

¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales en Colombia?

Mijail Enrique Montiel Sandoval
Cristian Camilo Montiel Sandoval
Óscar Alexander Montiel Sandoval

Autores

Mijail Enrique Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en alta dirección del Estado del mismo establecimiento, candidato a especialista en gestión del cambio y desarrollo organizacional de la Universidad Externado de Colombia. Consultor independiente en temas organizacionales y de administración pública.

mijail.montiel342@esap.gov.co

Cristian Camilo Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en alta dirección del Estado del mismo establecimiento, candidato a especialista en gestión del cambio y desarrollo organizacional de la Universidad Externado de Colombia. Consultor independiente en temas organizacionales y de administración pública.

cristian.montiel785@esap.gov.co

Óscar Alexander Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, profesional de participación ciudadana, Alcaldía local de Ciudad Bolívar.

montiel.oscar@gmail.com

Palabras clave

Gobernabilidad, Gobierno local, control de la gestión, control interno, MECI.

Keywords

Governance, local government, control of management, internal control, MECI.

JEL: H79, H80, H83, H89.

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Montiel Sandoval, M.E., Montiel Sandoval, C.C. y Montiel Sandoval, O.A. (2017). ¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales de Colombia? *Administración & Desarrollo*, 47(1), 97-117.

Resumen

Este artículo contribuye al desarrollo de propuestas de liderazgo local a través del análisis de la implementación del control interno en los Gobiernos locales. El MECI es el resultado de la combinación de lineamientos brindados por organizaciones internacionales, por lo que cabría preguntarse cuál ha sido la incidencia de esta herramienta en los municipios colombianos. El artículo se divide en tres partes. En la primera se comenta sobre de la importancia de la gobernabilidad, el liderazgo y la comunicación para los Gobiernos, también acerca de la conexión de la gobernabilidad con el control interno desde la perspectiva de la concepción de la categoría en Iberoamérica y el Caribe. Finalmente, en la tercera parte se analiza de manera breve la implementación del control interno en Colombia, así como el MECI y su incidencia en la gobernabilidad de dos municipios colombianos.

Does the Implementation of an Internal Control System Strengthen Governance in the Municipal Mayoralties in Colombia?

Abstract

This article contributes to the development of proposals of local leadership through the analysis of Internal Control implementation in local governments. MECI is the result of the combination of guidelines provided by international organizations, thus a question about the incidence of this tool in Colombian municipalities can be raised.

This article is divided into three parts. The first one addresses the importance of governance, leadership and communication for governments, as well as the connection between governance and Internal Control from the perspective of the concept's understanding in Latin America and the Caribbean. Finally, the third part briefly analyzes the implementation of Internal Control (MECI) in Colombia, and its impact on the governance of two Colombian municipalities.

A implementação do controle interno fortalece a governabilidade nas prefeituras municipais na Colômbia?

Resumem:

Este artigo contribui ao desenvolvimento de propostas de liderança local por meio da análise da implementação do controle interno nos governos locais. O MECI [Modelo padrão de controle, pela sua sigla no espanhol] é o resultado da combinação de lineamentos oferecidos pelas organizações internacionais, e que, portanto poderia se perguntar qual tem sido a incidência desta ferramenta nos municípios colombianos. O artigo divide-se em três partes. Na primeira fala-se sobre a importância da governabilidade, a liderança e a comunicação para os governos, assim como a conexão da governabilidade com o Controle Interno, desde a perspectiva da conceição do conceito em Ibero-América e o Caribe. Finalmente, na terceira parte analisa-se de forma breve a implementação do Controle Interno na Colômbia, o MECI e a sua incidência na governabilidade de dois municípios colombianos.

Palavras chave:

Governabilidade, governo local, controle da gestão, controle interno, MECI.

Est-ce que la mise en œuvre du contrôle interne renforce la gouvernance dans les autorités municipales en Colombie?

Résumé

Cet article contribue à l'élaboration de propositions pour le leadership local à travers l'analyse de la mise en œuvre du contrôle interne au sein du gouvernement local. Le MECI est le résultat de la combinaison des lignes directrices fournies par les organisations internationales, donc on peut se demander ce qui a été l'impact de cet outil dans les municipalités colombiennes. L'article est divisé en trois parties. La première discute l'importance de la gouvernance, le leadership et la communication aux gouvernements, aussi bien que la connexion de gouvernance vers le contrôle interne, du point de vue du concept de design en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Enfin, la troisième partie discute brièvement la mise en œuvre du contrôle interne en Colombie, le MECI et son impact sur la gouvernance dans deux municipalités colombiennes.

Mots-clés

Gouvernance ; Gouvernement Locale; Contrôle de Gestion; Contrôle Interne; MECI.

Introducción y justificación

La gobernabilidad ha venido cobrando relevancia en los últimos años de la mano del concepto de *nueva gestión pública*, debido a que este último se ha convertido en un discurso sobre mejores prácticas organizacionales para los Estados con el objeto de garantizar su estabilidad social y económica. En este sentido, la gobernabilidad se convierte en una característica de los Gobiernos democráticos que explica su nivel de legitimidad, estabilidad, formulación e implementación de políticas públicas.

En Iberoamérica diferentes organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, entre otros, han venido acompañado a los países en sus procesos de democratización brindando lineamientos y marcos de referencia para que sean implementados y así promover su desarrollo. Un ejemplo es el de control interno en las organizaciones, el cual parte de prácticas del sector privado para promover la cultura del control estratégico, el autocontrol, la autoevaluación y la generación de información y comunicación en las entidades públicas.

En Colombia estos lineamientos han venido materializándose en la normatividad. Ejemplo de esto es la Ley 87 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; el Decreto 1537 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado; el Decreto 1599 de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, entre muchas otras normas que obligan a todas las entidades de los diferentes niveles y ramas del poder público a su implementación.

En este sentido, las dinámicas locales se ven permeadas por la implementación normativa que se originó en un contexto diferente y que afectó su cotidianidad. De este modo, surge la siguiente pregunta: ¿cómo ha incidido la implementación del control interno en la gobernabilidad local? La respuesta a este interrogante podría ser el mejoramiento de las capacidades del líder de la organización para procesar información y, así mismo, transmitirla tanto afuera como en su interior; o por el

contrario, la implementación de la normatividad no ha generado el impacto deseado debido a la total diferenciación entre las costumbres locales y las de los órdenes superiores (nacional y / o internacional).

Para resolver esta pregunta inicialmente se define la gobernabilidad, para luego conocer su conexión con el liderazgo y la comunicación; acto seguido, se da una contextualización de lo que es el control interno y su relación con la gobernabilidad con el fin de identificar su implementación en el contexto local colombiano en dos casos concretos; a continuación, se reflexiona sobre la efectividad del MECI en las entidades territoriales y el proceso colombiano de descentralización. Por último, se sintetizan algunas conclusiones y recomendaciones al respecto.

Gobernabilidad

Para entender las definiciones que se han construido sobre la gobernabilidad, inicialmente ha de comprenderse su evolución a través de los tiempos, teniendo en cuenta su contexto y espacio para, así, poder aproximarse a sus acepciones más actuales. Para ello se hará un breve recuento de cuatro momentos cruciales de la gobernabilidad según Prats (2003), quien sistematizó las transformaciones más influyentes del concepto con el resultado expuesto en la tabla 1.

De este modo, la evolución de este concepto se encuentra ligada a las reformas administrativas de los años setenta en países del norte de Europa y Estados Unidos debido al agotamiento del modelo del Estado de bienestar, para lo

Tabla 1. Raíces que forjaron el concepto de gobernabilidad.

Raíz que forja el concepto	Concepto de gobernabilidad
Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los años setenta.	"[...] en esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; [...] la gobernabilidad se definía [...] como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades" (p. 241).
La aplicación del concepto a la comprensión de los procesos de transición a la democracia.	Este segundo término "[...]" surge para designar la consolidación de la democracia en transición". Es así como la gobernabilidad existe cuando, por un lado, "[...]" se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas" (p. 241).
Su uso por los organismos internacionales.	En este momento hay una mayor difusión y confusión del concepto de gobernabilidad, pues ha sido utilizado "[...]" por las agencias internacionales como sinónimo de <i>governance</i> (o gobernanza). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, que durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos" (p. 241).
Su utilización en la explicación de la construcción europea.	"[...] la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. [...] Esta literatura abordó (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias" (p. 242).

Fuente: Elaboración propia basada en Prats (2003).

cual se crean nuevas maneras de gestión organizacional y de evaluación de la misma. En un segundo momento, la concepción de gobernabilidad se transforma para influenciar la transición de los países iberoamericanos o de tipo comunista hacia la democracia y a nuevas maneras de gestión.

Los dos últimos momentos descritos por Prats como raíces que forman el concepto se pueden ubicar desde finales de la década del ochenta del siglo pasado, pues es cuando los lineamientos y recomendaciones de los organismos de cooperación internacional comienzan a influir de mayor manera en las políticas públicas de los países ahora democráticos. Es por ello que en el cuarto momento la concepción de gobernabilidad democrática para estos organismos procura la inclusión de nuevos actores siguiendo la línea de la nueva gestión pública, que exige mayor participación de actores interesados en la formulación e implementación de políticas públicas, además de transparencia y descentralización.

Así las cosas, la definición de gobernabilidad para los organismos internacionales —que influyen en países Iberoamericanos y el Caribe, entre los que se encuentra Colombia— como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, entre otros, fue determinada de la siguiente manera:

Es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país, esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y el Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. (Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, 2000, p. 10)

La concepción del Banco Mundial para evaluar la gobernabilidad fue criticada porque obvió las diferentes realidades de cada país. Frente a ello, autores como Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2000) arguyen que centrarse en particularidades dificulta un verdadero análisis y que resulta más significativo evaluar dinámicas comunes entre los objetos del mismo (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 2000).

En este orden de ideas, los organismos de cooperación internacional han tendido a medir la gobernabilidad a

través de diferentes indicadores como el proceso electoral, la seguridad jurídica, la estabilidad política y el nivel de desregulación del mercado (apertura económica, reducción de regulaciones estatales, privatización). Esto para definir el orden y la capacidad de las instituciones en el aseguramiento de la ley, la estabilidad y la facilidad para la realización de negocios (Saldomando, 2002) en todos los países donde tienen injerencia¹ con la premisa de proponer y compartir las mejores prácticas².

Con lo anterior se termina por concebir un término generalizador entre los países que integran los organismos internacionales, entre ellos la mayoría de Iberoamérica, a través de indicadores estándares y lineamientos similares, sin tener en cuenta factores históricos, políticos, económicos, ambientales, tecnológicos y culturales de cada uno de los Estados. Tomassini (1992) señala al respecto que este punto de vista de gobernabilidad y su medición disminuye al Estado a un mecanismo neutral, abstracto y ahistórico, con lo que se niega la cultura política y su papel en la gestión de intereses colectivos (Tomassini, 1992).

En otras palabras, la concepción de gobernabilidad de los organismos de cooperación internacional y su forma de evaluarla se orienta hacia la omisión de particularidades, pues se considera que estas son competencia de cada país, pero las problemáticas compartidas deberán ser atendidas con mayor urgencia. Por el contrario, autores como Tomassini se contraponen a este argumento, pues consideran que todo análisis parte de un contexto amplio para brindar soluciones precisas, por lo que se yerra en analizar tan solo una parte de la realidad para tal objetivo.

Otra definición de gobernabilidad democrática se encuentra en Prats (2003), quien lo expone a modo de la relación sistémica existente en una sociedad, en donde se agrupan diferentes actores:

[...] entendemos la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo

1 Estas evaluaciones facilitarían procesos de inversión extranjera, cooperación de diferentes entidades u ONG, y / o adquisición de créditos por parte de los Estados, entre otros.

2 La OCDE, en su documento *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*, por ejemplo, propone mejorar la competitividad de tres estados mexicanos: Baja California, Jalisco y Puebla, que, según los criterios de gobernabilidad, son los propicios para potenciar el emprendimiento a través de prácticas internacionales. Sin embargo, los criterios de evaluación como Indicadores de competitividad, capacidad institucional, económicos y de composición económica (García Villarreal, 2010) tienden a ser mayoritariamente economicistas.

en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo (*'enforcement'*), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no solo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo estas solucionan sus inevitables *'trade-offs'* asociados (como el existente entre estabilidad y flexibilidad), sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. (p. 244)

Es así que la gobernabilidad es reconocible a través de un conjunto social con instituciones comunes y es a través de la relación demanda-respuesta entre actores políticos que se examina.

De otra parte, Antonio Camou (2001) hace un extensivo recuento del origen de la palabra y centra su estudio en América Latina. Este autor define a la gobernabilidad como un calificativo o cualidad de los gobiernos que se centra en el cómo gobernar, las condiciones mínimas para su ejercicio y la legitimidad institucional³, para lo cual señala parámetros de medición o evaluación de las acciones gubernamentales en función del sistema sociocultural (sociedad civil), donde se construyen los símbolos políticos y la legitimidad; el sistema económico (mercado), "[...] entendido este último como el conjunto articulado de 'actos de competencia e intercambio' controlados por el medio dinero y regulados por un régimen de propiedad, que cumple la función de 'asignar recursos y preferencias' según el principio de utilidad" (p. 25); y el sistema político-administrativo, concebido como

[...] el conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen, pero también fuera de él), y las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad; de este modo, el sistema político reúne "un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores son asignados autoritativamente en una sociedad. (p. 25)

Aunque el autor también añade, similar a Prats, que estas interacciones se presentan dentro de un sistema político en el que serían aquellas creencias, valores e interacciones sociales compuestas por la cultura política y el régimen político. En resumen, la gobernabilidad se concibe como la relación compleja del Gobierno con los demás sistemas al estudiar su capacidad de respuesta a las demandas y al evaluar, en el ejercicio de su poder político, su estabilidad o capacidad gubernamentales o sus políticas para adaptarse o perdurar en el tiempo; su legitimidad (ligada al buen gobierno); y su eficacia, entendida como cumplimiento o aceptación a una decisión política (Camou, 2001).

No obstante, ha surgido una crítica en los últimos años por parte del doctor Aguilar Villanueva (2010) ante la definición de gobernabilidad a manera de una capacidad, ya que, según él, esta asume potencialidades más no decisiones y hechos concretos que permitan una evaluación de su capacidad, además de centrarse en el Gobierno como el único capaz de organizar, dirigir y alinear actores políticos, económicos y civiles respecto a sus objetivos.

En este caso, atendiendo a estas posiciones, la gobernabilidad se tomará como la legitimidad, eficacia y estabilidad que generan los Gobiernos con sus acciones o políticas públicas dentro del sistema político, para la sociedad civil⁴, el sistema económico y el político administrativo⁵. Por lo cual difiere de cada gobierno en su medición, pues siendo el objetivo la toma de decisiones para el mayor beneficio social, cada historia, cultura y sistema político es diferente desde su origen.

3 Camou (2001) explica esto en América Latina de una manera negativa o de (in) gobernabilidad, pues resume que el pensamiento generalizado de esta palabra da a entender que "falta establecer las condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto de la autoridad gubernamental por parte de fuerzas y actores que no reconocen reglas básicas de convivencia política (gobernación). De aquí también que el orden político y el orden público sean considerados dos indicadores básicos de la existencia de una relación de gobierno efectiva" (p. 22).

4 Haciendo una aproximación al término sociedad civil, se tienen en cuenta a los "(...) dirigentes gremiales y sindicales, profesores universitarios, intelectuales y periodistas, jerarcas eclesiósticos, directivos de ONG" (Melo, 2001), entre otros.

5 Teniendo presente el reduccionismo de estos para evaluar actores y sus relaciones.

Liderazgo y comunicación

Ahora bien, tras definir la gobernabilidad como las acciones concretas que dirigen la sociedad, en las cuales tiene implicación el gobierno y los actores económicos y sociales —o como los llama Prats, actores estratégicos (2013)⁶—, se debe hacer alusión al liderazgo y la comunicación, puesto que estas se utilizarían como las articulaciones entre las relaciones de dichos actores. El liderazgo se entiende como aquel conjunto de habilidades que posee el o los individuos para influir en las acciones o comportamientos de otros para el logro de objetivos creando procesos de gestión internos y externos mediante el uso de “un amplio abanico de estrategias y tácticas” (Como la relación con los medios de comunicación, especialmente los periódicos) (Navarro Ruiz & Humanes, 2014).

En un sentido general, el liderazgo se puede abarcar desde siete dimensiones propuestas por Meng *et ál.* (citados por Nabarro Ruíz y Humanes, 2014):

[...] el liderazgo en relaciones públicas es una compleja mezcla de seis dimensiones interrelacionadas: 1) dinamismo personal (autoconocimiento y visión compartida); 2) trabajo en equipo; 3) orientación ética; 4) construcción de relaciones (externas e internas); 5) toma de decisiones estratégicas, y 6) comunicación y gestión del conocimiento. (p. 49)

También hay una séptima dimensión referente a la cultura, sin embargo, Meng *et ál.* proponen estas dimensiones enmarcándolas dentro de un ámbito organizacional, lo que no las invalida del todo para su extrapolación a un macroentorno como el que se maneja cuando se hace referencia a la gobernabilidad en el que se contienen varios actores estratégicos. Para su extrapolación, la gobernanza se entenderá como el trabajo en equipo, la orientación ética, la construcción de relaciones y la toma de decisiones estratégicas, conservando por su parte la cultura y la comunicación como dimensiones propias, esta última entendida como el poder de transmitir y persuadir para la generación de consensos (Riorda, 2008).

En resumen, el liderazgo necesita de la comunicación, puesto que el líder debe establecerla con sus colabora-

dores, instituciones y demás actores para que estos, a su vez, generen respuestas (que podrían afectar o influenciar al líder) y niveles de articulación⁷ para lograr el mayor beneficio tanto para ellos como para la sociedad en general (Riorda, 2008). De esta suerte, cuanto mejor sea la manifestación de esta capacidad, más alta será la gobernabilidad⁸.

Trayéndolo al contexto Iberoamericano, los constantes conflictos en los países han forjado una crisis institucional generalizada, fruto de la lucha de poderes y dictaduras⁹ (aunque con causas y dinámicas diferentes), lo cual desembocó en prácticas organizacionales corruptas y clientelistas que a la larga no beneficiaron a los pueblos. En consecuencia, en estos países se acentuaron problemas con la representación, inconsistencias institucionales, las desigualdades de riqueza, poder e insatisfacción de necesidades (PNUD, 2012). Trasladado al ámbito social, eso provocó la desconfianza generalizada en las instituciones estatales y sus gobernantes.

Se entiende, por lo tanto, que la coordinación institucional tiene sus bases en escenarios democráticos, pues es en estos donde se les permite el desarrollo de la autonomía en cada entidad, pero con el liderazgo como ejemplo apoyado en discusiones entre los equipos de trabajo que terminan en consenso y apoyo unánime a las decisiones tomadas. Las intervenciones, entendidas bajo estos parámetros, serán bien vistas por la ciudadanía y

7 Riorda (2008) al respecto comenta que la habilidad de comunicar consta de fundar la realidad, para lo cual necesita la comprensión de su mensaje como verdad, lo que genera integración y consensos. Debido ello, se debe tener un proyecto general de gobierno (o itinerario socialmente aceptado) que justifique cada acción o política.

8 El reconocimiento de actores distintos que hacen política con orientaciones e intereses diversos es una de las características de la gobernabilidad democrática, y es el reconocimiento de un orden conflictivo (PNUD, 2012).

9 La mayoría de países de Centro y Suramérica y el Caribe sufrieron desde mediados del siglo xx hasta su última década por los militarismos y las dictaduras debido, en gran medida, tanto a sus crisis sociales y económicas como al fraccionamiento doctrinario mundial. Ejemplos de esto fueron la dictadura chilena de 1973 a 1990 liderada por Augusto Pinochet; la paraguaya, llevada a cabo por Alfredo Stroessner desde 1954 hasta 1989; la uruguaya, bajo la tutela de Juan María Bordaberry, de 1973 a 1985; la nicaragüense, dirigida por la dinastía Somoza, desde 1934 hasta 1979; o la colombiana, auspiciada por las élites de la época y liderada por Rojas Pinilla, de 1953 a 1957. Esta problemática es resaltada por el PNUD en su documento Conflictos Institucionales y de Gestión Estatal (2012), donde señala que el problema central en Iberoamérica no radicó en la abundancia de conflictos en la sociedad —pues estos, como en cualquier democracia, serán siempre constantes—, sino por la ausencia de capacidades del Estado y sus gobernantes para gestionarlos progresivamente (PNUD, 2012).

6 Joan Prats (2003) define a los actores estratégicos como aquellos que tienen la capacidad de incidir tanto en el funcionamiento de las reglas, como en el proceso de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

aumentarán la confianza, pues se crea el imaginario de que al interior de sus organizaciones hay transparencia en sus procesos y, sobre todo, control.

Control interno

Los organismos de cooperación internacional han acogido las reformas administrativas llevadas a cabo por algunos países de Europa Continental y los Estados Unidos¹⁰. En la década del setenta y el ochenta del siglo pasado. Estas reformas se realizaron para estandarizar y promover acciones similares en los países, entre ellos los iberoamericanos, y lograr, de esta manera, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y del sector social (Aguilar Villanueva, 2006). Es decir que organismos como el BID, el BM y la OCDE han tomado prácticas administrativas de países europeos y norteamericanos para implementarlas de manera similar en los países iberoamericanos y del Caribe con el objetivo de promover el fortalecimiento institucional y democrático¹¹.

Así, bajo el nombre de la *nueva gestión pública* (NGP), estos organismos de cooperación reforzaron el espíritu de las reformas administrativas con los métodos y estilos provenientes del sector privado para implementarlos en las organizaciones públicas debido a sus experiencias exitosas.

La NGP enmarca relaciones con el sector privado, bien sea de competencia o colaboración, para cumplir cabalmente los objetivos del sector público, prestando especial atención a la participación ciudadana con la creación y el fortalecimiento de lazos con la institucionalidad¹². Para ello, este paradigma propone la reducción y posterior eliminación del sistema jerárquico burocrático, y el fortalecimiento de la autonomía en la toma de decisiones de los funcionarios, racionalización y flexibilización de procesos (Schröder, 2000, p. 15).

Estos cambios presentados por el modelo de la NGP suponen una reflexión profunda acerca del control de las actividades tanto dentro de las dependencias de una entidad como de los agentes externos que con ella se relacionan, institucionalmente conocido como control de la gestión. En una mirada instintiva, se pueden establecer dos ejes centrales para la ejecución de sus funciones: la consecución de objetivos misionales y el cumplimiento del marco normativo que los acoge. En ese sentido, la ejecución de los principios orientadores de economía, eficiencia y eficacia en las entidades públicas serían el primer filtro del control de la gestión, con los cuales se busca la optimización de recursos a través de

la disminución de reglas y procedimientos en función de decisiones rápidas que ahorren tiempo y dinero, la flexibilización laboral y la evaluación de resultados por encima de los procedimientos (Schröder, 2000, p. 17).

Como se ha expuesto, en la NGP priman la eficacia y la eficiencia, estando de manera presente y paralela la economía, lo que se acompaña de mecanismos extraídos del mercado y adaptados al sector público que se enmarcan en las siguientes clasificaciones: a) devolver autoridad para otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro, atendiendo a un mando unitario (CLAD, 1998).

Estos mecanismos deberán ser controlados rigurosamente en su ejecución para evaluar fundamentalmente

10 Debido a las dificultades que estos afrontaban en su estabilidad económica y social o, en el contexto de los países socialistas, para reconstruir los cimientos democráticos después de su decadencia, con sociedades civiles y mercados productivos (Aguilar Villanueva, 2006).

11 Los préstamos están basados en reorganizaciones institucionales que fomenten la focalización de sus políticas hacia la competencia y minimización de la estructura estatal, lo que promueve iniciativas sin necesidad de presentar proyectos de ley, como lo es el caso del Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre Sostenibilidad Fiscal y Capacidad de Recuperación del Crecimiento, el cual necesitaba "mejorar la estabilidad y previsibilidad presupuestarias", como se puede ver en la hoja de vida del proyecto (Banco Mundial, 2014).

12 Maning (2000), del Banco Mundial, define la Nueva Gestión Pública como "a slippery label. Generally, it is used to describe a management culture that emphasizes the centrality of the citizen or customer, as well as accountability for results. It also suggests structural or organizational choices that promote decentralized control through a wide variety of alternative service delivery mechanisms, including quasi-markets with public and private service providers competing for resources from policymakers and donors. NPM does not claim that government should stop performing certain tasks. Although the New Public Management often is associated with this policy perspective, NPM is not about whether tasks should be undertaken or not. It is about getting things done better" (Maning, 2000, en línea). Por otra parte, el Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo lo define como "una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los ochenta, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público. La NGP "enfatisa en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones" (CLAD, 2008, en línea).

los resultados que, en un primer momento, den cuenta de la adaptación y factibilidad de la NGP en la nueva estructura burocrática y, en un segundo momento, a los aportes al mejoramiento del servicio ágil y oportuno de la burocracia en el funcionamiento del Estado en concordancia con las necesidades de su sociedad.

Ahora bien, una de las formas de aplicación del control de la gestión es a través del control interno, que puede entenderse como “una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y conseguir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno” (The Institute of Internal Auditors, 2013, en línea)¹³. Esta acepción internacional resulta suficientemente flexible para incluir mecanismos de colaboración y competencia con el sector privado, características inherentes en el paradigma de la NGP que exigen y promueven cultura en principios de confianza e integridad.

Control interno y gobernabilidad

Así las cosas, la gobernabilidad se vería reforzada con el control interno debido a que promueve, a través de la flexibilización organizacional, la producción de información y su comunicación, la estandarización de procesos y la evaluación de los mismos, y la comunicación desde la dirección hacia su interior y hacia el exterior mediante la interacción con actores interesados. De este modo, se refuerza la confianza en el líder y se afianza la formulación e implementación de políticas públicas; todo ello ligado a procesos de mejoramiento de las organizaciones y el compromiso de quien lidera (denominado en el MECI como la Alta Dirección), puesto que es quien promueve y orienta la consecución de los objetivos institucionales, como lo señala el MECI:

[...] la decisión de implementar y fortalecer el Sistema de Control Interno (SCI) a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), debe ser consecuencia del pleno convencimiento de la primera autoridad de la entidad, del nivel directivo y de todos los servidores. [...] De esta manera la Alta Dirección

13 El texto original, en inglés, dice: “Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps on organizations accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes” (The Institute of Internal Auditors, 2013).

debe involucrar, la participación activa de los líderes y sus equipos de trabajo para la identificación, diseño, estandarización y actualización permanente de los procesos a su cargo, la gestión de los riesgos y la verificación constante sobre la aplicación de verificación y evaluación de su gestión, de la cual hará parte la organizada por los diferentes organismos de control. (DAFP, 2014, p. 20)

Como se ha mostrado anteriormente, el control interno tiene que ver con el trabajo gerencial que hace cada funcionario en su lugar de trabajo, sin necesidad inmediata de encontrar el control externo (como auditorías), sino que se refiere a las actividades propias y sus resultados, coordinados con los diferentes niveles de organización, evaluando sus riesgos y potencialidades. Esto trae consigo no solo el esfuerzo por mejorar las actividades, sino que incorpora el desarrollo del análisis de los procesos de la organización, lo cual a su vez es el punto de partida de otros sistemas de gestión como el de la calidad, el de información, el de riesgos y el de racionalización de trámites, que mejoran los procesos¹⁴. En otras palabras, el control interno va detrás de la gobernabilidad, realizando los cambios horizontalmente y manteniendo una organización coordinada.

En las entidades públicas, la gobernabilidad busca agilizar la comunicación sobre las estructuras e identificar de la misma manera los obstáculos para actuar sobre ello, así, se establece la manera en la que los funcionarios adquieren y ejercitan su propia autoridad para dar forma a las políticas públicas y proveer bienes y servicios (Camou, 2001)¹⁵, ellos tienen que ver con balances estratégicos del sector público y sus proyectos, así como con la gestión ajustada a la ley y el respeto por la autonomía. Por su relación con el mercado, y por la influencia política, la gobernabilidad requiere de una estructura que garantice que los bienes y recursos generen beneficios a los ciudadanos exigiendo un gasto racional, sumado a una rendición de cuentas como base de todas sus funciones; además, exige un comportamiento dentro del marco de ética y transparencia, donde

14 Un ejemplo de esta interrelación se observa en la Norma ISO 9001:2015, que integra no solamente la gestión de la calidad, sino un enfoque de administración de riesgos, la evaluación del desempeño de los empleados y el liderazgo desde la alta dirección (Escuela Europea de Excelencia, 2015).

15 La gobernabilidad democrática en América Latina, como lo explica Camou (2001), actúa sobre lo político, lo económico y lo social, cada uno mediante diferentes mecanismos, donde el más simple es el último, pues debe tejer redes con los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc. para lograr los consensos sobre la aplicación de políticas sociales con legitimidad y conducción eficaz. Se busca conducir los procesos políticos, evitar su erosión, y la participación de actores.

su ordenamiento minimice la intervención política y aumente la racionalidad en la toma de decisiones de las entidades territoriales (Camou, 2001).

La Alta Dirección se encarga de establecer los requisitos mínimos que se deben respetar en una organización en temas desde levantamiento de cargos hasta selección de personal y capacitaciones. Por lo mismo, uno de los problemas de la gobernabilidad es la organización de un sistema de carrera administrativa que sea ejercida de manera plena, pues ante sus limitantes —como la corrupción y las plantas paralelas, entre otras— los empleados de las entidades públicas no tendrán posibilidades de desarrollo dentro de ellas ni la posibilidad de profundizar su conocimiento en las funciones de su cargo. Esto no solo aumenta el deterioro organizacional, sino también la ausencia de gestión del conocimiento.

En Colombia las entidades públicas necesitan del control interno para medir la gestión administrativa teniendo en cuenta herramientas como las Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano (que ofrece la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República), la gestión por resultados, la elaboración de indicadores de seguimiento y control y la administración de riesgos (Secretaría de Transparencia Presidencia de la República, 2012)¹⁶. Por lo mismo, se requiere que los funcionarios tengan una visión compartida y homogénea de la organización, para proporcionar una seguridad razonable respecto al cumplimiento de los objetivos y la misión organizacional (Kaplan y Norton, 2008)¹⁷.

El éxito de las organizaciones modernas aumenta por el liderazgo y la comunicación (Kaplan & Norton, 2008), que tengan proyectados resultados a largo plazo en términos de aumento de la transparencia (de la mano

16 En este informe encontramos que “la verificación de la elaboración, de su visibilización, el seguimiento y el control a las acciones contempladas en la herramienta ‘Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano’ le corresponde a la oficina de Control Interno” (Secretaría de Transparencia Presidencia de la República, 2012, p. 22); para lo cual dispone de guías no obligatorias pero con los parámetros básicos para que las entidades puedan adaptarlos a sus necesidades particulares.

17 Autores como Kaplan y Norton (2008) detallan la importancia de la alineación entre la alta dirección y los demás empleados, puesto que sin un proceso de gobierno que no oriente el curso de la organización hacia la consecución de objetivos, el éxito en el alcance de la visión será pura suerte; mientras que, si los empleados no entienden la estrategia y no están motivados a su consecución, ya sea porque la comunicación con los directivos no es la mejor o porque no poseen el desarrollo profesional o un incentivo personal adecuado, no habrá ejecuciones exitosas.

e un sistema de control interno y apoyo del Gobierno nacional) a partir de instrumentos como la rendición de cuentas, lo cual brinda estabilidad institucional que se demuestra en la percepción de la ciudadanía. En la práctica esto corresponde con los planes estratégicos en un esquema de gobierno corporativo, pero que tiende a demorarse en el desarrollo debido a los excesivos procesos y reprocesos frente a estos, además de la coyuntura política que atraviesa la entidad territorial, especialmente, si los cargos de la Alta Dirección son de elección popular.

La palabra clave para el ejercicio de gobernabilidad democrática es el liderazgo, en concordancia con un excelente desempeño en el control interno. No se trata de una práctica jerárquica impuesta por autoridad, sino de una orientación del sistema hacia un mejor funcionamiento. Esto es disponer de los insumos estratégicamente, con un horizonte, para que la organización se pueda regular a sí misma, con unos objetivos establecidos hacia donde se encaminan los planes operativos anualmente; es adoptar medidas convenientes en el momento de observar una infracción, determinar responsables e implantar técnicas de control para que no se repita; son los mecanismos que adopta la organización para que no se vulnere la seguridad de la organización, siendo el directivo el responsable de las medidas a adoptar, abarcando todos los procesos de una entidad para que dentro de cada dependencia se manifiesten las alternativas a partir de consensos.

Control interno en Colombia

Aproximándolo al contexto colombiano, el control interno fue adaptado en forma de sistema para el país mediante un entramado de instituciones para su ejercicio y seguimiento, como lo son el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en donde su objetivo principal es definido por este último de la siguiente manera:

[...] lograr la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las entidades que conforman el Estado colombiano y cualificar a los servidores públicos desarrollando sus competencias con el fin de acercarse al ciudadano y cumplir con los fines constitucionales para los que fueron creadas. (DAFP, 2009, p. 11)

En Colombia se habla específicamente de control desde la crisis financiera de 1921, después de la renuncia del entonces presidente Marco Fidel Suárez, cuando Pedro Nel Ospina se encargó de traer expertos nortea-

americanos para determinar las principales causas del desajuste fiscal y proponer intervenciones institucionales. Así, se llevó a cabo la misión de técnicos en finanzas, encabezada por Edwin Kemmerer, quien también fue contratado como asesor en los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Perú con los mismos propósitos y aprovechando el auge económico de Estados Unidos (Santos, 2005).

Dentro de las sugerencias de la investigación en mención estaba la creación de un marco legal que permitiera llevar un control permanente sobre las cuentas de la república después de recibirse 25 millones de dólares por parte de Estados Unidos por la venta de Panamá, expidiéndose entonces la Ley 42 de 1923, que creó el Departamento de la Contraloría (institución que fue elevada a rango constitucional en 1945) (Mira, Meza, y Vega, 2001), además de posteriores normas como el Decreto 911 de 1932, la Ley 58 de 1946, y la ley 151 de 1959 —las dos primeras normas enfocadas en la reformatión de las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la nación y del departamento de la contraloría, mientras que la última es sobre la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados—.

El desarrollo normativo alrededor del tema en los años inmediatos no tuvo un impacto significativo (se resalta la Ley 20 de 1975 donde se extiende el control fiscal para empresas industriales y comerciales del Estado, y el decreto de la Ley 222 de 1983, con la extensión del control después de la contratación administrativa) hasta 1991, cuando de forma expresa se exigió la creación de un marco normativo que permitiera la organización de un sistema de control interno que, a diferencia de normas anteriores, se enfocara no solo en las finanzas públicas sino también en la administración pública.

Es así que al control interno se le otorgó un piso legal que obliga a su ejercicio y puesta en marcha en la totalidad de entidades colombianas con la Ley 87 de 1993, que logró mediante su labor una actividad evaluadora y de asesoría independiente buscando determinar la efectividad del sistema de control de la entidad con miras a contribuir a la Alta Dirección en la toma de decisiones que orienten el accionar administrativo hacia la consecución de los fines estatales. De este modo, la lucha contra la corrupción se constituye como uno de sus objetivos evaluadores fundamentales (DAFP, 2009) por medio de los siguientes elementos (Art. 3, Ley 87 de 1993):

- El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.

- Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización.

- En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad.

- La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo.

- Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

Se resalta igualmente la Ley 489 de 1998, que crea el Sistema Nacional de Control Interno, el cual se extiende hacia todas las entidades del Estado. Más adelante se reglamentaría mediante el Decreto 2145 de 1999, donde se especifican las funciones de las Oficinas de Control Interno. Para el cumplimiento de esta normatividad se cuenta con el Departamento Administrativo de la Función Pública, que diseña herramientas y estrategias que integran al control interno en cada entidad.

El control interno se implementó en Colombia para mejorar las capacidades de las organizaciones y así cumplir con los fines esenciales del Estado, con lo que se planteó su obligatoriedad y seguimiento en todas las entidades de la administración pública a través del Decreto 1599 de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano derogado por el Decreto 943 de 2014 por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), este último menos complejo que el anterior para facilitar su implementación.

La Procuraduría General de la Nación ha emprendido, desde el 2009 hasta la fecha, un programa de seguimiento y evaluación de la implementación del MECI, sumado a otras herramientas de gestión en las organizaciones colombianas como las alcaldías municipales. En este sentido, los resultados arrojados para los organismos administrativos locales señalan que para el 2012 se había avanzado en la implementación de esta herramienta en un 67% (Procuraduría General

de la Nación, 2013)¹⁸; o sea que por cada año se avanzó tan solo un 9,5% en promedio desde la adopción del MECI por decreto.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la medición de implementación de esta herramienta se basa en dos condiciones, a saber, una evaluación realizada por el jefe de control interno de la entidad territorial vía web de manera anual para el DAFP y los organismos de control, sumada a reportes cuatrimestrales realizados por la misma oficina (Ley 1474 de 2011), condiciones con las que se busca hacer seguimiento y la generación de planes de mejoramiento continuo sobre el sistema.

Ahora bien, teniendo en cuenta el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 617 de 2000, en donde “Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías”, dichos reportes de información caen dentro del ámbito de la buena fe, puesto que oficinas dentro de las administraciones territoriales podrían desempeñar labores de juez y parte dentro de la implementación y la evaluación del Sistema de Control Interno pudiendo carecer de imparcialidad en ellos.

Si bien se presentan estas observaciones, se resalta que al haber sido elevado a rango constitucional, brindársele una gran estructura normativa robusta y dotársele de herramientas de gestión obligatorias, el control interno hoy toma gran preponderancia frente al conglomerado del control de la gestión en Colombia, pues es el instrumento con el cual se evalúan y proyectan medidas de denuncia y corrección para que el modelo de la nueva gestión pública responda eficaz y eficientemente al funcionamiento general administrativo del Estado en relación dialógica con sus gobernados.

Ejemplos del comportamiento del MECI en entidades territoriales

De la problemática planteada puede dilucidarse que existen dos posibles explicaciones. Por un lado, que los

18 Esta información hace parte de la evaluación que realiza la Procuraduría General de la Nación a las entidades territoriales a través del Índice de Gobierno Abierto, el cual tiene en cuenta la organización de la información (mediante el control interno y la gestión documental), la exposición de la información (visibilidad de la contratación, competencias básicas territoriales, sistema de gestión administrativa) y el diálogo de la información (Gobierno en línea, rendición de cuentas, atención al ciudadano). Se explicará en detalle para profundizar en la elección de los casos relacionados.

planteamientos para la estandarización se encuentran estructurados de manera tal que no dan maniobra de adaptación a las dinámicas locales o, por otro, que existe resistencia al cambio desde las entidades territoriales que han impedido la implantación exitosa del MECI.

Para mostrar lo anterior se han desarrollado mecanismos de seguimiento del control interno desde lo nacional hasta lo territorial, como el de la Procuraduría General de la Nación, el cual a través de mediciones como el Índice de Gobierno Abierto (IGA), procura conocer:

[...] el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción. Se entiende como normas estratégicas anticorrupción aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público en el marco de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción. (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 1)

Así, el IGA tiene en cuenta, para su medición, la disposición de las normas para la reducción de riesgos en materia de corrupción que hacen las entidades territoriales, así como los comportamientos considerados ejemplares de los funcionarios. Por ello, en los indicadores están relacionados, en su mayor parte, la información otorgada por las oficinas de control interno, lo que busca resaltar la transparencia y la facilidad en la comunicación de la misma con la ciudadanía, como se pretende mostrar en la siguiente tabla de indicadores¹⁹ (ver tabla 2).

Lo que se infiere es que el Índice de Gobierno Abierto se encarga de vigilar el cumplimiento normativo en materia de estrategias anticorrupción, más que evitar los actos de corrupción, a partir de indicadores que las mismas entidades territoriales califican para otorgárselos a casi nueve entidades distintas del Estado: (ver ilustración 1).

Haciendo un contraste con la noción de nueva gestión pública, podría inferirse un punto de desencuentro en tanto el control interno —uno de los factores tenidos en cuenta en el Índice de Gobierno Abierto— resulta una medida para vigilar el cumplimiento irrestricto de la ley por parte de los funcionarios (por ejemplo, es imprescindible que un funcionario del área jurídica

19 La medición del Índice de Gobierno Abierto comenzó a realizarse de manera anual desde el 2013 en Colombia por la Procuraduría General de la Nación como estrategia que se suma a su función preventiva, siendo la herramienta dirigida a evidenciar la transparencia de las entidades estatales (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Tabla 2. Informe de indicadores del Índice de Gobierno Abierto

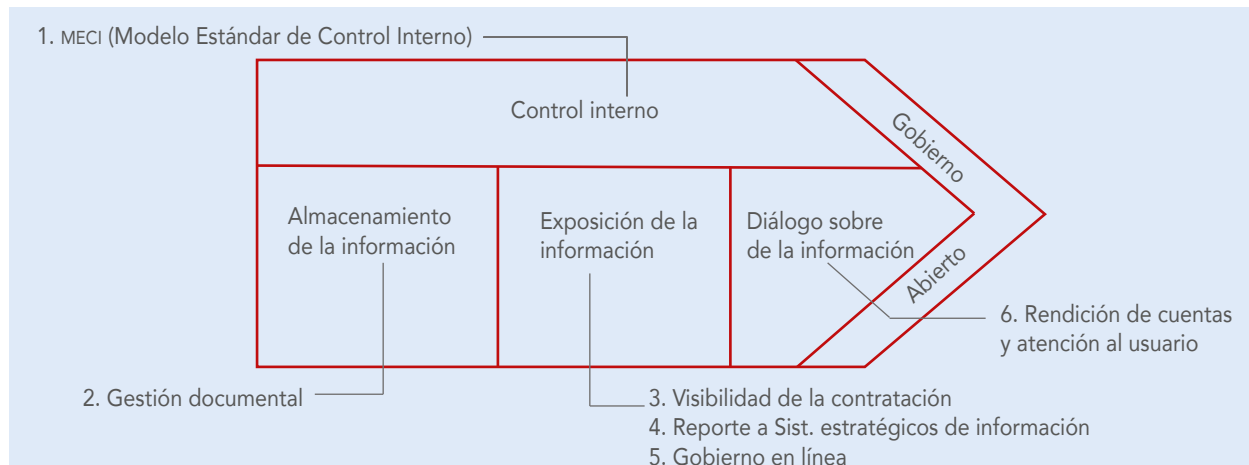
Indicadores del Índice Gobierno Abierto				
Componente	%	Indicador	%	Fuente
1. Control Interno	20%	1.1. Nivel de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI): Puntaje de implementación del MECI	20%	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
2. Almacenamiento de la Información	20%	2.1. Nivel de cumplimiento de la Ley de Archivos: Número de variables cumplidas/ Número total de variables	20%	Archivo General de la Nación (AGN)
3. Exposición de la información	40%	3.1. Nivel de Visibilidad de la Contratación: Número de contratos publicados en el PUC / Número de contratos suscritos y susceptibles de publicación en el PUC reportados a la Contraloría territorial respectiva	20%	Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) Contraloría General de Santander Contraloría General de Bucaramanga Contraloría General de Floridablanca
			10%	Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea
			10%	DNP, Min Hacienda y SuperServicios
			2%	DNP (Dirección de Desarrollo Social)
		2%	Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal - DAF) y DNP (Dirección Nacional de Regalías)	
		4%	Superintendencia de Servicios Públicos (Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo)	
		2%	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)	
		2%	DNP y Min. TIC	
4. Diálogo sobre la Información	20%	4.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas y de Atención al Ciudadano	20%	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)
		4.1.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas	10%	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)
		4.1.2. Atención al Ciudadano a través de las TIC - Índice de Gobierno en Línea (Fase Interacción)	10%	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2013).

tenga actualizado en línea los procesos licitatorios — donde se requiere la previa capacitación del personal y trabajo con la plataforma web— o que en todas las

áreas se maneje la ley de archivos), mientras el primer paradigma pretende flexibilizar las decisiones alrededor de la misma para reducir tiempos y costos en

Ilustración 1. Cadena de valor del MECI.



Fuente: Procuraduría General de la Nación (2013).

cada proceso. En otras palabras, la discrecionalidad de los funcionarios para el cumplimiento de las metas choca con el límite que impone la norma, sumado a que los procesos que se evalúan desde Control Interno solo sirven para medir un comportamiento específico, dejando de lado el impacto que puede tener el mismo al articularse con otras dependencias o en toda la organización.

Al momento de indagar sobre el comportamiento de los municipios en razón de su transparencia a partir del control interno, se encontraron cambios radicales en el ranking de algunas entidades territoriales, los cuales tienen grandes variaciones en razón de la implementación del MECI y de la ley de archivo y el desarrollo de

audiencias públicas, las cuales son las macrovariables que mide el IGA.

Llamaron la atención dos casos de alcaldías en donde se presenta un fenómeno interesante. Según lo indagado, tan solo poseen el acto administrativo por el cual se adopta el MECI y para el año 2012 no ostentaban la Oficina Asesora de Control Interno, sin embargo, obtuvieron buenos resultados en la evaluación que realiza la Procuraduría en IGA.

La primera alcaldía es la de Villa de Leyva, Boyacá, la cual es de sexta categoría y que para el 2012, según los indicadores del IGA, había implementado el MECI en un 90,9%, mucho más arriba del promedio nacional (67,8%)

Tabla 3. Puntuación por IGA del municipio de Villa de Leyva, Boyacá.

1. Control interno		2. Almacenamiento de la información		3. Exposición de la Información		4. Diálogo de la información	
Ind. 1.1. Implementación del MECI	Ind. 2.1. Cumplimiento de la Ley de Archivos	Ind. 3.1. Reporte a sistemas estratégicos de información	Ind. 3.2. Gobierno en línea	Ind. 3.3. Visibilidad de la contratación	Ind. 4.1. Audiencias públicas	Ind. 4.2. Atención al ciudadano	TOTAL IGA
95,75	13,33	80,04	72,12	52,91	60,00	53,38	56,99

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2011).

Ilustración 2. Estructura administrativa municipio de Villa de Leyva, sector central.

Estructura administrativa municipio de Villa de Leyva Sector central



Fuente: Alcaldía de Villa de Leyva (2010).

y del departamental (67,4%) (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Pero lo anterior no contrasta con las evidencias encontradas en la alcaldía, pues para el año 2012 en ella no se contaba con alguna persona ejerciendo el control interno, y tan solo en el mes de febrero de 2013 se contrató a una profesional que atendiera los asuntos relacionados con el MECI y asesorara a la Secretaría de Planeación y Control Interno (ver ilustración 2).

De este modo, desde el establecimiento del control interno para Villa de Leyva mediante el Decreto 048 de 2003, no se encontraron evidencias de avance de la implementación más que los Informes ejecutivos de Avance Implementación MECI de los años 2007, 2009 y 2013, los cuales son enviados vía web a la Procuraduría General de la Nación.

Al investigar a profundidad en el caso de Villa de Leyva, municipio al que su riqueza turística y de investigación paleontológica le ha exigido administrativamente más que a otros respecto a control interno, tiene su oficina dentro de la Secretaría de Planeación, lo que en otras palabras significa que se audita a sí misma²⁰.

La tabla 4 muestra que a pesar de que existe la implementación de sistemas de control con el ánimo de tomar

decisiones a partir del análisis de sus resultados, en realidad no se han tenido en cuenta desde una perspectiva gerencial. Esto, en otras palabras, quiere decir que los informes de control interno no pasan de una presentación formal sin una vinculación de responsabilidades de los funcionarios involucrados con los procesos y sin contar que en la práctica el compromiso institucional deja en último lugar de atención a los efectos (positivos o negativos) que puedan tener los informes para el mejoramiento de su entidad.

Un segundo ejemplo es el de la alcaldía de Ubaque, Cundinamarca, municipio de sexta categoría, el cual, según el IGA de 2011, señala una implementación del MECI casi de un 100%, como lo señala la tabla 5.

Esto contrasta con los datos obtenidos para el año 2012, donde se le califica con un avance del 0% (Procuraduría General de la Nación, 2013), mismo tiempo en el que se creó la Oficina Asesora de Control Interno y con ella el nombramiento de una persona para el ejercicio del empleo creado²¹. Pero queda entonces la pregunta, ¿quién calificó al municipio en años anteriores? Por otro lado, en este ejemplo tampoco se encontraron evidencias de la implementación del MECI sino desde la creación de la Oficina Asesora de Control Interno mediante el Acuerdo 002 de 2012, el cual señala que las funciones de control interno se ejercían en la Oficina Administrativa y de Gobierno.

Tabla 4. Avances y debilidades del control interno en el municipio de Villa de Leyva para el año 2013.

Avances	Debilidades
Se realizó la implementación la totalidad del Subsistema de Control Estratégico con sus componentes y elementos. Se tiene todos los documentos, actas, resoluciones y demás protocolos.	La reestructuración hizo que se presentaran cambios en los esquemas de organización. Algunos documentos por los cambios no se actualizaron.
Se establecieron los elementos y componentes del subsistema de Control de Gestión, al igual que los procesos, procedimientos e indicadores. Se manejó la información y las comunicaciones dentro de la administración, así como los indicadores de los procedimientos, con lo que se establecen los mapas de riesgos y sus respectivas valoraciones.	Los cambios en la reestructuración hacen que se presenten transformaciones en algunos procesos y procedimientos de la organización. Aún no se manejaba la estructura plana de los procesos.
Se implementó el subsistema de control de Evaluación, tanto como sus componentes y elementos.	No se realizaron las auditorías internas de los procesos. No se generaron planes de acción, los individuales, ni los procesos para verificar la implementación.

Fuente: Elaboración propia.

20 Aunque no es posible afirmar a ciencia cierta sino por experiencia de los autores, es frecuente hallar en las entidades territoriales que la implementación del MECI se encuentra retrasada por dar prioridad a otras actividades propias de las características de sus entornos y que, debido a su urgencia, no dan espacio para el cabal cumplimiento de la Ley 87 y sus disposiciones.

21 Con el Decreto 016 de 2013 se nombra a una persona como jefe de la Oficina de Control Interno en Ubaque, Cundinamarca.

Tabla 5. Puntuación por IGA, municipio de Ubaque, Cundinamarca.

1. Control interno		2. Almacenamiento de la información		3. Exposición de la Información		4. Diálogo de la información		TOTAL IGA
Ind. 1.1. Implementación del MECI	Ind. 2.1. Cumplimiento de la Ley de Archivos	Ind. 3.1. Reporte a sistemas estratégicos de información	Ind. 3.2. Gobierno en línea	Ind. 3.3. Visibilidad de la contratación	Ind. 4.1. Audiencias públicas	Ind. 4.2. Atención al ciudadano		
94,95	13,33	70,62	51,92	33,33	70,00	26,13	46,82	

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2011).

Seguidamente, se necesita coordinar el Control Interno con el estatuto anticorrupción identificando puntos críticos susceptibles de desvío de recursos para sugerir luego recomendaciones para mitigar los riesgos asociados a estos. Por ejemplo, en el área administrativa se encontró que los manuales de procesos y procedimientos no existen o que están desactualizados, por cuanto no han encontrado el compromiso de la Alta Dirección para abrir los espacios y discutir de qué forma se llevaría a cabo esta actividad sin descuidar las vicisitudes que diariamente enfrentan los funcionarios (Alcaldía de Ubaque, 2013).

Cabe preguntarse, en este caso, si existen alternativas desarrolladas por la propia administración para enfrentar la corrupción y en general para llevar de forma autónoma el control de sus actividades bajo unos principios diferentes a los señalados por el MECI y por la Ley 87, o al menos, aplicados de forma diferente mas no opuesta. O si, por el contrario, los resultados obtenidos tras las evaluaciones muestran que la entidad territorial se encuentra rezagada en el control de sus funciones y la socialización de los hallazgos principales que son producto de las auditorías. De ahí que sea necesario ilustrar sobre el compor-

Tabla 6. Informe ejecutivo del MECI en municipio de Ubaque

Factor	Puntaje	Nivel	Por favor consultar el instructivo para la interpretación de las calificaciones por componente, las cuales explican las acciones de mejora para cada uno.
Entorno de control	4.25	Satisfactorio	
Información y comunicación	2.93	Intermedio	
Actividades de control	3.73	Satisfactorio	
Administración de riesgos	2.97	Intermedio	
Seguimiento	3.62	Intermedio	
Indicador de madurez MECI	62.5%		Intermedio
Fase			Valor
INICIAL: Evaluar el avance del sistema de control interno de las entidades mediante la determinación de niveles de madurez, basados en la estructura del Modelo Estándar de Control Interno MECI, que permitan establecer acciones de mejora con el fin de fortalecer el Control Interno.			0 - 10
BÁSICO: El modelo de control interno se cumple de manera primaria. La entidad cumple las funciones que la ley le exige, pero no tiene en cuenta la voz de la ciudadanía ni de sus servidores. Los datos de seguimiento y revisión del modelo son mínimos.			11 - 35
INTERMEDIO: El modelo de control interno se cumple, pero con deficiencias en cuanto a la documentación o a la continuidad y sistemática de su cumplimiento, o tiene una fidelidad deficiente con las actividades realmente realizadas. Se debería solucionar las deficiencias urgentemente, para que el sistema sea eficaz.			36 - 65
SATISFACTORIO: El modelo de control interno se cumple, se toman acciones derivadas del seguimiento y análisis de datos. Existen tendencia a mantener la mejora en los procesos. La entidad ha identificado los riesgos para la mayoría de sus procesos, pero no realiza una adecuada administración de riesgo			66 - 90
AVANZADO: Se gestionan de acuerdo con el modelo MECI 100:2005 y son ejemplo para otras entidades del sector. El nivel de satisfacción de las partes interesadas se mide continuamente y se toman decisiones a partir del seguimiento y revisiones que se le hacen a los procesos y servidores. Se mide la eficacia y la eficiencia de las actividades y se mejora continuamente para optimizarla. La administración de los riesgos es eficiente y mantiene a la entidad cubierta ante amenazas.			91 - 100

Fuente: Alcaldía de Ubaque (2013).

tamiento reciente y la contrastación con la realidad de la entidad.

La tabla 6 indica que en el municipio de Ubaque se han desarrollado los factores del control interno de forma satisfactoria e intermedia. Sin embargo, esta evaluación se queda corta porque las decisiones no trascienden los resultados del informe, lo cual infiere una falta de liderazgo desde el mismo alcalde, lo que deja todo en manos de la Oficina de Control Interno (donde solo hay un funcionario) sin un plan de acción consensuado en función de unos objetivos, fruto de las disposiciones del análisis de estos informes.

Si bien solo se mostraron dos ejemplos de entidades que se escogieron por pertenecer a los 951 municipios del país de sexta categoría²² (Contaduría General de la Nación, 2017), se podría empezar a poner en duda la implementación del MECI en las entidades territoriales y su incidencia real en las alcaldías municipales, pues en ambos casos no hubo implementación efectiva y, por tanto, careció de impacto en la gobernabilidad local. Por otra parte, el Decreto 943 de 2014 modifica el MECI y obliga nuevamente a las entidades públicas a implementarlo; es decir, dos años después de que se comenzó a implementar en las alcaldías de Villa de Leyva y Ubaque, lo tendrían que modificar a las nuevas especificaciones de la norma.

¿Podría decirse que el MECI no ha funcionado en las entidades territoriales? A los análisis expuestos se pueden sumar el estudio de Johana Cárdenas (2012), donde a partir de un análisis cualitativo se encuentra que en algunas entidades públicas de Palmira (Personería, Contraloría y Secretaría de Hacienda) la implementación del MECI tiene falencias en las etapas de implementación debido a tres factores: compromiso de la Alta Dirección en la sensibilización del funcionario; desarrollo del talento humano en el área de capacitaciones y actualizaciones; y falta de compromiso de los mismos funcionarios (Cárdenas, 2012).

Se llegó a estas conclusiones luego de realizar entrevistas y contrastarlas con las evidencias físicas del cumplimiento del MECI en cada entidad, por lo que se toma en cuenta la información tangible como las percepciones de los funcionarios. Así, por ejemplo, reconocieron

que el MECI es una herramienta de gestión que facilita los procesos de la entidad (en disminución de quejas, logro de objetivos y metas, planeación organizacional, mejoramiento continuo, entre otros), especialmente en relación con el Sistema de Gestión de Calidad, lo que reduce los riesgos. Sin embargo, al cuestionarles sobre el grado de cumplimiento, los funcionarios reconocen que no es tenido como prioridad en sus funciones, en parte porque no ven ejemplo desde la Alta Dirección; si a esto se le suma el constante traslado de funcionarios, la alta rotación de contratistas, la baja cultura de trabajo en equipo y la resistencia al cambio confluyen en que se tenga como última expectativa el cumplimiento del MECI (Cárdenas, 2012).

Otro ejemplo que puede aportar a la discusión es la implementación del MECI en otros escenarios como instituciones educativas, donde las expectativas son altas, pero se topa con un desafío mayor al no contar con un aparato institucional riguroso que determine los productos de los componentes que debe entregar la entidad. A esto se suma que todavía es difusa la socialización de los elementos del MECI y la identificación de las dinámicas del liderazgo dentro de su implementación, además del esfuerzo tanto de los funcionarios como de los grupos de interés, es decir, desde el rector hasta los padres de familia a partir de trabajo en equipo (Arboleda, 2011).

Si se trabaja el MECI a partir de este desafío, los planes de acción diseñados de forma conjunta entre directivos, docentes, estudiantes y padres de familia permitirían la vinculación de los principios de autorregulación, autogestión y autocontrol a partir de actividades de la vida cotidiana. Esto fortalece los lazos entre actores y la coordinación armónica entre múltiples liderazgos, el proceso de control interno hasta la consecución de los productos requeridos por el MECI (Arboleda, 2011, p. 123).

La información presentada permite aclarar más el panorama del control interno, lo que conlleva una crisis de comunicación dentro de un proceso de descentralización de las entidades públicas colombianas, partiendo del cumplimiento de la normatividad cuando de lo que se trata es de promover el liderazgo y de fortalecer la articulación entre las instituciones y la comunidad, comprendiendo esta relación como un todo complejo, no como la suma de sus funciones (Morin, 2003). En suma, el mejoramiento de la eficiencia institucional se encuentra en la ampliación del sistema, reconociendo que el ideal no es una situación de equilibrio, sino de dinamismo estabilizado y en un contacto permanente con el medio

22 Además de estar en dos de los departamentos de mayor categoría en el país; Cundinamarca al tener categoría Especial y Boyacá al ser de primera categoría (Resolución 679 de 2016), lo que les elevaría en su desarrollo administrativo del promedio dentro de la categorización municipal.

ambiente, intentando aumentar su complejidad al traducir las necesidades de los ciudadanos en lo administrativo público (Morin, 2003). Por lo mismo, vale la pena reflexionar sobre la efectividad del proceso de descentralización en Colombia.

Es pertinente aclarar que, evidentemente, existen casos donde la implantación del MECI va a un ritmo lento debido a la falta de compromiso y liderazgo, lo cual puede obedecer esencialmente a la ausencia de campañas de sensibilización a todos los funcionarios, que debe venir a su vez como una decisión de la Alta Dirección para, de esta forma, motivar el trabajo en equipo y vincular a todo el personal en el mejoramiento de sus propios procesos, en un sentido de autonomía en la toma de decisiones y siguiendo el paradigma de la descentralización (Cárdenas, 2012).

Entonces, el tema para reflexionar puede ser el mismo proceso de descentralización. Esto porque la Alta Dirección en las entidades territoriales tiene todavía muchos aspectos para mejorar en lo referente a la implementación del MECI, especialmente en el orden de prioridades: o atienden a las dinámicas propias de su territorio o atienden a las órdenes nacionales (como el MECI), pero no ambas al mismo tiempo (Arboleda, Murillo, y Palacios, 2014).

Lo que demuestra los casos estudiados es que se pretenden estandarizar procesos que tienen lógicas particulares de acuerdo a los contextos donde se desenvuelven las entidades territoriales y, como se ve en la ejecución del MECI, se vuelve un obstáculo que impide y desconoce las dinámicas internas. Esto es lo que constituye una inteligencia ciega, que en palabras de Morin (2003):

[...] destruye los conjuntos y las totalidades, aísla todos sus objetos de sus ambientes. No puede concebir el lado inseparable entre el observador y la cosa observada. [...] Los problemas humanos quedan librados, no solamente a este oscurantismo científico que produce especialistas ignaros, sino también a doctrinas obstrusas que pretenden controlar la científicidad, a ideas clave tanto más pobres cuanto que pretenden abrir todas las puertas, como si la verdad estuviera encerrada en una caja fuerte de la que bastara poseer la llave, y el ensayismo no verificado se reparte el terreno con el cientificismo estrecho. (p. 31)

Esto no parece tan abstracto si se aplica a la incapacidad de interpretar la complejidad que encierra lo social, y lo sencillo que resulta intervenir con

arreglos institucionales que son al mismo tiempo copias de paradigmas unidimensionales occidentales. Cuando se reduce la imposición de estos parámetros, también reducen las interacciones sociales con lo administrativo público, exclusivamente con audiencias públicas y sistemas de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, desconociendo que las relaciones con la ciudadanía y las colectividades tienen contenido evidentemente político y trascienden estos escenarios formales, por lo que resultan insuficientes los esfuerzos (Arboleda, 2011). En otras palabras, la implantación del modelo no tiene en cuenta los fenómenos antro-po-sociales y no comprende que hay partes que solo tienen funciones cuando se relacionan con el todo.

Uno de los propósitos de la descentralización consiste en permitir ciertos niveles de autonomía en las entidades territoriales para que se permita visibilizar sus iniciativas particulares de desarrollo, todo ello con la guía del gobierno nacional (con sus parámetros definidos en el Plan Nacional de Desarrollo) y ejerciendo control y vigilancia, especialmente sobre el desvío de recursos (Arboleda, Murillo, y Palacios, 2014, p. 16). Esto quiere decir que los Gobiernos locales tendrían la facultad de manejar los procesos de control interno según su discrecionalidad, es decir, implementar sus propias estrategias de control interno de acuerdo a las dinámicas de su entorno organizacional y social, en tanto la ciudadanía también desempeña un papel de veedor no solo desde perspectivas presupuestales sino también de construcción de formas de empoderamiento local. Por supuesto, es una alternativa que se debe sopesar con otros factores como el presupuesto y los productos a entregar de estas estrategias de control interno.

Así mismo, si bien hace falta fortalecer la cooperación institucional en el ámbito nacional-local, también vale la pena complementarla con cooperación en la dirección local-nacional, que en palabras prácticas es transformar los sistemas de indicadores en términos de información requerida y particularidades de los contextos de las entidades territoriales bajo unos parámetros básicos, como la participación ciudadana en rendiciones de cuentas, decisiones articuladas en los niveles municipal, departamental y regional a partir de comisiones y vigilar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo para las entidades en coordinación con Planeación Nacional. Se trata entonces de reforzar la descentralización a partir del liderazgo reflejado en la gobernabilidad, lo que implica herramientas como la implantación del control interno.

Conclusiones y recomendaciones

La gobernabilidad es, en cuanto a capacidad manifestada de los gobernantes, una cualidad donde convergen habilidades como el logro de consensos, la formulación e implementación de políticas públicas y la manera en que interactúan con su entorno. Partiendo de este concepto se ha tendido a generalizar la manera como se mide y debe ser en los gobiernos (ya sean nacionales o locales), lo que hace obvio a los procesos de construcción institucional de cada sociedad.

Es así como en Colombia, y en el caso particular de Villa de Leyva y Ubaque, se han tendido a adaptar herramientas basadas en modelos internacionales como el MECI²³ a través de la obligatoriedad normativa desde el nivel nacional bajo la premisa de asegurar una mejor gestión, facilitar el control y, de paso, mejorar la gobernabilidad.

Sin duda, el control interno, a través del MECI, promueve mecanismos de liderazgo y comunicación, pues enseña el ejercicio del autocontrol y seguimiento de las actividades cotidianas no solo en el dirigente de las organizaciones, sino en cada uno de sus integrantes. También hace hincapié en el compromiso de la Alta Dirección para el logro de cambios significativos en las organizaciones y su mejoramiento.

Entonces, la actualización del MECI demuestra la importancia de la gestión de la información y la comunicación como eje fundamental para la consolidación de la confianza en la organización, así como para la consolidación de la gobernabilidad de la Alta Dirección y, por ende, de mecanismos democráticos de participación, pues se motiva la producción de información comprensible y organizada para los usuarios e interesados.

Pero precisamente, como se ejemplificó, el proceso de control interno promovido en Colombia a través de la implementación del MECI, no pareciera contemplar las dinámicas locales (por lo menos en los municipios donde se tuvo la oportunidad de indagar). Esto refiere a asuntos como el poco avance tecnológico de los municipios, los lentos procesos de implementación de estos modelos, la poca capacidad técnica y económica con

que cuentan las alcaldías para su real implementación, o las constantes crisis que estos atraviesan si no por violencia, por los desastres naturales o la corrupción.

En estas circunstancias, los gobiernos locales de Villa de Leyva y Ubaque parecen dar prioridad a otras circunstancias de orden local, y así dejan de lado las ambiciones nacionales y / o internacionales, dificultando la interiorización de lineamientos, herramientas u otro tipo de directivas que no abarquen su problemática inmediata, así todo ello sea de obligatorio cumplimiento. Esto se observó en los anteriores ejemplos, donde después del cumplimiento normativo de implementación del control interno en las alcaldías, no se generaron las dinámicas pretendidas y todo quedó en el papel.

De ninguna manera se pretende negar los beneficios del control interno en las organizaciones ni mucho menos en los gobiernos, pero la formulación de estas herramientas de gestión resulta ajena a los contextos locales y tan solo a través de la imposición normativa es que se han logrado avances en su implementación. De este modo, el control interno como premisa merece una mayor construcción institucional desde lo endógeno, en donde se haga partícipe a la organización y así se facilite su interiorización.

Por otro lado, los Gobiernos se desenvuelven junto con otros actores e instituciones, por lo que interactuar con herramientas fuera del contexto podría afectar o entorpecer su gobernabilidad; es decir, su confianza, liderazgo, comunicación y, por tanto, la formulación e implementación de políticas públicas. Esto debido a que, por ejemplo, con el control interno, se obliga al cambio de interacciones con la comunidad o agrupaciones interesadas, como con los integrantes de la entidad; varía la producción de información; y el mismo modo de direccionamiento estratégico será diferente. En resumen, los mecanismos autóctonos de gestión tendrán en cuenta las dinámicas de la gobernabilidad y gobernanza para el logro de los objetivos gubernamentales que aquellos provenientes de otras latitudes, con los cuales las personas, tanto dentro como fuera de la entidad, no se sienten identificadas.

No se aísla que el Modelo Estándar de Control Interno es una herramienta que se adapta a las condiciones organizacionales, y lo que brinda el Departamento Administrativo de la Función Pública son referencias básicas para el correcto uso de esta. Sin embargo, aquí interviene el liderazgo del gobernante, quien debe procurar que se aseguren las reales dinámicas bajo las que se encuentra la organización y su entorno, con el objeto de que esta herramienta, en vez de convertirse

23 Para obtener la validación técnica internacional, el Modelo Estándar de Control Interno se basa en el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), de Estados Unidos; el Criteria of Control Board (COSO), de Canadá; el Cadbury, de Gran Bretaña; el Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT), de Australia, y la Government Accountability Office (GAO), del Gobierno de los Estados Unidos.

en una carga más para los funcionarios, pueda servirles en su gestión.

De esta manera, la recomendación más importante es la promoción de una construcción del control interno desde lo local, por lo menos en los municipios mencionados, con una mayor participación y compromiso de la Alta Dirección a través de su gobernabilidad, pues aquella no solo motiva, sino que orienta a la organización a los resultados esperados.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2006). Nueva Gestión Pública. En, L. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y Gestión Pública* (pp. 137-236). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann Para La Libertad.
- Alcaldía de Ubaque. (2013). *Resultado evaluación 2013*. Ubaque: Alcaldía de Ubaque.
- Alcaldía municipal de Ubaque. (29 de abril de 2013) Por el cual se hace el nombramiento del Jefe de Control Interno de la Alcaldía municipal de Ubaque Cundinamarca. [Decreto 016 de 2013].
- Alcaldía municipal de Villa de Leyva. (28 de junio de 2003) Por el cual se establece el sistema de control interno para el municipio de Villa de Leyva Boyacá. [Ley 617 de 2000].
- Alcaldía de Villa de Leyva. (30 de noviembre de 2010). *Nuestra Alcaldía*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2013 del sitio de internet de la Alcaldía de Villa de Leyva, Boyacá: <http://villadeleyva-boyaca.gov.co/dependencias.html>.
- Arboleda, C., Murillo, O. y Palacios, I. (2014). *Retos, limitaciones y avances en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en el municipio de Cantón de San Pablo entre los años 2008 y 2014*. Quibdó: EAFIT.
- Arboleda, G. (2011). *El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como herramienta que facilita el proceso de gestión escolar en una institución educativa*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Mundial. (7 de diciembre de 2014). *Primer préstamo programático para políticas de desarrollo sobre sostenibilidad fiscal y capacidad de recuperación del crecimiento*. Recuperado del sitio de internet Proyectos y operaciones del Banco Mundial: <http://projects.bancomundial.org/P123267/fiscal-risk-management-development-policy-loan?lang=es>.
- Camou, A. (2001). Estudio Preliminar. En, A. Camou. *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 15-60). México D.F.: Plaza y Valdés, S.A.
- Cárdenas, J. (2012). *Evaluación del Impacto del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de sitio de internet www.clad.org: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>.
- CLAD. (2008). *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación*. Obtenido del sitio de internet www.clad.org: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html#sdfootnote3sym.
- Concejo Municipal de Ubaque. (16 de marzo de 2012). Por medio del cual se crea la Oficina de Control Interno del municipio de Ubaque y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 002 de 2012].
- Congreso de Colombia. (19 de julio de 1923). Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. [Ley 42 de 1923]. DO: 19.119.
- Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1946). Por la cual se reforman las leyes orgánicas del Departamento de Contraloría y se dictan otras disposiciones. [Ley 58 de 1946]. DO: 26.311.
- Congreso de Colombia. (11 de diciembre de 1959). Sobre empresas y establecimientos públicos descentralizados. [Ley 151 de 1959]. DO: 23.342.
- Congreso de Colombia. (28 de abril de 1975) Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones. [Ley 20 de 1975]. DO: 34.313.
- Congreso de Colombia. (2 de febrero de 1983). Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus

entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. [Ley 222 de 1983]. DO: 36.189.

Congreso de Colombia. (29 de noviembre 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. [Ley 87 de 1993]. DO: 41.120.

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.

Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000) Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [Ley 617 de 2000]. DO: 44.188.

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011]. DO: 48.128.

Contaduría General de la Nación. (1 de marzo de 2017). *Categorización de departamentos, distritos y municipios*. Recuperado del sitio de internet de la Contaduría General de la Nación: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04_Sj9CPyKssy0x-PLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTy-DAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyL-SfwwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAA-cWLNsl/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2Xz-MwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks.

DAFP. (2009). *Cartillas de administración pública. Rol de las Oficinas de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 del sitio de internet del Departamento Administrativo de la Función Pública: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=56.

DAFP. (2014). *Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano MECI 2014*.

Recuperado del sitio de internet del Departamento Administrativo de la Función Pública: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=2162.

Escuela Europea de Excelencia. (2015). *Adaptación a la nueva norma ISO 9001:2015*. Recuperado del sitio de internet Nueva ISO 9001:2015: <http://www.nueva-iso-9001-2015.com/>

García Villarreal, J. P. (2010). *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. México D.F.: OCDE.

Kaplan, R. y Norton, D. (2008). *Execution Premium*. Barcelona: Deuso.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción. *Finanzas & Desarrollo*, 10-13.

Maning, N. (2000). *The New Public Management & its Legacy*. Recuperado de <http://web.archive.org/web/20051112074952/www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>.

Melo, J. O. (2001). *Sociedad civil y ciudadanía en el proceso de paz*. Recuperado del sitio de internet Colombia es un tema. Jorge Orlando Melo: <http://www.jorgeorlandomelo.com/sociedadcivil.htm>.

Mira, J. C., Meza, C. y Vega, D. (2001). El control fiscal en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Morin, É. (2003). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Navarro Ruiz, C. y Humanes, M. L. (2014). Liderazgo estratégico en el sector de las relaciones públicas en España. Características, retos, factores culturales y estructurales. *Revista internacional de relaciones públicas*, 4, (8), 43-64. doi: <https://doi.org/10.5783/rirp-8-2014-04-43-64>.

PNUD. (2012). Conflictos institucionales y de gestión estatal. En, *PNUD. La protesta social en América Latina* (pp. 185-214). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores S.A.

Prats, J. O. (2003). El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.

- Presidencia de la República. (4 de noviembre de 1999). Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2145 de 1999]. DO: 43.773.
- Presidencia de la República. (26 de julio de 2001). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado [Decreto 1537 de 2001]. Recuperado de: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3555_documento.pdf.
- Presidencia de la República. (20 de mayo de 2005). Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. [Decreto 1599 de 2005]. DO: 45.920.
- Presidencia de la República. (21 de mayo de 2014). Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno. [Decreto 943 de 2014]. DO: 49.158.
- Presidente de la República. (23 de mayo de 1932). Por el cual se reforman las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la nación y del departamento de contraloría. [Decreto 911 de 1932 de 1923]. DO: 21.997.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Cumplimiento de las Normas Estratégicas Anticorrupción: Índice de Gobierno Abierto. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2013). Cumplimiento de las Normas Estratégicas Anticorrupción: Índice de Gobierno Abierto. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (11 de 12 de 2016). *Índice de Gobierno Abierto*. Obtenido del sitio de internet de la Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>.
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Reforma y Democracia*, 40, 1-15.
- Saldomando, Á. (2002). *Medir la gobernabilidad ¿quimera o instrumento de trabajo sobre que?* Recuperado de cinco.org.ni: <http://cinco.org.ni/archive/38.pdf>
- Santos, E. (Abril de 2005). La misión Kemmerer. *Credencial Historia*, (184), 8-16.
- Schröder, P. (2000). *Nueva gestión pública: Aportes para el buen gobierno*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann.
- Secretaría de Transparencia Presidencia de la República. (2012). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado del sitio de internet de la Secretaría de Transparencia Presidencia de la Republica: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Estrategias%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20del%20Plan%20Anticorrupci%C3%B3n%20y%20de%20Atenci%C3%B3n%20al%20Ciudadano.pdf>.
- The Institute of Internal Auditors. (Julio de 2013). *Board Policy Manual*. Recuperado el 29 de septiembre de 2014 del sitio de internet The Institute of Internal Auditors: <https://na.theiia.org/committees/Committee%20Documents/Board%20Policy%20Manual.pdf>.
- Tomassini, L. (1992). Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. *Revista Ciencia Política*, 1-2, (14), 23-61.