

¿Por qué un nuevo MECI para el control público?

Why a new public control standard model?

Recibido: 10/08/14 - Aprobado versión final: 22/09/14

Lina Mileydi Mancipe Meneses*

Resumen: este artículo de reflexión se enfoca en el análisis de la nueva estrategia de implementación para el año 2014 del MECI, la cual propende por ser más cercana al servidor público, y propone facilitar el proceso de aplicación, desarrollo y sostenimiento del sistema de control interno y la efectividad que se requiere por parte del mismo. Para el caso del Estado colombiano, y con la finalidad de asegurar el logro de los fines del Estado, la Constitución Política de 1991 estableció la obligación de contar con un sistema de control interno que se implemente con base en un modelo estándar que establece una estructura base, en aras de la efectividad del sistema.

Palabras clave: control interno, gestión del control, autocontrol, MECI, servidor público.

Resumen: this reflection paper focuses in analysing the new MECI strategy to be implemented in 2014, which advocates for a closer relation to public employees and intend to make the process of internal control system application, development and maintenance easier. In order to guarantee the achievement of State's goals, the 1991 Political Charter dictated the obligation of keeping an internal control system to be implemented following a standard model, establishing a base structure for the effectiveness of the system.

Keywords: internal control, control management, MECI, public employees.

JEL: H83

* Profesional en Administración Pública, Especialista en Gerencia Integral y docente del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Medellín - Colombia.
linamancipe@elpoli.edu.co

Porquoi un nouveau "MECI" pour le contrôle public?

Résumé: cet article de réflexion analyse la nouvelle stratégie d'application du MECI pour l'année 2014. Cette stratégie vise à être plus proche des fonctionnaires ; aussi elle a pour objectif de faciliter le processus d'application, de développement et la continuité du système de contrôle interne ; aussi elle prétend de le rendre plus efficace. Dans le cas de l'État colombien et, ayant en vue d'assurer ses objectifs, la Constitution Politique de 1991 a établi l'obligation de disposer d'un système de contrôle interne fondé sur un modèle standard servant de cadre et qui assure l'efficacité du système.

Mots clé: contrôle interne, gestion du contrôle, autocontrôle, MECI, fonctionnaires.

Introducción

La palabra control tiene diversas acepciones según el Diccionario de la Lengua Española. El concepto de control, en el sentido usado en este artículo, es el de comprobación, inspección, fiscalización, como se usa en el contexto de regulación de un sistema, en este caso, el sistema que integra la administración pública colombiana. En el anterior sentido, el control es una actividad inherente a la vida misma del ser humano y a las organizaciones que integra. Constituye un mecanismo adecuado para, mediante la regulación, la comprobación, la inspección, el seguimiento, la fiscalización, entre otros, permitir el monitoreo y aseguramiento de procesos ajustados a la misión personal u organizacional que lleven a cumplir fines y objetivos.

En el ámbito de una organización como es el Estado y los diversos entes que lo integran, el concepto y la necesidad del control adquieren una mayor relevancia, dado que las decisiones, procesos y procedimientos de las autoridades públicas deben, en primer lugar, orientarse hacia los fines que se les señalan en las normas constitucionales, especialmente la materialización de un orden social justo, como manda el Artículo 2 de nuestra carta política, y además tienen un alto índice de afectación en la vida de los asociados, que esperan del Estado la solución a sus problemas y el incremento de su calidad de vida.

Por lo anterior, el servicio público implica un alto grado de compromiso de quienes están vinculados al Estado, especialmente si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Constitución Política, la función pública está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (Constitución Política, Artículo 209)

El grado de compromiso al que me referiero en el párrafo anterior, debe corresponder a la identificación del servidor con los fines propios de la concepción de Estado social de derecho, esencialmente, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Se debe entender que la responsabilidad del logro de estos fines recae, en primera instancia, en el ente “Estado” como persona jurídica, pero hay que considerar que este actúa a través de personas naturales que se encuentran a su servicio y que configuran el denominado grupo de los servidores públicos, quienes son los llamados a adelantar y materializar las diversas actuaciones que conforman la gestión pública, integrada por procesos estratégicos, misionales y de apoyo que deben contar con herramientas de control para garantizar su desarrollo y el cumplimiento de las normas que los rigen, y, más importante aún, alcanzar los fines, metas y objetivos fijados por la organización.

La pertenencia a la administración pública implica, para quien accede a ella, la comprensión de la necesidad de establecer un compromiso moral, ético y jurídico, con el logro de los fines que busca el Estado, desde la órbita de la función concreta que le corresponde desempeñar, para lo cual se prevén diversos deberes, obligaciones y derechos que configuran un marco de actuación del servidor público, a través de la asignación de competencias, actividades y resultados que conforman el criterio denominado de administración reglada, que se deriva de los artículos 6, 122 y 123 de la Constitución Política de Colombia.

Además de contar con un marco normativo que regula su estructura y sus funciones, y señala al personal a su servicio qué debe hacer y cómo lo debe hacer, el Estado ha diseñado un complejo sistema de controles tendiente a garantizar que quienes hacen parte de él cumplan con lo que les corresponde dentro del entramado organizacional, buscando asegurar diversos aspectos tales como: el cumplimiento de los deberes funcionales, el buen uso de los recursos públicos, el castigo de las conductas delictivas en que puedan incurrir, y la participación de la comunidad en el control de lo que hacen sus autoridades públicas. De lo anterior se derivan controles disciplinarios, fiscales, judiciales, políticos y sociales que buscan que sobre la actividad administrativa pública haya muchos ojos que eviten que se desvíe a fines no autorizados por la Constitución y la Ley, o que impidan que fenómenos como la ineficacia, la ineficiencia, la inequidad y la corrupción hagan de la administración pública una burla frente a lo que la comunidad espera de ella.

En el marco de los controles a los que se ha hecho referencia, muchos de ellos los ejercen organismos externos tales como los que integran el Ministerio Público, las contralorías y demás órganos de control fiscal, la Fiscalía General de la Nación, las veedurías ciudadanas, entre otros, como mecanismo para garantizar su imparcialidad y objetividad. Sin embargo, la

misma Constitución establece que no se puede desconocer que en materia de control la responsabilidad es tanto de quien ejecuta la acción como de quien posteriormente la verifica, por esa razón, en la Constitución de 1991 se adopta una filosofía tendiente a implementar un autocontrol en las entidades y los servidores públicos. De hecho, la eliminación del denominado control previo que ejercían las Contralorías, y que implicaba que los actos de las entidades públicas debían ser refrendados por los órganos de control fiscal como requisito para que se pudieran ejecutar declarándolos así “ajustados a la legalidad”, hizo que decayera en una coadministración sin sentido y además nociva para la agilidad del servicio público. El constituyente de 1991 estableció en el Artículo 269 de la Carta:

En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Lo anterior ha propiciado que se busque implementar una verdadera política y cultura del autocontrol, como génesis de lo que debe ser una gestión de calidad y ajustada a sus principios y fines, que además atiende la disparidad que suscitan los acuciantes problemas que presenta la administración pública de ineficacia, falta de equidad en la distribución de acciones y recursos e incapacidad para resolver los graves problemas sociales; a pesar del número de controles y entes de control contemplados en las normas colombianas, a lo que se suma el problema de falta de credibilidad en las instituciones públicas, y las situaciones de corrupción que menoscaban la confianza y el logro de los objetivos estatales.

Pero para que ello sea exitoso se requiere, como se analizará en las páginas siguientes, un modelo que quienes deben llevarlo a cabo verdaderamente lo asimilen y apliquen, que en síntesis son todos quienes prestan sus servicios a la administración pública.

El concepto de control como herramienta para el logro de los fines organizacionales

El control, como fase del proceso administrativo, implica hacer un seguimiento para asegurar el logro de los objetivos propuestos, facilita el manejo de los recursos con eficiencia y permite el cumplimiento de los parámetros establecidos para el adecuado funcionamiento de una entidad. Lo anterior, como un concepto actual de control, porque el término ha tenido definiciones según la perspectiva, la finalidad o el momento, como se verá a continuación.

Desde una perspectiva limitada, el control se ha entendido como una actividad de revisión ejercida por el nivel directivo o superior inmediato, y último componente de lo que, en las teorías de la administración, se entiende como el proceso administrativo. Desde una perspectiva amplia, el control es una actividad que se ejerce en las diferentes fases del proceso administrativo, y por lo tanto es transversal a todas ellas, y además se ejerce en los diferentes niveles jerárquicos.

La actividad de control se puede realizar en diferentes momentos: uno previo, en un momento de ejecución o en un momento posterior del proceso administrativo; lo anterior implica definir el control no como la actividad propiamente dicha sino a partir del rol que esta actividad asume según el momento en que es aplicado o utilizado.

El primer control se lleva cabo en los procesos de la planeación, para identificar los requisitos o criterios que se deben cumplir durante la ejecución de los procesos. Se puede afirmar entonces que el control previo se refiere a la planeación, la primera fase o etapa del proceso administrativo, y en este momento es factible predecir acciones para controlar los riesgos a los que pueda estar expuesta la entidad. Este control se conoce, en el lenguaje de los sistemas de gestión, como acciones preventivas, y su propósito es “evitar” que el riesgo pueda materializarse.

El segundo momento corresponde a la aplicación o desarrollo de los mecanismos de control como medio de verificación de cumplimiento de procedimientos, parámetros, reglamentos, lineamientos y maneras de desarrollar las actividades de la administración. En este caso, el control lleva implícita la característica de la administración, pues esta actividad no se puede ejercer desligada de la actividad administrativa propiamente dicha, por tratarse de un instrumento de administración que propende por su eficiencia, eficacia y efectividad.

El tercer momento corresponde entonces a la revisión "a posteriori" de los resultados conseguidos en el seguimiento de los objetivos trazados. Al revisar sobre eventos ya materializados, en este caso las actividades del control tienen que ver con evaluación, recomendaciones y en fin, aquellas acciones que permitan valorar resultados. En el lenguaje de los sistemas de gestión, con este control se generan acciones correctivas.

Ahora bien, considerando que el control es una actividad permanente, lo anterior no significa que se deba ejecutar exclusivamente en estos tres momentos. De hecho, es una actividad implícita en los diferentes procedimientos que se adelantan, ya que estos dependen de la dinámica institucional y debería convertirse en una costumbre o un hábito en cada uno de los servidores públicos que ejecutan dichos procedimientos.

Lo anterior conlleva a una concepción más amplia de lo que el control es para las organizaciones, sus implicaciones para el logro de las metas organizacionales y el estado de tranquilidad que puede generar en el funcionamiento de las entidades. Se llega a un concepto moderno del control, el cual pasa de ser una fase del proceso administrativo a una actividad que se ejecuta en cualquiera de las fases, como también una herramienta que orienta la gestión y las actividades individuales hacia el logro de los objetivos comunes, cuando se toma conciencia de su importancia. Se genera entonces una cultura para el control en beneficio del desempeño institucional, al enfocar la actividad del control no solo para el cumplimiento de las metas sino como condición necesaria para asegurar la eficiencia, eficacia y efectividad de los recursos utilizados en el logro de los objetivos.

El concepto de control ha evolucionado en las teorías administrativas. Diferentes autores generan una tipología que toma muchas formas: han presentado un control posterior, previo, externo, interno y hasta un control que se fundamenta en una decisión y voluntad propias, que se define como el autocontrol.

Para Henry Fayol (1961), el padre de la administración científica, el control consiste en verificar si todo ocurre de conformidad, y su fin es señalar debilidades, identificar errores y rectificar e impedir que ocurran nuevamente.

George R. Terry, por su parte, lo considera como un proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizar y, si es necesario, aplicar medidas correctivas, de manera que la ejecución se desarrolle de acuerdo con lo planeado. (1973)

Idalberto Chiavenato, considerado el padre de la administración moderna, plantea que el control es una función administrativa; es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador. (1982, p. 81)

Lo anterior conduce, incluso, a comprender que el control no sólo por su momento de aplicación y su tipología sino también por la finalidad con que se utiliza, asume otra forma de clasificación. Así, por ejemplo, el control puede ser restrictivo, policivo, regulador, o en caso contrario, un motor para la mejora. Lo que sí es claro es que el control asegura el funcionamiento correcto de una organización, sea el uso que se le dé y el área en que se aplique o ejerza.

El control interno

El control interno es una estructura que las organizaciones establecen para efectos de formalizar y desarrollar actividades de control propias, que les faciliten el seguimiento adecuado del logro de los objetivos institucionales.

El control está vinculado a la comparación de resultados con los planes diseñados en los diferentes procesos, la evaluación, el seguimiento y en especial la generación de ajustes o mejoras.

Esa estructura para el control a nivel administrativo se conoce como control interno, en parte, porque se genera al interior de la organización y el otro motivo es que se desarrolla no sólo para el componente financiero y contable sino que se despliega a través de todos los procesos y áreas de la estructura organizacional; quiere decir que el control interno abarca acciones de seguimiento en todas las áreas de la organización y a nivel de las diferentes jerarquías con que cuenta la estructura organizacional.

En el contexto internacional el control interno se desarrolla a partir de un enfoque financiero ante la preocupación de los negocios por establecer sistemas adecuados para la protección de sus intereses con procesos de auditoría contable. Por lo tanto, el control interno se entiende en gran medida desde este enfoque y en el área de la Contaduría Pública.

Por su parte, en Colombia, el tratadista contable Yanel Blanco Luna (1998) define el control interno como:

Plan de organización y todos los métodos y procedimientos que adoptan la administración de una entidad para ayudar al logro del objetivo administrativo de asegurar; en cuanto sea posible, la conducción ordenada y eficiente de su negocio, incluyendo la adherencia a las políticas administrativas, la salvaguarda de los activos, la prevención y detección de fraudes y errores, la corrección de los registros contables y preparación oportuna de la información financiera contable.

Desde el año 1989 se adelantó un estudio tendiente a establecer un nuevo concepto de Control Interno, el cual fue dado a conocer en el mes de octubre de 1992 en el seno del XIV Congreso Mundial de Contadores celebrado en Washington, USA. Este estudio, titulado “Control Interno - Un Marco de Trabajo Integrado”, fue adoptado plenamente en Colombia por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, el cual realizó un detallado análisis del mismo que se plasmó en la Declaración Profesional N.º 7 y se estableció el siguiente concepto:

El Control interno es un proceso, ejecutado por la junta directiva o consejo de administración de una entidad, por su grupo directivo (gerencia) y por el resto del personal, diseñado específicamente para proporcionarles seguridad razonable de conseguir en la empresa las tres siguientes categorías de objetivos: Efectividad y eficiencia en las operaciones, Suficiencia y confiabilidad de la información financiera, y Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Por tanto, y:

de acuerdo con las anteriores definiciones, se podría deducir que el Control Interno es un proceso conformado por las diversas disposiciones y métodos creados por

la alta dirección, desarrollado por el recurso humano de la organización con el fin de dar seguridad y confiabilidad a la información que se genera en los diferentes procesos de la administración, promover la eficiencia y la eficacia de las operaciones, y asegurar el conocimiento y cumplimiento de la normatividad que rige a la entidad. (Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, 2013)

Considerando los beneficios del control interno en relación con los recursos financieros, se comprende que este es necesario si se despliega hacia la búsqueda de un manejo eficiente de los demás recursos de la administración y se consolida el control interno integral, conocido como control interno administrativo; el cual es estructurado como un sistema, es decir, un conjunto articulado de elementos de control que impulsa el logro de los objetivos organizacionales, de hecho, este sistema busca garantizar el logro de los objetivos.

El sistema de control interno organizacional se estructura en una empresa desde la dirección, por lo tanto se constituye como un plan de la organización, asignación de deberes y responsabilidades, sistemas de información y métodos encaminados a la protección de los activos y a la promoción de la eficiencia; a lograr la comunicación de las políticas y evaluar el cumplimiento de las mismas.

El control interno se ha convertido en un referente de orden internacional, y se han desarrollado algunos modelos para ser replicados en todas las organizaciones, los cuales se exponen a continuación.

Modelos para el desarrollo del control interno

El Modelo Committee of Sponsoring Organizations - COSO-

Este modelo, que se desarrolló en Estados Unidos, corresponde a un documento que contiene las principales directivas para la implantación, gestión y control de un sistema de control interno, y se ha convertido en un estándar de referencia en esta materia. En él el concepto de control es cualquier medida que tome la alta dirección (consejo) para ayudar a alcanzar los objetivos, y esta planifica, organiza y dirige las acciones suficientes para lograrlo.

El control interno, por su parte, es un proceso llevado a cabo por la administración y la gerencia para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos y de ese modo tener resultados de la gestión, cuyos objetivos básicos son: Efectividad y eficiencia de las operaciones, Confiabilidad en la información financiera y, Cumplimiento de leyes, políticas y reglamentos.

El modelo COSO está estructurado con base en cinco componentes, a saber:

- Ambiente de control: corresponde a los atributos del personal en relación con los valores éticos, la competencia y la integridad que debe manejar con el ambiente en que se desenvuelve.
- Evaluación de riesgos: la entidad debe ser consciente de los riesgos y enfrentarlos.
- Actividades de control: corresponde al cumplimiento de las acciones identificadas por la organización como necesarias para manejar riesgos y lograr los objetivos.
- Información y comunicación: ayudan a capturar e intercambiar información necesaria para manejar y controlar las operaciones de la organización.
- Monitoreo: se debe desarrollar en el proceso total de manera permanente, como es característico de esta actividad, ya que su finalidad es tener la posibilidad de reaccionar a desviaciones y hacer cambios en la medida en que las condiciones lo justifiquen.

Para el año 2013 el Modelo COSO se actualiza, y en él se resalta un control interno orientado a la base de la gestión de riesgos con el fin de mejorar el desempeño empresarial. Se trata de un control interno fundamentado en acciones preventivas que permitan la reducción del fraude, por tanto integra el modelo COSO y el modelo Enterprise Risk Management - ERM-.

El nuevo Modelo se convierte en una guía más formal para diseñar y evaluar el sistema de control interno, para lo cual se requiere un sistema de control interno en el que funcionan cada uno de sus componentes y operan de manera conjunta.

El modelo Criteria of Control Commitment - COCO -

A raíz de una revisión que hizo el Comité de Criterios de Control de Canadá al modelo COSO, se generó un nuevo modelo denominado COCO.

Este modelo suministra un marco de referencia a través de 4 etapas y 20 criterios generales, de fácil uso para todo el personal en una organización durante el diseño, el desarrollo y la evaluación del control, ya que incluye elementos que apoyan al personal en el logro de los objetivos de la organización, conformando un ciclo de acciones lógicas para ejecutar y así asegurar el cumplimiento.

En los objetivos organizacionales involucra los conceptos de servicio al cliente, salvaguardia y uso eficiente de los recursos, obtención de beneficios, cumplimiento de obligaciones sociales y seguridad de que los riesgos se identifican y administran.

Estos criterios están agrupados en los siguientes elementos:

- Propósito: debe ser comunicado, identificar los riesgos, establecer políticas, planes y metas relacionadas entre sí.
- Compromiso: debe establecer y comunicar valores éticos, políticas y prácticas de desarrollo humano, autoridades y responsabilidades definidas de tal forma que permitan el flujo de la información.
- Aptitud: el personal debe tener conocimiento, herramientas y habilidades para utilizar las herramientas necesarias en el ejercicio de sus actividades; se deben informar y comunicar contenidos suficientes y relevantes para el logro de los objetivos.
- Evaluación y aprendizaje: se debe monitorear el ambiente interno y externo para identificar información que oriente la reevaluación de los objetivos, evaluar periódicamente el sistema de control interno y evaluar los resultados.

El modelo Cadbury

En 1991 se creó un comité en el Reino Unido compuesto por el Consejo de Información Financiera, la Bolsa de Valores de Londres y representantes de la profesión contable. Este modelo se enfoca en procesos de tipo financiero y de control a sociedades. Sus temas relevantes son la organización y responsabilidad de los administradores, los derechos y obligaciones del accionista y la regulación de las autoridades de la profesión contable. El objetivo base de su informe es contar con una “visión común de las medidas que hay que tomar en el ámbito de la información financiera y de la contabilidad”.

Este modelo adopta, por tanto, una interpretación más amplia del control con objetivos orientados a la efectividad y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información y los reportes financieros, y el cumplimiento de leyes y reglamentos. Los elementos clave de este modelo son, en esencia, similares al modelo COSO, salvo la consideración de los sistemas de información integrados en los otros componentes, y un mayor énfasis respecto de los riesgos.

El modelo Control Objectives for Information and related Technology - COBIT -

Este modelo australiano consolida y armoniza estándares de fuentes globales prominentes en un recurso crítico para la gerencia, los profesionales de control y los auditores, en el marco del control interno de Tecnologías de Información - TI -.

Se aplica a los sistemas de información de toda la empresa, incluyendo computadoras personales, minicomputadoras y ambientes distribuidos.

Su misión es investigar, desarrollar, publicar y promover un conjunto internacional y actualizado de objetivos de control para tecnología de información que sea de uso cotidiano para gerentes y auditores.

La premisa de la TI requiere proporcionar información para lograr los objetivos de la organización con la provisión de un marco que asegure que la TI está alineada con la misión y la visión, capacita y maximiza beneficios y estos recursos son usados responsablemente, por lo tanto los riesgos de TI son manejados de manera apropiada.

El estándar australiano AS/NZS 4360: 1999

Este modelo australiano se concentra en la gestión de riesgos y tiene por objeto buscar el equilibrio apropiado entre el reconocimiento de oportunidades de obtener ganancias y la reducción de pérdidas. La administración de los riesgos se convierte en parte de la gestión y por ende requiere el establecimiento de políticas que respalden la alta dirección.

Como lo cita Diego Younes, “el ejercicio del control interno presupone necesariamente la existencia de objetivos y metas institucionales. Si no hay una adecuada definición de estos, la entidad carecerá de rumbo y por tanto, de un marco de referencia contra el cual medir los resultados obtenidos”. (2005)

Los eventos de fraude detectados en el manejo de los recursos financieros y los de corrupción que se dan de diferentes maneras en la gestión de todos los recursos de la administración, no sólo de las organizaciones de orden financiero o privadas sino también a nivel de entidades estatales y de organizaciones no gubernamentales, han promovido la necesidad de implementar sistemas de control interno y a la vez fortalecer modelos para ampliar en ellos su rango de acción.

Estos modelos base son el punto de partida para diseñar sistemas de control y modelos acordes con las necesidades específicas. Algunos países como Colombia han adoptado su propio modelo de control interno para el Estado.

El control interno en Colombia

Es importante considerar que el control interno empieza a tomar importancia en el momento en que el control externo, ejercido por los organismos de control fiscal, deja de aplicarse de manera previa a los procesos de la administración. Este cambio, generado con la Constitución Política de 1991, implicó la obligación de contar con un sistema de control interno en las entidades estatales para efectos de reemplazar esta figura.

El control toma entonces una importancia tal para el Estado colombiano, que desde la máxima estructura de su marco normativo, la Constitución

Política, establece en el Artículo 209 que:

[...] la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en todos los términos que señala la Ley.

Con el Artículo 269 la Constitución Política establece que “[...] en las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley”.

La Ley 87 de 1993 esboza lo que debe ser el sistema de control interno para las entidades estatales, y establece que el control interno es:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los 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 Artículo 2 de la Ley 87 de 1993 plantea como objetivos del sistema de control interno: proteger los recursos de la administración, cumplir los objetivos de la entidad, garantizar la evaluación y el seguimiento y, administrar los riesgos.

No obstante, el control previo y el control interno son entendidos de manera diferente según lo establecido en la normatividad, ya que este último empieza a entenderse en el ejercicio administrativo como una herramienta gerencial o de gestión que permite asegurar el logro de los objetivos institucionales como un sistema, y que considera los conceptos del control según el momento en que es aplicado, es decir que el control interno puede darse previamente, durante o posteriormente. El control interno, por lo tanto, se traslada a la administración pública, que asume la responsabilidad sobre el manejo diario de sus propios recursos.

Otro aspecto de importancia en el control interno y su concepción en la Constitución Política de 1991 es el hecho de que la responsabilidad ante el funcionamiento de este sistema recae en cada uno de los servidores públicos que hacen parte de la Administración, en cabeza del nivel directivo

de la institución, pero que se convierte en una necesidad sentida para cada servidor al ser el responsable de cumplir la legalidad de los procesos y procedimientos que ejecuta, cumplir los requisitos, trámites y condiciones de la prestación del servicio que se identifican, y por supuesto contribuir a los resultados, en términos de la conformidad con el desempeño y el alcance de las metas establecidas.

En la exposición de motivos de la Ley 87 de 1993 queda argumentado que

[...] los elementos del control interno presuponen la búsqueda de la legalidad en todas las operaciones y en especial en las transacciones financieras, la salvaguardia de los activos y recursos de la entidad, el registro adecuado, oportuno y exacto de las cifras contables y estadísticas oficiales, la adecuada autorización de operaciones financieras, y el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración pública.

Al exigirse la presencia de sistemas de control interno, se dota a la Administración Pública de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión fiscal, se fortalece el principio de responsabilidad en cabeza de administradores y se previene la posible co-administración por parte de los entes de control, esto les facilita a los distintos órganos del Estado decidir sobre la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder.

Como resultado, se logra una administración responsable y comprometida en la prevención del fraude, malgasto y abuso, enfocada a buscar la eficiencia y eficacia de su gestión, desligándola de una función de control externo universal y redundante, lo que permite la independencia suficiente que deberá acudir a los organismos de control para el examen posterior que les compete, a la luz de la nueva Constitución Política.¹

El control interno se entiende por lo tanto como un conjunto de principios, políticas, procedimientos e instrumentos creados por una entidad para facilitar el logro de los objetivos de sus procesos de gestión. Ese logro de objetivos debe estar acompañado de la atención a los principios administrativos de eficiencia, eficacia y efectividad, principios ligados al cumplimiento, la optimización de los recursos y la protección del patrimonio institucional a partir de la generación de valor con este proceso.

El modelo estándar de control interno - MECI - en el Estado colombiano

Para efectos de facilitar la implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado colombiano, se expide el Decreto 1599 de 2005, “por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el

1. Exposición de motivos del proyecto de la Ley 87 de 1993.

Estado Colombiano”, con el fin de proporcionar la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo. Este modelo, diseñado a partir de la estructura del modelo COSO, del que se toman algunos elementos para su fundamentación con el fin de buscar mayor eficacia e impacto del control interno en las entidades estatales, establece unos principios base que son el autocontrol, la autogestión y la autorregulación, en el marco del programa del Gobierno nacional denominado “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia”, los cuales se expondrán más adelante.

No obstante, uno de los indicadores de Transparencia por Colombia busca evaluar el desarrollo que las entidades han tenido en la función de control interno. En este indicador se miran varios aspectos: la existencia o no de una dependencia o responsable del sistema de control interno, si el funcionario que dirige la oficina fue nombrado con criterios de meritocracia, que la evaluación del sistema de control interno esté de acuerdo con el formato de matriz referencial y que exista un cronograma o plan de trabajo para el diseño y la implementación del MECI. (Transparencia por Colombia, 2009)

Plantea el informe que este indicador tiene una variable poco idónea de medición de los riesgos de corrupción, en tanto privilegia un sistema de autoevaluación y no se concentra en mirar el número de sanciones proferidas por el control interno disciplinario ni el traslado de hallazgos a organismos de control de parte de las oficinas de control interno. Se señaló que una manera de mirar el riesgo de corrupción en la gestión pública es, entonces, el de identificar el número de sanciones producidas por el sistema de control interno disciplinario: número de traslado de hallazgos a organismos de control, cuántos procesos pasan por poder preferente a la procuraduría y bajo qué causa. (Transparencia por Colombia, 2009)

La estructura del nuevo modelo estándar de control interno - MECI -

A pesar de que el Modelo Estándar de Control Interno - MECI -, lleva 8 años de adoptado, los resultados de la implementación del sistema de control interno son bajos, especialmente a nivel territorial. En el documento Conpes 167 del 9 de diciembre de 2013, el cual contempla la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, con respecto a las “debilidades del control interno en la prevención de la corrupción”, se hace el siguiente diagnóstico:

De acuerdo con el Índice de Gobierno Abierto, IGA 2010–2011, 41% de las gobernaciones y 58% de las alcaldías incumplieron con la implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI -, y el 20% de las alcaldías no mostró ningún avance. Por su parte, la Contraloría General de la República en el Informe “Concepto del Sistema de Control Interno 2011”, muestra que de las 214 entidades evaluadas, el 39% no tienen un Sistema de Control Interno que mitigue los riesgos y garantice el logro de sus resultados. [...] Con respecto al reporte de la vigencia

2012 frente al Sistema de Control Interno y la implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI -, en el orden nacional y territorial reportaron 3.091 entidades cuyos promedios, respectivamente, son: 79,05% y 71,54%, puntajes que están orientados a observar el comportamiento del modelo en las entidades y sus aportes frente al Plan Nacional de Desarrollo.

La evolución de la implementación del MECI en las alcaldías y gobernaciones, en el periodo 2010-2013, se puede visualizar en las siguientes estadísticas.

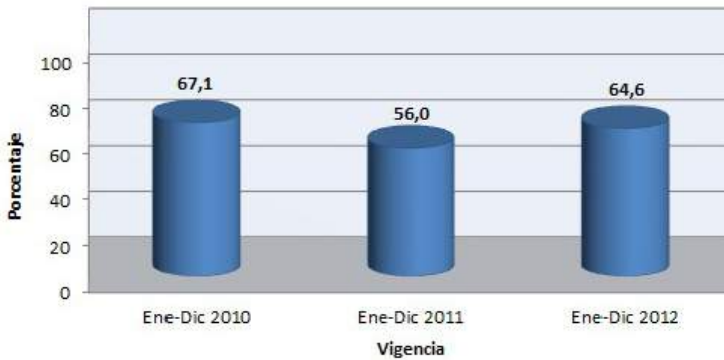


Figura 1. Modelo Estándar de Control Interno para alcaldías

Fuente: tomado de Procuraduría General de la Nación (2014). Índice de Gobierno Abierto - IGA -.

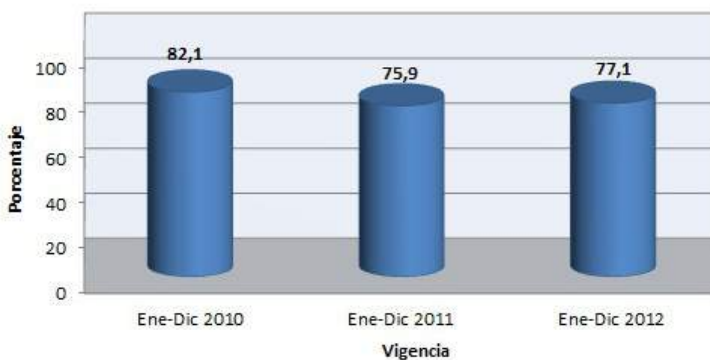


Figura 2. Modelo Estándar de Control Interno para gobernaciones

Fuente: tomado de Procuraduría General de la Nación (2014). Índice de Gobierno Abierto - IGA -.

Para el año 2013, el nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno en alcaldías y gobernaciones fue del 67,1, según el informe de la Procuraduría (2014), correspondiente al IGA de dicha vigencia. Esto demuestra que el modelo que se venía trabajando presentaba dificultades en su asimilación e implementación.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP -, formalizado en el Artículo 59 de la Ley 489 de 1998, tiene entre sus funciones las de fijar las políticas generales en materia de control interno y recomendarlas al Gobierno nacional para su adopción, y orientar, coordinar, evaluar y ejercer control administrativo a la gestión de las entidades que conforman el sector administrativo de la función pública. Para efectos de cumplir con sus funciones en materia de control interno, recopila información a través del reporte anual del sistema de control interno y califica, con base en dicha información según los siguientes criterios de valoración:

Entre el 90 y el 100%, el Modelo se encuentra en etapa de desarrollo que proporciona un nivel de seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales. Se debe continuar con actividades de mantenimiento y fortalecimiento del sistema de control interno a largo plazo. [...] Entre el 60 y el 89%, el Modelo cumple con los requisitos mínimos de implementación pero con leves deficiencias en cuanto a su continuidad o a la aplicación sistemática de controles establecidos. Se deberán solucionar tales deficiencias urgentemente para que el sistema de control interno sea eficaz. [...] Entre el 0 y el 59%, el Modelo no se cumple o no guarda coherencia con las actividades que se realizan. Deben tomarse medidas correctivas o de mejora urgentes para fortalecer el sistema de control interno. (DAFP, 2012)

Para el año 2012, y en uso del aplicativo de encuestas MECI - CALIDAD, el reporte anual del sistema de control interno genera los siguientes resultados.

En las entidades del orden nacional, de un total de 20 entidades evaluadas, seis de ellas (el 30%) tienen implementado el MECI entre un 90 y 96%, mientras que las demás entidades (el 70%) superan el 60% de implementación. [...] Para el caso de las entidades del orden territorial, de 33 entidades evaluadas, el 3% han implementado el MECI entre un 50 y 59%, mientras que el 97% restante se encuentran en el rango de 60 al 89%.

A lo anterior se suma que la Auditoría General de la República, el informe de estado de auditoría al control fiscal y al control interno que deben ejercer las contralorías, generó un reporte para la vigencia 2013 en el que manifiesta que las contralorías detectaron 54.703 hallazgos, de los cuales el 78% (42.589) son hallazgos relacionados con deficiencias en el control interno.

En lo relacionado con los hallazgos contables, las principales deficiencias se encuentran en los registros y ajustes contables, cuya causa principal es la falta de comunicación entre áreas y procesos de las entidades.

Con base en estos reportes se podría deducir que el MECI en su estado de implementación cumple los requisitos mínimos, pero el sistema como tal no es funcional.

Conclusiones

Considerando la importancia que el sistema tiene frente al logro de los objetivos institucionales, la disminución del riesgo de corrupción en las entidades públicas y la mejora que los controles pueden implicar en la prestación de los servicios para el año 2014, se adopta una nueva estructura del modelo MECI cuyos retos son: fortalecer el sistema bajo un enfoque preventivo, incluir una cultura organizacional basada en la aplicación de principios éticos, autoevaluación y fortalecimiento de los diferentes roles para el control interno y, vincular los sistemas de información en el proceso del control interno como medio generador de información oportuna y pertinente.

El nuevo Modelo Estándar de Control Interno - MECI - se adopta mediante el Decreto 943 del 21 de mayo de 2014,² con el propósito de servir como una herramienta gerencial para el control a la gestión pública, y que se fundamenta en la cultura del control, y la responsabilidad y compromiso de la Alta Dirección para su implementación, mantenimiento y fortalecimiento. Por lo anterior, este nuevo modelo define el MECI como un conjunto de elementos interrelacionados donde intervienen los servidores de la entidad como responsables de garantizar el ejercicio de sus actividades y la contribución con los fines del Estado. (DAFP, 2014)

Esta definición del MECI 2014, en relación con el concepto del MECI 2005, enfatiza en el componente humano como movilizador de los controles que se definan en el ámbito de la organización. ¿Qué se tiene que considerar para que esta nueva estrategia sí funcione? Es la pregunta que se hacen las entidades del Estado, especialmente aquellas con menor capacidad operativa, las que se consideran pequeñas porque su recurso humano no es muy numeroso, no obstante sí en capacidad, una capacidad que además se debe ir forjando en la medida en que el recurso humano vaya interiorizando y creando competencias para el autocontrol.

Lo primero es entender que el control interno no asegura el éxito ni la supervivencia de la organización, pero sí brinda seguridad razonable frente a la consecución de los objetivos. Lo segundo, comprender que el control interno no puede hacer que un mal directivo se convierta en bueno; de hecho, es este directivo quien debe interiorizar los beneficios del control y motivar a sus grupos de trabajo, y trascender así el ámbito de lo personal para, a su vez, poder exteriorizar comportamientos, actitudes y desempeños que cumplan

2. El Decreto 1599 de 2004 fue derogado por el Decreto 943 de mayo de 2014, Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI): “Artículo 5°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el Decreto número 1599 de 2005”. Publicado en el Diario Oficial 49158 de 21 de mayo de 2014.

con la cultura del autocontrol y permitan que su labor no sólo alcance sus objetivos, sino que permita el enlace con las tareas de los demás, logrando un adecuado desarrollo de procesos y procedimientos.

La eficacia del control interno depende de la comunicación oportuna de expectativas y resultados. El sistema de control interno, al igual que cualquier sistema de gestión, está basado en una estructura de procesos y bajo la filosofía de la mejora continua con aplicación del ciclo PHVA: planear, hacer, verificar y actuar. (DAFP, 2010)

Este nuevo modelo, aunque conserva la filosofía de proporcionar una estructura básica para adelantar mecanismos de evaluación y conserva los aspectos técnicos que lo componen, tiene un enfoque más humano, al basar la estrategia de implementación en el eje transversal de la comunicación y la información. El control interno no son simplemente políticas, encuestas y formularios, es un proceso realizado por las personas, por lo tanto se aplica en toda la organización; no es sólo para los directivos, ni mucho menos es función de la oficina de control interno o de quien haga sus veces.

Es una estrategia más humana, porque de aplicarse de manera acertada, el proceso de implementación debe despertar en cada servidor público un interés particular frente a la importancia de hacer las cosas bien, de cumplir el marco legal y procedimental en las actividades que ejecuta y acercar la alta dirección a sus diferentes niveles jerárquicos y grupos de trabajo.

Por lo anterior, el nuevo Modelo Estándar de Control Interno es una herramienta de ayuda para fortalecer la administración, también lo es de crecimiento personal, con el compromiso y la disciplina que dicha herramienta debe generar en cada uno de los servidores públicos.

Por último, el llamado “nuevo MECI” con su nueva estructura, facilita la comprensión frente a la implementación del sistema de control interno, teniendo en cuenta que el medio para alcanzar dicha comprensión se asegura con estrategias propias para la comunicación; con un lenguaje que esté al nivel de los grupos de trabajo, y sobre todo con un clima organizacional propicio para la colaboración mutua por el buen funcionamiento institucional. De esta manera, el control interno podrá empezar a mostrar objetivos alcanzados en condiciones de calidad.

Referencias bibliográficas

Blanco, Y. (1998). *Auditoría integral: normas y procedimientos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Chiavenato, I. (1982). *Teoría general de la administración*. 3.^a ed. Bogotá: MacGraw-Hill.

- Colombia, Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP -. (2010). Cuadernillo orientador frente a la actualización de la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública a su versión 2009. Bogotá: DAFP. Recuperado de http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=591
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP -. (2012). Informe ejecutivo anual de control interno. Bogotá: DAFP. Recuperado de http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1359
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP -. (2014). Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. MECI, 2014. Bogotá: DAFP. Recuperado de http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=2162
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo de Política Económica y social - Conpes -. (2013). Documento Conpes 167 de 2013. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/167.pdf>
- Colombia, Mininterior. (1993). Ley 87 de 1993, por el cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 41.120. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Pronunciamento Profesional N° 7. (2008). Recuperado de <http://www.actualicese.com/normatividad/2008/Otras/OrientacionProfesional/OP-21-06-2008.pdf>
- Colombia, Presidencia de la República. (2005). Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. Diario oficial, 45.920. Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. (2012). Decreto 0734 de 2012, Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Diario oficial, 48.400. Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República. (2014). Decreto 943 de 2014, Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. Diario oficial, 49.158

Fayol, H. (1961). *Administración industrial y general*. México: Herreo Hermanos. S.A.

Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (2013). Módulo de Control Interno.

Procuraduría General de la Nación. (2014, 17 de octubre). Índice de Gobierno Abierto. Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>

Terry, R. (1973). *Principios de administración*. Buenos Aires: El Ateneo.

Transparencia por Colombia. (2009). Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2007-2008. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de <http://www.slideshare.net/TransparenciaporColombia/ndice-de-transparencia-de-entidades-pblicas-20072008>

Para citar este artículo:

Mancipe, L. (2014). ¿Por qué un nuevo modelo estándar para el control público? *En-Contexto*, 2, 69-88.

