

Reformando una EFS de un país en desarrollo

Recomendaciones a partir del caso de la Contraloría General de Colombia

Índice

<i>Mensaje del Contralor</i>	2
<i>El desafío de cambio para las EFS</i>	3
<i>La Contraloría General de Colombia (CGR) 1991 – 1998</i>	5
<i>¿A quién va dirigido este documento?</i>	7
<i>Resumen Ejecutivo</i>	8
I. Generando un contexto favorable para las reformas	9
a) Construya un grupo de confianza eficaz, de visión estratégica.	
b) Identifique y contacte actores externos e internos para favorecer proceso.	
c) Fortalezca con argumentos corrientes de opinión que buscan cambio.	
d) Implemente esquema transparente de discusión; use escenarios.	
Recuadro 1: Volviendo manejables las tensiones con el sistema político	
Recuadro 2: proceso y participación del BID en modernización	
II. Sentando las bases del cambio interno	13
a) Valide diagnóstico, sin desestimar organización vigente	
b) Elimine fuentes de conflicto y desconfianza en entidad	
c) Socialice conceptos básicos de plan de transformación.	
d) Vincule propuesta de reforma con contexto macro y social del país	
e) Gane credibilidad mostrando resultados desde el comienzo	
Recuadro 3: Acciones de credibilidad: el caso del Banco del Estado.	
Recuadro 4: Diseño de EFS y modelo de desarrollo	
III. Asegurando la sostenibilidad de las reformas	16
a) Identifique sus competidores (estatales y privados)	
b) Aunque sea un monopolio, piénsese en competencia	
c) Establezca sistemas de monitoreo a proceso de cambio	
<i>Una agenda de reformas posibles</i>	18

Una Contraloría a la altura de las expectativas

Carlos Ossa Escobar
Contralor General de la República de Colombia

La Contraloría General de Colombia (CGR) está lejos de ser perfecta. Sin embargo, gracias a un proceso iniciado en 1998, su transformación institucional y resultados la ubican más cerca del profesionalismo que espera el Estado y exige la sociedad.

Cuando se emprendió la reforma, prácticas poco transparentes al interior de la CGR habían consolidado un contexto externo pesimista frente a su viabilidad. Tal era una reacción franca a una década de escándalos sobre clientelismo, corrupción y pobre desempeño de una entidad que para la opinión era sinónimo de gasto y burocratización.

Claramente, algunos de estos factores no fueron exclusivos del caso colombiano o de su Contraloría General. Por ejemplo, la consolidación de la independencia de la CGR se enfrentó —y lo sigue haciendo— con la tradición de un esquema presidencialista fuertemente arraigado. En muchos países de América Latina este fenómeno también ha marcado bajo aspectos comunes la evolución de sus regímenes políticos, controvirtiendo en la práctica el principio de separación de los poderes públicos y por esta vía, la autonomía de los órganos de control.

Frente a este contexto, las entidades de Fiscalización Superiores (EFS) de los países en desarrollo deben consolidarse como instrumentos para elevar la competitividad del país,

incentivando la transparencia en los mercados y la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones sociales.

En el caso de Colombia, la modernización de nuestra Contraloría —en marcha gracias a un crédito de 22 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, ha sido una inversión para fortalecer en el conjunto de las instituciones colombianas una que sea ejemplo de tecnología y que, en tiempo real, evite defraudaciones al Estado y formule recomendaciones de gestión que produzcan ahorros en el gasto público.

La modernización de la CGR ha significado la adopción de nuevas herramientas de auditoría y control, pero también ha comprometido a la sociedad civil en un proceso sin precedentes de participación ordenada y efectiva en el control de los recursos públicos. Este principio de cooperación bajo interés mutuo ha sido desarrollado con diversos actores e instancias públicas y estatales del país, que van desde las contralorías territoriales —homólogas de la CGR en departamentos y ciudades capitales— en temas como la vigilancia de las transferencias de la nación y la gestión de las universidades, hasta las propias entidades auditadas que hoy encuentran en nuestros funcionarios un apoyo transparente y confiable para su gestión y mejoramiento.

En este documento se ha querido condensar paso a paso la transformación operada en la Contraloría General desde 1998. Aunque sin duda es un proceso en desarrollo, es muy probable que muchos de los aspectos tratados hasta ahora puedan ser de utilidad para otras EFS de características similares. En particular, se busca disminuir la incertidumbre, improvisación y desconocimiento sobre el “qué hacer” y “cómo hacer” que a pesar de los

avances en esta materia, aún domina muchas lógicas al interior de la administración pública de los países en desarrollo.

El desafío del cambio para las EFS

América Latina ha observado la consolidación de sus regímenes democráticos. Sin embargo, la aprobación de constituciones liberales o la sucesión periódica de los gobernantes dan cuenta de democracias de tipo electoral, relativamente débiles a la hora de garantizar el pleno equilibrio de poderes, la representación política de todos los sectores sociales, o el ejercicio libre de la totalidad de los derechos civiles. De esta forma, como bien lo menciona una publicación del BID, la tradicional preocupación por los déficits económicos de estos países —en camino de ser corregidos— ha sido complementada por un interés creciente por sus déficits sociales y políticos.

En efecto, con algunas excepciones, la mayoría de sistemas políticos latinoamericanos aún acusan en mayor o menor medida, la débil independencia del poder judicial y del parlamento frente al Ejecutivo, así como la relativa inexistencia de frenos y contrapesos que permitan el ejercicio autónomo de la tarea de control a la acción estatal. Muchos de estos aspectos sobrepasan la órbita regional y logran incluso situarse como generalidades para el conjunto de países en desarrollo.

Así, frente a aspectos fundamentales como la lucha contra la corrupción y la búsqueda de una mejor gestión del Estado, se ha convertido en una tarea urgente el fortalecimiento de principios de control como el de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios. En

esta vía, en muchos países en desarrollo, el accionar de las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) se suma al creciente número de mecanismos de control y vigilancia de la instancias gubernamentales.

Las contralorías adquieren también renovada importancia dado que su accionar puede elevar la competitividad de los países, incentivando la transparencia en los mercados y la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones en un contexto marcado por la globalización. En un gran número de naciones en desarrollo las EFS han participado en el éxito de las transformaciones implementadas.

Antes, en el modelo intervencionista común a muchas de estas, las industrias de los sectores estratégicos, aunque no escapaban de la corrupción administrativa, por lo menos estaban sujetas a la vigilancia de los organismos de control y al escrutinio político por parte del poder legislativo. Con la oleada de las privatizaciones y la concentración económica, adquiere enorme importancia el fortalecimiento de la facultad regulatoria estatal, el control fiscal al “nuevo Estado” y la intervención de la sociedad.

A pesar de estos llamados nacionales e internacionales, todavía muchas contralorías se encuentran en la tarea de confirmarse como una instancia creíble de vigilancia y control de las actividades del Estado. Al respecto pueden identificarse por lo menos tres ámbitos donde su intervención es fundamental y aún se encuentra en consolidación:

- 1) Como apoyo esencial al ejercicio del control político de los parlamentos, gracias a la figura de asistencia técnica. Este aspecto se torna aún más crítico en sistemas

políticos donde el equilibrio de poderes públicos es frágil y donde frecuentemente la falta de información es causante de que los legisladores tomen decisiones poco convenientes;

- 2) Con la elevación de los costos en que incurren los corruptos al transgredir la ley: auditorías de alta calidad elevan la probabilidad de detección de actos irregulares, investigadores acuciosos, capaces de recolectar pruebas y elaborar sólidas argumentaciones —con destino al poder judicial, o a la propio organismo de control, según la EFS— están en capacidad de convertir hallazgos fiscales en procesos judiciales que defiendan el interés del Estado;
- 3) A través de un ejercicio de promulgación de normas y verificación de la razonabilidad de los estados financieros de la nación. Así, se debe buscar que las EFS contribuyan eficazmente a la labor de preservar y garantizar, de manera estable y transparente, el marco de registro de la contabilidad gubernamental.

Como complemento a este listado puntual de tareas pendientes, existen todavía cuestionamientos en algunos países en vías de desarrollo, que comprometen la independencia e integridad de las actuaciones de las EFS en la construcción de *buenos gobiernos*. Esta situación ha obedecido por ejemplo, a que la dirección de estos organismos se ha convertido en blanco de disputas de poder entre partidos políticos. De igual forma, en muchos países la tarea de vigilancia de la gestión estatal opera frente a un sistema político atomizado, poblado de incentivos favorables a la corrupción y a la ineficiencia en el gasto público.

Actualmente, la mayoría de EFS —por lo menos a nivel de América Latina— ha iniciado un proceso profundo de transformación, de conquista de credibilidad y desarrollo pleno de su misión constitucional. A los procesos internos de cambio en el caso de México (1999), Venezuela (2000), Ecuador (2001-2001) entre otros, se suma el de la Contraloría General de la República de Colombia (1998-2002). En general, estos procesos han significado un mayor número de garantías para el ejercicio independiente de la función fiscalizadora, así como actuaciones más técnicas y profesionales.

El presente documento busca aportar al universo de EFS de los países en desarrollo, las enseñanzas y experiencias surgidas a partir del proceso de cambio operado en la Contraloría General de la República de Colombia. Este se basó en la generación de un cambio integral en los cinco ámbitos del desarrollo institucional de la entidad:

- Político : voluntad para ejercer independencia
- Jurídico : definición de competencias, fortalecimiento legal.
- Técnico: : metodología auditorias, control macro y responsabilidad fiscal
- Tecnológico : equipos, redes, sistemas de información, software
- Organizacional: cultura, gestión, estructura

Es posible que algunas de las estrategias implementadas en cada caso sirvan de base para el desarrollo de reformas similares en otras EFS de países en desarrollo. Además de los resultados obtenidos, esta convicción se basa en el hecho de que las funciones y tareas de las EFS no parecen variar sustancialmente entre países —por lo menos en el caso de

América Latina— y que desde su etapa inicial, el proyecto de modernización de la CGR tuvo la fortuna de ser pionero en la región.

A continuación se presentan las generalidades de este proceso reformador, así como aspectos particulares al caso de Colombia que contribuyen a explicar algunas de las decisiones tomadas. Con miras a ofrecer una visión más completa del proceso, se presenta también una breve reseña de la historia reciente de la Contraloría General de Colombia, así como un resumen de los aspectos críticos que motivaron la implementación de una reforma integral a la entidad en 1998.

La CGR: contexto institucional 1991 - 1998

El régimen de control fiscal fue uno de los aspectos que más profundamente fue reformado por la nueva Constitución nacional de 1991. En breve, sus características más importantes pueden enumerarse en cuatro apartados.

Primero, se responde a un contexto de descentralización fiscal por medio del fortalecimiento de una Contraloría General autónoma e independiente a nivel central que vigila la ejecución presupuestal del orden nacional y contralorías territoriales que replican el esquema. Segundo, el Contralor es elegido por el Congreso, de ternas enviadas por diferentes Cortes del poder judicial. Tercero, se establece el control fiscal como posterior y selectivo en reemplazo del control previo. Este principio se complementa con el establecimiento de sistemas de control interno en las entidades. Cuarto, se suman a la tarea

de las contralorías atribuciones para llevar a cabo investigaciones y juicios fiscales para resarcir los daños patrimoniales al Estado.

El establecimiento de estos preceptos constitucionales corresponde a distintos elementos de los dos modelos principales de control fiscal: El que corresponde a organizaciones técnicas en cabeza de un contralor o auditor y surgen como una función propia del legislativo; y el representado por los tribunales o cortes de cuentas, en el cual la función fiscalizadora puede estar dividida en una parte jurisdiccional y una no jurisdiccional..

El colombiano es un modelo híbrido. Se trata de una Contraloría que, aunque no se considera una extensión del legislativo, es el principal ente para apoyar técnicamente al Congreso. A su vez, hace parte de una visión gerencial del Estado en el sentido de evaluar la gestión y los resultados de las entidades estatales. Y por último, está encargada de los procesos de responsabilidad fiscal.

A pesar del valor de la reforma emprendida con la nueva Constitución, la Contraloría no pudo escapar por completo a la dinámica de un sistema político que logró mantenerse hasta finales de los noventa como un factor de desprestigio frente a las importantes reformas realizadas en la institución. Como producto del diagnóstico realizado en 1998 —base del proyecto de reforma a la entidad— se identificaron las áreas de trabajo más problemáticas:

- La Contraloría seguía siendo utilizada por algunos congresistas como una herramienta política; al mismo tiempo se mantenía la tendencia en el órgano legislativo de no

ejercer el control político a la entidad, ni utilizar sus informes. Además, era casi inexistente el control fiscal sobre el Congreso.

- Con relación al Ejecutivo, persistía la falta de coordinación con algunas de sus entidades de control más importantes, la poca claridad en sus competencias y la ausencia de control. Además se seguía realizando un deficiente control sobre las finanzas del Estado, y perduraba la ausencia de independencia y debate técnico.
- Severas deficiencias en materia administrativa, organizacional y metodológica eran todavía identificables. En cuanto a recursos humanos el nivel de profesionalización de los funcionarios todavía no era óptimo, su capacitación era deficiente, y sus perfiles no se habían determinado técnicamente.
- Con relación a la labor de auditoría, enmarcada en una transición difícil de un control previo a un control posterior, no se había logrado una elaboración totalmente técnica de su planeación, tampoco una aplicación sistemática de las metodologías y valoración de resultados.
- En cuanto a responsabilidad fiscal persistía un proceso burocrático —extenso, confuso—; asimismo existían vacíos legales, la recaudación por cobro coactivo seguía siendo baja, no existía cooperación y coordinación con otras instancias.

Hoy, cuatro años después de haber iniciado un proceso extenso de reforma, la Contraloría General ha optimizado sustancialmente sus recursos, procedimientos y productos. Así, el trabajo de vigilancia de la gestión fiscal ya no se enfoca exclusivamente hacia un mayor número de procesos de responsabilidad fiscal, sino hacia una tarea sistemática de mejoramiento de la gestión de las entidades vigiladas.

Un primer tiempo de este cambio se constituyó a través de la reestructuración de la organización y distribución de tareas al interior de la entidad. Los avances alcanzados se reflejan, por ejemplo a nivel de recursos humanos, en un proceso que trajo consigo la profesionalización de la planta de personal —de un 60% a un 84%—, una renovación de 664 profesionales mediante concurso, y la reducción de la nómina en 1500 cargos.

En una segunda instancia, el crédito con el BID por US\$ 22 millones permitió instaurar un cambio técnico y tecnológico de gran impacto para las labores internas y misionales de la entidad. En las primeras cabe destacar el diseño y puesta en marcha de los sistemas de control para la administración de los recursos y de documentos, el análisis de los costos y la evaluación de la eficiencia en todas las áreas; en las que constituyen la misión de la entidad, la operación de los sistemas de indicadores de riesgo institucional, de información de la normatividad fiscal, de control de los procesos de responsabilidad fiscal y, en especial, de información en la contratación estatal (SICE).

Otras herramientas desarrolladas incluyen la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral —con la cual se examinan de manera articulada y simultánea los aspectos fundamentales de la situación de las entidades vigiladas—, la implementación de capacidad de análisis sectorial a cargo de las Direcciones de Estudios Sectoriales (DES) y la expedición, por iniciativa de la CGR, de la Ley 610 de 2000 que permitió perfeccionar los procesos de responsabilidad fiscal.

Finalmente vale mencionar que la Contraloría ha pasado de la teoría a la práctica en la promoción del control social en la lucha contra la corrupción. Para ello ha impulsado las

tres formas básicas de participación: las denuncias individuales, las audiencias públicas — que combinan denuncias y control social— y los acompañamientos calificados a las auditorías, por parte de organizaciones de la sociedad civil.

La transformación institucional de la CGR requiere algunos ajustes posteriores, pero sin duda, constituye uno de los más serios avances en lo que respecta a la modernización de los organismos de control en la región. El control fiscal previsto por la Constitución colombiana es hoy mucho más fuerte, técnico e independiente que antes de la reforma operada en 1998. En éste sentido, una vigilancia al Estado más eficiente y efectiva, contribuye a su propio mejoramiento y por ende, a la ampliación de la democracia.

¿A quién va dirigido este documento?

El presente documento está dirigido a directivos y altos funcionarios de las EFS del mundo, y en especial, de aquellos países en vías de desarrollo. Este público específico está determinado en razón de que bajo el contexto de las reformas al Estado, cobra una importancia significativa la reforma a las contralorías y otras instituciones públicas de auditoría y control fiscal —Tribunales de Cuentas, Sindicaturas, Secretarías—.

Se espera que este medio represente un avance en la difusión e intercambio de experiencias sobre este tipo de procesos que impactan significativamente la gestión de las contralorías y de forma indirecta pero no menos importante, el desenvolvimiento del Estado. De este

diálogo pueden también participar con sus aportes funcionarios públicos de otras entidades públicas y de agencias internacionales, estudiantes y periodistas.

Si bien muchas de las generalizaciones referidas en el texto se basan en la experiencia de cambio y fortalecimiento institucional de la Contraloría General de Colombia, es posible que el proceso pueda ser replicable, con algunas diferencias, en otros países del mundo en desarrollo. En particular, en aquellas áreas de trabajo comunes como el la elevación de la calidad de los recursos humanos y técnicos disponibles en las EFS, la pertinencia de sus productos y la garantía de su independencia.

Resumen ejecutivo

Durante el periodo 1998-2002 la Contraloría General de Colombia fue reestructurada integralmente. Se contó para ello con la participación directa de funcionarios y directivas de la entidad, así como de técnicos y asesores del Banco Interamericano de Desarrollo. Este proceso fue calificado como exitoso a nivel interno y externo por los resultados de gestión obtenidos, el incremento en la productividad de los recursos utilizados y la recuperación de una entidad percibida tradicionalmente como ineficiente y politizada.

A partir de esta experiencia se han establecido puntos generales que de ser considerados, pueden facilitar esta misma tarea en otras EFS del mundo en desarrollo. Se menciona la significativa importancia que tiene la conformación de un grupo técnico de confianza que combine su conocimiento sobre temas de control fiscal con la representatividad y credibilidad en sus actuaciones. De igual forma, se plantea como variable crítica, el contexto del sistema político que rodea la eventual reforma de estas instituciones: poderes públicos de corte clientelista tenderán a obstaculizar iniciativas de cambio, mientras que democracias con partidos fuertes y reglas formales en plena vigencia, disminuirán la incertidumbre —y probablemente los costos— de las negociaciones a las que haya a lugar.

A pesar de que estas observaciones revisten de un carácter general, se presentan también referencias particular al caso de la Contraloría General de Colombia en los temas en lo que

se pensó que esta información podía ser pertinente para las EFS de otros países. Por ejemplo, la transformación en metodologías para el control a entidades y procesos surgidos a raíz de la transición hacia una economía más globalizada —privatizaciones, organismos reguladores, concesiones—.

I. Generando un contexto favorable para las reformas

Establezca las alianzas necesarias,
preservando el compromiso de independencia

a) Construya un grupo de confianza eficaz, de visión estratégica

Una vez que el cuerpo directivo ha decidido emprender un plan de reforma a la entidad, debe establecerse una agenda de actividades que permita, en una primera fase, su validación interna y externa. En la mayoría de los casos esto significa planear la conformación de alianzas estratégicas que comprometan al mínimo la autonomía de la EFS para dirigir su proceso de transformación pero que a su vez, permitan su desarrollo óptimo. Para esto puede ser de gran ayuda la conformación de un pequeño grupo de trabajo inicial, cuya función sea la de coordinar a los responsables internos del proceso en cada oficina, así como dar cuenta de los cursos de acción frente a cada actor o instancia que pudiera impactar el desarrollo del proceso. Aunque este universo institucional —formal e informal— puede variar significativamente entre países, existen algunas áreas críticas comunes como el Congreso nacional o grupos de presión al interior de la entidad.

La consolidación de este grupo de trabajo es crítica ya que en general, el periodo disponible para implementar y ajustar la reforma suele ser muy limitado. Por esta razón, se requiere de una instancia asesora de alta confianza, ágil y eficaz a la hora de plasmar en un documento

técnico el borrador inicial de reforma propuesto por los directivos. Sus participantes deben ser seleccionados de acuerdo con la distribución de funciones vigentes en la organización, así como en respuesta a las posibles áreas que serán fortalecidas por su transformación.

b) Identifique y contacte actores externos e internos para favorecer proceso

A nivel externo, los actores pueden separarse de acuerdo con su mayor o menor relación con el sistema político y el contexto institucional vigente. Así, debe anticiparse una estrategia de largo plazo frente a las diferentes ramas del poder público que impulse la conformación de un consenso positivo sobre la reforma de la entidad. Además de las instancias gubernamentales, pueden considerarse otros como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, gremios económicos, etc.

A nivel interno, es importante evitar una división nociva entre funcionarios de carrera y el grupo de confianza del nivel directivo de la entidad. Además de asegurar alguna instancia de representación en el grupo de trabajo de estos dos ámbitos, es importante planear mecanismos de difusión de información que concentren en manos del grupo asesor los mensajes institucionales sobre el proceso de transformación en marcha.

De acuerdo con la separación de actores según su ámbito de acción (interno o externo), es importante fortalecer en ambos casos aquellas corrientes de opinión que favorecen la reforma a la entidad. Dado que es posible que en muchos países ya exista un consenso alrededor de este punto —por sus bajos resultados, denuncias, politización, concentración de poderes— es importante dirigir esta tendencia hacia la validación de una reforma

positiva que busque soluciones internas a los problemas, en contraste con una *negativa* que busque por ejemplo, su eliminación.

Es natural que sea en el ámbito externo donde esta tarea de redireccionamiento sea más necesaria. Con miras a lograr un cambio de actitud general en este contexto, es importante identificar la importancia de cada uno de los actores externos —es decir, su posible injerencia / interferencia con el proyecto—, así como sus argumentos y propuestas frente a la entidad. Resulta crucial preparar un tipo de discurso en el que se presente el proyecto de reforma como la mejor solución frente a un diagnóstico que, si se quiere, puede ser compartido.

Una vez se ha iniciado este proceso, planea las alianzas estratégicas más necesarias, combinando la importancia del actor externo con la favorabilidad que le merece su proyecto y las posibles externalidades que pudieran surgir, previsiblemente, de su apoyo. Piénsese, por ejemplo, en la opinión suscitada entre determinados congresistas a propósito de su entidad: dado que probablemente la reforma tome el cuerpo de una ley, su apoyo es fundamental. Sin embargo, ¿cuáles son sus intereses? ¿quedarán en deuda las directivas de la EFS? Aunque es posible que en algunos casos sea ineludible algún tipo de compromiso posterior —por ejemplo, frente a los sindicatos, asegurar que no habrá posteriores reformas— debe preservarse al máximo el principio de independencia de la organización. Sin esta condición, cualquier proyecto de transformación se quedará corto una vez se someta a la interacción con el sistema político, las entidades vigiladas y la propia sociedad civil.

A nivel interno, es importante establecer un consenso con los grupos de presión que en determinado momento podrían amenazar la implementación de la reforma. Identifique claramente los voceros de estos grupos e intégrelos en un grupo consultivo más amplio que el denominado grupo de confianza. Privilegie el diálogo antes que la confrontación y dirija su discurso de negociación a través de ideas fuerza como la unión frente a peligros externos, la necesidad de la reforma y sus posibles ventajas a largo plazo.

c) Fortalezca con argumentos corrientes de opinión que buscan cambio.

Una vez que han sido identificados y analizados los actores que a nivel externo e interno favorecen la transformación de la entidad, debe convertir esta tendencia en apoyo efectivo a su proyecto de reestructuración. Para esto, además de la adaptación de su discurso, debe fortalecer su imagen como una instancia creíble de referencia frente a los problemas de la institución. Recuerde que en este punto, las directivas de la entidad pueden ser las últimas en haber ingresado al mundo de las EFS por lo que sus opiniones, aún correctas, pueden ser fácilmente descartadas por ciertos actores.

Asegure que en el nivel directivo se genere rápidamente un nivel aceptable de conocimiento sobre el funcionamiento y perspectivas de la entidad. Para esto, apoye su trabajo en funcionarios antiguos que demuestren una visión objetiva. Revise a nivel internacional la situación de otras EFS que puedan ser comparables, así como la producción académica y de investigación de organismos multilaterales. Sobre éste ámbito particular de reforma del Estado en países en desarrollo, existe abundante literatura.

Una vez este proceso ha sido implementado, realice pronunciamientos públicos que evidencien claramente la intención de reformar la institución. En éste punto, ya debe existir un diálogo interno sobre el particular, así como uno direccionado según actor. Evite que sus directivos sean demasiado específicos sobre el proyecto y privilegie en su lugar referencias concretas producto de un diagnóstico preliminar. Recuerde que su papel es generar fortalecer la opinión reformista a partir de una visión “desde adentro” técnica, informada y bien intencionada.

d) Implemente un esquema transparente de discusión; use escenarios.

De forma paralela a esta orientación externa de búsqueda de aliados y estrategias compartidas, es importante crear y mantener un espacio transparente de discusión interna que permita asegurar la futura implementación de las reformas. Dado que este proceso puede dilatar las acciones concretas de la reestructuración, es vital establecer cronogramas de discusión y mecanismos de participación interna a nivel individual y colectivo. Permita que los grupos constituidos al interior de la entidad generen sus propios representantes y mecanismos de rendición de cuentas de los mismos.

Como ya se mencionó, puede ser una buena idea establecer un grupo amplio de debate técnico sobre la propuesta, que incluya a su vez miembros de su grupo de confianza, consultores dedicados a la reorganización de la entidad y voceros de los funcionarios. Recuerde que si bien este es un espacio de discusión, también lo es de validación del

proyecto de reforma. En éste sentido, refuerce la seriedad de los compromisos adquiridos por sus miembros y hágalos públicos al interior de la organización.

Finalmente, utilice en su grupo de confianza una metodología que le permita construir escenarios estratégicos futuros según el comportamiento de actores e instancias clave. Identifique, en primer lugar, las decisiones más importantes de su proyecto de reforma, así como la secuencia de variables que dependen de cada una de éstas; mantenga la división y clasificación para los actores ya establecida pero en esta etapa establezca sus posibles comportamientos según determinado contexto: ¿qué sucede si los trabajadores anuncian una huelga?, ¿cómo influencia al proyecto de reforma un distanciamiento del Congreso con las directivas de la EFS?

Utilice también las herramientas de la planeación estratégica para mantener la claridad sobre los puntos más importantes de la reforma —sobre los que se puede negociar, sobre los cruciales—. La ordenación de ideas bajo este esquema favorecerá sus acciones estratégicas externas así como concentrará a nivel interno la discusión sobre temas específicos.

Resumiendo hasta este punto, es posible que el plan preliminar de reforma a la entidad ya se haya elaborado por el grupo de confianza y asimismo ya haya sido validado por el grupo ampliado. Por otro lado, si no existen mayores contratiempos, el proyecto en su formulación inicial se ha hecho público. Frente a las reacciones externas, directivos de la EFS han entablado un diálogo adaptado a cada actor, fortaleciendo la propuesta de reforma por medio de argumentos sólidos que reflejan un buen nivel de conocimiento sobre la

entidad. Finalmente, están en operación mecanismos internos de discusión cuyas reglas de juego han sido aceptadas por sus miembros.

Recuadro 1:

Volviendo manejables las tensiones con el sistema político

Es relativamente frecuente que en los países en desarrollo los modelos o reglas formales terminan siendo superados por las costumbres o reglas informales. En términos de la órbita de acción de las EFS, su principio de autonomía está limitado en casos particulares por la potestad del Gobierno y del Congreso para la aprobación del presupuesto y la determinación de la estructura, la planta y los salarios de la entidad. La interacción entre estos dos contextos —controlador y ejecutor— podría no ser problemática ni no existiera, en muchos casos, un aprovechamiento de una situación particular: quien aprueba el presupuesto del ente de control es a su vez un vigilado.

Bajo este contexto se emprendió la reforma a la Contraloría de Colombia. Algunos actores políticos favorecieron objetivamente el plan propuesto, aunque en algunas ocasiones los argumentos técnicos no convencieron a los interlocutores más escépticos —o más cercanos al esquema tradicional de la política—. En estos casos, la negociación fue la única fórmula para salvar un proceso en el que se tenía plena confianza. Para esto, se acudió al respaldo público en una primera instancia, y finalmente, a permitir su participación mínima en el diseño de la nueva organización. Sin sacrificar la independencia de la CGR, fue dos veces aprobada la reestructuración de la entidad por el Congreso y se contrató con la Universidad

Nacional la celebración de concursos abiertos en los que más de 22.000 personas participaron por 800 vacantes.

Recuadro 2:

proceso y participación del BID en modernización

El préstamo de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de Colombia, aprobado a principios del año 2000 por el BID pudo desarrollarse a partir de un amplio proceso de negociación. Tres elementos ayudaron a que una operación de esta magnitud de preparara en un tiempo significativamente corto para los estándares del Banco: 1) El hecho de que la CGR ya estuviera bastante adelantada en la conceptualización e identificación de los componentes del proyecto; 2) El fuerte compromiso e interés de las directivas de la CGR; 3) La calidad profesional y dedicación del equipo nacional.

Todas estas circunstancias hicieron que el apoyo del BID fuera positivo en un plan de reforma integral de corte institucional sin precedentes en América Latina y que se considera piloto para otras EFS de la región. Puntualmente, las tareas en éste sentido se enfocaron en las siguientes áreas: 1) Determinación de prioridades y de funciones —base para los cambios en la estructura organizativa. 2) La racionalización de la planta de personal de acuerdo con la reforma planteada. 3) Capacitación del personal profesional y administrativo, incluyendo actividades de sensibilización y adecuación al cambio de la entidad y 4) el desarrollo de la implementación de una plataforma tecnológica.

II. Sentando las bases del cambio interno

Valide un diagnóstico preciso

Negocie a partir de la confianza y el ejemplo

a) Valide diagnóstico, sin desestimar organización vigente.

A la formulación de una propuesta inicial de reforma debe sumarse rápidamente la contribución de un grupo especializado y confiable de personas con un conocimiento técnico avanzado sobre la reforma a la EFS. Estas nuevas incorporaciones al grupo inicial deben encargarse de realizar los contactos con instituciones que participarán de alguna u otra manera en el proceso. Así, el Ministerio de Hacienda, el Congreso y organismos multilaterales que pueden asesorar / financiar parte de la reorganización de la entidad.

Asimismo, el grupo —contando con sus nuevos miembros— debe iniciar un extenso diagnóstico de la situación vigente en la entidad. Para ello, no sólo debe tomar en cuenta las metodologías usuales en esta materia, sino procurar servirse de lo realizado por las administraciones anteriores de la EFS, así como lo ocurrido en otros países. Es importante solicitar e incorporar al acervo de información las sugerencias de actores internos y externos, así como aquellas formuladas a título individual o colectivo. Observe como referencia el funcionamiento previsto por la organización en funciones así como la proyectada después de la reforma. Compare el diagnóstico con estas dos instancias y presente alternativas a partir de los casos analizados.

b) Elimine fuentes de conflicto y desconfianza en entidad.

El proceso de diagnóstico interno basa parte de su éxito en la validación y socialización de sus observaciones a lo largo de la estructura de la organización. Para ello, es posible tomar ventaja de los grupos ya constituidos, pero también de eventuales actores externos interesados. Las directivas de la EFS deben esforzarse por otorgarle una máxima publicidad a los acuerdos logrados en este nivel, aunque hay que observar que el compromiso de transparencia no termine retrasando, por el fenómeno de una participación masiva, el calendario de actividades de manera excesiva.

Es importante que el acuerdo interno sobre el diagnóstico y la necesidad de la reforma — aunque ninguno se trate de un consenso unánime— sea mantenido a lo largo del periodo necesario para la plena implementación de los cambios en la organización. La confianza entre directivas y equipo asesor, y entre actores internos sobre el desarrollo de la reforma es clave en la superación de imprevistos o disputas en éste sentido. El mensaje debe ser claro: la unión de actores internos siempre significará, a la postre, una decisión más conveniente para la EFS; sin unión, actores externos —voluntaria o involuntariamente— pueden afectar negativamente el resultado final del proceso.

Un clima de confianza no surge espontáneamente. Menos, en un contexto de incertidumbre generado por la posibilidad de una reforma estructural. Aunque los directivos y el equipo de expertos de la EFS hayan buscado validar de forma interna sus iniciativas, es improbable que el grueso de la información se haya distribuido correctamente. Por tal motivo es

importante establecer señales adicionales que favorezcan indirectamente la negociación interna y publicidad externa de la transformación institucional que se quiere emprender.

Acciones rápidas, simples y de acogida entre los funcionarios pueden ser desarrolladas con el ánimo de clarificar un mensaje de imparcialidad y seriedad en el tenor de los cambios por venir. Estas acciones deben estar marcadas por principios como el de equidad, trabajo duro y excelencia, disciplina y justicia. Así, es significativo impulsar pronunciamientos y políticas desde el nivel directivo sobre las inequidades salariales y beneficios —muchas veces excesivos— de ciertos cargos, los favoritismos en la elección de los cargos de libre nombramiento y remoción y otras circunstancias relacionadas con el manejo de personal que son extremadamente sensibles para la mayoría de actores internos.

c) Socialice conceptos básicos de plan de transformación.

Como ya se ha reiterado, es fundamental la socialización interna —externa también pero en menor medida — de los puntos más importantes del proyecto de reforma a la entidad. Parte de este trabajo ya se había iniciado con el proyecto preliminar construido a partir de las sugerencias de los directivos y su grupo de confianza. En esta nueva etapa en la que el diagnóstico definitivo comienza a consolidarse, cobra renovada importancia la articulación de estos espacios, de modo tal que las propuestas de los diferentes niveles jerárquicos de la institución logren ser tomadas en cuenta.

Una vez se decide el cuerpo del proyecto final, permita a las instancias representadas en el grupo amplio, llevar a cabo sus propias estrategias de difusión del acuerdo final. De forma

complementaria utilice todos los recursos necesarios para que se establezca también una comunicación directa entre los funcionarios y el nivel directivo. Asegúrese de que las áreas más afectadas durante este proceso reciban un trato diferencial en términos de información y atención por parte de los responsables del proyecto.

No dude de impulsar una estrategia que permita mantener el interés de los actores externos en el proceso. Consolide en cada caso el discurso de cambio según se adaptó en una etapa anterior. Resalte ante las entidades del Estado, los sujetos de vigilancia a cargo de la EFS y la opinión pública las bondades del proyecto, su diferencia con otros precedentes y las características de su proceso de construcción y validación.

d) Vincule propuesta de reforma con contexto macro y social del país.

Como aspecto importante de la estrategia de ampliar a nivel externo el número de actores interesados en el proceso, es fundamental que se vincule al contexto de la reforma a la EFS uno de alcance más amplio, respecto de la situación económica y social del país. Bajo este entendido, es posible que argumentos a favor y en contra del proyecto revivan en el debate, pero sin duda, su pertinencia es manifiesta.

En los países en desarrollo, es frecuente encontrar que se hallan en marcha diferentes proyectos de modernización del Estado. Si la reforma a la EFS ha contado con un importante apoyo nacional e internacional, es posible que la tarea de articulación de estas iniciativas sea más expedita. Si esta circunstancia no se ha dado en la forma más favorable al proyecto, vale la pena que a nivel del grupo asesor se diseñe una estrategia de

comunicación que permita hacer públicas las consideraciones estructurales que llevaron al nivel directivo a promover la reforma a la EFS. Como se mencionó en la presentación de este documento, entre los aspectos cruciales a este nivel se cuenta la demanda por un gobierno menos costoso y más eficiente, la lucha contra la corrupción y la elevación de la competitividad de los países frente a la globalización.

e) Gane credibilidad mostrando resultados desde el comienzo.

Los actores internos y externos desconocen en su mayoría el tiempo necesario para la plena implementación de una reforma institucional. Por esto, a pesar de las campañas de comunicación emprendidas, es posible que unos y otros comiencen a reclamar resultados en el mediano plazo e incluso en el corto plazo. Esta situación puede amenazar la correcta ejecución de los planes acordados sea por la presión de resultados, sea por la desconfianza que generan niveles de escepticismo crecientes en este nivel.

Por estas razones, el nivel directivo y asesor de la EFS debe planear la consecución de resultados en el corto plazo que, aunque no estén relacionados directamente con la ejecución de cambios organizacionales o de otro tipo en la entidad, puedan servir para responder a las demandas referidas. De esta forma, acciones rápidas, planeadas con anterioridad servirán para cubrir de la exposición pública, la reconstrucción de funciones y tareas que naturalmente podrían generar en el corto plazo disminuciones significativas de productividad. Es importante, sin embargo, que tan pronto como sea posible, entran en operación las nuevas instancias generadas por la reforma, y para el nivel interno, el impacto público de sus resultados debe ser medido de forma independiente.

Se tiene, entonces, que en este punto se ha asegurado la credibilidad interna y externa del proceso de reforma. Esto se ha logrado no sólo a través de un proceso de validación inicial a manos de un grupo de confianza, un grupo de expertos y un grupo de representantes de actores internos, sino por medio de los resultados a corto y mediano plazo que se pueden esperar de forma simultánea al proceso de cambio.

Recuadro 3:

Acciones de credibilidad: el caso del Banco del Estado

A partir de las investigaciones emprendidas en 1998, al año siguiente la Contraloría General reveló graves deficiencias en la administración y supervisión del sistema financiero estatal. Se demostró que algunos de los administradores de las entidades financieras públicas —afincados en una gestión que defendió y atendió intereses personales o políticos— aceptaron el tráfico de influencias, motivaron el favoritismo en la agnación de préstamos sin los requisitos mínimos y tomaron decisiones erradas que afectaron el patrimonio de la nación. A junio de 2002 los fallos con responsabilidad fiscal ascendieron por estos hechos a \$9.387 millones (U\$ 4 millones), mientras que los procesos por cobrar alcanzan más de 23.000 millones (U\$ 10 millones).

Para la Contraloría fue importante dar a conocer resultados positivos sobre su gestión al iniciar el periodo de reforma (1998-1999). El mensaje de imparcialidad, independencia y excelencia en el trabajo de la CGR consolidó a nivel externo la transformación institucional emprendida.

Recuadro 4:

Diseño de EFS y modelo de desarrollo

Como pieza fundamental en el ordenamiento de los Estados, las EFS no pueden ser ajenas a su modernización. En los países en desarrollo esta circunstancia es particularmente crítica dado que la preocupación por estados más democráticos y más efectivos a la hora de atender las demandas de su población pasa también por construir Estados menos costosos y sobre todo menos corruptos. Sin embargo, no sólo a la esfera gubernamental debe restringirse la importancia de las EFS. También frente a la comunidad internacional que requiere transparencia y reglas estables en los mercados internos para invertir.

En éste ámbito, la Contraloría de Colombia ha participado activamente en los procesos de privatización de algunas empresas estratégicas del Estado, garantizando su correcta valoración y proceso de licitación. De la misma, se ha consolidado un nuevo esquema de vigilancia y cooperación con organismos reguladores creados a partir de las reformas económicas, en particular, aquellos relacionados con la prestación y distribución de servicios públicos. También frente al sector financiero se han establecido políticas similares, donde el control de la Contraloría se caracteriza como de “segundo orden” dado que se toma como de tipo directo el ejercido, en este caso, por la Superintendencia Bancaria.

III. Asegurando la sostenibilidad de las reformas

Permita los ajustes de su modelo

Vaya más lejos de lo que señalan la ley y el presente

a) Identifique sus competidores (estatales y privados)

Las EFS son instituciones centrales en el ordenamiento del Estado. Aunque en algunos casos su tarea auditora puede ser contratada también a agentes privados, la instancia máxima de rendición de cuentas y regulación de estas actividades sigue siendo una dependencia del sector público. En ambos contextos el proyecto de reforma a la entidad debe propiciar una nueva racionalidad en el funcionamiento de la organización que propicie una cultura de mejoramiento constante, la flexibilidad de sus productos y la capacidad de respuesta frente a las nuevas demandas del propio estado y de la ciudadanía.

Bajo este contexto resulta necesario que la EFS en proceso de reforma oriente sus actividades tomando en cuenta una racionalidad competitiva, no sólo frente a las firmas de auditoría privadas que pueden, eventualmente, competir por las mismas funciones, también frente a sí misma. A nivel de otros posibles agentes en el mercado de la revisoría fiscal identifique sus procedimientos más visibles así como las áreas específicas en las que puede establecerse una competencia. Aún si la contratación de auditorías privadas o la participación de éstas en licitaciones no está permitida en algunos marcos legales, el proceso de *benchmarking* —señalamiento de opciones de mercado similares a la propia— resulta útil para una ejecución óptima de su plan.

b) Aunque sea un monopolio, piénsese en competencia

Es importante adoptar un nuevo lenguaje institucional que refleje la intención de las directivas de transformar la cultura organizacional de la EFS. Incluso, adoptar procedimientos comunes al funcionamiento del sector privado que puedan facilitar algunas de estas tareas. Pensar, por ejemplo, que las entidades vigiladas son *clientes* del proceso auditor y, como tales, pueden generar nuevas demandas al servicio prestado por el órgano de control. Asimismo, que la EFS debe mantener un estricto control de costos que le permita monitorear los insumos invertidos en la ejecución de su mandato legal.

Como complemento de esta tarea de largo plazo, resulta crucial que las actividades desarrolladas por la EFS tomen en cuenta que si bien pueden actuar como un monopolio de prestación de servicios, esta situación puede variar rápidamente. Auditores y enlaces con las entidades vigiladas deben considerar que su interacción es vital para consolidar la credibilidad y prestigio de la entidad para la que trabajan. La competencia no sólo debe pensarse como un contexto exclusivo de los productos finales que realiza la EFS, sino también en términos de su política de recursos humanos, de satisfacción del cliente y financiación.

c) Establezca sistemas de monitoreo a proceso de cambio

Una vez el proceso de implementación de las reformas se encuentra en una etapa avanzada, resulta crucial la puesta en operación de sistemas de monitoreo de las actividades

misionales de la entidad. De esta forma, si el esquema es lo suficientemente específico, eventuales ajustes finales al proceso de transformación pueden iniciarse. Este tipo de medidas no sólo le sirven al proceso de reforma en sí mismo, sino que pueden complementar de forma integral el nuevo funcionamiento de la entidad.

Estos mecanismos de rendición de cuentas sobre el estado y evolución de la reestructuración no sólo debe darse de forma interna; también de forma externa, hacia las entidades vigiladas y la ciudadanía en aquellos aspectos que específicamente impacten la prestación de servicios a unos y otros. Establezca mecanismos efectivos para que la retroalimentación sea posible y llegue a las instancias encargadas de coordinar y ejecutar los cambios organizacionales.

Finalmente, permita que la información sobre la entidad y su proceso de reforma sea de público conocimiento. A través de los registros obtenidos con los sistemas de monitoreo recupere el valor de los cambios introducidos, explicando que previsiblemente el reacomodamiento gradual de la entidad ofrecerá mejores y sobre todo mayores resultados en el mediano y largo plazo.

De forma progresiva, delegue la responsabilidad de los ajustes finales al proceso a otros funcionarios distintos de los de su grupo de confianza. De esta forma, las directivas de la EFS asegurarán su proceso de transformación, ya que en su totalidad pasará a depender del funcionamiento orgánico de la entidad y no como pieza de un plan de gestión.

Una agenda de reformas posibles

A pesar del carácter general que debe mantener un documento de recomendaciones a partir de un caso específico, es posible señalar algunas áreas específicas del trabajo de las EFS que pueden ser consideradas como cruciales para su fortalecimiento institucional:

- Control micro: incrementar la calidad de las auditorías realizadas. Para ello, donde sea posible, incorporar el control de gestión y resultados a las tareas de vigilancia, así como criterios diferentes a la búsqueda de inconsistencias —pensar por ejemplo, en consejos que le generen ahorros a las entidades auditadas—. Asimismo, prever un esquema de seguimiento a las recomendaciones y observaciones de la EFS.
- Relaciones con el Congreso: las EFS son una batería técnica de apoyo al Legislativo. Dado que este vínculo es susceptible de ser fuente de interferencias políticas, es necesario esquematizar su funcionamiento y monitoreo. Procedimientos claros permitirán preservar más fácilmente la independencia necesaria para el control, así como organizar más eficientemente las áreas de la entidad dedicadas a atender este frente de trabajo.
- Cooperación internacional: con la globalización, los flujos económicos y financieros se han multiplicado. En éste ámbito, las EFS deben también extender su vigilancia más allá de las fronteras de sus Estados, a través de la cooperación internacional con entidades similares y organismos multilaterales. En éste contexto, la labor de

control puede abarcar temas como la corrupción y el fraude transnacional, el lavado de activos o la vigilancia compartida de recursos multinacionales.

- Modernización de herramientas de control: Las necesidades que genera la construcción de un Estado eficiente y moderno hacen que la tarea de control sea cada vez más compleja. Las EFS de los países en desarrollo deben dejar de ser progresivamente entidades de revisión de documentos para convertirse en entes de vigilancia virtual, con información en tiempo real, suministrada por las entidades en plazos mínimos. De la misma manera, procedimientos contables y metodologías debe avanzar en su homologación bajo estándares internacionales. En éste sentido, con la modernización de las EFS el monitoreo de las acciones del Estado será menos un costo de transacción y más un valor agregado.
- Participación ciudadana: Las EFS son independientes del Gobierno y del Legislativo en gran cantidad de países. Sin embargo, en todas las naciones deben su existencia a la sociedad. Es importante que cualquier reforma a ser emprendida garantice la preservación y extensión de este componente dentro del desarrollo de las actividades misionales de la entidad.