

El efecto potencial de los informes de auditoría en el ciclo de la política pública

Autor: Jhonny Marlon Cárdenas Arévalo¹

Resumen

La formulación y la evaluación de las políticas públicas son procesos de suma importancia para el desarrollo de una nación. Estos requieren de insumos, cuya pertinencia les asegure la efectividad necesaria en la toma de decisiones gubernamentales respecto de su sostenibilidad y en particular de su financiación. Este artículo propone la tesis de que los informes de auditoría fiscal son uno de esos insumos y para ello presenta los resultados del análisis realizado a una muestra de dichos documentos, producidos por los organismos de control fiscal territorial de Colombia. Adicionalmente, se presenta una revisión de los procedimientos existentes que, las autoridades en materia de planeación y hacienda pública, aplican para orientar la financiación de las políticas públicas. Como resultado se encuentra el enorme potencial que tienen los informes de control fiscal, la oportunidad de mejora que el control fiscal tiene en la evaluación de las políticas públicas y la que tiene su proceso de evaluación.

1. Introducción

El desarrollo de una sociedad democrática, enmarcada por un Estado Social de Derecho, está determinado por infinidad de factores y marcado por múltiples parámetros, estos últimos definidos por el mismo grupo social. Entre dichos parámetros se cuentan dos de suma importancia para esta investigación, la forma en que se formulan y se evalúan las políticas públicas y el uso que se hace de los informes resultantes de las auditorías de control fiscal. El objetivo central de este estudio ha sido identificar el grado de usabilidad de los informes de auditoría en los procesos de evaluación o de formulación de las políticas públicas. Para ello se analizaron los informes publicados por las contralorías territoriales, en un mismo periodo de tiempo determinado. Adicionalmente, fueron objeto de estudio, los procedimientos públicos previstos para soportar cada una de las etapas del ciclo de una política pública, publicados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los procedimientos, que emplea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para determinar el presupuesto a invertir en la financiación de las políticas públicas que gerencia cada sector administrativo. Como resultados se puede apreciar la potencial relación que pueden tener los informes de auditoría como insumos del ciclo de política pública.

2. Metodología

Dado que los objetos de análisis de este trabajo de investigación fueron los informes de auditoría de las contralorías territoriales y los procedimientos relacionados con la gestión de las políticas públicas, del DNP y MHCP, la metodología empleada fue un análisis documental de carácter cualitativo.

2.1. Análisis de los informes de auditoría de control fiscal

¹ Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo, asesor en la Auditoría General de la Nación

Para el análisis de la información, se consideró pertinente definir los criterios con los cuales se determina el grado de utilidad de un dato para la evaluación de una política pública. Para definir dichos criterios fueron comparados los establecidos por el DNP (2018) y los definidos por la INTOSAI (2016).

Tabla 1. Comparación entre los principios (criterios) de evaluación de las políticas públicas

DNP		INTOSAI	
Criterio	Descripción	Criterio	Descripción
Eficacia	Definir y cuantificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados.	Eficacia	Cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos.
Efectividad	Evaluar e identificar el grado en que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos (Productos/resultados).	Utilidad	Si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos (resultados) e indirectos (impactos), incluso los no previstos o los involuntarios, así como, por otra parte, las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer.
Productividad y eficiencia	Determinar qué tan adecuado es el proceso de un servicio particular en la tarea de transformar insumos en productos (Producto/insumo).	Eficiencia	Obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
Costo-efectividad	Definir la relación entre el costo promedio y la unidad de resultado final alcanzado.	Economía	Minimizar los costes de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio.
Calidad	No son contemplados.	Pertinencia	Adecuación de sus objetivos a las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige dicha política.

Tomado de: Cárdenas & Rodríguez (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública.

Según el sistema de información de la Auditoría General de la República (AGR), en 2018 la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales realizaron un total de 3958 auditorías.

Para la investigación es relevante saber la cantidad de auditorías realizadas, las políticas públicas evaluadas y su distribución geográfica. Por el carácter cualitativo del análisis, a cada informe analizado se le identificaron resultados relacionados con alguna política pública.

La tabla a continuación muestra la cantidad de auditorías hechas por contraloría y los sectores asociados.

Tabla 2. Auditorías realizadas por las contralorías territoriales en la vigencia 2017.

CONTRALORIA TERRITORIAL	AUDITORIAS POR SECTOR VIGILADO													AUDITORIAS REALIZADAS
	Educación	Servicios públicos	Personería	Control Político	Gobierno /Nivel central	Obras públicas	Salud	Cultura/Deporte	D/lo económico	Social	Ambiente	Movilidad	TIC	
C/marca	2	91	0	0	270	8	57	16	42	4	1	4	1	496
Valle	19	44	2	7	122	7	98	38	5	0	0	7	2	351
Antioquia	3	0	0	0	124	1	97	3	1	1	1	0	0	231
Huila	0	37	0	0	53	0	44	4	6	0	9	11	0	164
Santander	3	19	0	0	62	1	53	3	3	0	0	1	0	145
Cauca	0	24	0	0	96	0	14	6	4	0	0	0	1	145
Risaralda	0	23	12	4	78	1	14	3	3	0	0	0	0	138
Caldas	1	20	0	1	53	2	43	0	8	0	0	1	0	129
Córdoba	2	6	0	0	78	0	33	1	8	0	0	0	0	128
Meta	1	12	0	0	53	4	19	10	9	0	4	5	0	117
Tolima	2	21	0	1	48	0	32	1	2	0	0	0	0	107
Nariño	1	3	0	0	57	0	35	0	1	0	0	0	0	97
Boyacá	0	3	0	0	62	0	17	2	0	0	0	1	0	85
Bolívar	2	0	0	0	45	0	33	1	0	0	0	0	0	81
Ibagué	32	7	1	2	19	6	2	6	2	1	1	2	0	81
B/manga	0	13	1	1	40	3	5	7	2	1	0	5	0	78
Cesar	0	6	1	0	57	0	12	0	1	0	0	1	0	78
Medellín	6	25	1	1	9	8	4	5	3	3	0	9	0	74
Itagüí	24	3	2	2	29	4	4	0	3	0	0	0	0	71
Magdalena	1	1	0	0	28	0	33	1	0	0	0	2	0	66
Pereira	0	4	0	2	32	0	5	7	3	0	0	11	0	64
Caquetá	0	17	0	0	32	0	9	1	1	0	0	1	0	61
Cartagena	13	4	2	2	8	6	2	0	6	0	0	4	0	47
Sucre	0	3	1	0	27	0	13	0	0	0	0	0	0	44
B/bermeja	0	9	5	5	8	5	0	5	0	0	0	5	0	42
Putumayo	1	8	0	0	17	0	9	2	0	0	0	4	0	41
Dosquebradas	0	8	0	1	26	0	0	0	4	0	0	0	0	39
N. Santander	2	3	0	0	25	0	5	1	0	0	0	3	0	39
Quindío	1	4	0	0	13	1	13	1	1	0	0	1	0	35
Manizales	0	2	0	1	10	5	4	1	6	0	0	4	0	33
V/cencio	0	4	1	1	8	3	2	2	2	0	0	4	0	27
TOTAL	116	424	29	31	1589	65	711	127	126	10	16	86	4	3334

Tomado de: Cárdenas & Rodríguez (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública.

2.2. Análisis de los procedimientos relacionados con el ciclo de la política pública

Para desarrollar esta línea metodológica se analizó la caracterización del proceso “Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación” del MHCP, en su versión 6 del 16 de marzo de 2016, cuyo objetivo es:

Gestionar la programación presupuestal de las Entidades Públicas de Orden Nacional no Financieras, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de los órganos y beneficiarios del Sistema General de Regalías, mediante la elaboración de los Presupuestos que respondan a las necesidades de las Entidades y Empresas, la tramitación de su aprobación y la elaboración de los demás instrumentos necesarios para su administración, de tal forma que contribuya al crecimiento económico sostenible con estabilidad y solidez. (MHCP, p.1, 2016)

Por otra parte, se analizaron los procedimientos del DNP para el seguimiento a las políticas públicas, con el objetivo de verificar la posible integración entre actores institucionales y procedimientos.

3. Resultados

3.1. En función de los informes de auditoría de control fiscal

En relación con los criterios de evaluación de política pública, el 90% de los informes utilizó el criterio de eficacia junto con otros criterios, mientras que el 51% respondían solo al criterio de eficacia. Los principios de eficacia y utilidad fueron aplicados en el 30% de los casos.

Frente a la política pública a la que se refiere el informe, el 30% de los informes trataban sobre políticas de buen gobierno o del uso adecuado del presupuesto; el 12% se referían a políticas públicas orientadas a reducir la pobreza; el 11% estaban asociados con políticas sobre acceso a los servicios públicos; en el 10% de los casos se pudo observar auditoría a las políticas ambientales; el 8% tenían relación con políticas de vivienda, tenencia de la tierra y su ordenamiento; el 6% se asociaba con políticas de educación, mientras que la auditoría a políticas de movilidad se evidenció en el 5% de los informes analizados.

3.2. En función de los procedimientos relacionados con el ciclo de la política pública

Por una parte, el procedimiento de Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación del MHCP, contempla la participación de los Líderes sectoriales de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y del DNP, quienes redactan el documento CONPES sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El documento CONPES sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo es utilizado por el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), el Consejo de Ministros y el propio Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES. Estos actores, de carácter estratégico, son quienes determinan la cantidad de presupuesto para cada uno de los sectores administrativos en los que está organizado el gobierno y por ende determinan la sostenibilidad financiera de las políticas públicas que estos agencian.

El DNP, a través de las metodologías de seguimiento a las políticas públicas, garantiza la producción del documento Balance de Resultados, mediante el cual presenta al CONPES, para cada vigencia, los resultados más importantes del gobierno en función de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), compendio de las políticas públicas de dicho gobierno.

Este documento balance de resultados de los indicadores del PND es la base para la elaboración del Informe del Presidente de la República al Congreso de la República, otro actor estratégico para la definición de la Ley de Presupuesto.

Adicionalmente, el DNP produce tableros de control, definidos de la siguiente forma:

(...) son una herramienta gerencial que permite visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades y metas establecidas en el PND, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas, de tal forma que se ha convertido en un elemento fundamental sobre el cual se dan las discusiones al más alto nivel del Gobierno nacional. (DNP, 2018, p. 35)

Los tableros de control deben servir para producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública; para producir alertas tempranas en la consecución de las metas de gobierno; para aumentar la transparencia en la gestión pública y evaluar el desempeño institucional de cada sector para elevar su productividad.

4. Conclusiones

Los resultados de la evaluación de las políticas públicas, que resultan de las auditorías de control fiscal, no son utilizados como insumo para decidir sobre la financiación de las políticas públicas.

Los informes de auditoría de control fiscal, generados por las auditorías a las políticas públicas, son documentos cuya información puede servir de insumo para preparar el documento CONPES, basándose en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Tanto el CONPES como el CONFIS pueden fortalecer el proceso de toma de decisiones, en materia de financiación de política pública, utilizando los resultados del control fiscal.

A partir del valor potencial que tiene la información de los informes de auditoría de control fiscal, sobre el análisis de desempeño de una política pública, es posible plantear un modelo de aprendizaje organizacional, orientado a favorecer la toma de decisiones relacionadas con la definición del Marco de Gasto de Mediano Plazo, es decir, con la financiación de las políticas públicas.

Los actores del modelo son la CGR y las contralorías territoriales, el MHCP, el DNP, el CONPES y el Consejo de Ministros.

La siguiente tabla describe las funciones y responsabilidades de los actores del modelo:

ACTOR INSTITUCIONAL	FUNCIÓN
CGR y las contralorías territoriales	<p>Producen los informes de auditoría, a través de los cuales se identifican las políticas públicas que se ven comprometidas con la auditoría.</p> <p>Presentan los resultados de las auditorías realizadas al sector ejecutivo en el marco de la implementación de las políticas públicas.</p>
Ministerio de Hacienda y crédito Público -MHCP	<p>Recibe y utiliza los informes de auditoría como insumo para identificar los elementos de la política pública cuya financiación ha sido ineficiente.</p> <p>Utiliza los informes de auditoría como criterio para definir el anteproyecto de presupuesto.</p> <p>Elabora una propuesta de financiación de cada política pública, conforme con los resultados informados por los organismos de control.</p> <p>Coordina con el Departamento Nacional de Planeación la elaboración de una propuesta de financiación e implementación de cada política pública.</p> <p>Presenta propuesta de financiación de cada política pública al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.</p>

REFERENCIAS

- Cárdenas Arévalo, Jhonny Marlon y Rodríguez Becerra, Carlos Hernán. (2021). El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública. Auditoría General de la República.
- DNP. (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Portal del Departamento Nacional de Planeación : https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politiclas_Publicas.PDF
- INTOSAI. (Julio de 2016). Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas. Recuperado el 1 de noviembre de 2018, de Portal de la INTOSAI: <http://www.intosai.org>
- Ministerio de Hacienda. (2016). Caracterización del Proceso de Programación Presupuestal de los Recursos de la Nación MIS. 2.1. Recuperado el 01 de abril de 2019, de Portal del Ministerio de Hacienda y crédito Público: <http://www.minhacienda.gov.co/>

