

Condiciones generales sobre el entorno de control

*Belisario Moreno Perlaza**

* Profesor de la Facultad de Ciencias
de la Administración de la Universidad
del Valle, Valle.

INTRODUCCION

El entorno de las organizaciones, hace referencia especialmente, a la distinción de lo social, lo cultural, lo jurídico y lo político y a la necesidad de diferenciar lo que se encuentra “adentro” y “afuera” de dichos entes.

En las Consideraciones Generales sobre el Entorno Cultural, el profesor Fernando Cruz, señala que el “afuera” y el “adentro” son absolutamente relativos porque supone establecer con nitidez una frontera o lindero donde termina la organización y empieza la sociedad porque lo que existe permanentemente es una absoluta y completa interacción entre ambas.

Sin embargo, el concepto mecanicista de un mundo material, hace más de 400 años desde la revolución científica, compuesto “por diferentes objetos ensamblados dentro de una enorme máquina estática e invariable” contribuyó a crear conciencia del mundo fragmentado permitiendo:

1.- Que el entorno natural se considerara compuesto de partes separadas que debían ser explotadas por diferentes grupos de interés causando una distribución injusta de los recursos naturales.

2.- La creación de una sociedad dividida en diferentes naciones, razas y grupos que ha facilitado la creación de un desorden económico, político y cultural permanente.

3.- Dividir el Ser Humano de acuerdo a sus actividades, talentos, sentimientos y creencias causando los innumerables conflictos internos y externos que enfrenta diariamente.

4.- Crear la conciencia de un ser humano que relaciona su identidad con su mente y no con la totalidad de su ser, permitiendo que se considere como ego aislado existiendo dentro de su cuerpo.

Esta visión fragmentada del mundo nos ha enseñado a describir y explicar el entorno y no nos ha permitido convencernos que formamos parte de él, que estamos integrados con él y que sólo con ésta visión se puede lograr la transformación integral y completa del mundo y esa visión hay que aprender a vivirla para, desde dentro, ser capaces de influir

en los procesos de transformación que es muy distinto a detectar, plantear problemas y diseñar soluciones. Dificilmente podemos comprender el mundo si para estudiarlo nos hemos separado de él. No podemos continuar convencidos que “yo estoy aquí y afuera hay una cosa que se llama entorno”.

Esta nueva visión de la realidad se basa en la comprensión de las relaciones y dependencias recíprocas y esenciales de todos los fenómenos: físicos, biológicos, psicológicos, sociales y culturales y va mas allá de los actuales límites disciplinarios y conceptuales por cuanto considera el mundo desde el punto de vista de las relaciones y las integraciones haciendo énfasis en ellas y percibiendo su dinamismo intrínseco.

El control del funcionamiento de esas relaciones dinámicas depende de la flexibilidad interna del sistema dando origen a ciertas propiedades del principio de la autoorganización.

Al respecto, Fritjof Capra considera la autoorganización así: “el orden de su estructura y de sus funciones no le es impuesto por el ambiente, sino que viene determinado por el mismo sistema. Los sistemas que se organizan a sí mismos tienen un cierto grado de autonomía y tienden a establecer sus dimensiones según principios de organización internos que no dependen de las influencias ambientales. Esto no significa que los sistemas estén aislados de su entorno; muy al contrario, constantemente establecen interacciones con el, pero esta interacción no determina su organización”.

Esta interacción exige un cambio continuo de energía y materia con su entorno para lograr la flexibilidad, la estabilidad, la autorrenovación y la capacidad de adaptarse a ambientes cambiantes, características propias de la autoorganización.

Bajo este contexto, el control establecido como norma constitucional se podría reducir a lo jurídico si solamente responde al simple estudio de normas promulgadas por una autoridad competente pero si la connotación es la de un estado social de derecho, como lo establece la norma constitucional, trasciende lo estrictamente jurídico a la actuación de los gobernantes ceñida a la dimensión jurídica como lo anota la profesora María Paola Croce en su artículo Hacia un Entorno Jurídico de las Organizaciones.

La Constitución y las normas vigentes sobre el control son explícitas en señalar que su ejercicio es intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en las entidades y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando y que todas sus actividades serán controladas a través de sistemas de evaluación y resultados a todo nivel tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.

Por tanto, el control planteado de esta manera trasciende no sólo el marco estrictamente jurídico sino que establece, bajo la responsabilidad única de los representantes legales la autoorganización y el autocontrol en todas y en todos los niveles de las organizaciones públicas. Esta forma de organización tiene como objetivo esencial responder adecuadamente al control de gestión que de manera posterior y selectiva hacen las entidades competentes externas con el fin de evaluar el grado de ejecución de los objetivos planteados por la dirección y tomar las medidas pertinentes que garanticen que los objetivos no alcanzados sean obtenidos.

El control de gestión como proceso formal de las organizaciones requiere para su aplicación de una cultura del control para que se constituya en parte integrante del comportamiento habitual del funcionario y se convierta en centro de responsabilidad autónomo.

El control se puede definir como un examen o análisis que se le hacen a las actividades económicas de cualquier instancia o agente social con el fin de comparar las realizaciones con las previsiones e introducir las correcciones a que haya lugar y exigir las responsabilidades correspondientes.

El examen o análisis es una fase del proceso administrativo que responde a las exigencias de la sociedad a través de un conjunto de normas resultado de relaciones económicas, sociales y políticas interactivas, intimamente ligadas, que establecen, de acuerdo a las situaciones en la cual se encuentra, las reglas de juego sobre las cuales debe ejercer sus actividades.

Estas exigencias suelen encontrarse fuera del control de las organizaciones (entorno de control) y les exigen que autónoma e internamente establezcan medidas que garanticen que sus actividades sociales y económicas se ajusten a las exigencias sociales (autocontrol).

En los años seismil antes de Cristo, aparecen algunos elementos que permiten afirmar la existencia de formas de control según lo anota Federico Gertz Manero en el origen y evolución de la Contabilidad, entre las cuales, vale la pena mencionar:

- El templo rojo de Babilonia, donde se registraban los depósitos y ofrendas que posteriormente eran prestados con interés (5.400 - 3.200 a C.).

- La casa del faraón Menach, donde los escribanos, por órdenes superiores, anotaban todos los hechos de la vida doméstica, registrando las entradas y gastos del soberano, teniendo en buen orden sus cuentas, (3.623 a C.).

- El testimonio de todas las actividades financieras que llevaban los escribas en el imperio egipcio, (2.500 a C.).

- La existencia de leyes que imponían en Atenas alrededor del siglo V., a C., a los comerciantes, la obligación de llevar determinados libros con el fin de anotar todas las operaciones celebradas.

- La célebre legislación de Solón, 594 a C., en donde el ordenamiento de derecho público establecía: “que el consejo nombrase por sorteo, entre sus miembros, 10 logistas, para constituir el tribunal de cuentas destinado a juzgar a los funcionarios a cargo de los diversos servicios administrativos, que debían rendir cuentas anualmente.”

- La ordenanza de Carlo Magno en la cual establecía el levantamiento de un inventario anual de las propiedades del imperio y el registro de sus movimientos en un libro que tuviese separado ingresos y egresos (siglo VIII).

Estos ejemplos demuestran la trascendencia del control a través de la existencia de la sociedad y señalan, igualmente, que a medida que la sociedad se ha hecho mas compleja, los sistemas de control se modifican diversificándose, cumpliendo diferentes finalidades y exigiendo nuevas capacidades a las personas que lo ejercen.

Este artículo tiene como objetivo señalar las exigencias del control privado y gubernamental, el papel que debe jugar la comunidad en el nuevo modelo social establecido por el actual marco constitucional y los cambios de cultura que se deben iniciar para adecuar al hombre, ejecutor del control, para que esta labor sea desarrollada de una manera eficiente

y eficaz y se cumplan las expectativas legales establecidas.

La prevalencia de interés general, proteger la riqueza cultural y natural de la nación y promover la prosperidad general, establecidas por la constitución, determinaron cambios profundos en la concepción de las organizaciones y organismos de control públicos y privados que exigen nuevas responsabilidades y nuevos conocimientos a cada uno de los miembros, comprometidos en promover la prosperidad general de la comunidad.

Adecuar la sociedad a las exigencias actuales permiten el cambio de valores y las nuevas formas de observar el mundo que garantizan los cambios de actitud necesarios para que el hombre responda, en forma adecuada, a las nuevas exigencias del mundo moderno.

EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Nacional estableció como principios esenciales:

- Un estado social de derecho
- La prevalencia del interés general
- El servicio a la comunidad
- Promover la prosperidad general
- Proteger la riqueza cultural y natural de la nación

Estos principios son determinantes para que las organizaciones se conviertan en impulsoras del desarrollo social de manera real, efectiva y dinámica en las regiones en las cuales desarrollan su objetivo social, siendo garantes de la protección de la riqueza natural y cultural y trascendiendo de esta forma la función que han desarrollado a través del tiempo.

Los derechos colectivos y del ambiente, por otra parte, establecen:

- El control de calidad en la producción, comercialización, aprovisionamiento e información de los bienes y servicios que se suministran a la comunidad.
- El control de los bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad.

Esta vigencia garantiza que la sociedad goce del derecho de un ambiente sano, para lo cual le permite su participación activa en las

decisiones que puedan afectarlo y se compromete a:

- Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.
- Garantizar el desarrollo sostenible, conservación, restauración o

institución de los recursos naturales.

La participación activa de la comunidad en las decisiones del uso de los recursos naturales desarrolla una práctica democrática directa y participativa que contribuye a cambiar el papel tradicionalmente paternalista del Estado por uno más estimulador de soluciones creativas, que emanen de abajo hacia arriba y que pueden resultar más congruentes con las aspiraciones reales de la comunidad.

Además, estimula los procesos de concentración con las organizaciones para que la economía considere a los ecosistemas, la riqueza de las naciones, a la comunidad, despierta y capaz de contribuir a la solución de problemas, y a las mismas organizaciones, más comprensivas del medio, del cual son parte integrante.

De ésta manera, los recursos naturales se convierten en el modelo de una nueva economía insertando la productividad en los ciclos de la naturaleza, se fomenta el sentido común y la solidaridad entre la comunidad y las organizaciones trascienden los resultados económicos de la utilización de los recursos escasos expresados solamente en términos monetarios por unos estados económicos que expresen, además, el impacto de su gestión en la sociedad en la cual desarrollan su objetivo social.

EL CONTROL ESTATAL

De control gubernamental se encuentran indicios, fácilmente identificables, en la edad media, en la comuna de Génova, (Italia), que expidió un decreto gubernamental, en el año de 1327, que establecía los controles necesarios para evitar los múltiples fraudes con los dineros de la comuna y en España que desde 1436, normalizó la rendición anual de cuentas.

En el siglo xvi, al fundarse el ayuntamiento de Veracruz al inicio de la conquista de México por Cortés, Carlos V emitió en Valladolid una cédula real donde instruye acerca de la forma en que se deben registrar las

operaciones y ordena que para evitar discrepancias todas las partidas que se registren vayan firmadas por el contador y por el tesorero.

Igualmente, una ordenanza expedida en Ocaña, España, en 1531 estableció que toda recaudación debía depositarse en un arca con tres cerraduras, cada una con llave diferente en poder del tesorero, contador y del factor debiendo estar los tres presentes para depositar y sacar caudales previa anotación en el “libro común” que debía permanecer dentro del arca.

Como puede observarse, el control gubernamental tenía como objetivo fundamental evitar fraudes por lo cual estableció la firma de documentos por funcionarios distintos, el control previo y perceptivo para depositar y sacar caudales y el control posterior establecido a través del registro en los libros respectivos.

Bajo estos criterios fue establecido en Colombia el control gubernamental permaneciendo a través del tiempo con diferentes modalidades y adecuaciones hasta que la nueva constitución estableció separadamente el control posterior y selectivo, exigió a las instituciones públicas el establecimiento de un organismo de control interno, (autocontrol), que garantice el cumplimiento de la misión y objetivos de las organizaciones públicas y permitió a la comunidad vincularse activamente a las actividades de control!

El Estado garantiza el cumplimiento de estos mandatos constitucionales en el sector público, a través del control posterior y selectivo ejercido por la Contraloría General de la República y que con fundamento en la Ley 42 de 1993 por medio de la cual se organiza el sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que lo ejercen permite “determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la mas conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y

explotación de los mismos.”

Para el ejercicio del control fiscal la misma ley creó los siguientes sistemas de control:

- *El control financiero*, es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general.

- *El control de legalidad*, es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole, de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

- *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 estas producen, así como los beneficiarios de su actividad.

- *El control de resultados*, es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.

- *La revisión de cuentas*, es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario, durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

EL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PUBLICO

Eliminado el control previo y coincidente la responsabilidad de la gestión administrativa de las organizaciones públicas recayó, única y

exclusivamente, en el representante legal de la entidad, para lo cual se expidió la Ley 87 de 1993", por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado" definiéndolo como "el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos."

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valuación de costos ambientales, y deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

Por tanto, el control interno se debe expresar a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades bajo la responsabilidad del representante legal y se cumple en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal bajo responsabilidad de los jefes de cada una de las dependencias de las entidades y organismos.

EL CONTROL EN EL SECTOR PRIVADO

Los antecedentes históricos de la función de control, propiamente dicho, de las organizaciones los encontramos en las grandes compañías holandesas de las indias en los siglos xvii y xviii que por estar constituidas por diferentes propietarios que no podían ejercer el control personalmente encargaron a personas elegidas entre ellos para que realizaran dicha actividad.

Las organizaciones en el sector privado tienen establecido para su control la revisoría fiscal creada en Colombia durante el creciente desarrollo comercial y financiero empresarial en la segunda mitad del Siglo XIX, reglamentada por la ley 73 de 1935 y asignada al contador público como función privativa por medio del decreto 2373 de 1956 con el propósito de informar regularmente a los inversionistas, a la comunidad y al gobierno cómo ha sido manejada la organización, cómo han funcionado los controles, si los administradores cumplen con sus deberes legales y estatutarios y si los estados financieros reflejan fielmente la situación financiera de la entidad y sus resultados económicos. (Entorno de Control).

El Consejo Técnico de la Contaduría organismo permanente, creado por la Ley 43 de 1990, encargado de la orientación técnico-científica de la profesión y de la investigación de los principios y normas de Auditoría de aceptación general en el país con la responsabilidad específica y la autoridad para emitir pronunciamientos técnicos, complementar, actualizar y divulgar dichas normas expidió el pronunciamiento número siete que define y enmarca la Revisoría Fiscal dentro de los conceptos modernos aceptados internacionalmente por la Contaduría Pública.

Bajo este contexto define la Revisoría Fiscal como “un órgano de fiscalización que, en interés de la comunidad, bajo la dirección y responsabilidad del revisor fiscal y con sujeción a las normas de auditoría generalmente aceptadas, le corresponde dictaminar los estados financieros y revisar y evaluar sistemáticamente los componentes y elementos que integran el control interno, en forma oportuna e independiente en los términos que le señala la ley, los estatutos y los pronunciamientos profesionales.”

De conformidad con el artículo 207 del Código de Comercio, la revisoría fiscal tiene como objetivos: el examen de la información financiera del ente a fin de expresar una opinión profesional independiente sobre los estados financieros y la evaluación y supervisión de los sistemas de control con el propósito de que estos permitan:

- El cumplimiento de la normatividad del ente.
- El funcionamiento normal de las operaciones sociales.
- La protección de los bienes y valores de propiedad de la sociedad y

los que tenga en custodia a cualquier título.

- La regularidad del sistema contable.
- La eficiencia en el cumplimiento del objeto social.
- La emisión adecuada y oportuna de certificaciones e informes.
- La confianza de los informes que se suministra a los organismos encargados del control y vigilancia del ente.

Para cumplir con las funciones legales el revisor fiscal debe practicar una auditoría integral con los siguientes objetivos:

- Determinar si a juicio del revisor fiscal, los estados financieros del ente se presentan de acuerdo con las normas de contabilidad de general aceptación en Colombia. (Auditoría Financiera).

- Determinar si el ente ha cumplido con las disposiciones legales que le sean aplicables en el desarrollo de sus operaciones. (Auditoría de cumplimiento).

- Evaluar el grado de eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos previstos por el ente y el grado de eficiencia y eficacia con que se han manejado los recursos disponibles. (Auditoría de Gestión).

- Evaluar el sistema de control interno del ente para conceptuar sobre lo adecuado del mismo. (Auditoría de Control Interno).

Estas nuevas responsabilidades y sistemas de control que asumieron las organizaciones públicas y privadas exigen un nuevo estilo de trabajo, tecnología, estructuras sociales, comunicaciones globales, normas de vida, trabajo en equipo, creatividad, etc., es decir, un nuevo entorno, un nuevo ambiente que no es otra cosa sino una nueva forma de pensamiento o una nueva mentalidad que sea tan radical como la magnitud, el nivel y el ritmo de las transformaciones actuales y que permita desarrollar la tendencia universal de dar prioridad a la fijación del autocontrol y la autoevaluación administrativa y a las organizaciones inteligentes.

EL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PRIVADO

Para las organizaciones del sector privado el Código de Comercio en el numeral tres del artículo 209 hace referencia expresa al Control Interno señalándoles atribuciones y facultades a los administradores y constituye una de las obligaciones básicas de la Administración que influye

decisivamente en los logros de una organización.

La teoría del desarrollo organizacional ha explicado suficientemente que el proceso administrativo implica la realización coherente de cuatro actividades básicas: planear, organizar, dirigir y controlar y define a ésta última actividad como un proceso mediante el cual los administradores de una entidad obtienen una seguridad razonable de que la organización a su cuidado alcanzará sus objetivos para lo cual apoya y fortalece las conductas desarrolladas cuando se observa que ellas permiten alcanzar los fines institucionales.

De acuerdo con la guía en Estados Unidos, y hoy incluida en las normas internacionales, el sistema de control interno tiene cuatro objetivos básicos:

- Cuidar los activos
- Garantizar la generación de información íntegra y confiable.
- Fomentar el cumplimiento de las políticas
- Contribuir a la eficiencia.

Durante mucho tiempo el control interno se dirigió únicamente hacia los aspectos contables, pero la información financiera no es suficiente si las organizaciones privadas tienen una misión y objetivos diferentes y más amplios como los determinó el mandato constitucional. Por tanto, el Control Interno debe ser una verdadera estructura que actúa sobre toda la organización interrelacionando los siguientes elementos:

- Integridad, valores éticos y competencia del personal.
- Medio ambiente de control, que comprende la filosofía y estilo de operación de los administradores, la estructura organizacional, los métodos de asignación de autoridad y responsabilidad y los factores externos, como el marco legal aplicable a la entidad, entre otros...
- Las metas asignadas a cada unidad de la organización.
- Los sistemas de información, que miden oportunamente los sucesos internos o externos que afectan la organización.
- La evaluación de los riesgos, que identifica, analiza y toma acciones para evitar o disminuir el impacto negativo de sucesos internos o externos de la organización.
- El manejo del cambio, es decir, la capacidad para identificar oportunidades y para aprovecharlas.

- La comunicación, basada en los sistemas de información, en especial los riesgos y oportunidades, a través de la cual se logra discutir los diferentes sucesos y adoptar las acciones pertinentes.

- Los procedimientos de control, establecidos en todos los niveles de la organización, incluyendo aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, reconciliaciones, segregación de funciones, diseño y utilización de documentos adecuados, etc.

- La supervisión, ejercida directamente o mediante auditorías internas, encaminada a medir las conductas, analizar sus resultados y capacitar para la toma de decisiones.

EL AUTOCONTROL Y LA AUTOEVALUACION

El establecimiento del control posterior y selectivo, la responsabilidad exclusiva y única del representante legal y el establecimiento del control interno bajo la dirección de la administración en las organizaciones públicas y la responsabilidad de la prosperidad general, de los recursos naturales y del patrimonio cultural de las organizaciones privadas constituyen, junto con la vinculación activa de la comunidad, los elementos fundamentales del principio universal del autocontrol en la gestión, que garantiza el logro de su misión y de sus objetivos.

El control posterior y selectivo se estructuró sobre la base de la existencia del sistema de control interno de las entidades públicas, inspirado bajo el sano principio de la autonomía administrativa de las entidades y la plena responsabilidad de sus administradores dándole a la Contraloría General de la República, Contralorías Departamentales y Municipales, la independencia y la autonomía que carecían para llevar a cabo de manera eficaz su labor fiscalizadora, por cuanto al autorizar todas las operaciones de la entidad como lo hacían antes implícitamente compartían la responsabilidad por los resultados de las actuaciones de la administración.

Este sistema de control interno (autocontrol) constituye pilar fundamental de una eficiente gestión administrativa, y la labor de los órganos de control fiscal está encaminada a determinar la calidad de estos controles, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces

y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. Todo esto en aras de garantizar que en el seno de los distintos niveles del Estado actúen funcionarios que, además de estar suficientemente capacitados para cumplir la tarea de administradores de fondos públicos posean la mentalidad de que los fondos bajo su dominio son parte de la riqueza de la sociedad y, por tanto, la utilización que hagan de ellos debe estar dirigida al cabal y eficiente cumplimiento de la tarea que la Constitución y la Ley determinan para el Estado.

Dentro de este contexto, el control posterior en esta nueva etapa se inicia en el momento mismo en que la administración de una entidad pública dispone autónomamente de la utilización de los recursos con que cuenta. En otros términos, una u otra decisión de inversión por parte de los administradores públicos no será sometida a exámenes previos de legalidad o económicos. (Autoevaluación).

Esa es una función que corresponde a la administración de la entidad y que ella realizará con plena autonomía por medio de sus dependencias de control interno o de las que considere convenientes, sin enfrentar interferencias en su gestión, de manera que pueda fijar claramente sus metas y objetivos.

Para esta labor el representante legal organiza bajo su responsabilidad, el estamento de control interno para que verifique la sujeción a las normas actuales vigentes de todos los actos administrativos.

Estos dos entes, la representación legal, por un lado y el control interno, por otro, aunque trabajan por un objetivo común en el logro de su misión deben tener criterios muy independientes que garanticen la eficacia, la eficiencia y la economía en el uso de los recursos, el cumplimiento de los objetivos de la entidad y los procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional.

El control interno como herramienta gerencial que actúa independientemente, revisa y evalúa la efectividad administrativa es de gran importancia para los ejecutivos o administradores de las entidades públicas, por cuanto proporciona condiciones para poder confiar en la solidez de las operaciones y actividades realizadas en distintos niveles y lugares y cuanto mayor sea el tamaño de la entidad pública, tanto más importante es su sistema de control interno para los funcionarios a

quienes se les ha encomendado su administración.

Por ésta razón, nadie niega la necesidad de que existan controles eficaces y eficientes en los gobiernos, en todos los órdenes con el objeto de eliminar el fraude, el despilfarro de los recursos públicos, el uso indebido de los mismos y el mejoramiento del recaudo de los ingresos públicos.

El control como función administrativa garantiza que los planes de la organización se realicen de la mejor manera posible y así se cumpla con los objetivos establecidos por la administración.

Cuando se definen los planes y programas y se determinan los recursos para su realización, no siempre se incluye el seguimiento que garantiza la obtención de los resultados deseados y evita que se presenten diferencias entre los planes, por estar mal formulados o por ser susceptibles de mejorar. En estos eventos, al control le corresponde señalar estas anomalías y eliminarlas con el fin de alcanzar las metas económicas deseadas.

Esta función debe ser asumida por todos los niveles de la organización, pero en especial, es propia del nivel ejecutivo que evalúa la marcha de la institución, y por tanto, necesita información oportuna, por cuanto le corresponde tomar medidas correctivas pertinentes.

Por tanto, las transacciones u operaciones que se realizan en una organización deben estar claramente descritas en unos procedimientos. Sin embargo, siempre existirá el riesgo de ser mal ejecutadas y esto es peor aún, cuando los procedimientos no existen, no están claramente definidos, son mal ejecutados y queda al arbitrio de las personas la decisión de su ejecución incrementando la probabilidad del riesgo, el cual conlleva efectos económicos que no garantizan el uso eficiente de los recursos.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIGILANCIA PUBLICA Y PRIVADA

La constitución consagró en forma relevante la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder público.

Fijó, igualmente, al Estado la obligación de contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, etc., sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación y concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

De igual forma, estableció en su artículo 270, que: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en diversos niveles administrativos y sus resultados.”

Ha sido entonces mandato constitucional que la ciudadanía participe en la vigilancia y control de la administración pública.

De esta manera, la vigilancia administrativa, no solamente se realizará como un control jerárquico, ejecutado por funcionarios públicos, sino también con la intervención externa de la ciudadanía sobre dineros públicos y su inversión en la realización de obras de beneficio común.

La aplicación del principio de este sistema de control en manos de la ciudadanía, revoluciona el concepto de vigilancia administrativa de la gestión pública y puede contribuir a la moralización del Estado y a la eficiencia y eficacia en la inversión de los recursos del tesoro público.

No obstante, no se puede hablar de un control fiscal en manos de la ciudadanía, porque el control fiscal es una función pública indelegable, ni desconocer que la Constitución Nacional prevee, de acuerdo con las formas que organice la ley la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, sino que se hace imperativo que se diseñen mecanismos para que la comunidad organizada contribuya a la función fiscalizadora.

De esta forma, la comunidad aglutinada en distintas organizaciones se constituye en parte activa y actuante de su propio destino, porque no se puede concebir un plan de desarrollo social y económico de una comunidad, sin una consulta participativa o concertación con el sector privado a través de sus organizaciones, para que todo proyecto o programa público o privado responda a necesidades sentidas y prioritarias y las inversiones tengan el mayor impacto social posible.

De ésta manera, la comunidad podrá ejercer un control al plan y a la ejecución de las obras, la preservación del medio ambiente y los resultados obtenidos.

Esta acción de la comunidad se debe constituir en una especie de veeduría para la Contraloría General de la República, contralorías departamentales y municipales para quienes la información obtenida será un insumo más para su control posterior y selectivo y para evaluar la gestión y los resultados de la administración y una excelente oportunidad para que haya integración con el sector privado y garantizar la prosperidad general.

EL HOMBRE

Este proceso de cambio de las organizaciones y en los sistemas de control exige al hombre, eje central sobre el cual recae el compromiso de adecuación a las nuevas condiciones, un dominio completo de los conocimientos básicos, de las competencias de carácter tecnológico y social: capacidad de evolucionar y de actuar en un entorno complejo y con una alta densidad tecnológica, caracterizado en particular por la importancia de la tecnología de la información y capacidades de comunicación, de contacto y de organización y sobre todo, la capacidad de adquirir nuevos conocimientos y nuevas competencias, de aprender a aprender a lo largo de toda la vida.

Sin embargo, el informe conjunto de la misión de ciencia, educación y desarrollo señala: "A diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia la educación formal parece concluir con el título de profesional universitario o con un título de posgrado. No existe ni en la sociedad ni en las personas la conciencia de que continuar profundizando y actualizando los conocimientos adquiridos en la educación formal no es un lujo, sino una necesidad cada día mas urgente, debido a la rápida obsolescencia del conocimiento y de la tecnología. Pero tampoco existe una oferta significativa y sistemática de programas y modalidades de educación continuada que responda a esa necesidad. El país parece ignorar que la educación es en verdad permanente, es decir, que debería corresponder a una decisión consciente de seguir aprendiendo en todos

los momentos y espacios de la vida.”

Otro problema que anota el informe, anteriormente citado, es sobre la calidad de la educación: “gran parte del sistema educativo vigente se caracteriza por una enseñanza fragmentada, acrítica, desactualizada e inadecuada, que no permite la integración conceptual, lo cual desmotiva la curiosidad de los estudiantes y desarrolla estructuras cognitivas y de comportamiento inapropiadas.”

“Una formación profesional basada en la mera transmisión de conocimientos y no en la experiencia de generarlos conduce a profesionales desactualizados e incapaces de actuar de manera productiva para satisfacer las necesidades sociales y culturales del país”.

“Mientras la educación siga centrada en instruir memorísticamente o en fomentar la adquisición de habilidades y destrezas específicas, está contribuyendo al desempleo como problema global”.

El país requiere un nuevo sistema educativo que fomente en el hombre habilidades científicas y tecnológicas, culturales y socioeconómicas que garantice una reestructuración conceptual y organizativa, una reorientación del imaginario colectivo y la generación de nuevos valores, comportamientos, aptitudes cognitivas y prácticas organizacionales adaptadas al mundo moderno.

Sin un sistema educativo que promueva la autoestima, la dignidad humana, el respeto a la vida y el acceso equitativo a ella, la creatividad y el racionalismo científico y que abra la posibilidad de incorporar nuevas conceptualizaciones, el país sacrificará el potencial mental, físico, cultural y científico así como las riquezas que posee.

Para ser competitivos y lograr un mayor desarrollo, se requiere, señala el informe de la misión de Ciencia, Educación y Desarrollo: “un cambio total organizacional e institucional que implica la reestructuración y transformación de jerarquías básicas, sistemas de producción, distribución y consumo de bienes, servicios e información.”

“Lo que está en juego aquí es entonces la productividad inteligente, la creatividad humana, la promoción de la ciencia y la tecnologías colombianas y, por ende, el crecimiento económico, la calidad educativa y el bienestar socio-político y económico colombiano, en un nuevo proyecto civilizador”.

LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones son los núcleos mas dinámicos de la sociedad, donde se realizan todas las tareas sociales, entre otras, la producción y suministro de casi todos los bienes y servicios que garantizan nuestra supervivencia y calidad de vida, permitiéndonos enfrentar exitosamente el cambio constante del entorno.

El hombre, en las organizaciones aprende individual y colectivamente, produce y aplica la totalidad de su conocimiento e innovación, contribuye con su trabajo al funcionamiento de la sociedad y genera el cambio en todos los ámbitos de la vida. Es decir, que el conocimiento generado y adquirido, que reside en las memorias individuales y colectivas, valioso en sí mismo, adquiere todo su valor y logra sus propósitos evolutivos al aplicarlo diariamente en las diferentes actividades específicas que realiza en su trabajo.

Bajo este contexto, existe una relación interactiva permanente de aprendizaje entre la sociedad y la organización y entre éstas y el hombre a quien finalmente influye los valores y creencias de la sociedad, los esquemas de gestión, la calidad, los costos, la oportunidad en la entrega de sus bienes y servicios, el ambiente del control, la organización del trabajo, el estilo de administración, etc., facilitando la conformación de grupos dentro de la convivencia, la participación, la colaboración y el trabajo en equipo o, por el contrario, fomentando el autoritarismo, el elitismo, la pugnacidad, la confrontación y el individualismo dentro de la organización.

La globalización de la economía y los mercados, fenómeno que abarca la intensificación de la competencia mundial como consecuencia de la aparición de un único mercado mundial para una gama creciente de productos, servicios y factores, confiere gran importancia a la responsabilidad gubernamental y empresarial en materia de competitividad.

Cada vez mas se impone la lógica de las ventajas competitivas medidas por el conocimiento aplicado, la calidad de la fuerza laboral, la flexibilidad de los procesos productivos de bienes y servicios, la capacidad de integración de la sociedad y las organizaciones vinculadas a redes mundiales de intercambio y la capacidad de diferenciar la producción

para atender nichos de mercado cada vez mas educados y exigentes, sobre las ventajas comparativas medidas a través del tiempo por los recursos naturales, la abundancia de materias primas y la mano de obra barata. Es decir, que la generación y aplicación del conocimiento, la inversión en investigación y los nuevos esquemas de gestión constituyen los elementos claves para que nuestras organizaciones puedan ingresar con posibilidades de éxito a la competencia internacional.

CONCLUSIONES

El nuevo marco constitucional amplió las misiones y objetivos de las organizaciones públicas y privadas y estableció un nuevo marco de referencia y de control gubernamental y privado para que a través de él se garantizara el bienestar general de la sociedad preservando la riqueza natural y cultural.

La vinculación activa y dinámica de la comunidad en el control, exige no sólo el establecimiento y desarrollo de mecanismos mas adecuados de participación y de concertación, sino una formación adecuada y permanente para construir una cultura que garantice que su participación sea eficiente y eficaz en los procesos de desarrollo económico, social y político ya sea nacional, regional o local en la cual actúa el sector público y privado.

Para esta adaptación a las nuevas exigencias del mundo moderno los sistemas de educación y de formación desempeñan un papel fundamental y exige el desarrollo de auténticas políticas de formación que asocien a los poderes públicos, a las empresas y a los interlocutores sociales.

Cuando el hombre adquiere una formación y logra una cultura adecuada a las exigencias cambiantes del mundo, obtiene fácilmente las habilidades y los conocimientos que permiten el trabajo en equipo, la autogestión y el autocontrol minimizando los controles externos, se atenúa la especialización funcional, se pueden eliminar las estructuras organizacionales rígidas, las tareas se realizan a través de procesos mas amplios y la comunicación y la información entre los diferentes niveles jerárquicos son mas abiertas, frecuentes y libres de temores.

Es decir, el hombre comprende y orienta su quehacer diario, aprende a trabajar, explorar y experimentar en equipo y se estimulan las capacidades

para el diálogo, la reflexión y el pensamiento sistémico que garantizan la percepción de lo que ocurre o puede ocurrir en su entorno.

Peter M. Senge, señala en su libro, *La Quinta Disciplina* con respecto al aprendizaje, que: “las organizaciones sólo aprenden a través de individuos que aprenden. El aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje organizacional, pero no hay aprendizaje organizacional sin aprendizaje individual,” y “el aprendizaje no significa adquirir mas información sino expandir la aptitud para producir los resultados que deseamos.”

Con respecto al control, el mismo autor anota: “las organizaciones inteligentes distribuirán el máximo grado de autoridad y poder, tan lejos de la dirección como sea posible, con el fin de dar a la gente libertad de actuar, poner a prueba sus propias ideas y ser responsable de los resultados fusionando el pensamiento y la acción en cada individuo, porque la gente aprende con mayor rapidez cuando asume genuina responsabilidad por sus actos y cuando se convence que el destino está en sus manos.”

“Todos los organismos saludables tienen procesos de control. Sin embargo, son procesos distribuidos, no concentrados en una cabeza autoritaria”.

Por tanto, el nuevo administrador será aquel que investigue la comprensión de la organización como sistema y de las fuerzas internas y externas que impulsan el cambio y diseñe los procesos de aprendizaje para que el personal de toda la organización entienda esas fuerzas y esas tendencias.

BIBLIOGRAFIA

- CAPRA, FRITJOF, *El Punto Crucial*. Editorial Troquel S.A., 1992.
- Colombia: *Al Filo de la Oportunidad*. Informe conjunto de la Misión, Ciencia, Educación y Desarrollo. Política y Gestión Universitaria Número 17 de octubre de 1994. Universidad del Valle.
- Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI*. Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas - Luxemburgo, 1994.
- PETER M., SENGE. *La Quinta Disciplina. El Arte y la Práctica de la Organización*

- abierta al Aprendizaje*. Ediciones Juan Granica S.A., Barcelona, España, 1993.
- LARRY HIRSCHBORN, *Administración en un nuevo ambiente de equipo. Habilidades, herramientas y Métodos*. Addison-Wesley. Iberoamericana, 1993.
- CARL ROGERS. *El Camino del Ser*. Editorial Kairos S.A. 1989.
- REVISORÍA FISCAL. *Pronunciamento Número 7 Consejo Técnico de la Contaduría Pública*. Ministerio de Educación Nacional. Editorial Roesga, 1994.
- HOGARTH, ROBIN; MICHAUD CLAUDE. *Executive Education in Business Schools. Toward a New Paradigm*. Selected papers. European Centre for Continuing Education. CEDEP. Fontainebleau, France, Julio 1993.
- Constitución Política de Colombia*. Editorial Temis, Santafé de Bogotá 1991.
- Normas de Auditoría y Ética*. Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Ministerio de Educación. Editorial Roesga, 1993.
- Ley 87 de noviembre 29 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Directiva presidencial número 02 del 7 de septiembre de 1993.
- Directiva presidencial número 07 del 7 de septiembre de 1993.
- Resolución orgánica número 00507 del 23 de agosto de 1993 de la Contraloría General de la República.
- Ley 42 de 1993 por medio de la cual se organiza el sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 43 de diciembre 13 de 1990 por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones.
- LÓPEZ SÁNCHEZ ALBERTO, "Fundamentos del Control Interno en las Entidades del Estado de acuerdo con la ley 87 de 1993". Ponencia presentada en el Seminario: Liderazgo, la capacidad de dirigir y los valores claves. Cali, julio 21 de 1994.