

LIMITACIONES DEL MODELO DE CONTROL DE GESTION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE MEDELLIN.

*“Educa a los niños y
No será necesario
Castigar a los hombres”
Pitágoras*

AUTORES

Sandra Lorena Murillo Córdoba
Salomu29@hotmail.com
Emny Marcela Quintero Cruz
emnymarcel@hotmail.com
Anderson Manuel Valoyes Olier
Valoyes94101@gmail.com

ASESOR METODOLÓGICO
Carlos Mario Ospina Zapata

ASESOR TEMÁTICO
Jaime Obando Cárdenas

RESUMEN: Dada la contribución y el uso que la sociedad tiene de los recursos públicos, nace la necesidad de vigilar la gestión de estos. Esta función pública está en manos de la Contraloría General de la República y las demás Contralorías Territoriales quienes realizan el Control Fiscal, el cual está compuesto por diferentes sistemas que incluyen el Control de Gestión, que se enfoca a la fiscalización de la eficiencia y eficacia del manejo de estos recursos. Sin embargo, ante la existencia de actos irregulares en la administración del patrimonio público, se cuestiona la efectividad del modelo que ejerce la función contralora, por lo que se despierta el interés de conocer las limitaciones de dicho modelo relacionadas con la normatividad, la estructura flexible pero no integral y una disposición de los recursos que no apunta a un real control y vigilancia sólido e inteligente.

Palabras Clave: Modelo de Control de Gestión, Contraloría general de Medellín, Limitaciones, Control Fiscal, Actos Irregulares.

INTRODUCCIÓN

La sociedad siempre ha buscado proteger sus intereses, y es en este sentido que surge la necesidad de fiscalizar el manejo que la administración pública tiene sobre los recursos estatales, ya que estos son para el aprovechamiento de la comunidad y provienen en gran parte de las contribuciones de los ciudadanos. Es entonces el Estado Colombiano que con miras a satisfacer este menester reconoce las responsabilidades sociales y económicas que tiene con la población del país, realizando una planeación de los recursos disponibles para desarrollar las funciones de cometido estatal, bajo una estructura de instituciones que hacen uso de estos. Dichos entes estatales deben cumplir en materia de control los lineamientos establecidos por todo el conjunto de órganos de control e instituciones afines con la administración pública; como la Contaduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función pública, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, y la Contraloría General de la República, todos estos con funciones específicas.

Este último órgano de control es autónomo y de carácter técnico que ejerce la función pública del Control Fiscal; el cual incluye el ejercicio de otros controles, sin embargo, la existencia de estos no garantiza el adecuado uso y asignación de los recursos públicos para la detección oportuna de actos irregulares en la administración del erario público.

Con base en el contexto anterior, nace la problemática del presente trabajo, el cual cumple con la identificación de las limitaciones del Modelo de Control de Gestión de la Contraloría General de Medellín, para la detección de actos irregulares en el manejo de los recursos públicos. Al ser el Control de Gestión el foco fundamental de esta investigación, es necesario tener claridad sobre éste, resaltando la importancia de distinguir la aplicación del Control de Gestión y el Control a la Gestión. Comprendiéndolos desde los aportes de los diferentes profesionales y funcionarios que conocen la aplicación de dicho Control.

La estructura del presente escrito esta conformada por cinco capítulos, en el Capítulo I: *Una mirada desde la normatividad*. Se abordan aspectos normativos, con el fin de identificar las principales reglas que intervienen en la aplicación del Control Fiscal y por ende del Control a la Gestión, reconociendo las diferentes leyes bajo las cuales interactúan los sujetos activos y pasivos del Control Fiscal. Resaltando que la aplicación del Control a la Gestión se hace bajo el mismo contexto normativo del Control Fiscal, por ser un sistema de este último.

Para el Capítulo II *El Control como herramienta para salvaguardar los recursos públicos*. Resalta la importancia de la aplicación del Control dentro de las organizaciones, el Control de Gestión para medir la eficiencia y eficacia en los diferentes procesos y actividades que se ejecutan con los recursos públicos, el cual es indispensable para la detección oportuna de irregularidades y despilfarros de dichos bienes y recursos. Se analizan las implicaciones del paso de un modelo de control previo a un modelo de control posterior. Y por último se reflexiona acerca de la concepción y aplicación tradicional del Control a la Gestión.

En el Capítulo III *Estructura organizacional de la Contraloría General de Medellín*. Se da a conocer como está estructurada en la actualidad la Contraloría General de Medellín (CGM) con el fin de identificar como se aplica el control a la gestión a los diferentes entes que se reconocen en dicha estructura. Se identifica la actual planta de cargos de la CGM para ejecutar el control Fiscal, lo cual es importante conocer para tener mayor claridad en el manejo de los bienes y recursos públicos.

Para el Capítulo IV *El modelo de Control de Gestión de la CGM en la actualidad*. Se aborda con el fin de identificar la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral (AGEI), basada en el Audite 4.0 como el actual modelo de la CGM para aplicar el Control Fiscal. Se reconocen las limitaciones del modelo para aplicar un adecuado control a la gestión por parte de la CGM.

En el Capítulo V *Análisis de Resultados*. Se examinan cada una de las respuestas al instrumento de medición por parte de los profesores y funcionarios consultados. Se estudian sus diferentes aportes.

Finalmente se analizan y concluyen los resultados obtenidos, identificando el cumplimiento de los objetivos trazados en esta investigación. Encontrando fuertes limitaciones en el modelo bajo el cual procede actualmente la CGM para la aplicación del Control a la Gestión. Limitaciones que van desde la funcionalidad de la Contraloría General de Medellín, la falta de integralidad y vigilancia que bajo el supuesto de ser objetiva no presume actos de interrelación entre los agentes controlados o de estos con los agentes de las contrataciones. Tema clave para la identificación de actos irregulares. Resaltando la estructura flexible que la CGM posee porque se acopla a las necesidades de las entidades o dependencias controladas, y que no usa dicha flexibilidad para aplicar un adecuado control a la gestión puesto que tiene todas las herramientas para lograrlo. Por lo anterior se logra ratificar la hipótesis de investigación en el desarrollo del trabajo.

CAPITULO I

UNA MIRADA DESDE LA NORMATIVIDAD.

Para poder determinar las limitaciones del modelo de control de gestión de la Contraloría General de Medellín, es pertinente conocer la normatividad que regula dicho modelo, puesto que está fundamentado bajo varios parámetros legales. Es decir que todas las actividades que se desarrollan, se ejecutan bajo la Constitución y la Ley y sus correspondientes modificaciones.

Las diferentes leyes, normas y decretos respecto al Control Fiscal hacen referencia a la función de las Contralorías, como entes encargados de vigilar el manejo de los bienes y recursos públicos. Definiendo estas como entes con autonomía administrativa y presupuestal, para llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal y cuyos hallazgos o resultados, son pruebas contundentes para la intervención de órganos penales y judiciales. Es por esta razón que su función es primordial para el Estado y la sociedad en general, por la responsabilidad que esta implica. Los entes sobre los cuales las Contralorías aplican el control fiscal, son aquellos a los que se les asignan recursos públicos, para desarrollar diferentes actividades de carácter educativo, económico, social y cultural, entre otras; las cuales están encaminadas a contribuir al bienestar general de la sociedad, dichas organizaciones pueden ser de naturaleza pública o privada.

Como lo indica la ley 42 de 1993 en el artículo 2

Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

Por las características de los entes sujetos al control Fiscal, la misión que desempeñan las Contralorías se realizan a través de un modelo diseñado para salvaguardar los diferentes bienes y recursos públicos administrados por los diversos entes sujetos a la vigilancia fiscal, dicho modelo está perfilado bajo las diferentes normas que regulan el Control Fiscal en Colombia, principalmente la Ley 42 de 1993 y la Constitución Política de Colombia de 1991.

La Constitución Política de Colombia decreta la función de la Contraloría General de la República, como ente encargado de ejercer el Control Fiscal. En el Art 117 de la Constitución, se indica, que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control, complementado a esto en el artículo 119 se señala que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. Es así como la Constitución delega en las Contralorías el Control Fiscal de los bienes y recursos públicos.

La Constitución Política de Colombia en el capítulo 1 del Título X determina las funciones y responsabilidades de la Contraloría General de República, expresadas en los artículos 267 a 272. Resaltando así el artículo 267, en el cual se definen las características principales del Control Fiscal, indicando la forma en que se ejerce, la cual será posterior y selectiva. En este artículo se hace mención de que “(...)La vigilancia de la gestión fiscal se incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados fundado en[los principios de] eficiencia, economía, equidad y valoración de costos

ambientales”. Mientras que en el artículo 268 indica la función y responsabilidad de las Contralorías territoriales.

Identificando así, que la Constitución Política de Colombia le da autoridad tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías a nivel territorial, para ejercer el Control Fiscal. Por lo tanto su función de control sobre las diferentes ejecuciones de actividades públicas, está contenida en la Ley, con el objetivo de evaluar la gestión fiscal de las entidades sujetas al control.

La Ley 42 de 1993, en la cual se encuentran las principales normas que aplican, tanto la Contraloría General de la República, como las Contralorías territoriales para aplicar el Control Fiscal, y todos los sistemas que hacen parte de él. Tal como en ella se indica, es la que regula “la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” ya sea a nivel nacional, departamental o municipal.

En el artículo 4 de la presente Ley se señala 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. Este 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 presente ley.

Por lo tanto es bajo la Ley 42 de 1993, sobre la cual se apoya la Contraloría General de Medellín, para aplicar el Control Fiscal y por ende el Control de Gestión a los entes que están bajo su observación e inspección. Esta Ley proporciona los lineamientos, que deben seguir todas las Contralorías y sirve de instrucción y guía a sus diferentes funcionarios para aplicar un eficiente y efectivo Control Fiscal, de los diferentes entes que administran bienes y recursos públicos.

Existen otras leyes que intervienen en la aplicación del Control Fiscal y a su vez en la aplicación del control a la gestión, y en los hallazgos producto de la gestión fiscal. Entre ellas están la Ley 678 de 2001, la cual indica la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas, cuando estos han tenido una conducta dolosa o son involucrados en posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Otra Ley que es pertinente hacer mención de ella es la Ley 617 de 2000, la cual habla de la inclusión de la Ley orgánica del presupuesto y racionalización del gasto público, en ella se expresa el límite de gastos que deben las Contralorías territoriales.

La Ley 1416 de 2010, es una de las más importantes para los entes que ejercen el control fiscal, puesto que está encaminada a fortalecer los objetivos de las Contralorías territoriales, por medio de un aumento en el presupuesto, destinado para mejorar la aplicación del control fiscal y tener un mayor alcance en las actividades que desarrollan, para llevar a cabo su función, tal es el caso de la CGM, que a través de esta Ley mejoró la aplicación del control fiscal y con éste el sistema de control de gestión.

Esta Ley ha permitido “*la actualización de su equipo tecnológico en cuanto a hardware y software. También, atender las necesidades de capacitación, bienestar social de los funcionarios, cubrimiento del déficit prestacional, adecuación de las oficinas, reposición de vehículos y aumentar la cobertura de control fiscal, de acuerdo a un proyecto que se encuentra estudio en el Concejo de Medellín, que modifica la estructura organizacional y planta de cargos de la Contraloría.*”¹ Tema que se abordará más adelante, en el capítulo donde se desarrolla el tema de la estructura de la CGM.

¹ Tomado de : http://www.sinergiainformativa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3788:contraloria-de-medellin-satisfecha-con-su-gestion&catid=20&Itemid=34

La Ley 610 de 2000 es aquella “*por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías*”. Presentando inicialmente la definición de responsabilidad fiscal, la cual dice así:

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Mostrando así que la responsabilidad fiscal son actos administrativos que realizan las Contralorías para obtener resultados, producto de identificar a las personas que ocasionen daños a los recursos públicos. Teniendo como objetivo la compensación del patrimonio estatal en consecuencia de la conducta culposa o dolosa por parte de los funcionarios que ejecutan el control fiscal que generaría daños o lesión a la fortuna estatal.

Esta Ley es de gran importancia puesto que resalta la responsabilidad de las Contralorías y por ende los funcionarios que ejecutan la responsabilidad fiscal, este tipo de investigaciones se realizan en conjunto con la Fiscalía General de la Nación.

La Contraloría General de Medellín realiza seguimientos a los recursos públicos a través del Control de gestión, el cual como se ha venido mencionando, es un sistema del Control Fiscal, el cual actúa bajo las normas, condiciones y procedimientos por medio de los cuales se realiza la vigilancia fiscal de los recursos. Debido a que este control, hace parte del Control Fiscal, le ayuda a identificar el desempeño del manejo del erario público; quiere decir esto, que cuando se aplique el Control de gestión se hace bajo toda la regulación del Control Fiscal. Es así como el modelo de Control Fiscal de Colombia y como tal el de la Contraloría General de Medellín, bajo el cual se aplica el Control de gestión a las diferentes entidades, actúa bajo un mismo cuadro normativo, es decir, que todos los procedimientos, metodologías y herramientas que se utilicen para medir la eficiencia y eficacia del manejo de los recursos públicos, por los entes que los administran, están fundamentados en las diferentes leyes, los decretos y sentencias del Control Fiscal con el fin de salvaguardar los recursos de la sociedad y por tal razón siempre que se hace referencia al Control de gestión, es en el contexto normativo del Control Fiscal.

Finalizando lo referente a la parte normativa es pertinente extraer las ideas del autor Arellano (2004), “Las organizaciones gubernamentales, al estar insertas en una lógica no lineal o unificada, son en la práctica un conjunto de entes heterogéneos. (...) Las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político que les da existencia general; sin embargo, como tales se enfrentan a una realidad particular en un tiempo concreto con recursos humanos específicos (...)” p. 14. Entrar a analizar la función de las entidades públicas en su papel de ejercer el Control Fiscal, como lo hacen las Contralorías y desde el punto de vista de entes sujeto ha dicho control, no es algo fácil, es necesario conocer cómo están estructuradas, como el Estado les otorga recursos para ejercer sus diferentes funciones entre otros temas y así poder identificar limitaciones que el actual modelo de control de gestión de la CGM pueda tener, para la detección de actos irregulares.

CAPITULO II

EL CONTROL COMO HERRAMIENTA PARA SALVAGUARDAR LOS RECURSOS PÚBLICOS.

Entendiendo el control como una unión de normas o reglas, las cuales permiten que las organizaciones, ya sean públicas o privadas alcancen el logro de sus objetivos, que está presente en cada uno de los procesos y actividades que el ente realiza para desempeñar su objeto social. Este control sirve como herramienta para generar alarmas, que indiquen desvíos del objetivo principal de las organizaciones, y poder asegurar que con su adecuada aplicación, las empresas puedan permanecer y crecer. A esto se refiere Amat (2003), *“El control, ya sea poco o formalizado, es fundamental para asegurar que todas y cada una de las actividades de una empresa se realicen de la forma deseada y contribuyan a la consecución de los objetivos globales”*. p (26)

El Control en general tiene como principio único el velar por la buena gestión, el examen del cumplimiento y el adecuado ejercicio del objeto o función a controlar, contribuyendo así a un mejoramiento progresivo y a la garantía de una puesta en marcha transparente. El control se desglosa en múltiples apreciaciones teniendo diferentes apellidos, y configurando controles como el control interno, control financiero, control administrativo, control de precios, control de legalidad, control de gestión, control interno contable, control fiscal, entre otros.

La adopción de un modelo de control en las diferentes entidades que manejan recursos públicos, es fundamental, debido a que se constituye en una herramienta esencial para salvaguardar dichos bienes, y así generar una correcta gestión como resultado de su aplicación, en cada uno de los procesos que se requieren para lograr los propósitos económicos, financieros y organizacionales de estos entes. Es por esta razón que la Contraloría General de Medellín, cuando realiza la auditoría gubernamental con enfoque integral a las diferentes empresas, para evaluar el control fiscal y por medio de este, el control de gestión, evalúa los controles que tienen implementados los entes sujetos de control, para así determinar los posibles riesgos que se pueden presentar en la gestión de los recursos públicos. La idea es que el control exista, como herramienta, que sirva como indicador o señal para mejorar la gestión de los entes.

CONTROL FISCAL

El Estado, como ente encargado de administrar la Nación tiene entre sus objetivos, lograr una gestión eficiente, cuidando y agotando los diferentes mecanismos para proteger los recursos que conforman el patrimonio público. A través de la historia se puede observar el establecimiento y eliminación de instituciones, las cuales han estado encaminadas a proteger la hacienda pública. Teniendo en cuenta que una adecuada y oportuna toma de decisiones respecto a los recursos tiene mucho significado, puesto que de ella depende el desarrollo, crecimiento y bienestar de Colombia. Es así como el Estado tiene presente esta gran responsabilidad y se apoya en el Control Fiscal para proteger los recursos de todos.

De acuerdo a lo anterior *“La función del control fiscal es vigilar que exista una adecuada aplicación de los recursos públicos de los entes que los administran”* (Vásquez, W. 2000, pág. 44). Para realizar esta función la Contraloría General de Medellín, actúa bajo el modelo estatal y realiza una auditoría gubernamental con enfoque integral, para aplicar el Control Fiscal, tomando como apoyo los diferentes sistemas que intervienen en él, como lo son el control financiero, de gestión, de legalidad, y el de revisión y cuentas y se ejecutan así como lo indica la norma de forma posterior y selectiva.

El control fiscal utiliza como mecanismo el modelo de Auditoría Gubernamental con enfoque integral (AGEI), el cual le permite a la Contraloría General de Medellín evaluar los resultados de la aplicación de los principios, en los cuales se fundamenta la gestión fiscal, como lo indica el artículo 8 de la ley 42 de 1993 siendo estos: la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de costos ambientales; para identificar si cumplen con estos al aplicar los recursos públicos en las diferentes actividades que realizan.

La Contraloría General de Medellín aplica el control fiscal con el fin de entender y vigilar el uso de los bienes y recursos, que son administrados por las diferentes entidades sujetas al control fiscal, ya sean de carácter público o privado. Su intención es evaluar los diferentes procesos de dichas entidades para medir la correcta aplicación de estos, ya que son el patrimonio de todos los colombianos, principalmente los habitantes de la ciudad de Medellín. Por lo tanto un inadecuado control sobre dichos bienes, permitiría un mal manejo, ya sea de carácter intencional o por una inadecuada gestión de estos.

DE UN MODELO DE CONTROL PREVIO A UN MODELO DE CONTROL POSTERIOR.

La Constitución de 1991, permitió el paso de un modelo de control previo a un modelo de control posterior y selectivo, con el fin de mejorar el control del manejo de los recursos públicos. Debido a esto surgió un enfoque hacía una adecuada gestión y protección de dichos bienes, es decir, no sólo en verificar que los bienes públicos existan, sino en evaluar que se hace con ellos midiendo la eficiencia y la eficacia con las que estos se manejan.

Puesto que el control previo estaba enfocado en analizar la exactitud de la información contable financiera, de forma que esta se mostrara real y coherente a las actividades desarrolladas por los diferentes entes objetos del control, es decir, si dado el caso la información no reflejaba la realidad, era sujeta a una investigación fiscal para detectar posibles irregularidades que impidieran la transparencia de la información. Los resultados de la aplicación de dicho control permitieron identificar que este no era aplicado adecuadamente, sino como una función administrativa dedicada a investigar posibles errores, que impidieran una apropiada utilización de estos bienes públicos; teniendo en cuenta además que el tiempo dedicado a esta función le impedía a las Contralorías realizar una labor oportuna, limitando su capacidad de actuar con eficacia.

Como plantea Arredondo y Betancur (2001)

las fallas del control previo cuando este se practicaba antes de la ley 42 de 1993 era que se limitaba a verificar el cumplimiento del marco legal y a determinar la consistencia de las cifras y soporte de las operaciones de la administración, configurando un control numérico legal, co-administrativo, en la medida en que participaba en la determinación de las normas precedentes a la orientación y ordenación de los recursos, interviniendo en la gestión mediante un control perceptivo que estaba presente en todas las decisiones de apropiación y gasto de los recursos; limitándose a la verificación de la observancia de requisitos legales.

El control posterior y selectivo permite no sólo analizar la información contable financiera, sino también identificar la correcta disposición de los recursos públicos, ya que se permitió a los entes que administran dichos bienes tener cierta independencia en la disposición de estos, con la misión de crear controles pertinentes para salvaguardar dichos recursos, otorgando así un mayor nivel de confianza en quienes los administran, mientras que las contralorías a través del control posterior verificarían la calidad dichos

controles, es decir si el sistema de las organizaciones públicas o privadas que manejan recursos públicos esta guiado por controles que les permiten cumplir sus metas con los recursos otorgados siendo eficaces y eficientes en su aplicación.

El control previo permitía hacerle seguimiento a los recursos y evaluar la disposición de estos antes de ser realizados los proyectos para los cuales son destinados, y no tener que esperar a valorar cuando ya sean ejecutadas las diferentes actividades como se procede con el control posterior; cuya aplicación se ve como una labor ineficiente, debido a que se pueden presentar diversas irregularidades que serían detectadas demasiado tarde y no habría así protección de los bienes públicos.

Este control posterior puede generar ciertas limitaciones para aplicar un control oportuno. Punto sobre en el cual han hecho referencia varios autores que dan su opinión en cuanto a la aplicación de este control, como dice Vásquez, (2000) “Realizar el control de los actos cuando éstos ya han sido ejecutados, es decir, cuando los recursos que se pretenden controlar ya han sido aplicados, implica cierto grado de riesgo en relación con el manejo pulcro de los mismos”. p (41)

Siempre ha existido un nivel general de desconfianza en los diferentes estamentos de la sociedad, sobre los resultados de aplicación del control posterior. Pero al conocer parte del proceso de Planeación de la Gestión organizacional de la CGM y tener un acercamiento con el funcionario de dicha área, Gabriel Puerta, el cual analizó sí el paso de la aplicación de un control previo a uno posterior, crea limitaciones para la detección oportuna de irregularidades en la aplicación de los recursos públicos, dice que:

“Existen nuevas figuras que no son legales pero tampoco van en contra de la ley como lo es el control preventivo o proactivo, un control que permite evitar los daños antes de. A pesar de que no es previo podemos actuar según la constitución y la ley, la Contraloría puede actuar después de cada acto administrativo, revisar la actividad actual preventivamente y emitir conceptos fiscales como Contraloría, previniendo posibles consecuencias de los actos. Como lo indica la ley, sí es una limitación porque se esperaba a que se terminara la actividad y ahí sí interveníamos, ya no es así, después de cada acto administrativo intervenimos y se hace un seguimiento continuo. Y se presentan los respectivos informes según los avances de la actividad. Este control proactivo se aplica principalmente en las obras civiles, en las obras de construcción que están en toda la ciudad”.

Se evidencia así que en la CGM se aplica un control posterior y selectivo, pero a raíz de este también se ejerce un control preventivo – proactivo más no previo, con el fin de intervenir antes que se hayan aplicado la totalidad de los recursos públicos y se hayan terminado los proyectos para los cuales estaban destinados.

Entendiendo el control proactivo ejercido por la CGM, como aquel que permite identificar el manejo de los recursos públicos después de cada acto administrativo llevado a cabo por los entes que administran dichos bienes, con el fin de evitar irregularidades o detectarlas oportunamente en caso de que estas existieran, para que no sea inoportuna, inútil e ineficaz la aplicación del control posterior y selectivo, el cual se llevaría a cabo después de que dichos recursos fueran aplicados en su totalidad. Para prevenir estas situaciones la CGM realiza informes en los cuales se plasma el resultado del monitoreo o seguimiento que se le realizan a los diferentes entes que administran recursos públicos de la ciudad de Medellín, cuando ejecutan las diversas actividades para el logro de sus objetivos.

Concluyendo así que la aplicación de un control posterior no es una limitación para una detección oportuna de irregularidades en el manejo de los recursos públicos de la ciudad de Medellín. La obligación y la intención del Estado es buscar los mecanismos más efectivos para cuidar los bienes y recursos de los colombianos, como señala Vásquez (2000), “La función principal del Control Fiscal –llámese control previo o control posterior- es la de resguardar los recursos públicos, es decir cuidar que los activos, propiedad de toda la sociedad, sean utilizados conforme a la ley y de acuerdo con prácticas sanas de administración, que busquen el bienestar general de toda la sociedad”. p (43)

CONTROL DE GESTIÓN

Dice el profesor Marco Machado que el control de gestión es comprendido como la vigilancia de la gestión pública para constatar que los recursos, planes y programas de los administradores si están cumpliendo con los objetivos propuestos.

Siendo el Control de gestión el foco fundamental de este trabajo, para tener mayor comprensión de éste, como labor de la CGM, es pertinente hacer precisión que el control de gestión que se va a analizar, es el comprendido como sistema del control fiscal. Por lo tanto se debe tener presente la distinción entre el control de gestión y el control a la gestión que dicha entidad aplica.

Teniendo claridad del concepto de Control de gestión, existe la necesidad de hacer distinción entre el control de gestión de la Contraloría general de Medellín y el control a la gestión de los entes sujetos al control fiscal de dicha institución; es decir, el control de gestión como sistema del control fiscal, pues se aplica a las entidades que administran los recursos del Estado para la sociedad y es precisamente en este punto donde se debe tener exactitud en cuanto a la distinción de este control, el cual se puede ver en el siguiente esquema.



Construcción propia, a partir de la interpretación de los conceptos relacionados

Es así como se tiene claridad del Control de gestión al cual se hace referencia para los efectos de encontrar las limitaciones del modelo aplicado para el ejercicio de la función pública de la Contraloría

IMPORTANCIA DEL CONTROL DE GESTIÓN

Dice la ley 42 de 1993 en el artículo 9°, “Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno (...)”. Mostrando así que la ley dispone que el Control de gestión sea una herramienta para apoyar el logro de un adecuado Control Fiscal.

En la actualidad todas las empresas, ya sean del sector público o privado tienen la necesidad de gestionar adecuadamente sus recursos para así obtener los resultados esperados acorde con los objetivos trazados. Es aquí donde interviene el Control de gestión como método para medir la eficiencia y eficacia debido a su función como sistema del Control Fiscal. Tal como lo define la ley 42 de 1993 en el artículo 12

El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de

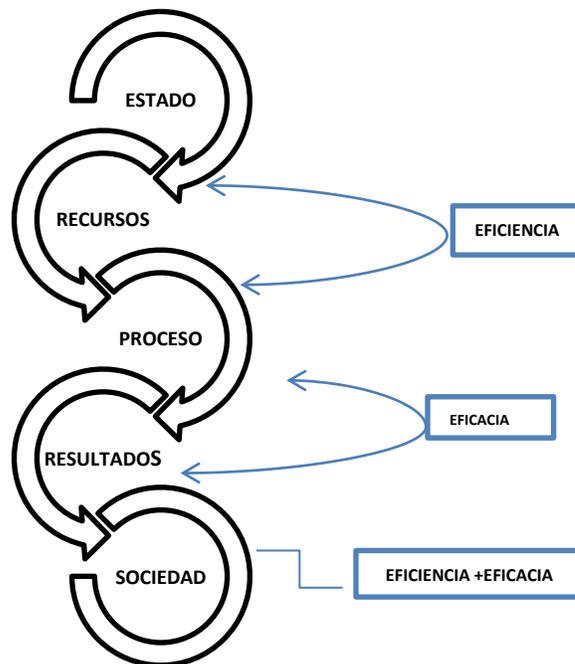
indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como los beneficiarios de su actividad.

El Control de gestión que aplica la Contraloría General de Medellín se hace de acuerdo a los procedimientos del sector público, el cual es diferente a como se hace en el sector privado como dice Vásquez (2000), al respecto, señala que.

Por lo general, el sector estatal no utiliza como práctica cotidiana los sistemas de contabilidad de costos, que proporcionan información para la realización de auditoría de eficiencia (...) en la práctica se convierten en una barrera, especialmente por la gran cantidad de tiempo que se requiere para establecer los costos que medir que el logro de las operaciones fue económico y eficiente. (p.64)

Todas las empresas miden su desempeño realizando un análisis sobre los costos en los cuales incurre para llevar a cabo su razón social, es cierto que un buen control sobre el manejo de costos demanda tiempo y más recursos, pero es necesario medir todo el proceso y no solo efecto final, para así dar unos resultados de acuerdo a las verdaderas realidades económicas, con las cuales se aplicaron los recursos. Si no se procede de esta forma, como se van detectar errores si sólo se mira el resultado y no el paso a paso con el que se desarrollan los procesos. Visto de esta forma, este enfoque legal, hace que no se profundice en el control de gestión, produciendo así una limitación que nace desde la ley.

Bajo este contexto, el Control de gestión evalúa la eficiencia y eficacia en la administración de los bienes. Es pertinente desglosar un poco esta definición y analizar uno a uno los conceptos de eficiencia y eficacia desde la mirada estatal. Por medio del siguiente gráfico se recrea un poco el funcionamiento del sistema de control de gestión para dar paso al análisis de cada uno de sus componentes.



Construcción propia, a partir de la interpretación de la función del Estado establecida en la Constitución Política de Colombia

Ilustración 1 SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

Usualmente la eficiencia está ligada a la productividad y esta a la relación de los insumos con los costos y a la meta de que estos cada vez sean menores, es decir aumentar los diferentes productos finales con menores recursos. El control de gestión que aplica la CGM no evalúa desde esta óptica la eficiencia, puesto que el modelo estatal solo mira el resultado final de la actividad, es decir, si esta existe o se alcanzó hay eficiencia, sino existe no fue eficiente, dejando a un lado la evaluación de las actividades previas antes de obtener el resultado final, ya que en dichas actividades es donde se puede medir realmente la eficiencia, al conocer el tiempo, el personal, la maquinaria o equipos, cantidad de insumos, entre otros factores para así definir si hay optimización de los recursos. Si dichos recursos se están optimizando, si se disminuyen los costos, ¿qué se está haciendo con ese ahorro de recursos? , ¿sí se refleja dicho ahorro?; sino se crea un buen método, con un adecuado seguimiento, puede llevar a múltiples irregularidades que jamás serían detectadas, o, lo serían cuando sea demasiado tarde, como por lo general suele suceder.

En cuanto al concepto de eficacia, este permite evaluar la gestión de la administración, su rendimiento al tratar de alcanzar los objetivos con los recursos disponibles para lograrlo. Medir la eficacia, es de gran importancia porque se determina si realmente se está cumpliendo con el fin para el cual fueron creadas dichas empresas, como lo indica la norma, se examina si son rentables, y para lograrlo necesitan los recursos públicos que le son asignados. Por lo tanto, es fundamental medir la eficacia de las entidades sujetas al control fiscal, es necesario tener presente al evaluar la eficacia en el sector público que:

La evaluación del principio de eficacia exige mayores niveles de investigación que cualquier otro, en razón de que requiere una comprensión más profunda de la actividad que se está controlando, sus objetivos y metas deseadas, sus métodos de operación y las restricciones o dificultades para desarrollar tales operaciones. Para implementar el principio, es indispensable contar con patrones de medida o con indicadores adecuados y relacionados con las actividades que desarrolla la organización; estos patrones no pueden limitarse o vincularse solamente con medidas de tipo financiero o de rendimiento, sino que deben abarcar campos más grandes de la organización.(Vásquez, 2000, p. 66)

Determinar si las entidades que administran los recursos públicos en realidad son eficaces en la utilización de estos bienes, puede permitir que se tomen decisiones adecuadas acerca de la pertinencia o no de asignar nuevos recursos a estos entes para desarrollar su función. Se identifica así la importancia de la aplicación de un adecuado Control de gestión por parte de la CGM, que evalúe la optimización de recursos desde la eficiencia, pero que también mida el rendimiento del ente desde la eficacia y así contribuya a detección oportuna de irregularidades en la aplicación de los recursos públicos.

Aunque como dice Vásquez (2000) “Hoy en día la mayor parte de las actividades de Control Fiscal en la administración Pública se concentran en los aspectos financieros y de cumplimiento, aunque con frecuencia se hacen auditorías hacia la eficiencia y la economía, o hacia los aspectos de la efectividad”. p (81). Entendiendo por aspectos financieros los datos que se informan a través de los estados financieros, los cuales se presentan de acuerdo a la normatividad contable pública y que muestran la realidad financiera del ente. En cuanto al cumplimiento, se refiere a que se proceda bajo las diferentes regulaciones y políticas, como hace mención el autor anterior, se hace evaluación a la eficiencia y efectividad, pero sobre los resultados, lo cual es preocupante puesto que se dejan de examinar detalles de gran importancia que permitirían disminuir despilfarros y detectar posibles desviaciones en la aplicación de los recursos públicos. Por lo tanto se resalta la importancia que tiene la CGM para profundizar en la aplicación del Control de gestión, teniendo en cuenta el peso de las entidades que están bajo dicho control y lo que ellas representan para la sociedad económicamente.

REALIDADES SOCIALES DEL CONTROL DE GESTIÓN QUE PERMITEN IDENTIFICAR SU ESTADO EN LA ACTUALIDAD.

La mayoría de ciudadanos del común, que en realidad se interesan por el manejo de los recursos públicos, en gran parte no están muy interesados en conocer la optimización de los bienes para desarrollar determinada actividad, ni la productividad con que esta logra llevarse a cabo, por el contrario estas personas identifican es la ejecución final, señalando sólo los resultados. Un ejemplo de este pensamiento es cuando se realizan determinadas obras civiles y se coloca una valla que dice algo como: "...Ahí están invertidos sus impuestos..." Las personas lo que vigilan es que físicamente el proyecto se desarrolle, no como fue la gestión de estos recursos, y si se manejaron con efectividad y eficiencia. Actúan bajo el paradigma de que "si no se ven las cosas se robaron la plata", más no piensan en los posibles despilfarros que pueden generarse durante el proceso de desarrollo de determinado proyecto. Este tipo de pensamiento que nace desde la sociedad misma, es la que hace que no se profundice en el control de gestión y que no se realicen seguimientos previos a los resultados, puesto que es la comunidad la que más se debe interesar y exigir ya que son sus propios recursos, puede lograr que se modifiquen y profundicen los métodos, para lograr así, un mejor nivel y obtener una buena gestión en la aplicación de los recursos públicos.

Esta idea que está en la población, permite que existan esquemas tradicionales en la ejecución del control de gestión; puesto que la aplicación del Control Fiscal tradicionalmente se examina desde un control financiero y de cumplimiento, sin analizar profundamente la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos para saber si estos realmente se están optimizando para lograr mejores resultados. Lo cual es índice de debilidad en la aplicación de un adecuado control de gestión debido a la falta de profundización en este.

Sí el control de gestión es tan importante como lo imprime la ley, para obtener resultados oportunos y pertinentes, al ejecutar el control fiscal de las entidades sujetas a este, ¿por qué no profundizar en su aplicación?, ¿será que no hay suficientes recursos para realizarlo adecuadamente?, ¿o es que el modelo bajo el cual se aplica el control de gestión limita la posibilidad de progresar o avanzar en su aplicación?

Para evaluar si los recursos con los cuales dispone la CGM, son o no suficientes, lo cual limita el alcance, principalmente en cobertura para ejecutar un adecuado control de gestión, se parte de la premisa económica de que los recursos son escasos y como tal se debe buscar la forma de optimizarlos para así alcanzar un mejor resultado con los recursos disponibles. Siempre se ha creído que entre más recursos existan se logra un mayor alcance y se mejoraría la gestión, puesto que habría más elementos tanto físicos como humanos para desarrollar un mejor trabajo. En el contexto del control fiscal, este pensamiento debe cambiar, ya que por más que se amplíen los recursos, bajo este modelo, está centrado en desarrollar un control tradicional; hay más concentración en encontrar resultados, productos de un control financiero y de cumplimiento, más no está encaminado en la profundización de la aplicación del Control de gestión, reflejando que el modelo actual limita una adecuada ejecución del control de gestión.

El hecho de que el control de gestión en el sector público se aplique diferente al sector privado, no quiere decir que lo que se busca alcanzar mediante su aplicación también lo sea. Es necesario como señala Pérez, J. F. (2008),

(...) superar la asociación que se hace habitualmente entre el control de gestión y el seguimiento de magnitudes estrictamente contables. [Entendiéndose esta como contabilidad netamente financiera] Si la gestión de empresas y, en consecuencia, su control se orienta por definición hacia el futuro, difícilmente la contabilidad, como instrumento de registro de las transacciones monetarias pasadas, podría explicar y anticipar, por sí sola, el éxito o fracaso empresarial. Por ello, junto a indicadores de índole contable se introducen otros de naturaleza operativa, más relacionados con los procesos, las operaciones y el medio en que se ubica la empresa. (p. 17)

Realidades que no pueden dejarse de lado en la aplicación del Control Gestión de la CGM a las entidades sujetas al Control Fiscal, y tener en cuenta que el control en general, no debe ser concebido solo como una herramienta financiera.

Como argumenta Amat (2003),

Dentro del concepto de control se pueden distinguir dos perspectivas claramente diferenciadas. En primer lugar, una perspectiva limitada de lo que significa el control en la organización, centrada en muchos casos en el cálculo contable del resultado, y, en segundo lugar, una perspectiva más amplia del control que no sólo considera aspectos financieros sino también, especialmente, en el contexto en el que se realizan las actividades y, en particular los aspectos ligados al comportamiento individual, a la cultura organizativa y al entorno. p (26)

CAPITULO III

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN.

La Contraloría general de Medellín tiene la siguiente estructura interna, expresada en el Acuerdo 66 de 2005, bajo la coordinación y dependencia del Contralor General de Medellín

1. Despacho del Contralor General de Medellín

- 1.1. Oficina Asesora de Control Interno.
- 1.2. Oficina Asesora Jurídica.
- 1.3. Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
- 1.4. Contraloría Auxiliar de Apoyo Técnico.
- 1.5. Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones.
- 1.6. Contraloría Auxiliar de Control Disciplinario Interno

2. Secretaría General.

- 2.1. Contraloría Auxiliar de Recursos Físicos y Financieros.
- 2.2. Contraloría Auxiliar del Talento Humano.

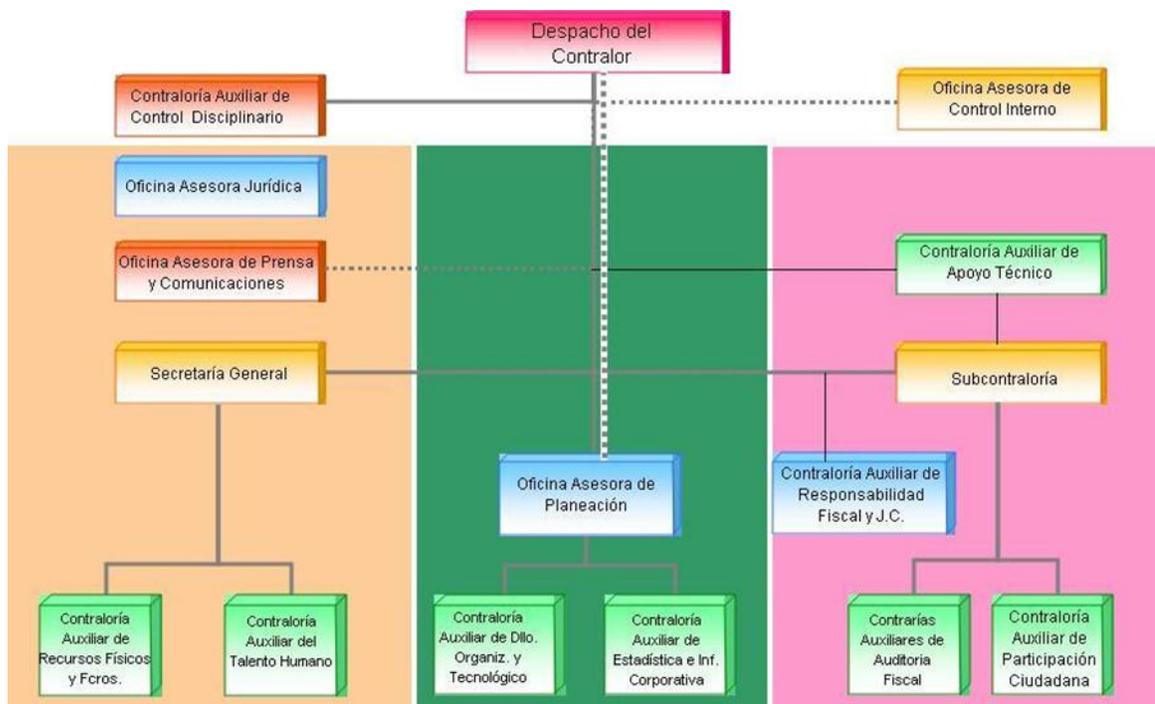
3. Oficina Asesora de Planeación.

- 3.1. Contraloría Auxiliar de Estadísticas e Información Corporativa
- 3.2. Contraloría Auxiliar de Desarrollo Organizacional y Tecnológico.

4. Subcontraloría.

- 4.1. Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana.
- 4.2. Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal (13)

Esta estructura se mantiene, a pesar de las modificaciones en la planta de cargos, y se visualiza en el siguiente esquema.



Fuente:

<http://www.contraloriadem.gov.co/plantillabase.asp?opcionPadre=128&OpcionHijo=131>

Dentro de esta estructura, la organización de la última categoría (las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal) ha sido modificada mediante la Resolución No 136 del 27 de septiembre de 2010, por la cual se definían los alcances y nombres de las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal en la Contraloría General de Medellín, quedando establecidas 14 Contralorías auxiliares y posteriormente con la Resolución No 073 del 23 de Mayo de 2011 que modifica la resolución anterior quedaron 15 y se hicieron algunas modificaciones frente a las entidades o dependencias auditadas por cada una de estas.

Estos cambios en la estructura y asignación de las entidades auditadas por las Contralorías auxiliares fueron muy beneficiosos, ya que están dirigidos a llevar un control fiscal un poco más integral, ya que se auditan por una misma Contraloría auxiliar las entidades de común objeto; donde se destaca la Contraloría auxiliar de Obras Civiles y la de Educación (Nueva Contraloría auxiliar creada mediante acuerdo 07 de 2011), tópicos críticos en el control fiscal y el manejo de los recursos públicos, ya que anteriormente se hacía un control por separado de cada obra civil de determinada entidad o dependencia sujeta a control y no se hacía un análisis integral y así pasaba con entidades de educación, estaban distribuidas y no permitían visualizar un análisis de lo que estaba pasando en el sector educativo.

El siguiente cuadro esquematiza los cambios ya expresados en las Contralorías Auxiliares. Respecto a su alcance.

CONTRALORÍA AUXILIAR DE AUDITORÍA FISCAL	DE	ENTIDAD AUDITADA / DEPENDENCIA AUDITADA	
		RESOLUCIÓN 273 DE 2010	RESOLUCIÓN 073 DE 2011
MUNICIPIO 1		Alcaldía Secretaría Privada Secretaría General Secretaria de Evaluación y	NO SE MODIFICÓ

	Control Secretaría de Hacienda FONVAL (Fondo de Valorización del Municipio de Medellín)	
MUNICIPIO 2	Secretaría de Educación Secretaría de Cultura Ciudadana Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Bienestar Social Secretaría de las Mujeres Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina Instituto Tecnológico Pascual Bravo ISVIMED - Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín Fondos de Servicios Educativos	ISVIMED - Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín Secretaría de Cultura Ciudadana Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Bienestar Social Secretaría de las Mujeres
MUNICIPIO 3	Departamento Administrativo Planeación Municipal ACI - Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana Secretaría de Obras Públicas Secretaría del Medio Ambiente Curadurías Urbanas	NO SE MODIFICÓ
MUNICIPIO 4	Secretaría de Servicios Administrativos Secretaría de Gobierno Secretaría de Salud Secretaría de Transportes y Tránsito	NO SE MODIFICÓ
EPM ENERGIA	Dirección de Energía (Gerencia Generación Energía, Transmisión y Distribución Energía y Gas) Empresa de Energía del Quindío EDEQ S.A E.S.P. Central Hidroeléctrica de Caldas S.A E.S.P. CHEC Electrificadora de Santander S.A ESP (ESSA) Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A ESP (CENS) Hidroeléctrica del Río Aures S.A ESP Hidroecológica del caribe S.A. (HET)	NO SE MODIFICÓ
EPM AGUAS	EPM Aguas, Acueducto y Saneamiento (Aguas Residuales) Empresas Públicas Aguas del Oriente Antioqueño S.A E.S.P. Aguas Nacionales Empresas Públicas de Medellín S.A E.S.P. Empresas Públicas Aguas de Urabá S.A E.S.P.	NO SE MODIFICÓ

	Empresas Públicas Regional Occidente S.A E.S.P	
TELECOMUNICACIONES	UNE - EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P. Telefónica de Pereira S.A. E.S.P. (ETP) EDATEL S.A E.S.P. UNE EPM Bogotá S.A. E.S.P. EMTELCO S.A. Orbitel Servicios Internacionales S.A. E.S.P. Cinco TELECOM Corporation ORBITEL Comunicaciones Latinoamericana S.A.U.	NO SE MODIFICÓ
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS EPM	Gerencia General Secretaría General Gestión Humana y Organizacional Dirección Planeación Institucional Unidad Comunicaciones Finanzas Institucionales Control Interno Servicios Institucionales Responsabilidad Empresarial Crecimiento Internacional Demás Dependencias Corporativas de EPM EPM Inversiones S.A. EEPPM Re Ltd.	NO SE MODIFICÓ
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO	Hospital General de Medellín, Luz Castro de Gutiérrez – E.S.E. E.S.E. Metrosalud	NO SE MODIFICÓ
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO	ITM - Instituto Tecnológico Metropolitano Teled Medellín INDER - Instituto de Deportes y Recreación Metroparques	Teled Medellín INDER - Instituto de Deportes y Recreación Metroparques
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO	Empresas Varias de Medellín E.S.P. Escombros Sólidos Adecuados LTDA (ESSA LTDA) EDU - Empresa de Desarrollo Urbano	NO SE MODIFICÓ
SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO	Metro de Medellín Ltda. Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín Terminales de Transporte de Medellín S.A. Metroplús S.A.	NO SE MODIFICÓ
ORGANISMOS DE CONTROL, SEGURIDAD Y OTROS	Plaza Mayor Medellín Metro seguridad Personería de Medellín Concejo de Medellín	NO SE MODIFICÓ

	Entidades en liquidación	
OBRAS CIVILES	Municipio de Medellín y Entidades descentralizadas	NO SE MODIFICÓ
EDUCACIÓN	NO ESTABA ESTABLECIDA, Se creó mediante Acuerdo 07 de 2011	Secretaría de Educación Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina Instituto Tecnológico Pascual Bravo ITM - Instituto Tecnológico Metropolitano Fondos de Servicios Educativos

Construcción propia a partir del análisis de las resoluciones 273 de 2010 y 073 de 2011 suministradas por la CGM

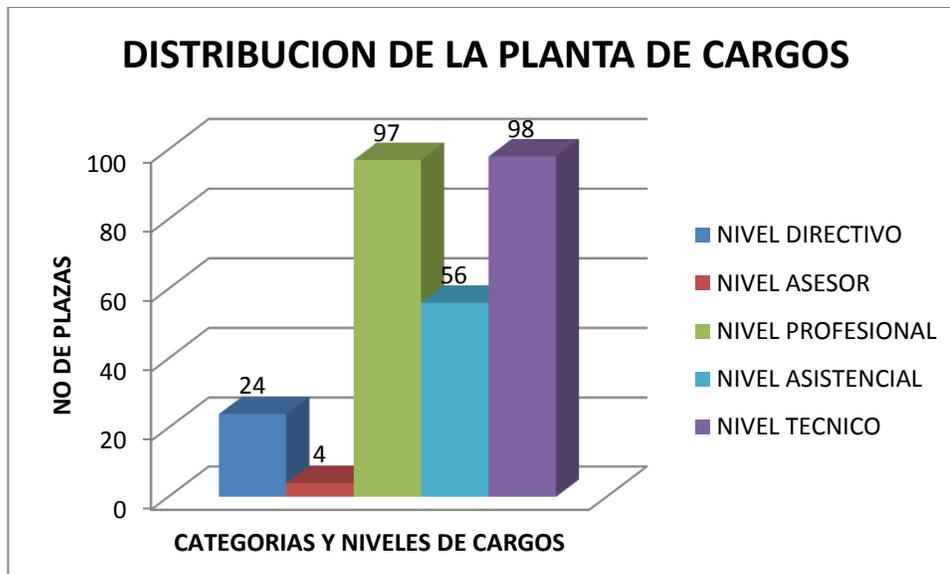
Conociendo ya la estructura de la Contraloría General de Medellín es importante conocer sobre la planta de cargos con la que cuenta dicha entidad para ejercer su control. Además de tener en cuenta la inyección que obtuvo en su presupuesto en el año 2010 y que por medio de esta se crearon 90 plazas.

Inicialmente se ve la Planta de Cargos según información suministrada por la Contraloría teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones, la índole de las responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño define:

PLAZAS	CARGO
1	Contralor General
1	Subcontralor
1	Secretario General
1	Contralor Auxiliar
20	Contralor Auxiliar
24	TOTAL NIVEL DIRECTIVO
1	Jefe Oficina Asesora
2	Jefe Oficina Asesora
1	Jefe Oficina Asesora
4	TOTAL NIVEL ASESOR
5	Líder de Proyecto
14	Profesional Especializado
74	Profesional Universitario
1	Tesorero General
1	Profesional Universitario (Contador)
2	Profesional Universitario
97	TOTAL NIVEL PROFESIONAL
98	Técnico Operativo
98	TOTAL NIVEL TÉCNICO
10	Auxiliar Administrativo

1	Secretario Ejecutivo
27	Secretario
5	Conductor
8	Auxiliar de Servicios Generales 2
4	Auxiliar de Servicios Generales 1
1	Operario
56	TOTAL NIVEL ASISTENCIAL

A continuación se ve una gráfica del recurso humano con el que cuenta cada nivel de la plaza de cargos de la Contraloría General de Medellín.



Construcción propia a partir de la tabulación de la planta de cargos antes mencionada y suministrada por la CGM

Con la Ley 1416 de 2010, la cual permite el fortalecimiento del ejercicio de Control fiscal, aumentando el presupuesto para las Contralorías se generó un proyecto de acuerdo para la creación de 90 cargos en su mayoría técnicos, el Proyecto de acuerdo No 316 de 2011 por el cual se reformaba la estructura organizacional y planta de cargos anterior (bajo la normatividad de los acuerdos 66 de 2005, 47 de 2006 y 42 de 2010) fue presentada inicialmente con la siguiente estructura.

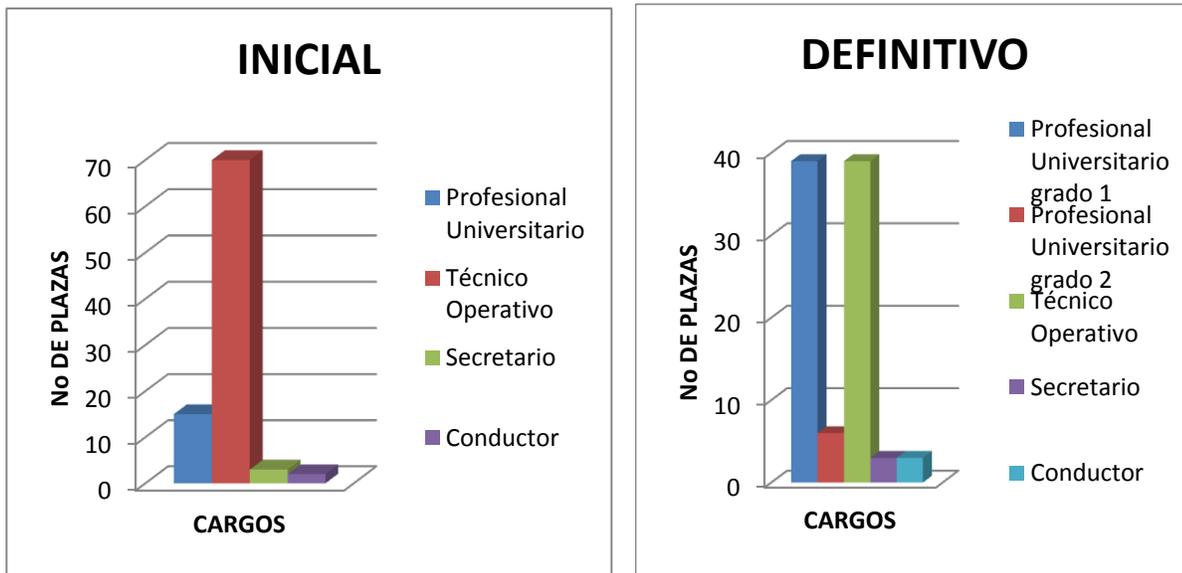
Nº de plazas	CARGO	NIVEL
15	Profesional Universitario	Profesional
70	Técnico Operativo	Técnico
3	Secretario	Asistencial
2	Conductor	Asistencial

Y posteriormente teniendo en cuenta las peticiones de la Asociación Sindical de Servidores Públicos de la Contraloría General de Medellín -ASDECOMM- realiza ajustes al documento, por lo cual presenta ante el Concejo Municipal el día 7 de abril de 2011 la siguiente estructura.

Nº de plazas	CARGO	NIVEL
39	Profesional Universitario grado	Profesional

	1	
6	Profesional Universitario grado 2	Profesional
39	Técnico Operativo	Técnico
3	Secretario	Asistencial
3	Conductor	Asistencial

Este cambio esta expresado dentro del Análisis de auditoría especial que realizó la Contraloría General de la República a la Contraloría General de Medellín, con el fin de atender la denuncia ciudadana registrada SIQ 213-2011-2 referida al proyecto de acuerdo anteriormente mencionado, esta auditoría se realizó del 13 al 15 de abril de 2011.



Construcción propia a partir de la tabulación del proyecto de reforma a la estructura organizacional y planta de cargos antes mencionada y suministrada por la CGM

Es preciso aclarar que esta estructura definitiva, no es de toda la planta de cargos, sino de las 90 plazas implementadas gracias al aumento de presupuestos, hecho que también permitió aumentar el nivel de capacitación de los antiguos funcionarios de la CGM.

CAPITULO IV

EL MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN EN LA ACTUALIDAD.

Los sistemas del Control Fiscal conocidos como: Control Financiero, de Gestión, de legalidad y de Revisión y Cuentas, se ejecutan con el fin de fortalecer y aumentar la calidad de los resultados, al aplicar el Control Fiscal de los recursos públicos. Dichos sistemas desde sus propios objetivos, estructuras y procedimientos interactúan, es decir, se comportan de forma sistémica y así relacionan sus resultados, con el fin de obtener un objetivo común; el cual es evaluar la administración del erario público, verificando que se cumplan los principios del control fiscal, como lo son la eficiencia, equidad, economía, eficacia y valoración de costos ambientales.

En la actualidad y como se ha venido desarrollado durante los últimos años, la evaluación del uso del patrimonio público ha consistido en ejecutar un control de revisión presupuestal y físico, fundamentado en encontrar hallazgos de tipo financiero, convirtiéndose así en un método tradicional, centrando y profundizando su labor en este tipo de control. Esta evaluación se apoya en los procedimientos que se hacen para llevar a cabo la auditoría gubernamental con enfoque integral (AGEI), la cual está regulada por la Constitución Política de Colombia y la Ley 42 de 1993, como método para evaluar la gestión fiscal.

Así la define Vásquez (2000),

(...) es la ejecución de un auditaje “total”, es decir la aplicación simultánea a un ciclo, a un proceso, o a una actividad administrativa según el caso, de los distintos sistemas que integran el control de gestión fiscal -control de legalidad, control financiero, control de gestión y de revisión y cuentas- aplicación que se puede efectuar a través de grupos interdisciplinarios de profesionales, o por intermedio de un solo Auditor, encargado de efectuar la auditoría. p. (80).

Por consiguiente la AGEI, es la forma legal de evaluar los diferentes procesos de los entes sujetos al control fiscal. Sin embargo, se debe tener presente que “la auditoría integral no se trata de una sumatoria de la aplicación de los sistemas de Control fiscal, por el contrario, implica la ejecución de un trabajo coordinado que permite la evaluación objetiva e integral de la organización, de sus programas, actividades o procesos.” (Contraloría General de la República, citado en Vásquez, 2000 p.80), con el fin de brindar al Estado y a la comunidad la información pertinente y de buen juicio acerca de la gestión del patrimonio público.

La AGEI, actúa bajo la estructura de un programa de auditoría denominado AUDITE, el cual en la actualidad está en su versión número 4.0. Este programa, es una herramienta, una guía, de gran importancia; debido a que permite que los diferentes entes de control fiscal a nivel territorial, lo puedan adaptar a sus diferentes características y necesidades. En su función de ejercer e informar, un seguimiento eficiente, oportuno y homogéneo sobre los recursos y bienes públicos.

ADAPTABILIDAD DEL AUDITE 4.0 A LAS NECESIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN.

La guía de Auditoría Gubernamental conocida como AUDITE ha tenido diferentes versiones, en donde cada vez se impulsa un mejoramiento continuo y trata de vincular las mejores prácticas de Auditoría, esta última se logró gracias a la integración de las distintas dependencias de la Contraloría General de la República (CGR) con los representantes de la firma internacional Ernst & Young Ltda., encargada de adelantar el proceso de actualización. Los intercambios conceptuales que se realizaron a través de mesas temáticas; y el análisis, revisión temática y técnica de un grupo de apoyo; brinda la garantía de la seriedad del trabajo y que las mejoras se encuentran enmarcadas en estándares de calidad y prácticas líderes de auditoría.

El resultado de dicho trabajo arrojó la actualización y mejoramiento de la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite, para avanzar a la versión 4.0 en una serie de aspectos de las cuales se hará síntesis a partir del documento que presenta la nueva versión.

La evolución de su estructura fue el primer punto a tratar hacia un sistema de módulos interrelacionados, alrededor de la columna del proceso auditor, constituida por sus fases de planeación, ejecución e informes.

Reducción a dos modalidades de auditoría; la regular y la especial, tomando como línea de auditoría un punto fundamental como lo es el seguimiento de los planes de mejoramiento, para lograr una labor mucho más óptima en cada nuevo proceso.

Memorandos de encargos de auditoría diseñados y estandarizados al igual que una fase de planeación más robusta en donde se evaluará en el contexto de las prácticas líderes, aspectos como lo son el sistema de control interno desde su concepto y operatividad; identificación y valoración de riesgos; matrices de riesgo por proceso y transacción; diseño y ejecución de pruebas sobre controles claves de los procesos; complejidad de la tecnología de información; materialidad y representatividad de las cuentas, áreas, procesos y procedimientos de los sujetos de control; líneas de auditoría definitivas durante la fase de planeación con un enfoque basado en riesgos.

Todos estos aspectos permiten determinar una verdadera estrategia de auditoría en pruebas de controles o pruebas sustantivas, que se plasman en el memorando de planeación y sirven de manera idónea como carta de navegación de la fase de ejecución, sobre todo por la parte de la evaluación de los riesgos en donde se debe evaluar la incidencia de riesgos como actuaciones irregulares en la gestión de las entidades y dependencias auditadas.

Una fase de ejecución ligada a la estrategia de auditoría y a la medida de las líneas de auditoría con actividades focalizadas. Una fase de informe con mayor enfoque y precisión a los diferentes productos de informes de auditoría de la CGR, por lo que se incorporan en esta fase: Modelos de las estructuras y contenidos de los informes de auditoría, acordes con el procedimiento de evaluación llevado a cabo en las fases del proceso auditor; Diagramas de flujo descriptivos por tipo de informe, sobre las diferentes actividades que deben surtir para la obtención de los informes preliminares y finales; los componentes de la gestión y la opinión de estados contables se consideran y califican simultáneamente, manteniendo la matriz para el fenecimiento; actualización del concepto de los criterios por componente y ponderación para la evaluación de la gestión; asignación de porcentajes estándares para los tiempos de ejecución de cada fase de la auditoría, así: Planeación: 30%, Ejecución: 50%, Informe: 20%.

Otros aspectos cambiantes de la versión 4.0 es la Estructuración y Actualización de la Administración, la articulación del contenido temático, la estructuración de los papeles de trabajo, Evaluación y

Administración del Riesgo del Proceso Auditor; sin embargo, este último no está enfocado en los riesgos de la gestión de las entidades auditadas, sino en las diferentes situaciones que pueden interferir en el desarrollo óptimo del proceso auditor en su aseguramiento de la oportunidad y cumplimiento.

Finalmente se hizo una actualización de las normas y actualización de los procedimientos especializados. Todo lo anterior en espera de que la Contraloría General de la República y por ende la CGM alcancen los beneficios esperados, que son:

- Aumento de la eficiencia del proceso auditor, mediante la fase de planeación exhaustiva, una fase de ejecución más corta cuando aplique la prevalencia de las pruebas de controles sobre las sustantivas, y disminución de tiempos y minimización de errores en los resultados de pruebas sustantivas.
- Mejora en la eficacia.
- Un proceso auditor alineado con buenas prácticas y finalmente un modelo de sostenibilidad que facilita la actualización y mejoramiento continuo del AUDITE.

Es importante resaltar que este nuevo Audite 4.0 es adaptado a las necesidades de la Contraloría General de Medellín y tienen tres modalidades; las dos contempladas en el audite 4.0 (la regular consistente en fenecer la cuenta y la especial donde parte, un área o proceso crítico merezca atención) y el informe especial, el cual se realiza en un mínimo tiempo de programación y de resultados inmediatos, esta es una modalidad simplificada que no obedece a la última versión del Audite 4.0.

Además, la CGM se adapta en su ejercicio fiscal y proceso de auditoría, a las necesidades internas y externas a ella, siendo consiente de los cambios coyunturales y nuevas realidades de las entidades o dependencias controladas.

ORIENTACIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL (AGEI)

La Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral (AGEI), a través de su programa Audite 4.0. se lleva a cabo, cuando se aplica el control fiscal y con este la aplicación del control de gestión. Esta auditoría se ha ejecutado con una tendencia enfocada en mostrar el examen al uso del erario público, centrándose en la evaluación del rendimiento financiero y presupuestal. Como ya se ha hecho mención en los capítulos anteriores la auditoría gubernamental con enfoque integral (AGEI), le permite a la Contraloría General de Medellín, evaluar los resultados de la aplicación de los principios, en los cuales se fundamenta la gestión fiscal, como lo son la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de costos ambientales. Dicha auditoría se realiza con el fin de evaluar los diferentes procesos y actividades de los entes sujetos al control fiscal, de la Contraloría General de Medellín; para identificar si cumplen los mencionados principios al aplicar los recursos públicos en las diferentes actividades que realizan.

Por consiguiente, es por medio de la AGEI que se evalúan los sistemas del control fiscal y se determina el manejo de los bienes, realizando un análisis de cada uno de ellos. En el caso del sistema de rendición de cuentas, cada uno de los entes sujetos al control fiscal.

Como lo señala la contraloría general de Medellín (2007, Enero). Sistema de rendición de cuentas e informes para el municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas. Resolución No. 005. Extraída el 15 de agosto de 2011 de.

http://www.chec.com.co/drupal3/files/201_SISTEMA_RENDICIN_DE_CUENTAS_E_INFORMES_PARA_EL_MUNICIPIO.pdf

El Municipio de Medellín, sus entidades descentralizadas, empresas de servicios públicos domiciliarios con participación de recursos públicos en todas sus formas, órdenes y niveles; instituciones educativas públicas y

particulares que administren fondos y bienes de carácter municipal. Presentan ante el Contralor General de Medellín, a través de este sistema de rendición de cuentas, una cuenta consolidada, con el fin de evaluar la gestión fiscal de los mismos. Basados en la información de dicha cuenta, se verificara el cumplimiento de los principios del control fiscal, y de acuerdo a los resultados de esta revisión se informara si se procederá a fenecer o a no fenecer la cuenta, dependiendo si encuentran o no irregularidades en esta.

En cuanto la evaluación de los sistemas financiero y legal, se verifica, a partir del cumplimiento de la información de tipo financiero y presupuestal. En el sistema financiero se pide y se examina, la información de los diferentes estados financieros, principalmente los básicos, sus notas, y el informe del Revisor Fiscal, especialmente para aquellas empresas de economía mixta, también se realiza una evaluación del control interno. En cuanto a la información presupuestal se mira la aprobación y modificación de los diferentes presupuestos asignados a estas entidades.

Cuando se observan los métodos y procedimientos que utiliza la CGM, para realizar la AGEI, se identifica una gran preocupación y marcada inclinación por evaluar la viabilidad financiera y presupuestal, mientras que los métodos con los que se aplica el sistema de control de gestión, debido al modelo estatal de control fiscal, van encaminados a examinar la formulación y ejecución de planes, tales como:

El de desarrollo, de acción, el indicativo, el de negocios, el estratégico, revisión de información contractual y la gestión ambiental, dependiendo del objeto social que desarrolla la organización. Hay un enfoque hacia la evaluación de la eficacia de las instituciones en cuanto a resultados, observando que existan dichos planes, más no un examen para analizar la eficiencia al desarrollar las diferentes actividades, que ejecutan con miras a lograr sus diferentes objetivos organizacionales.

Sí durante la AGEI se llegan a identificar como expresa la contraloría general de Medellín (2007, Enero). Sistema de rendición de cuentas e informes para el municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas. Resolución No. 005. Extraída el 15 de agosto de 2011 de.

http://www.chec.com.co/drupal3/files/201_SISTEMA_RENDICIN_DE_CUENTAS_E_INFORMES_PARA_EL_MUNICIPIO.pdf

Deficiencias administrativas al evaluar la gestión de la entidad, siempre y cuando no exista violación a los principios del control fiscal, se indica a la administración que aplique los respectivos correctivos por medio de un plan de mejoramiento, el cual es comunicado a la oficina de control interno de la entidad para que realice el correspondiente seguimiento. Cuando la CGM evalúe el sistema de control interno verificará el cumplimiento de las deficiencias de acuerdo al plan de mejoramiento que ella propuso.

Pero esto no garantiza que estas entidades desempeñen sus funciones optimizando los recursos públicos, porque las auditorias que evalúan la gestión no tienen establecidos indicadores que permitan identificar si dichos entes son eficientes y eficaces.

En la práctica, en el modelo, se puede hablar de una excepción, y es la evaluación del sistema de control de gestión realizado a empresas de servicios públicos domiciliarios, puesto que en esta mide la eficiencia y eficacia, debido a que se evalúan los indicadores de gestión, ya que bajo la Ley 689 de 2001, como se indica en el Título III, Capítulo I de ésta Ley. Se obliga a este tipo de entidades a establecer un control de gestión y de resultados implementando indicadores de gestión, los cuales dan cuenta de la eficiencia y eficacia al desarrollar sus actividades económicas. Por lo tanto la CGM evalúa dichos indicadores para este tipo de empresa, ya que Ley los obliga a hacerlo. Prácticamente, es la única que dentro del informe de gestión fiscal que la CGM presenta a los diferentes usuarios, tiene establecido la vigilancia de los indicadores de gestión, puesto que a las demás instituciones que manejan recursos públicos se les hace un seguimiento al cumplimiento financiero, presupuestal y de revisión de planes administrativos, se revisan de forma los indicadores de gestión.

Olvidando la importancia de evaluar a través de dichos indicadores, la gestión de los recursos midiendo la eficiencia del personal, los insumos, las máquinas, los equipos, el tiempo, los costos y gastos, además de

la calidad con que estos se manejan, es decir la eficacia. No centrarse en una revisión desde el punto de vista financiero y presupuestal, también realizar una adecuada medición de la gestión con la implementación de indicadores adecuados y oportunos con los cuales se detecten irregularidades en el manejo de los recursos, desde el nacimiento de su aplicación, es decir, desde el inicio de los procesos donde estos son aplicados.

Como lo indica Vásquez, 2000

“(…) los objetivos de la auditoría deben orientarse no sólo a salvaguardar los recursos del erario público, sino a mejorar, a través de la labor de control que se ejerce, los niveles de eficiencia y efectividad de la administración. De esta forma las Contralorías deben convertirse en verdaderos organismos de apoyo –sin entrar en el concepto de co-administración de la labor desempeñada por las organizaciones del Estado, para mejorar la prestación de los servicios y actividades a su cargo y reducir los niveles de defraudación que puedan existir al interior de las entidades públicas” p. (85)

Se resalta así la importancia y responsabilidad que debe tener la CGM, la cual debe profundizar en la aplicación del control de gestión a las entidades sujetas al control fiscal, y no solo enfocarse en un examen, con enfoque en la evaluación presupuestal y financiera. Concluyendo así que el modelo de control de gestión en la actualidad posee limitaciones para detectar actos irregulares en el manejo de los recursos públicos.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Con la finalidad de identificar sí el control de gestión, como sistema del control fiscal que ejerce la CGM, posee limitaciones para la detección de actos irregulares, se procedió a aplicar instrumentos como la encuesta y la entrevista, las cuales han sido clasificadas en forma cualitativa a través de preguntas abiertas, como también de manera cuantitativo que requiere ser medido a través de un indicador. Todo esto, para que los encuestados y entrevistados pudieran aportar su conocimiento y así identificar las limitaciones del modelo de control de gestión de la CGM, para la detección de irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

La población para realizar la investigación, fueron profesores y funcionarios de la CGM. La técnica de muestra es de tipo no probabilístico y de carácter intencional; por la conveniencia en la facilidad de obtener la información. Por tanto la muestra son abogados que fueran profesores de la Universidad de Antioquia, especialistas en el sector público, funcionarios de la CGM que aplican el control a la gestión y profesores de contaduría pública de las universidades de Antioquia, Autónoma, Medellín, y Luis Amigo; de los cuales tuvieron dominio en el tema de control fiscal.

Los profesores serían sometidos a una entrevista previa con el fin de identificar su conocimiento respecto a la problemática planteada en esta investigación, dados sus dominios en el área de control de gestión en el sector público. Después, se buscó tener un acercamiento con profesores de varias universidades de la ciudad pero fue muy difícil tener contacto, por tanto sólo respondieron al llamado y fue posible tener comunicación con profesores de contaduría pública de la Universidad de Antioquia, los cuales organizaron su agenda para aplicar el instrumento a la mayor brevedad de tiempo.

Inicialmente se había proyectado realizar la encuesta y la entrevista para los funcionarios de la CGM, pero dados los inconvenientes para realizar la entrevista a cada uno de ellos, dada sus múltiples ocupaciones, en especial la preparación del informe de gestión del Contralor General de Medellín en el periodo 2008-2011. La aplicación de los instrumentos se tornó lenta y con varios impedimentos, por tal razón no fue posible ejecutar la entrevista a todos los funcionarios, puesto que era necesario esperar a que ellos incluyeran en su agenda atenderlos a la atención al equipo de investigación. Estos hechos hicieron, que se tuviera que agrupar tanto las preguntas de la encuesta como las de la entrevista en un sólo formato, para que la investigación no quedara incompleta.

El personal asignado por la Subcontraloría de la CGM, para responder la encuesta, son profesionales que ocupan los principales cargos, en cuanto a la aplicación del control de gestión, como sistema del control fiscal. Se acordó con los funcionarios enviar la encuesta vía correo electrónico, a ellos les pareció que era lo más adecuado dada la urgencia del grupo de investigación y la agenda tan apretada de ellos en su cotidianidad.

Por las características de la muestra, es decir, por los pocos encuestados, los resultados pueden mostrar pequeños sesgos, pero dicha muestra fue la más idónea para percibir la información.

Una vez aplicados los instrumentos, se examinó la forma de organizar los resultados, para así identificar los diferentes hallazgos. Se clasificaron las preguntas de acuerdo a las variables de indagación de la investigación, como lo son: La eficacia, en la cual se evalúan los métodos y procedimientos, la eficiencia donde se da cuenta del manejo de recursos, la formación de los funcionarios, la independencia entre

actores, que intervienen en la aplicación del control de gestión, la permanencia de estos en los cargos, y por último una evaluación de la aplicación del control de gestión para la detección de irregularidades en el manejo de erario público. Con esta clasificación se realiza un análisis del contenido de las diferentes respuestas, para así, ir identificando el logro de los objetivos propuestos en la presente investigación.

METODOS, METODOLOGÍAS Y PROCEDIMIENTOS.

Es de gran importancia para esta investigación, identificar los diferentes métodos y procedimientos, con los cuales la CGM aplica el control de gestión como sistema del control fiscal, que ejerce esta entidad a los entes que administran recursos públicos.

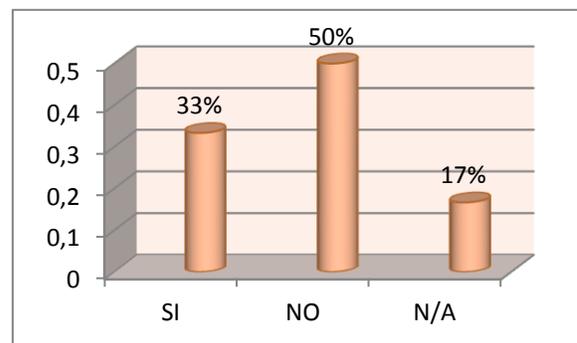
Todos los encuestados asemejan su respuesta, al identificar que el tipo de modelo de control de gestión, que aplica CGM en la actualidad, es la guía de auditoría gubernamental con enfoque integral (AGEI), en su versión 4.0. Como lo aclara el funcionario Gabriel Jaime Puerta del área de planeación, el cual afirma, que la aplicación del modelo de control fiscal, y a través de este el control de gestión; que aplica la Contraloría General de Medellín está fundamentado en la Constitución Política de Colombia de 1991, la ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y el artículo 4.1 de la Contraloría General de la República para el ejercicio del control fiscal. Dicho modelo lo complementan la Ley 489 de 1998, la Ley 872 de 2003 por la cual, se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios, los sistemas de gestión, la norma ISO 9001:2008, la NTC GP 1000, (normas técnicas de calidad de gestión pública) y el MECI 1000:2005.

Para reconocer limitaciones en el modelo de control de gestión, es pertinente precisar sus objetivos y tener claridad sobre sus alcances, bajo los conocimientos de los encuestados; principalmente de los funcionarios, ya que ellos son los que están en permanente contacto con el ejercicio del control de gestión. El total de las personas encuestada, interpreta dicho objetivo como la evaluación y vigilancia de la gestión fiscal, de acuerdo con la constitución y la Ley. De entes como: La Administración Municipal, las organizaciones descentralizadas en todos sus grados y niveles, y de los particulares que administren recursos públicos de carácter municipal. Bajo los principios y sistemas, que contemplan la administración pública y las leyes fiscales.

Identificados así, los objetivos, regulados por las diferentes leyes; es oportuno señalar, si estos se logran alcanzar.

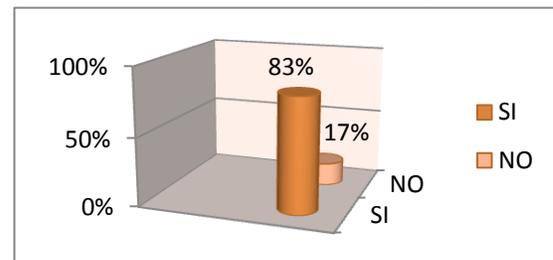
Bajo los diferentes criterios de los encuestados, un 33% de ellos cree que el objetivo del control de gestión, aplicado por la CGM se alcanza a cumplir.

Debido a que se presentan informes a los diferentes usuarios, en los cuales se indican los resultados de la aplicación del control de gestión, como sistema del control fiscal; y se evalúa el cumplimiento de sus principios. Resaltan, que en el cumplimiento de los objetivos, hay mayor participación y control social, en pedagogía del ejercicio del control y en beneficios fiscales. De otro lado un 50% cree que no se alcanza dicho objetivo, puesto que consideran que este no está bien definido, para medir la gestión, en los diferentes entes. Sin embargo un 17% de la población encuestada no tiene claridad, acerca de sí el objetivo se logra o no alcanzar. Dados estos resultados, se identifica que el objetivo del modelo no se logra cumplir.



En esta investigación se ha considerado que es relevante, saber si existen otros modelos de control de gestión, permitidos estatalmente, con el fin de comparar su aplicación y así determinar o tener una idea, de la calidad de los resultados del modelo que actualmente aplica la CGM. Con la intención de comparar su labor, saber si toman ejemplos de otras aplicaciones y miden posibles fortalezas o amenazas, las cuales se pueden encontrar al comprobar la eficiencia y eficacia, del manejo de los recursos públicos, de los entes sujetos al control fiscal de esta institución. Es por ello que se ha consultado a los diferentes funcionarios y profesores, si conocen otros modelos en el cual se aplique el sistema de control de gestión.

De los cuales, como se puede apreciar en el gráfico, el 83% afirmó tener conocimiento de la aplicación de otros modelos de control de gestión. Entre ellos están: Excedente de Productividad Global, Rentabilidad Pública, Rentabilidad Social, control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación) Héctor Sanín Ángel, CEPAL – ILPES. Las similitudes que los encuestados logran apreciar son diferentes por tal razón es pertinente mencionarlos uno a uno. En cuanto a los docentes creen que las otras contralorías manejan el mismo modelo.



El encuestado N° 1 cuyo cargo es profesional universitario dice que las similitudes son en cuanto a la evaluación de la eficiencia, eficacia, resultados e impacto y que se diferencian en el rigor como desarrollan y aplican la medición de estos conceptos, siendo en algunos casos más técnicos.

El encuestado N° 2, cuyo cargo es profesional universitario, señala que más que modelos son metodologías con los cuales se busca medir la eficiencia, eficacia y la equidad de manera global en una entidad, con fundamento en la información financiera. Y que la metodología que el usa en la CGM, audite 4.0, es más de verificación del cumplimiento y una evaluación de forma de la gestión, y que no existe un pronunciamiento concreto sobre los principios de eficiencia, eficacia y equidad.

Mientras que el funcionario, el encuestado N° 3 asegura que los módulos que el utiliza en la CGM son los mismos que se utilizan a nivel nacional, y son implementados a partir de los desarrollos científicos adoptados por la Contraloría General de la República y mejorados y adoptados por la filosofía que maneja la CGM del “Control proactivo”.

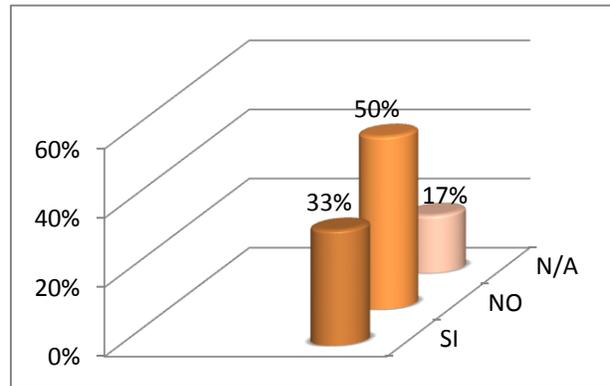
Por último, se encuentra la opinión del encuestado N° 4, cuyo cargo es profesional universitario 2, ella conoce la metodología que ejercen otros entes denominada responsabilidad social, en la cual identifica que la eficiencia en el ente territorial se analiza a través del enfoque de la eficiencia social, la cual se construye a partir de las cifras contables contenidas en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social (EAFES). Se entiende por ésta, la capacidad que tiene el ente territorial para aplicar de manera efectiva los recursos en el cubrimiento de las necesidades de la población, con base en el nivel de ingresos de que dispone. Al medirse la capacidad de aplicación de los recursos, determinando su mejor uso, se estará midiendo la eficiencia de la gestión en el corto plazo. Y que esta metodología no está contemplada en el Audite 4.0., que es la que utiliza la CGM. En cuanto a la Equidad –Entes Territoriales, dice que desde la rendición de la cuenta (Contratos por proyectos), se está solicitando a que comuna o corregimiento va la inversión para así determinar la equidad de los recursos públicos. Y para la Eficacia – Evaluación del Plan de Desarrollo y/o Estratégico, el audite 4.0 esta sólo a cumplimiento de mates [formas], y no está enfocado a los resultados y el impacto cuando estos sean aplicables.

Ya identificadas las similitudes y diferencias del modelo de control de gestión que aplica la CGM respecto a otras modelos que evalúan el control de gestión, se pasa a dar reconocimiento de si dicho modelo

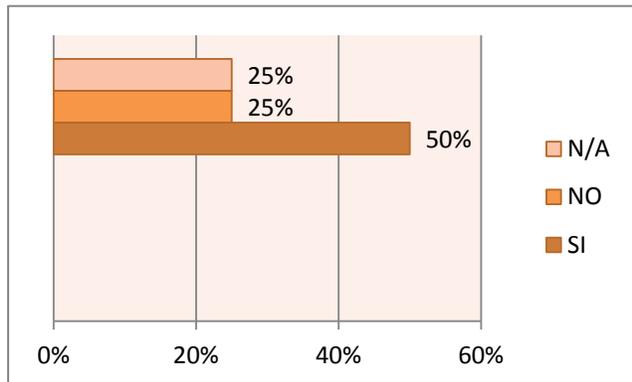
permite evaluar adecuadamente y analizar oportunamente la eficiencia y la eficacia con las cuales se han aplicado los recursos públicos por los entes que administran dichos bienes.

Un 50% de la población encuestada asegura que bajo el modelo actual de la CGM, no se permite evaluar y analizar adecuada y oportunamente la eficiencia y eficacia del sistema de control de gestión, aplicado a los entes que manejan recursos públicos. Porque los aspectos que se evalúan no muestran de manera concreta la eficiencia, eficacia y equidad de las empresas que se auditan. Un gran porcentaje de la evaluación se concentra en la verificación de aspectos de forma como la formulación de planes e indicadores. Por el contrario, un 33%, cree que sí lo permite, y sí se evalúan adecuadamente; porque se utilizan procedimientos técnicos, criterios objetivos, que no dependen de la persona que evalúa, además dicha evaluación se hace con independencia.

También este 33% de los encuestados, afirma que se analizan oportunamente porque se aplica el control posterior después de cada actuación administrativa y no al finalizar el proceso, lo que facilita la aplicación del control de advertencia o control preventivo. Agregado a esto, opinan que el modelo es completo, objetivo y razonable; puesto que logra evaluar todos los componentes, elementos, principios y subsistemas de la gestión que realizan los sujetos auditados, para luego proceder a dictaminar y fenecer la cuenta.



Por otra parte, un 17%, dice que no es posible dar una respuesta absoluta, debido a que en las operaciones contractuales enmarcados en los proyectos, si se puede determinar la eficiencia y eficacia con los cuales se han aplicado los recursos públicos (Artículo 14 de la Ley 42 de 1992). Sin embargo es a nivel global, es decir la gestión de la entidad como tal (territorial) (Artículos 12 y 13 de la Ley 42 de 1993), no se puede determinar.



Dado que el modelo bajo el cual se aplica el control a la gestión, ha sido identificado como el audite 4.0, ¿Es posible que la adopción y aplicación de éste, permita a la CGM proceder de forma eficiente y obtener resultados oportunos? Ante esto, un 25% de los encuestados cree que Sí, porque se analiza oportunamente y con criterios objetivos, y por consiguiente este es razonable. Mientras que un 50% respondió que con dicho modelo de auditoria, no se permite la aplicación del control a la gestión, y que se pueda proceder de forma eficiente, ni obtener por medio

de este resultados oportunos, porque no existe una metodología que permita medir de manera global la gestión de una entidad, más específicamente los principios de eficiencia, eficacia y equidad. Dichos funcionarios hacen una observación de gran importancia y es que desde la Ley, se propone la aplicación de indicadores de rentabilidad pública, pero en la realidad estos aún no han sido resueltos de manera concreta por el Audite 4.0.

El último 25% no les es posible afirmar un sí o un no, porque consideran que el Audite 4.0, no contempla el análisis de los contratos asociados a los proyectos, donde sí se puede determinar la eficiencia y la eficacia, con los cuales se han aplicado los recursos públicos. Sin embargo la CGM sí adaptó esto, en la evaluación del ente territorial – Municipio de Medellín.

Una vez reconocido el modelo, sus objetivos, y luego de haberlo comparado con otros modelos, e identificar si permite, proceder de forma eficiente al momento de aplicar el sistema de control de gestión. Se debe tener en cuenta que tipo de métodos, metodologías y procedimientos son implementados, y ejecutados en dicho modelo, los cuales contribuyen al alcance de los objetivos que dicho modelo ejecuta.

Al ser los métodos, metodologías, procedimientos técnicos; herramientas fundamentales para alcanzar el objetivo del sistema control de gestión; el cual está enfocado en medir la eficiencia y la eficacia de la aplicación de los recursos, por entes sujetos al control fiscal. Es decir, que a través de su alcance, permite aportar resultados que determinan el manejo de dichos bienes. Por lo tanto, la forma en que estos estén diseñados y sean ejecutados es de gran importancia para vigilar la adecuada aplicación de los recursos públicos, debido a la información que por medio de estos métodos se pueda obtener.

Con lo anterior, los métodos y metodologías que los funcionarios identifican en la función que desempeñan en la CGM son: La guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral 4.0 de la Contraloría General de la República. Bajo las modalidades: Regular, especial, e informe especial. Modalidades sobre las cuales profundiza Gabriel Puerta, el cual labora directamente en el área de gestión organizacional, en la entrevista que se le realizó inicialmente, explica que luego de adaptar el Audite 4.0, a sus necesidades, es decir, lo sintetizan y lo adoptan a sus procesos. Ejecutan las tres modalidades de auditoría anteriormente mencionadas y se refiere a estas indicando que:

La Auditoría Regular: se encarga de fenecer, es decir comunicarle al responsable de la entidad una especie de dictamen fundamentado en el resultado encontrado al analizar la información financiera.

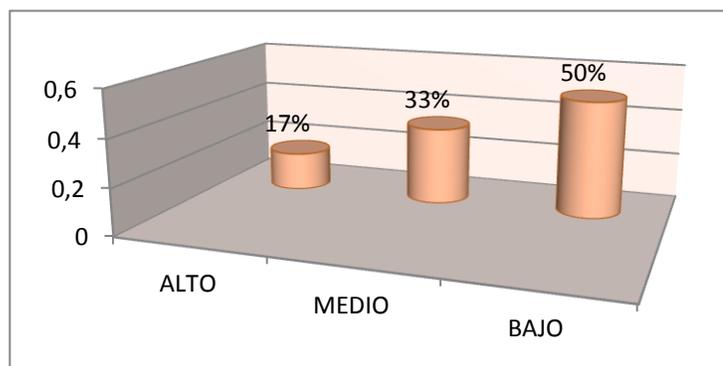
La Auditoría Especial: Consiste en que se audita un área importante. Y responde a una coyuntura, producto de una petición de la comunidad o del Concejo de Medellín. Ejemplo de esto es una noticia de gran impacto donde se procede a realizar una auditoría especial en la organización en cuestión.

El Informe Especial: El cual no está en el modelo audite 4.0. Es una modalidad de auditoría en la cual se realiza en un periodo de mínimo de tiempo aproximadamente no mayor a 15 días, es decir que su programación es inmediata.

Estos funcionarios indican, que la CGM, también elabora documentos de apoyo el cual emplean como instructivo metodológico (en el cual se indica paso a paso, como se hace la auditoria), para aplicar a los procesos, todos no lo tienen pero si la gran mayoría. Uno de ellos es un documento de apoyo a la gestión y a los resultados, expuesto en la Resolución 078 del 18 de junio del 2010, el cual está basado en el programa de auditoría, audite 4.0. Siendo así identificados los diferentes métodos y metodologías para aplicar el control de gestión que aplica la CGM a los entes sujetos al control fiscal.

Con base en el contexto anterior, cabe resaltar en qué nivel dichos métodos y metodologías permiten cumplir con los objetivos del control de gestión para detectar posibles irregularidades en la aplicación de los recursos públicos.

Por lo tanto un 17% de las personas encuestadas cree que el nivel es ALTO, un 33% indica que es MEDIO y un 50% opina que es BAJO, el nivel en que dichos métodos y metodologías empleadas permiten que a través de la aplicación del control a la gestión se puedan detectar irregularidades, en el manejo de los recursos y bienes públicos.



La identificación de los subsistemas, componentes, y elementos del modelo de control de gestión, es necesaria, puesto que a través de estos se puede determinar si el enfoque del modelo permite, evaluar la eficiencia, eficacia y los demás elementos, tal como se describen en el artículo 12 de la Ley 42 de 1993. Para los entes que manejan recursos públicos del Municipio de Medellín.

En este orden de ideas, se identifica que para cumplir los diferentes objetivos, los cuales deben ser alcanzados a través de los diferentes métodos, metodologías y procedimientos establecidos y que se han podido identificar a través de los resultados de la aplicación del instrumento de investigación. Es pertinente conocer cuáles son dichos componentes, elementos y subsistemas que están en el modelo; para así determinar si se toman los conceptos para medir el control de gestión de los entes a los cuales se aplica el control fiscal.

El total de los funcionarios encuestados afirma que en la actualidad los componentes, elementos y subsistemas que ellos conocen y logran distinguir en su labor al aplicar el control de gestión a las diferentes instituciones son:

COMPONENTES:

Gestión misional.
Gestión en los Recursos Públicos.

ELEMENTOS – SUBCOMPONENTES:

Gestión misional:

Negocio Misional (Planes, Programas, Proyectos, Procesos)
Gestión Talento Humano.
Gestión Ambiental.
Cumplimiento Plan de Mejoramiento Único.
Evaluación Sistema de Control Interno.

Gestión en los Recursos Públicos:

Gestión Contractual.
Gestión Presupuestal y Financiera.

SUBSISTEMAS - CRITERIOS:

Gestión misional:

Negocio misional (Planes, Programas, Proyectos, Procesos)
Adecuación Misional.
Cumplimiento metas Plan de Desarrollo y/o Planes del Sujeto de Control.
Evaluación de Indicadores de Gestión.

Gestión Talento Humano:

Cumplimiento normativo.
Gestión para desarrollar las competencias del talento humano.
Contratación de prestación de servicios personales.

Gestión Ambiental:

Verificación de la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

Evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y el medio ambiente.

CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO ÚNICO –EFICACIA

Evaluación Sistema de Control Interno – SCI:

Evaluación del Riesgo de Control.

Evaluación de la Operatividad del SCI.

Evaluación Conceptual del SCI.

GESTIÓN EN LOS RECURSOS PÚBLICOS – ENMARCADOS EN LOS PROYECTOS Y/O PROCESOS

Gestión Contractual:

Cumplimiento de la normatividad en la contratación.

Cumplimiento de la programación contractual.

Cumplimiento de la ejecución contractual.

Liquidación de contratos.

Labores de interventoría y supervisión.

Gestión Presupuestal y Financiera

Gestión Presupuestal:

Programación y aprobación.

Cumplimiento normativo.

Cumplimiento de la ejecución de ingresos.

Cumplimiento de la ejecución de gastos.

Gestión Financiera

Planeación y aprobación financiera.

Cumplimiento de políticas y regulaciones financieras.

Cumplimiento de la ejecución financiera – ingresos.

Cumplimiento de la ejecución financiera - costos y gastos.

Hasta este punto se ha podido identificar el Modelo, sus objetivos, métodos y metodologías de aplicación, también los componentes, elementos y subsistemas que están en su estructura.

Para finalizar la identificación del modelo se aborda el tema de los procedimientos técnicos que se realizan para actuar bajo este patrón.

Por consiguiente, para dar a conocer la estructura de procedimientos técnicos, e identificar aquellos que los funcionarios aplican cuando ejercen el control de gestión, es pertinente identificar la opinión de cada uno de ellos, puesto que todos, desde el área que aplican el control de gestión, utilizan diferentes procedimientos técnicos pero actúan bajo el mismo modelo.

El encuestado N° 3, dice que la estructura de procedimientos técnicos inicia con un memorando de encargo, posteriormente una comunicación al sujeto vigilado sobre el inicio de la evaluación (objetivos, alcance, responsables), luego de que se realice el Memorando de Planeación y Programación de Auditoría, viene la ejecución y por último un informe definitivo. Todos por etapas según el PGA. (Plan general de auditoría). Respecto a esto indica que los procedimientos que el ejecuta en su labor al aplicar el control de gestión a las entidades sujetas el control fiscal, participa en la realización de el Memorando de Planeación, en el cual se definen los objetivos, líneas, procedimientos y criterios, además de fuentes de criterio y cronograma, también ayuda a la realización de verificaciones, contrataciones, análisis. Según lo establecido por las normas colombianas; una vez se obtengan hallazgos o deficiencias, estas se validan en mesa de trabajo y posteriormente se comunican al sujeto vigilando.

El encuestado N° 4, argumenta que en la actualidad, no existe una estructura de procedimientos técnicos para medir la eficiencia, eficacia y equidad, de las entidades que audita la CGM. En cuanto a los principales procedimientos técnicos que ella realiza cuando aplica el sistema de control de gestión, los cuales son una aplicación de los componentes, elementos y subsistema anteriormente nombrados. Este señala los siguientes:

Negocio Misional (Planes, Programas, Proyectos, Procesos): En este procedimiento actualmente no se están aplicando procedimientos técnicos o específicos para medir la eficiencia, eficacia y equidad de las entidades que se auditan.

Gestión del Talento Humano: Los procedimientos consisten en calificar la gestión del sujeto de control frente a los criterios de cumplimiento normativo, gestión para desarrollar las competencias del talento humano y contratación de prestación de servicios personales. Se da un puntaje entre 0 y 100, en la cual cero es totalmente insatisfactorio y 100 satisfactorio, calificación que se obtendrá, en mesa de trabajo, del promedio de la calificación dada por el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal y cada uno de los miembros del equipo auditor. Es importante tener en cuenta en la definición de la calificación, que en algunos casos la gestión del sujeto de control se ve afectada por factores externos que no son de su competencia.

Gestión Ambiental: Los diferentes procedimientos que se fundamentan en calificar la gestión del sujeto de control, frente a los criterios de verificación de la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Cumplimiento del Plan de Mejoramiento Único: Los procedimientos se enfocan en conceptuar sobre la efectividad de las acciones consignadas en el plan de mejoramiento, para ello se debe basar en el resultado de las acciones. Si una acción se califica como efectiva, elimina la causa del hallazgo y/o deficiencia y por consiguiente esta desaparece.

Evaluación Sistema de Control Interno: Para realizar esta evaluación, el modelo permite determinar el grado de confianza que éstos puedan depositar en los mecanismos de control, implementados por el sujeto de control, establecer la profundidad de las pruebas de auditoría y soportar el concepto que se emita sobre la calidad y eficiencia del sistema de control interno.

Gestión Contractual: Después de revisar la muestra técnica de los contratos seleccionados para auditar, se debe calificar sobre el proceso contractual, de acuerdo con los criterios establecidos. Pero no están asociados a proyectos, lo que conlleva a que no se determine la eficiencia y eficacia del proyecto. Dicha

funcionaria considera que una evaluación de la contratación, de forma desarticulada a los proyectos no determina la verdadera valoración de estos 2 principios de la gestión fiscal.

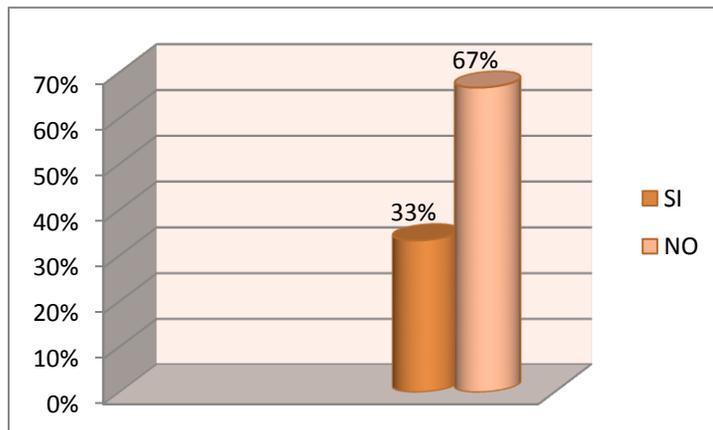
Gestión presupuestal y financiera: Los procedimientos técnicos para evaluar la gestión presupuestal de las entidades, bien sea que reciban recursos directamente del presupuesto del Municipio de Medellín o derivados de su actividad misional, se hace por medio de un examen que debe hacerse de manera articulada e integral con los demás objetivos de evaluación asignados o seleccionados por el equipo, como son los objetivos de evaluación de la contratación, la gestión misional, y la evaluación de los estados contables.

De otro modo, el encuestado N° 2 asegura que actualmente no se están aplicando procedimientos técnicos o específicos para medir la eficiencia, eficacia, y equidad de las entidades que se auditan. Mientras que otro encuestado señala que la estructura de estos procedimientos de la CGM al aplicar el control de gestión es Planear - Hacer- Verificar- y Ajustar (P-H-V-A).

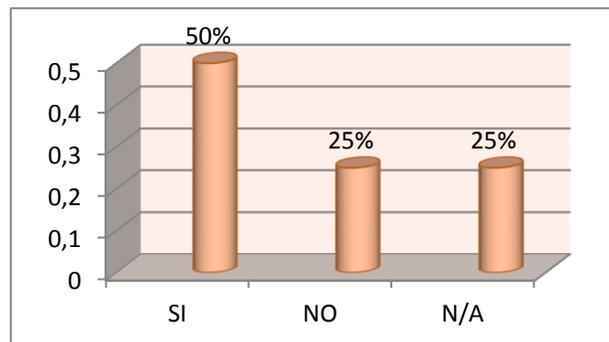
Las personas encuestadas, principalmente los funcionarios de la CGM, han identificado los diferentes procedimientos técnicos que aplican bajo dicho modelo, pero como se puede apreciar, estos no tienen establecido como cumplir la aplicación de un adecuado sistema de gestión a las diferentes instituciones que auditan.

Para fortalecer esta conclusión es apropiado conocer si la población encuestada considera que bajo la aplicación de los ya mencionados procedimientos técnicos, es posible que la CGM ejecute un adecuado sistema de control de gestión como se indica en el artículo 12 de la Ley 42 de 1993. Se evidencia que ante la aplicación de dicho sistema, según las características de la entidad que se audita, se reconocen limitaciones en los diferentes manuales de procedimientos los cuales no permiten ir más allá y detectar irregularidades.

Ante estos interrogantes, un 33% de la población encuestada cree que sí se aplica un adecuado control de gestión con los procedimientos técnicos actuales, responden que estos son estructurados de acuerdo con las últimas técnicas de auditoría, y parten del análisis de riesgos de la organización. En la CGM se posee una adecuada aplicación de estos y son objetivos al aplicarlos. Por el contrario un 67% afirma que mediante este modelo y los procedimientos técnicos que este ente aplica, no permiten realizar un adecuado control a la gestión; puesto que no se está aplicando ningún procedimiento técnico que les lleve a medir los principios de eficiencia, eficacia y equidad, planteados en la Ley 42 de 1993 en el artículo 12.



Ahora bien, como se puede observar en el gráfico, un 50% de los encuestados cree que existen limitaciones en los manuales de procedimientos, lo cual no les permite detectar posibles irregularidades. Mientras un 25% cree que no existen dichas limitaciones y el 25%



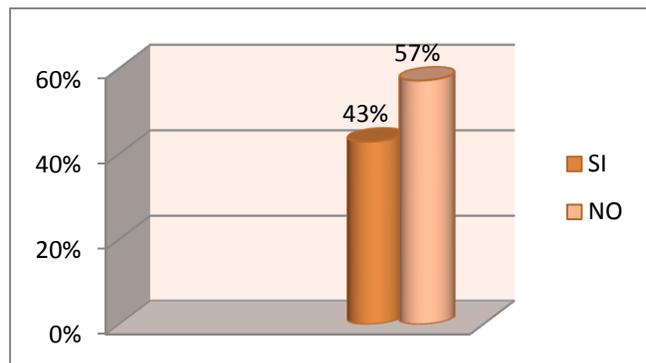
restante no le es posible emitir una opinión. Este interrogante iba dirigido especialmente a los funcionarios de la CGM, con el fin de identificar limitaciones en los procedimientos, que utilizan para evaluar la eficiencia y eficacia de los entes que administran bienes públicos, las cuales pueden llevar a la no detección de irregularidades.

Cumpliendo así con uno de los objetivos al identificar que si existen limitaciones en los procedimientos, también las hay como se ha analizado; en los componentes, sistemas, elementos, métodos, metodologías, en el objetivo del modelo y en el modelo como tal, las cuales no permiten que se aplique un adecuado de control gestión, como sistema del control fiscal que aplica la CGM bajo la ley 42 de 1993.

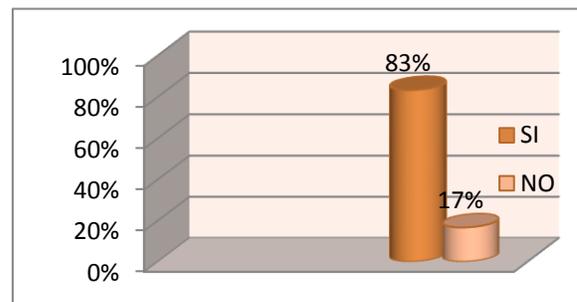
MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

Es de gran importancia conocer y evaluar si los recursos con que cuenta la CGM, para ejercer su función, son suficientes para que esta institución desarrolle todas las actividades, con miras a alcanzar los diferentes objetivos organizacionales, entre ellos aplicar un adecuado control de gestión a los entes sujetos al control fiscal.

Se consultó a la muestra poblacional si ellos consideran que la CGM cuenta con capacidad organizacional para ejercer el sistema de control de gestión. Ante este interrogante, tanto los profesores como los funcionarios arrojan unos resultados expresando así: que el 43% cree que la CGM cuenta con capacidad organizacional para ejercer el control de gestión, y consideran que dicha capacidad es ALTA, mientras el 57% opinan que no es posible que esta entidad tenga suficiente capacidad para ejercer el control de gestión. Argumentando que esto se debe, a que en muchos casos los perfiles de las personas no son adecuados para los cargos que desempeñan, indicando áreas específicas, como la de telecomunicaciones, energía, sistemas y ambiental. Otros señalan que la CGM como ente público posee una estructura burocrática y es por esta razón que su capacidad organizacional es limitada.

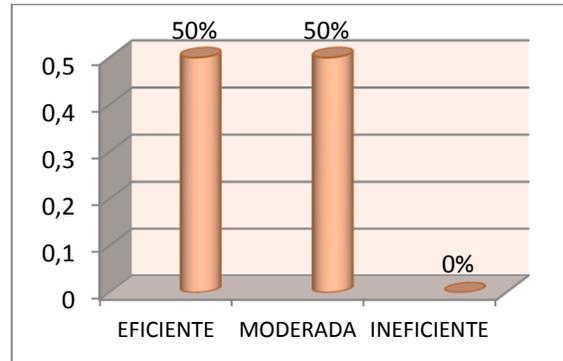
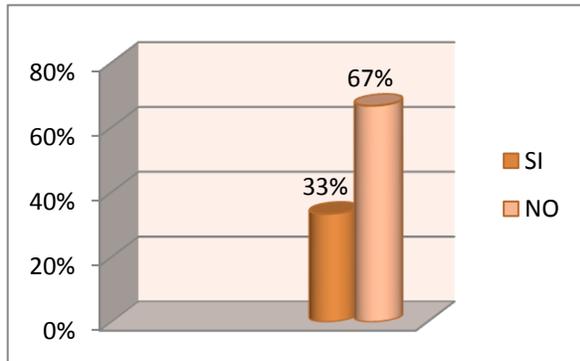


Es clara la importancia de los recursos públicos para aplicar el control de gestión y ante esto el 83% considera que los recursos con los que dispone la CGM, son suficientes para ejercer adecuadamente el control de gestión. Por el contrario un 17% cree que no son suficientes y es una limitación para aplicar en dicho control.



La optimización de los recursos se entiende como una combinación de la eficiencia y la eficacia, y no como un ahorro, ni disminución de bienes, por lo que se podría definir como el método en que la realización de actividades genera mejores resultados. Por tal razón se trata de conocer el manejo de estos recursos durante la aplicación del control de gestión, con el fin de conocer posibles desviaciones, que se traducen en limitaciones para evaluar la gestión de los entes auditados.

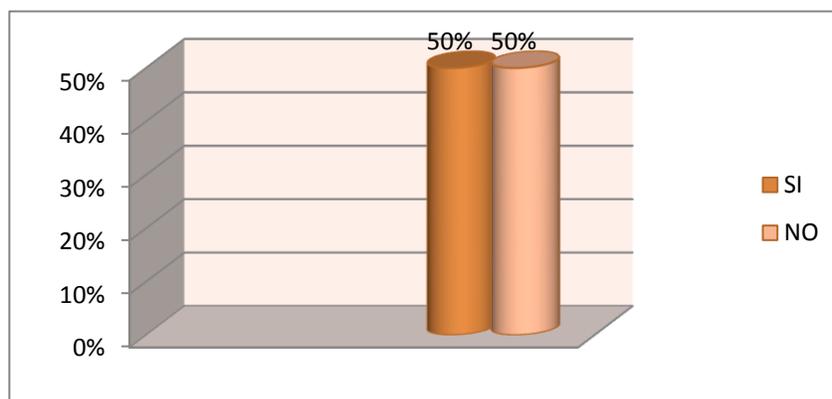
Es así como el 33% de las personas encuestadas considera que en la CGM se optimizan los recursos para aplicar el control de gestión. Sin embargo, un 67% considera que sí existe optimización de dichos recursos. De estos un 50% cree que es EFICIENTE, y el otro 50% restante cree que esta es MODERADA.



FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.

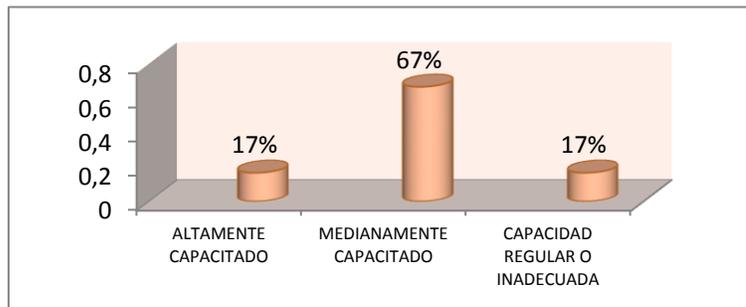
En la presente investigación, se ha traído a consideración evaluar el nivel profesional de los funcionarios que aplican sistema de control de gestión, para así concluir si poseen la capacidad de para realizar la función encomendada.

El 50% del total de los encuestados cree que los profesionales que aplican el control a la gestión a los entes que administran los recursos públicos no poseen la formación adecuada para cumplir con esta misión, contrario a esto, el 50% restante opina que sí poseen todas las capacidades que demandan sus cargos.



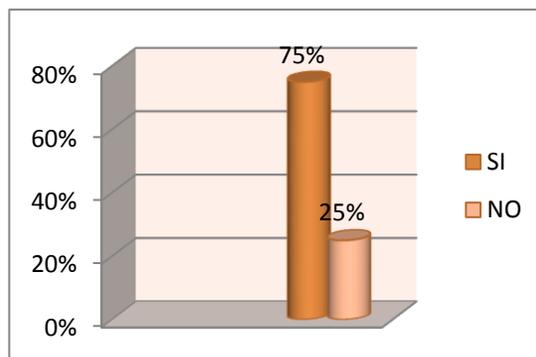
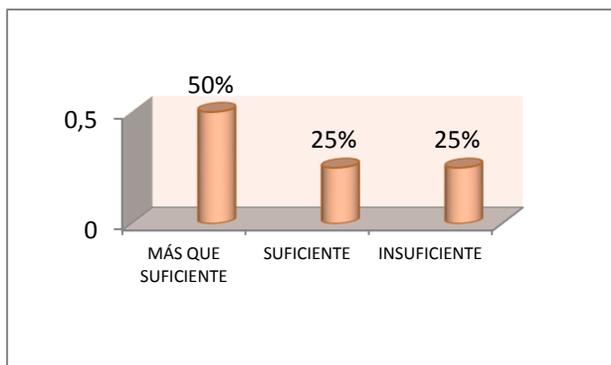
Como se ha venido analizando, lo que se puede presentar es que el modelo bajo el cual ejecutan su función, los limita para desempeñar sus habilidades profesionales, ya que tienen que seguir los diferentes métodos y programas, los cuales no están enfocados en el sistema de control de gestión. Aunque también puede presentarse que no sean eficientes al desempeñar su trabajo, aunque su perfil sea el adecuado.

Todos los encuestados afirman que una formación débil de dichos funcionarios limita el debido ejercicio de la aplicación del control a la gestión. Ante el interrogante que mide el nivel de capacidad que poseen los funcionarios que ejercen profesionalmente el sistema de control de gestión a las empresas sujetas al control fiscal. El 17% cree que dichos funcionarios están **altamente capacitados**, un 67% señala que están **medianamente capacitados**, mientras el 17% restante indica que estos tienen una capacidad **regular o inadecuada**.



El ejercicio del sistema de control de gestión a los entes sujetos al control fiscal por los funcionarios de la CGM, es fundamental para la sociedad. Pues a través de sus capacidades y criterio profesional para evaluar correctamente la gestión de estos entes, evaluando la complejidad de sus procesos y actividades. Sólo así es posible conocer la efectividad de la administración del erario público. Por lo anterior se debe dar importancia no sólo a la formación, sino a la forma, y periodos de tiempo en que dichos funcionarios son capacitados por la CGM para actualizar sus conocimientos y apropiarse de nuevos, para enfrentar la gran responsabilidad que tienen, no solo como funcionarios sino como integrantes de la sociedad.

Un 25% de los funcionarios dice que no le ofrecían capacitación adicional a su formación, que sólo se empezó a recibir en el presente año, y la consideran insuficiente. Sin embargo, un 75% de los funcionarios, considera que la CGM le ofrece capacitación adicional a su formación. Un 50% de ellos considera que dicha formación es más que suficiente para desempeñar correctamente su función. Mientras un 25% opina que esta es suficiente, tal como se puede observar en las gráficas siguientes:



Los profesionales de la CGM encuestados, aclaran que la frecuencia con la cual reciben esta capacitación de acuerdo a la clasificación de evaluación en un 50% dice que la reciben una vez al año, por otro lado un 25% aseguran que entre 1 y 3 veces por año, y el 25% final afirma que esta capacitación la reciben más de 4 veces por año.



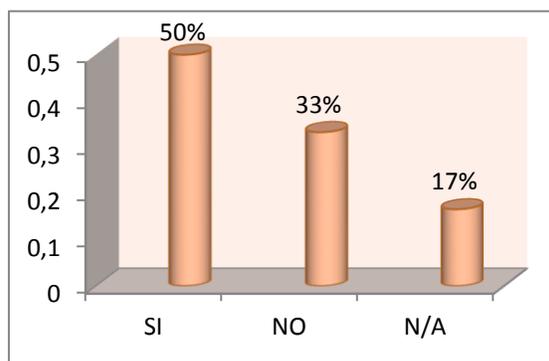
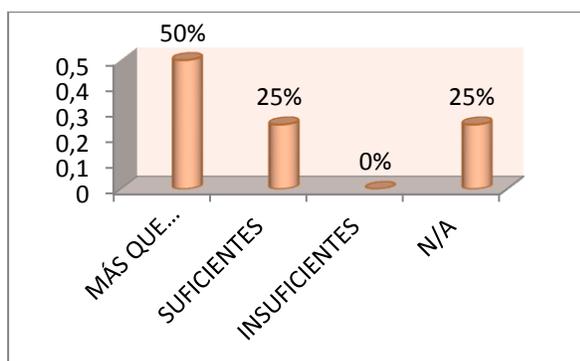
PERMANENCIA E INDEPENDENCIA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA CGM EN SUS CARGOS.

La evaluación de período de permanencia de los funcionarios de la CGM en los cargos que ocupan es una variable algo compleja. Por un lado se considera que la rotación de las funciones es pertinente, puesto que se pueden prevenir posibles actos irregulares que permitan un mal manejo de los recursos públicos, o por el contrario, permitan que las funciones se ejecuten con mayor seguridad dada la experiencia de los trabajadores en el área. Con base en el contexto de la investigación se debe identificar como es la rotación de funciones y, si pueden existir vínculos ente los sujetos que interactúan durante la aplicación del control a la gestión. Preguntas ante la cual los empleados aseguraron que la rotación de funciones se presenta: **Regularmente** un 75% y **Nunca** un 25% así lo expresó.

En cuanto a los vínculos entre sujetos activos y pasivos del control de gestión. Toda la población encuestada opina que no existen vínculos, a la vez el 75 % de ellos no saben si esto es controlado, y de ser así, desconocen cómo se controla. Mientras el 25% indica que si se controla sobre la base de una metodología bien socializada entre todos los sujetos.

Al analizar sí existen medidas efectivas implementadas por la CGM, para garantizar la independencia de los actores que interactúan en el control de gestión ejercido por esta institución, un 17% no emite opinión alguna, un 33% afirma que no, lo que indica que el 50% de los encuestados cree que sí, clasificados de la siguiente forma: un 50% cree que dichas medida son más que eficientes, el primer 25% señala que son suficientes, un 0% que son insuficientes, y el 25% restante no le es posible emitir una opinión al respecto.

Uno de los funcionarios enfatiza en que puede existir en ocasiones un riesgo mínimo, dado que se interactúa con seres humanos y que coincida políticamente con sujetos de su mismo grupo de interés.



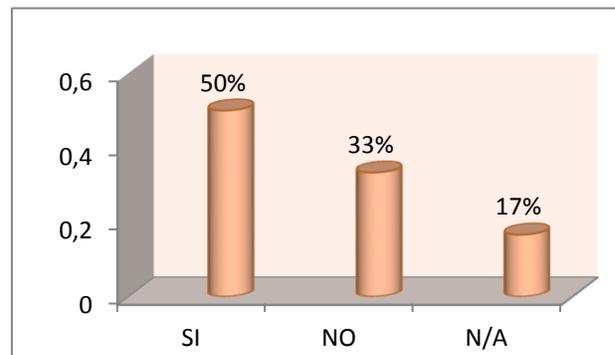
El encuestado N° 4 agrega que ella cree “que la CGM ha realizado una buena gestión, como es el caso en el cuatrienio ha encontrado beneficios del control fiscal valorados (a la fecha no le puedo decir toda vez que se va a dar a conocer el próximo mes por el señor Contralor) que muchos entes de control aún no los han determinado. Además la CGM realiza un control oportuno con las obras civiles”.

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PARA LA DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN EL MANEJO DE ERARIO PÚBLICO.

Al ser el control de gestión el centro de la presente investigación, se busca conocer como este sistema del control fiscal evalúa los diferentes procesos y actividades de las entidades sujetas bajo dicho control. Con el fin de conocer si su aplicación bajo el modelo actual permite detectar irregularidades en la aplicación de los recursos públicos. La idea es identificar dicha aplicación, no desde los resultados, sino desde el proceso donde se inician las actividades que desarrollan los entes que administran el patrimonio público, puesto que es en ellas donde comienza la aplicación de los recursos y uso de los bienes, es decir evaluar la eficiencia con la cual dichas actividades se han llevado a cabo. Sin dejar a un lado el análisis de los resultados a través de la eficacia, tal como se indica en la ley 42 de 1993 en el artículo 12. Así detectar posibles errores, despilfarros, e irregularidades, es decir, todos aquellos hechos que puedan ser detectados al aplicar indicadores de gestión o de rentabilidad pública.

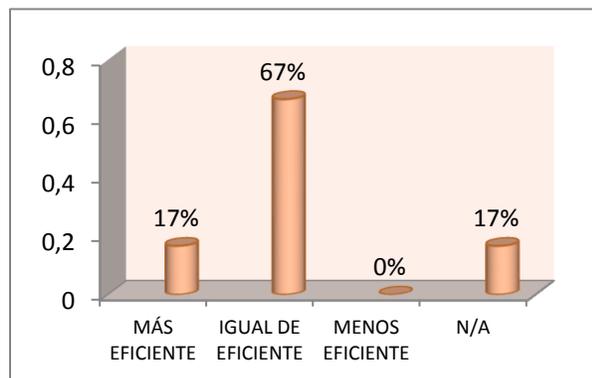
Para describir los aspectos diferenciadores del modelo de control de gestión de la CGM, respecto a las diferentes entidades estatales también sujetas al control fiscal, se consultó, tanto a los profesores como a los funcionarios de dicha institución.

Al consultar al total de encuestados, un 50% dijo que sí conocía los resultados de la aplicación del control a la gestión de otros entes de control a nivel territorial. Por el contrario un 33% señaló que no, y el 17% restante no emitió concepto alguno. Cuando se les pregunto al 50%, de los encuestados que identificaran el departamento o municipio del cual conocían dichos resultados, ninguno respondió ante esta pregunta, pero reconocen que los principales aspectos diferenciadores de la CGM, respecto a otros entes de control fiscal a nivel territorial son: el personal altamente capacitado para el ejercicio del control y el tipo de entidades auditadas (Sujetos de control), las cuales, poseen unas características sin iguales en todo el país, como municipio de Medellín, EPM y todas sus filiales nacionales e internacionales, el Metro de Medellín, ESE, el informe de aplicación. Resaltan que el control de la CGM es más proactivo, abierto, participativo, democrático, y de total garantía, y también la aplicación de la gestión contractual enfocada a los proyectos.



Sin embargo, al medir el control de gestión aplicado por la CGM respecto a otros entes de control municipales, clasificado en niveles como más eficiente, igual de eficiente o menos eficiente.

De las personas consultadas, un 67% de ellos cree que el control de gestión aplicado por la CGM es igual de eficiente que el del resto de las Contralorías Municipales, puesto que todas aplican el mismo modelo y las mismas metodologías. Mientras un 17% cree que es más

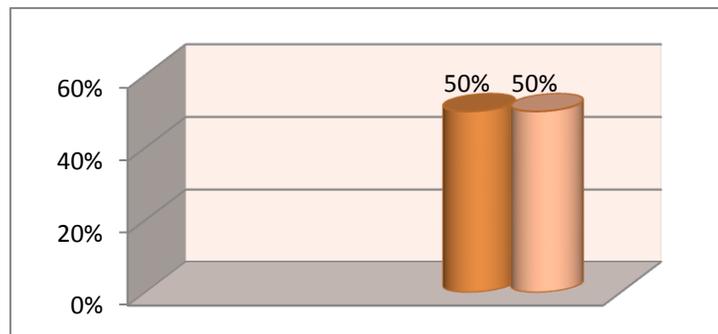


eficiente, porque tiene mejores criterios objetivos, y procedimientos técnicos que le permiten evaluar adecuadamente. El último 17% de los encuestados no le es posible emitir una opinión.

Uno de los motivos principales por los cuales se llevó a cabo esta investigación era determinar cómo se trataban de contrarrestar o detectar las irregularidades en la aplicación de los recursos públicos, las cuales permiten que se den actos de corrupción. Es preciso determinar como la aplicación del control de gestión de la CGM en la actualidad previene este tipo de hechos, o no le es posible hacerlo, o el modelo estatal que este ente aplica, no valora la importancia de aplicar un adecuado control a la gestión de los recursos públicos.

Es así, como nuevamente se les preguntó tanto a los funcionarios como a los profesores, sí ellos creen que en algún proceso de la aplicación del control de gestión, como sistema del control fiscal. ¿Puede presentarse manipulación de la de la información, lo cual no permite detectar actos irregulares oportunamente?

Ante este interrogante el 50% del total de encuestados cree que sí se puede presentar manipulación de la información. Sin embargo, el 50% restante cree que no es posible que se presente manipulación de la información para la detección de irregularidades durante la aplicación de los recursos públicos de los entes que los gestionan.



Para finalizar este análisis, se conocen las principales medidas implementadas a través del sistema de control de gestión o control a la gestión, para mitigar el riesgo de irregularidades en el manejo de los recursos públicos, de las diferentes entidades sujetas al control fiscal de la Contraloría General de Medellín.

Las medidas que identifican los funcionarios de dicha Contraloría, aunque uno de ellos afirmó que las desconocía, son: que existe una presencia permanente, un conocimiento de los riesgos y de la empresa en general, es decir sus antecedentes, la evaluación del control interno, se validan los controles específicos de los procesos a evaluar y se realizan determinadas pruebas; la forma como se contrata y como se paga; que existe un adecuado sistema de rendición de cuentas en línea y una constante verificación del manejo presupuestal, contable y de contratación.

Sumado a esto también realizan otros procesos y actividades de control como: elaboración de mapas de riesgos de las entidades auditadas, revisión de la cuenta de aplicación del sistema de legalidad, controles de advertencia, suscripción de planes de mejoramiento por parte de los sujetos de control. Con las acciones correctivas o preventivas que debe adelantar en un período determinado para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos, deficiencias administrativas y/o fiscales, identificados por la Contraloría General de Medellín, como resultado del ejercicio del proceso auditor, con el fin de adecuar la gestión fiscal a las normas y principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad o mitigar el impacto ambiental.

Después los diferentes equipos auditores realizan seguimiento a los planes de mejoramiento para determinar el cumplimiento de estas.

Así, concluye el análisis de investigación de la problemática abordada, con base en los aportes, en cuanto a experiencia y conocimientos de las fuentes de investigación.

CONCLUSIONES.

Como resultado del análisis de la investigación, y tomando como referente, las respuestas de las diferentes fuentes primarias consultadas, se procede a concluir la problemática abordada, con base, en los hallazgos encontrados para llevar a cabo el control a la gestión de los entes que administran recursos públicos del municipio de Medellín, y teniendo en cuenta que el paso de un modelo de control previo a un modelo de control posterior, no es una limitación para el adecuado ejercicio del control a la gestión como sistema del control fiscal, aplicado por la CGM; debido a que este ente utiliza el control proactivo-preventivo sin ser previo, para así hacer un seguimiento oportuno a la administración de los recursos públicos. Existen limitaciones en modelo actual, de las cuales se lograron identificar las siguientes:

- El objetivo principal del control a la gestión que realiza la CGM es la evaluación y vigilancia de la gestión fiscal, de los entes que administran recursos públicos de carácter municipal de acuerdo con la Constitución y la Ley; pero existen limitaciones en el alcance de este objetivo, puesto que no está bien definido para aplicar el control a la gestión de los entes que manejan recursos del municipio de Medellín.
- Existen limitaciones en los componentes, sistemas, elementos, métodos, metodologías, y en los diferentes manuales de procedimientos técnicos; y al ser estos instrumentos parte de la estructura del modelo, los cuales son necesarios para alcanzar su objetivo, conllevan a que existan limitaciones en el modelo como tal, puesto que dichos instrumentos no están estructurados para aplicar el control a la gestión, ya que no existen instrucciones específicas y adecuadas para medir la eficiencia y eficacia de los entes que administran los recursos públicos, debido a que estas herramientas no permiten que se aplique un adecuado control a la gestión como sistema del control fiscal que aplica actualmente la CGM bajo la ley 42 de 1993.
- La metodología que usa la CGM, basada en el audite 4.0 es más de verificación del cumplimiento y una evaluación de forma de la gestión, ya que no tiene establecidos parámetros concretos para medir los principios de eficiencia y eficacia, a pesar que este lo pueden adaptar a sus necesidades en la aplicación del control fiscal, dicho método no permite medir de forma apropiada el control a la gestión de los entes auditados; siendo estas fuertes limitaciones en el modelo.
- Al comparar los modelos que aplican los diferentes entes territoriales de otros municipios que ejercen el control fiscal, hay diferencias en cuanto a las metodologías establecidas en el modelo, y se evidenció que la gran limitación es que se busca medir la eficiencia y la eficacia con fundamento en la información financiera, ya que no existen parámetros concretos para evaluar el control a la gestión de los recursos, donde se evalúen los principios del control a la gestión de los recursos públicos. Estas limitaciones pueden permitir o permiten irregularidades en el manejo de dichos recursos.
- Se encontró que en las metodologías aplicadas en los modelos de organismos de control de otros municipios, principalmente aquella denominada “Responsabilidad Social” sí, se logran medir y llevar un control sobre la aplicación de los recursos, desde la eficiencia de la gestión, mientras que

el Audite 4.0 no contempla o tiene definido este tipo de evaluaciones, lo cual limita la obtención de resultados efectivos en el control a la gestión que aplica la CGM.

- Bajo el modelo que actualmente aplica la CGM, no se permite evaluar y analizar adecuada y oportunamente la eficiencia y eficacia del sistema de control de gestión, aplicado a los entes que manejan recursos públicos, porque los aspectos que se evalúan no muestran de manera concreta la eficiencia, eficacia y equidad de las empresas que se auditan lo cual limita la evaluación adecuada del control a la gestión.
- Una de las principales limitaciones del modelo de control a la gestión que aplica la CGM, es que se mide la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos de forma global, y no existen parámetros establecidos para utilizar indicadores de gestión como lo señalan los artículos 12 y 13 de la Ley 42 de 1993. Es decir la ley lo exige pero no están adecuadamente instaurados en el modelo; limitación que conlleva a una mayor consecuencia, la cual es no poder detectar irregularidades oportunamente, por estas falencias que se han pasado por alto y son de gran relevancia para evaluar el correcto manejo de los recursos públicos.
- Existen limitaciones en la capacidad organizacional de la CGM para aplicar el control a la gestión, principalmente porque algunos perfiles de las personas que realizan esta función, indican que no están altamente capacitados para evaluar los diferentes procesos de gestión de los entes que administran los recursos públicos, puesto que algunas de estas organizaciones demandan un alto nivel de conocimiento y dominio en los temas de su objeto social. Es evidente esta limitación porque si no se evalúa adecuadamente la gestión, puede conllevar a errores continuos, que permitan unos resultados dolosos en la aplicación de los recursos y peor aún que no son detectados en ninguna etapa de la auditoría.
- Los profesionales que realizan el control a la gestión, aunque su perfil sea adecuado, están limitados para desarrollar sus capacidades; porque deben seguir los diferentes métodos y programas del modelo, los cuales no están enfocados en aplicar correctamente el control a la gestión.
- Los resultados de la investigación demuestran que la CGM cuenta con suficientes recursos económicos para llevar a cabo su función con efectividad, es decir que sus presupuestos y el total de su capacidad financiera no es una limitación para aplicar apropiada y oportunamente el control a la gestión. Sin embargo, la frecuencia con la cual son capacitados los profesionales que aplican dicho control, es insuficiente al ser tan escasa, lo cual es una limitación de gran importancia para la no detección oportuna de irregularidades en el manejo de los recursos públicos.
- El modelo de control a la gestión que aplica la CGM es objetivo, estructurado y razonable pero esta incompleto porque no se mide el control a la gestión de forma adecuada, es decir este se evalúa de forma global y no como una evaluación continua de cada uno de sus procesos y actividades, lo cual es una limitación relevante del modelo porque no le permite detectar oportunamente irregularidades en el manejo de los recursos del municipio de Medellín. Es decir la

principal limitación es que la CGM no aplica ni tiene establecido en su modelo actual, indicadores de gestión o de rentabilidad pública tal como la Ley 42 de 1993 lo exige, para evaluar el control a la gestión de los entes que administran recursos públicos del municipio de Medellín, que le permita detectar oportunamente posibles irregularidades, despilfarros y desviación de recursos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Arredondo, S. A; Betancur, N.G. (2001). *Control previo y control posterior y selectivo de la gestión fiscal en Colombia: Análisis comparativo*. Monografía de grado presentada como requisito para el optar al título de abogados, Facultad de derecho y ciencias políticas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Mira, J. C. Meza, C & Vega, D. (2001). *Control Fiscal en Colombia*. Trabajo de Grado para optar al Título Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Vásquez, W. (2000). *Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Extraído el 09 de Abril, 2011 de http://books.google.com.co/books?id=gA4yAa_7SYgC&printsec=frontcover&dq=control+fiscal&hl=es&ei=dnpmTO7UCYH68AaegpWzBA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false
- Amat, J. M. (2003). *El control de gestión: Una perspectiva de dirección*. Barcelona: Gestión 2000. Extraído el 12 de Agosto, 2011 de http://books.google.com.co/books?id=xINdMKjSX0gC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Pérez, J. F. (2008). *Control de la gestión empresarial*. Madrid: Esic. Extraído el 20 de Septiembre, 2011 de http://books.google.com.co/books?id=4_1XIKljbQC&pg=PA27&dq=control+de+gesti%C3%B3n+y+resultados&ei=zqh-S4WtA5ryyGT38NyeCw&cd=2#v=onepage&q=control%20de%20gesti%C3%B3n%20y%20resultados&f=false
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: FCE. Extraído el 20 de Septiembre, 2011 de http://books.google.com.co/books?id=B-ITXx9DysC&printsec=frontcover&dq=gesti%C3%B3n&hl=es&ei=ZIo0Tee1JIT48Ab8-sicCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CEUQ6AEwBjge#v=onepage&q&f=false
- Colombia, Proyecto Cultural de Sistemas y Computadores S.A. (2007). *Control Fiscal Participativo*. Bucaramanga: RENGIFO Carreño, Ariel Armando.
- Senado de la República Colombia. (2000). *Ley 610*. Extraído el 2 Septiembre, 2011 del sitio Web del Senado de la República: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0610_2000.html
- Senado de la República Colombia. (2000). *Ley 617*. Extraído el 10 Septiembre, 2011 del sitio Web del Senado de la República: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0617_2000.html
- Senado de la República Colombia. (2001). *Ley 678*. Extraído el 19 Septiembre, 2011 del sitio Web del Senado de la República: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0678_2001.html
- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0689_2001.html

[http://www.chec.com.co/drupal3/files/201_SISTEMA_RENDICIN_DE_CUENTAS_E_INFORMES
PARA_EL_MUNICIPIO.pdf](http://www.chec.com.co/drupal3/files/201_SISTEMA_RENDICIN_DE_CUENTAS_E_INFORMES_PARA_EL_MUNICIPIO.pdf)

<http://www.ccc.org.co/gestion-publica/comision-regional-de-moralizacion/>

<http://www.contraloriadem.gov.co/Index.asp>

<http://www.contraloriadem.gov.co/plantillabase.asp?opcionPadre=128&OpcionHijo=131>

[http://www.sinergiainformativa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3788:contraloria-
de-medellin-satisfecha-con-su-gestion&catid=20&Itemid=34](http://www.sinergiainformativa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3788:contraloria-de-medellin-satisfecha-con-su-gestion&catid=20&Itemid=34)