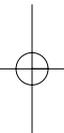
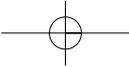


Omar Urrea Romero

EL AUTOCONTROL DE LA GESTIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

*Propuestas para la aplicación del control de gestión en empresas públicas,
a partir de la experiencia colombiana.*



abril 2005

© *Instituto Empresa y Humanismo*

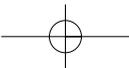
Universidad de Navarra

ISSN: 1139 - 8698

Depósito Legal: NA 638/87

Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, S. A.

Imprime: Idazluma, s.a.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. RESUMEN DE LAS APORTACIONES DE LA TEORÍA DEL CONTROL DE GESTIÓN AL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

 1. Breve presentación de los hitos de la teoría del control

 2. Modelos de control de gestión y de control interno

II. PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

 1. Organización del sistema de control de gestión en la administración pública colombiana

 2. Características predominantes del sistema de control de gestión pública en Colombia

 a) Existencia de un control aparente sobre la gestión pública

 b) Insistencia en la medición de los resultados de la gestión pública, pero debilidad en la definición de los objetivos y alcances de la misma

 c) Deficiencias en la aplicación de medidas de acción correctora

 d) Inexistencia de una cultura del autocontrol

III. PRINCIPIOS Y FASES DE UN MODELO DE AUTOCONTROL DE GESTIÓN PARA EMPRESAS PÚBLICAS

 1. Los principios

 a) Principio N° 1: Planificación integral del sistema de control de gestión

 b) Principio N° 2: Establecimiento de responsabilidades

 c) Principio N° 3: Conocimiento de los métodos de control y aprendizaje permanente

 d) Principio N° 4: Motivación por el sistema de control

 2. Las fases del sistema

 a) Fase N° 1: Planificación

 b) Fase N° 2: Operación

 c) Fase N° 3: Supervisión

 d) Fase N° 4: Informe



- e) Fase N° 5: Procesamiento y análisis
- f) Fase N° 6: Ajuste
- g) Fase N° 7: Evaluación
- h) Fase N° 8: Aprendizaje y consolidación

IV. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL Y DE LOS BIENES INTANGIBLES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO PROPUESTO

1. Las motivaciones y los incentivos
2. Las formas de pensar y de comunicarse
3. Los intangibles de mayor peso
4. La aplicación de formas de aprendizaje basadas en la confianza y el autocontrol
5. Reflexiones sobre el sistema de autocontrol frente a los sistemas de control social
- a) ¿Quién realiza el control sobre la gestión de las empresas?
- b) Los dueños, los agentes y el coste del control
- c) El gerente público: ¿al servicio del pueblo, al servicio del gobierno o a su propio servicio?
- d) Los bienes que no tienen dueño pronto lo tendrán
- e) Las alternativas para motivar la participación social en el ejercicio del control

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



Nota Biográfica

Omar Urrea Romero es licenciado en la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Se especializó en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos en la Universidad Externado de Colombia, asociada con la Universidad de Columbia de Nueva York. Igualmente es especialista en Alta Gerencia en Economía Pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Sus estudios más recientes corresponden al Máster en Gobierno de las Organizaciones del Instituto Empresa y Humanismo de la Universidad de Navarra en España.

Ha desarrollado su experiencia laboral en la áreas de planificación y control de la gestión organizacional. Actualmente desempeña el cargo de jefe de la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia, organización que vigila la gestión de las empresas públicas y privadas que prestan los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

Sus investigaciones y escritos se centran en cuestiones relativas a la gerencia y administración de los recursos públicos. Es autor del libro *Gerencia de Recursos Físicos* (Bogotá, 2002) y de varios artículos publicados en revistas universitarias.



Introducción

El control sobre la gestión de los asuntos públicos es un tema que se ha tratado desde múltiples perspectivas, pero que desde el punto de vista de la práctica de las empresas y organizaciones públicas sigue presentando muy variadas dificultades, especialmente porque a pesar de invertir recursos y esfuerzos para contar con sistemas de control de gestión apropiados, las empresas públicas siguen teniendo deficiencias en la supervisión de sus acciones, en la eficacia de sus resultados y en el control a las prácticas corruptas que desvían los recursos hacia fines no previstos.

Con el propósito de encontrar algunos elementos comunes en el ejercicio del control sobre la gestión pública, que puedan tenerse en cuenta en el diseño de sistemas de control más apropiados para este tipo de organizaciones, este trabajo intenta realizar una revisión de los principales aspectos históricos en el desarrollo de

la teoría general sobre el control, así como distinguir algunas experiencias prácticas que puedan contribuir a la identificación de principios para ser aplicados en estos sistemas.

El trabajo busca identificar y analizar un núcleo temático que sirva como soporte para el diseño de sistemas de control de gestión para organizaciones públicas, haciendo especial hincapié en modelos de gestión aptos para países en vías de desarrollo. Se espera encontrar este núcleo de discusión en el desarrollo de dos conceptos fundamentales para la operación del control, que corresponden a las ideas de **confianza** y de **autocontrol**, respectivamente.

Para lograr el objetivo propuesto, se acude al desarrollo de un trabajo presentado en cuatro partes:

En la primera se presenta un intento por encontrar elementos importantes en la historia del control de las organizaciones que



hayan sido estudiados por la ciencia de la Administración y que resulten útiles para identificar los antecedentes de lo que sería un estudio sistemático del control de la gestión pública y, específicamente, de la historia reciente de las tendencias en el desarrollo de interpretaciones y modelos de control de gestión. Con esa idea, se revisan primero los momentos más importantes de los trabajos sobre la materia y, segundo, los diseños o modelos que mejor se aproximan al análisis del problema para el caso de las organizaciones públicas.

En la segunda parte se hace una reflexión sobre las características del sistema de control de gestión pública de Colombia, identificando su organización y sus principales fortalezas y debilidades. Esta reflexión tiene como propósito identificar aquellos aspectos que deberían revisarse para repensar los sistemas de control de gestión de las administraciones públicas. Los puntos débiles del sistema colombiano son los que sirven de soporte a la idea de mejorar la aplicación de

los conceptos de confianza y autocontrol ya mencionados.

En la tercera parte se hace una descripción de un conjunto de principios que deberían servir de soporte para el diseño de los sistemas de control de gestión pública. En estos principios se trata de sintetizar gran parte de los aspectos teóricos que sobre el asunto se han desarrollado en el pasado y que pretenden servir como base para cualquier modelo de control que se adopte. Mientras dichos principios no se encuentren adecuadamente establecidos en las organizaciones públicas, no puede decirse que los conceptos de confianza y autocontrol estén presentes. Una vez expuestos los mencionados principios, se hace una exposición de las fases más importantes para el diseño y puesta en práctica de un adecuado sistema de control de gestión en una entidad pública. Al igual que en el caso anterior, aquí sólo se recogen algunas de las ideas más destacadas de autoridades en la materia, tratando siempre de resaltar aquellos elementos que harían que estas



fases fueran las más apropiadas para las empresas públicas.

Finalmente, en la cuarta parte se abre una discusión sobre la importancia que tiene reconocer la trascendencia de la cultura organizacional y de los bienes intangibles para el diseño y puesta en práctica de un sistema de control de gestión basado en principios y fases como las descritas. Se pretende mostrar que cualquier modelo de control que se diseñe y se implemente está destinado al fracaso si no ha tenido en cuenta de manera clara los elementos de la cultura y de los bienes intangibles particulares que se comparten en la organización donde se aplica y, especialmente, de las organizaciones de naturaleza pública, en las que es posible distinguir intangibles muy particulares, más si se trata de empresas públicas de países en vías de desarrollo.

Con esta discusión final se dejan abiertas las puertas del diálogo sobre la identificación de bienes intangibles y su análisis en las empresas públicas, poniendo

el acento en la trascendencia que tienen los conceptos de autocontrol y confianza para que los sistemas de control de gestión funcionen como se espera.

Se reconoce, por supuesto, que las pretensiones del trabajo van mucho más allá de lo que efectivamente se logra, pero que, por lo menos, se sientan las bases de una discusión que sigue interesando a todos aquellos que tienen a su cargo la gestión de asuntos públicos y que debe interesar a cualquier ciudadano que se preocupe por saber en qué estado se encuentra el control de la administración de los bienes que pertenecen a todos los habitantes de cualquier territorio.

Para el desarrollo del trabajo se ha acudido fundamentalmente a las técnicas de revisión documental y análisis de la información obtenida, a partir de la lectura del estado de cosas en el sistema de control interno de la Administración Pública Colombiana, siempre a la luz de las aportaciones teóricas de reconocidos autores sobre la materia.



I. RESUMEN DE LAS APORTACIONES DE LA TEORÍA DEL CONTROL DE GESTIÓN AL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

I.1. Breve presentación de los hitos de la teoría del control

El control sobre la gestión de las organizaciones ha existido desde que éstas se crean y, por consiguiente, es un elemento que tiene mucho más tiempo de vida del que tradicionalmente se cree. No obstante, como teoría del control, su existencia es mucho más reciente y quizá sea Emerson¹ quien ya desde comienzos del siglo XX² contribuyó con mayor fuerza a la construcción de una teoría del control. Emerson trabajó sobre una serie de principios relacionados con el tema de la eficiencia, entre los que incluyó varios concernientes al control. De hecho, en su libro *The Twelve Principles of Efficiency*, dedica al menos cinco de ellos al desarrollo de este asunto. Los principios relativos al control son los siguientes: "Standards and Schedules", "Reliable, Immediate and Adequate Records", "Written Standard-Practice Instructions", "Standardized Conditions" y "Standardized Operations". Una revisión

de los principios señalados permite apreciar que pone el acento en la definición de estándares o puntos de referencia con los que comparar el desempeño de la gestión. Igualmente, subraya la obligación de que existan informes e instrucciones escritas en la organización, que deben aplicarse a la ejecución de las operaciones y a su seguimiento.

En esta identificación de los orígenes de los principales hitos de la teoría del control no puede faltar Frederick W. Taylor, quien en su libro *Administración Industrial y General*, señala que "(...) en una empresa, el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos." Esta es una visión que actualmente ha sido superada, pero que por supuesto tiene un hondo desarrollo en la teoría general del control.

Otro de los autores imprescindibles en la historia de la teoría del control es Lyndall F. Urwick,



quien en 1928 publicó los principios de la dirección y el control. Los cinco principios del control de Urwick son: "Responsability", "Evidence", "Uniformity", "Comparison" y "Utility".

En general, es posible señalar que en el transcurso del siglo XX ha habido diversas posturas frente al concepto del control en las organizaciones, así como una gran variedad de autores que, aunque no se van a detallar aquí, sí es preciso citar, junto con las corrientes que han generado en el pensamiento administrativo. Las interpretaciones sobre el control van desde las que lo consideran como un elemento más del proceso administrativo hasta las que entienden que tiene una connotación psicológica para el desarrollo del trabajo, así como para el ejercicio del poder y de la autoridad en la organización. En el trabajo de Kenneth A. Mercant y Robert Simons³ se distinguen por lo menos seis grandes momentos en la historia de las investigaciones sobre el control durante el siglo XX. Brevemente se puede señalar que los grandes esfuerzos sobre la investigación en esta materia son los siguientes:

- El control visto como un principio de la administración, que, como ya se dijo, hace referencia a la concepción más antigua que entiende el control como una función más del administrador. Los escritos tradicionales de Emerson, Fayol o Koontz sobre los principios de la administración son parte de esta concepción. Es una aproximación que ve al control simplemente como un asunto más que hay que verificar cuando se administra, pero no se pregunta por su naturaleza o por el contexto histórico y social de las organizaciones en las cuales se aplica.

-La visión sistémica del control, que es parte de los modelos cibernéticos de control. Según estos modelos, es necesario estudiar la secuencia y las repercusiones de cada componente de la organización y entender que el control opera con los mismos principios básicos que se encuentran en la biología y en los sistemas sociales, en los cuales la autorregulación funciona igual a como lo hace en un organismo vivo.



CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

-La visión de la teoría de la agencia, según la cual se aplican principios y herramientas económicas para el entendimiento de los problemas del control. Esta visión señala que los administradores (agentes) son simples delegados de los dueños (principales) y, como tal, la organización se entiende como un conjunto de relaciones entre principales y agentes, en las que el control está asociado a esa relación de subordinación, que implica costes que es necesario reducir. Debido a que esta visión se centra en el análisis de los costes motivados por el ejercicio del control, deja de lado el análisis de factores como la cultura organizacional, las estrategias o los estilos de dirección y liderazgo para la explicación de la naturaleza del control.

-Las corrientes psicológicas en las investigaciones sobre el control centran su atención en las características del comportamiento y de los conocimientos de los individuos que forman parte de las organizaciones y, especialmente, de quienes tienen a su cargo la administración y el ejercicio de la supervisión. La organiza-

ción se ve como un conjunto de interacciones y coaliciones de individuos en el que cada cual tiene sus propias expectativas, sentimientos y aspiraciones. En consecuencia, para mejorar la administración y el control, es preciso entender mejor el comportamiento y la forma en que los administradores aprenden y se relacionan con los demás.

-Los movimientos sobre la aplicación de las teorías de la contingencia en el control, según las cuales, los sistemas de control de las organizaciones se ven afectados por la incertidumbre del ambiente, por los rápidos cambios de la tecnología o por las fluctuaciones del mercado. En resumen, el control es contingente y debe estar abierto al cambio y a la adaptación permanente.

-Finalmente, se resalta el papel de los estudios agrupados bajo la etiqueta de "investigación de casos en materia de control", que proporcionan información sobre diversas variables de los sistemas de verificación, como pueden ser, por ejemplo, la historia de la organización y su influencia en los diseños de sus sistemas de con-



trol, el control en situaciones extremas o inusuales o las conductas atípicas de los líderes del control, entre otras.

En síntesis, revisar los momentos por los que ha pasado la idea de control en las organizaciones permite señalar que la mayor parte de lo que se diga para la mejora de los sistemas de control de la gestión hunde sus raíces en unas u otras corrientes y que quizá lo más aconsejable en estos casos es no olvidar las enseñanzas de la historia y aplicar aquellos elementos que resulten más apropiados para el entendimiento de los problemas del control de gestión en las administraciones públicas y para su transformación en sistemas más útiles, que respondan a las necesidades de la población que demanda resultados de sus Administraciones.

1.2. Modelos de control de gestión y de control interno

En la bibliografía sobre el tema del control de gestión y, específicamente, en lo referente al autocontrol organizacional, es posible encontrar trabajos encaminados

al diseño de modelos teóricos que, se supone, contienen todos aquellos elementos para hacer funcionar adecuadamente el autocontrol de la gestión organizacional. No obstante, los trabajos que se encuentran no están especialmente pensados para organizaciones públicas y, en su mayor parte, se fundamentan en soportes de tipo legal o de tipo contable.

A continuación se destacan algunos de los trabajos más contundentes en esta materia, señalando brevemente sus principales características y su centro de atención.

En primer lugar, la propuesta desarrollada por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*⁴, presentada en septiembre de 1992 en los Estados Unidos Este modelo se fundamenta en el desarrollo de cinco componentes que son: (i) El ambiente o entorno de control, (ii) La evaluación de riesgos, (iii) Las actividades de control, (iv) La información y la comunicación y, (v) El monitoreo, evaluación o mantenimiento y la retroalimentación del sistema. Se debe desta-



car aquí el papel preponderante que tiene el tema de los riesgos para la definición de cualquier sistema de control; es decir, la capacidad que debe tener la empresa para identificar, valorar y controlar los diversos riesgos que ponen en peligro la gestión organizacional. Este modelo pone énfasis en que se definan actividades de control sobre los distintos tipos de operación que se desarrollan en la gestión organizacional.

En segundo lugar, el Instituto de Controles Públicos de Inglaterra y Gales también trabajó en la preparación de un modelo que hace referencia al desarrollo de los componentes ya señalados, sólo que integrando los sistemas de información y de comunicación en cada uno de los demás elementos del modelo. Es decir, se considera muy importante el papel de los sistemas y flujos de información para la operación del sistema de control. Este modelo es conocido como el Modelo Cadbury, toda vez que su origen está en los trabajos del *Cadbury Committee, Internal Control Working Group* del *Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (UK).

En tercer lugar, en noviembre de 1995 se publicó el trabajo del Instituto de Contadores Públicos de Canadá⁵, que desarrolla un modelo compuesto fundamentalmente por dos guías: una para los directivos de las organizaciones y otra para los demás integrantes. Para este modelo, el control incluye aquellos elementos de una organización que, tomados en conjunto, apoyan al personal en el logro de los objetivos de la organización: recursos, sistemas, procesos, cultura, estructura y metas. Los criterios de evaluación utilizados son los de propósito, compromiso, aptitud, evaluación y aprendizaje.

Estos tres primeros ejemplos tienen en común una base muy importante en los sistemas de información contable. De hecho, el diseño de modelos de control a partir de visiones con énfasis en los elementos contables son más frecuentes de lo que se cree. D.T. Otley⁶, por ejemplo, desarrolla un esquema en el que explora las posibilidades de aplicación de un modelo cibernético de control con particular acento en el papel que pueden desempeñar en el mismo los sistemas de informa-



ción contable. En *Control, Organisation and Accounting*, se propone como objetivo "(...) In this paper, cybernetic concepts of control are applied in an organisational context to the design of accounting information and control systems with the aim of generating a coherent theoretical basis for future accounting research."

En igual sentido, los trabajos sobre sistemas de control a partir de la administración de los presupuestos son muy comunes. Adrian Buckley y Eugene McKenna, por ejemplo, en el desarrollo de su *Budgetary Control and Business Behavior*⁷, señalan que la técnica del control presupuestario es una de las más usadas, si se tiene en cuenta que ofrece la posibilidad de supervisar permanentemente la evolución de la gestión e implementar correctivos cuando sea necesario: "The process of budgeting consists of planning, controlling, co-ordinating and motivating through money values, members, and departments within an organisation. In a nutshell, the budget is a plan – usually for one year ahead – in quantitative terms. The control follows by means of comparing actual per-

formance against the performance standard and taking corrective action where necessary."

De otro lado, pueden encontrarse modelos de control dirigidos a la creación y mantenimiento de ventajas competitivas, con un enfoque que apunta claramente a la producción de bienes. Para este caso, véase por ejemplo el trabajo de Robert Simons *The role of management control systems in creating competitive advantage: a new perspective*.⁸

Finalmente, se encuentran también sistemas de control de gestión que han sido diseñados con base en el estudio de experiencias y casos reales específicos, a partir de los cuales se pretende extraer enseñanzas que puedan aplicarse en otras organizaciones similares, o que puedan usarse como guías en casos diferentes. En este campo se encuentran trabajos como los de John L. J. Machin⁹, que, a partir de la experiencia con alrededor de 1.500 gerentes de más de 35 organizaciones, define un modelo que pretende ser viable para muchas empresas. Aunque el autor del texto se ufana un tanto de los



resultados y aplicaciones del modelo¹⁰, debe reconocerse que llama la atención sobre varios asuntos que resultan claves para cualquier sistema de control. Entre estos puntos, vale la pena destacar los siguientes: (i) La necesidad de definir con claridad qué se va a incluir en el sistema de control y qué se va a excluir. La idea general hace referencia a que es imposible controlarlo todo. (ii) El mejor uso de los sistemas de control se logra cuando se han tenido en cuenta las necesidades particulares de cada organización y sus problemas específicos. (iii) Es fundamental discutir permanentemente las estrategias del sistema de control y proceder a realizar los ajustes que sean pertinentes si con ello se mejora el

desempeño del sistema. (iv) Para que los administradores hagan su trabajo apropiadamente, se requiere que se conozcan adecuadamente las expectativas de los miembros de la organización y, en general, que se aprecie la importancia que tienen el conflicto organizacional, la diversidad de valores, las expectativas, etc.

En síntesis, es posible encontrar múltiples modelos que sirven de guía para la implementación de sistemas de control interno y de gestión en diversos tipos de empresa. No obstante, los trabajos para el caso de organizaciones públicas son más escasos y suelen estar muy influenciados por los modelos basados en proposiciones de tipo legal y contable.

II. PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

II.1. Organización del sistema de control de la gestión en la administración pública Colombiana.

En términos generales, en este trabajo se asumirá que las expresiones “control de gestión” y “control interno” son sinónimas para

el caso de la Administración Pública Colombiana, aunque en la práctica la primera tenga un alcance mucho mayor que la segunda. En este orden de ideas, se destaca entonces que en el país se ha organizado de manera formal un sistema nacional de control inter-



no que tiene como objetivo proporcionar seguridad razonable al proceso de toma de decisiones en las organizaciones públicas así como garantizar que sus objetivos se cumplan.

El sistema de control interno se ha desarrollado en cumplimiento del artículo 209 de la Constitución Política de 1991, que define los términos para el ejercicio de la Función Pública en el país y señala, entre otras cosas, que “La Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”. La ley que desarrolló este artículo se expidió en 1993¹¹ y, desde entonces, se puede decir que el país cuenta con elementos formales que han permitido un mejor desarrollo de la función de control interno en la administración pública.

El sistema nacional de control interno está conformado por el conjunto de instituciones que de forma coordinada permiten dar cumplimiento a los principios de la Función Pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. En desarro-

llo del mencionado artículo, las instancias que se han creado y puesto en funcionamiento están agrupadas en cuatro tipos de instituciones:

Los **responsables** del control interno, que corresponden a cada entidad pública en particular y, en última instancia, a cada funcionario que tenga responsabilidades públicas asignadas. Los responsables tienen la obligación de diseñar y aplicar los métodos de control interno.

Los **reguladores**, que son los encargados de establecer las políticas y directrices en materia de control interno en el país. Entre éstos destacan el presidente de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Congreso de la República, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Cada uno de ellos tiene alguna función en relación con el establecimiento de las normas que deben regir el funcionamiento del sistema de control en el país.

Los **facilitadores**, que corresponden a un conjunto de entidades que tienen como función apo-



yar y asesorar a las entidades en el diseño y en la aplicación del control interno. En este grupo se encuentran el Departamento Administrativo de la Función Pública (quien tiene a su cargo el establecimiento de las políticas generales en materia de Administración Pública y el desarrollo de la asesoría continua a las entidades para su establecimiento), la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno, un Comité Interinstitucional de Control Interno (instancia operativa del Consejo Asesor), los comités de coordinación de control interno de cada entidad y las oficinas o unidades coordinadoras de control interno de cada organización pública.

En este grupo de instituciones debe destacarse el papel de los comités de coordinación de control interno y de las oficinas de control interno de cada entidad, pues son éstas las instancias más próximas a la gestión diaria de las organizaciones y en las que se concretan los mecanismos de control de gestión. En consecuen-

cia, lo hacen más cercano a los funcionarios y a los ciudadanos.

Los organismos **evaluadores**, que son los que tienen a su cargo medir y evaluar el funcionamiento del sistema de control interno para recomendar luego las mejoras pertinentes. En este grupo destaca la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, la Auditoría General de la República (que controla a la Contraloría), el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de coordinación de control interno de cada entidad.

Se resalta aquí nuevamente el papel fundamental que tienen las oficinas de control interno de cada entidad, ya que cumplen a la vez funciones de asesoría y funciones de evaluación.

Finalmente, debe destacarse que otro fundamento constitucional para el desarrollo del control interno se encuentra en el artículo 269 de la Constitución Política, que establece: "En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a



diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas". Esta orientación constitucional es fundamental porque da libertad para el diseño y aplicación de los métodos de control interno y permite cierta "creatividad" a las entidades en esta materia, creatividad que, por lo demás, es necesaria, porque cada una tiene sus propias particularidades, que hacen que se tenga que centrar la atención más o menos en ciertos aspectos del control.

II. 2. Características predominantes del sistema de control de gestión pública en Colombia

El tema del control de gestión y en particular del control interno en la Administración Pública colombiana ha tenido un desarrollo especial en los últimos años. Desde 1991, cuando se expidió una nueva Constitución Política, se dejó claramente señalada la obligación de las entidades públi-

cas de diseñar y aplicar sistemas de control interno que garanticen el logro de los objetivos institucionales y, en definitiva, el desarrollo de una gestión pública sujeta a principios como la eficiencia, la eficacia o la publicidad.

No obstante, puede señalarse que después de más de diez años de existencia de las normas básicas que obligan a contar con sistemas de control interno apropiados, persisten algunas dificultades que, a grandes rasgos, se sintetizan a continuación. La identificación de estas dificultades se apoya en los resultados de algunos trabajos parciales realizados por entes de control y por autores independientes, así como en la experiencia particular sobre este tema. Sin embargo, se entiende que es preciso seguir ahondando en las hipótesis aquí propuestas, pues se requiere información de campo que permita validar la mayor parte de estas afirmaciones.

a) Existencia de un control aparente sobre la gestión pública

Con el término "aparente" no se quiere decir que el control sobre la gestión pública no exista,



sino que se tiene la idea de que con el cumplimiento de las obligaciones legales que exigen contar con ciertos mecanismos de control interno es suficiente. Así, por ejemplo, si una organización pública cuenta con un Comité de Coordinación de Control Interno, con una Oficina de Coordinación de Control Interno y con algunos manuales para el ejercicio del control, se asume que ya está cumpliendo con la aplicación de las medidas necesarias para garantizar el desarrollo del control. No obstante, la experiencia demuestra que esto no es suficiente. Los mecanismos señalados son sólo medios que la ley exige, pero su sola existencia no garantiza que se esté realizando un apropiado control interno¹².

Los comités de control interno se reúnen en las condiciones exigidas por la norma y en los plazos señalados. Las oficinas de control interno realizan sus evaluaciones y entregan los informes correspondientes. Los jefes de las entidades entregan oportunamente sus informes de gestión. No obstante, no se observa la transformación en los resultados de la

gestión que se esperarían con la aplicación de estos instrumentos. Es decir, la eficiencia de las empresas públicas sigue dejando mucho que desear; los resultados de las inversiones públicas siguen presentando graves problemas; los servidores públicos no son conscientes de la importancia de su papel en la sociedad, los niveles de corrupción siguen siendo altos y, en definitiva, los objetivos de las organizaciones públicas se incumplen en gran proporción. La pregunta que habría que hacerse a este respecto es si los sistemas de control interno están fallando por debilidades en su diseño o por deficiencias en su aplicación.

b) Insistencia en la medición de los resultados de la gestión pública, pero debilidad en la definición de los objetivos y los alcances de la misma

Se aprecia un fuerte interés por exigir mediciones de gestión a las entidades públicas, que deben lograrse a través del cálculo de indicadores y de la entrega de informes de gestión. Éstos suelen solicitarse permanentemente y convertirse en una carga operativa importante para las entidades. No obstante, los informes entregados



por las entidades no suelen responder a un proceso de planificación serio y coherente. Tanto es así que, debido a la ausencia de dicho proceso, nos podemos encontrar con que existe bastante libertad en la forma de solicitar y de redactar los informes de gestión. Cada órgano de control externo define sus propios formatos para la presentación de los informes y las entidades terminan haciendo informes que no responden a una planificación institucional de la gestión, sino al leal entendimiento de quien pone sobre el papel los resultados de la misma.

La debilidad en la definición de los objetivos y alcances de la gestión pública también se observa en que no se prevé una adecuada medición de las realizaciones. Sobre todo porque, cuando se planifica, los objetivos y metas institucionales tienden a ser vagos o imprecisos. Es común el uso de verbos como “propender por”, “buscar”, “orientar”, (...), que no hay forma de medir después.

c) Deficiencias en la aplicación de medidas de acción correctora

Aunque se supone que el sistema de control interno está diseñado para identificar de manera oportuna los fallos en la gestión pública, es común observar que su acción es tardía y que, en consecuencia, las medidas de corrección de los problemas no son suficientes y llegan cuando ya es demasiado tarde para rectificar el rumbo. Algunas de las razones que explican esta situación se encuentran en la lentitud con que actúa el sistema de control interno para evaluar y para proponer las mejoras. Asimismo, es importante señalar que no se suele otorgar el suficiente respaldo institucional a la labor de las oficinas de control interno y que sus niveles de capacitación y formación en el dominio de las herramientas de control es muy deficiente.

d) Inexistencia de una cultura del autocontrol

Quizá uno de los problemas más graves es que no se ha logrado consolidar una actitud favorable hacia el control en el cuerpo de funcionarios al servicio del



Estado. No puede decirse que actualmente exista una cultura organizacional altamente desarrollada y fundada en los principios del control de la gestión de lo público, que exija una actitud de control responsable sobre lo público y sobre la función que cada servidor tiene a su cargo. En este orden de ideas, ésta puede considerarse una debilidad muy importante, que pone en riesgo el éxito de cualquier medida de control que se implemente.

Las cuatro características señaladas son frecuentes en la administración pública colombiana y puede afirmarse que se encuentran también en las administra-

ciones públicas de otros países latinoamericanos que han seguido un modelo similar de desarrollo de sus sistemas de control de gestión.

Con las reflexiones del siguiente capítulo se pretende llamar la atención sobre cuáles pueden ser los principios y los elementos que deben revisarse para repensar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de control y, en especial, llamar la atención sobre el peso que tienen los bienes intangibles y las características de la cultura organizacional de cada país a la hora de establecer sistemas de control y mecanismos específicos de supervisión y evaluación.

III. PRINCIPIOS Y FASES DE UN MODELO DE AUTOCONTROL DE GESTIÓN PARA EMPRESAS PÚBLICAS

Los principios y las fases de control que a continuación se exponen tienen su fundamento en la concepción del control, en general, como un medio que permite a todos los integrantes de una organización comparar permanentemente el desarrollo de la gestión con los resultados previs-

tos en sus planes y programas, de conformidad con la misión que ésta tiene a cargo. En este orden de ideas, el control se concibe como un proceso continuo que permite identificar desviaciones y corregir oportunamente el rumbo de la gestión empresarial. Lo que aquí se quiere resaltar es que en



el caso de las Administraciones Públicas es necesario trabajar mucho más en la consolidación de algunos principios que permitan contar con una función de control sólida, que facilite el aprendizaje organizacional y que se ajuste a las condiciones y características específicas de cada empresa.

Una clásica definición de control¹³ de Sir Geoffrey Vickers señala que “when management can compare what is happening with standards defining what should or should not be happening if its plans are to be realized, it is exercising control”. A lo anterior debe añadirse que el ejercicio del control no corresponde sólo a los administradores, sino a todos los que forman parte de la organización y, por ello, se insiste en el desarrollo del concepto de autocontrol. Este principio garantiza mayores seguridades para el logro de los objetivos de la empresa y no sólo para facilitar el control estratégico desde los niveles superiores de la organización. Es decir, va más allá de lo que el mismo Vickers señala más adelante:¹⁴ “If top management can ensure adequate control at opera-

ting levels, control at higher levels will present no difficulties”.

Desde una perspectiva puramente teórica, se quiere sacar provecho tanto de las ventajas de una visión anglosajona del control como de una acepción más latina. La primera señala que el control corresponde al mando o a la dirección, mientras que la segunda se concentra más en inspeccionar o verificar. El control quiere entenderse entonces como una forma para guiar la acción de las organizaciones hacia el cumplimiento de sus objetivos y metas, pero poniendo el acento en los mecanismos de supervisión y evaluación que proporciona un buen sistema de autocontrol de la gestión.

III. 1. Los principios

Los principios que deben orientar el diseño y puesta en práctica de un adecuado modelo de autocontrol de la gestión para empresas públicas suelen ser muy variados, y sin su efectiva aplicación es muy difícil que cualquier sistema de control sobreviva y logre ser apropiado (asumido como propio) para la organiza-



ción. Entre estos principios, quizá resulte conveniente apostar por algunos que resultan básicos para lograr el diseño y la aplicación de un apropiado sistema de control de gestión. En este caso específico, se está haciendo referencia a los siguientes principios: (i) Planificación integral del sistema de control de gestión, (ii) establecimiento de responsabilidades,

(iii) conocimiento de los métodos de control y aprendizaje permanente, (iv) motivación por el sistema de control. El siguiente gráfico ilustra la necesaria interacción que debe existir entre estos cuatro principios, destacando que es necesaria la coordinación de acciones para que se aprovechen al máximo las ventajas de cada uno de ellos.

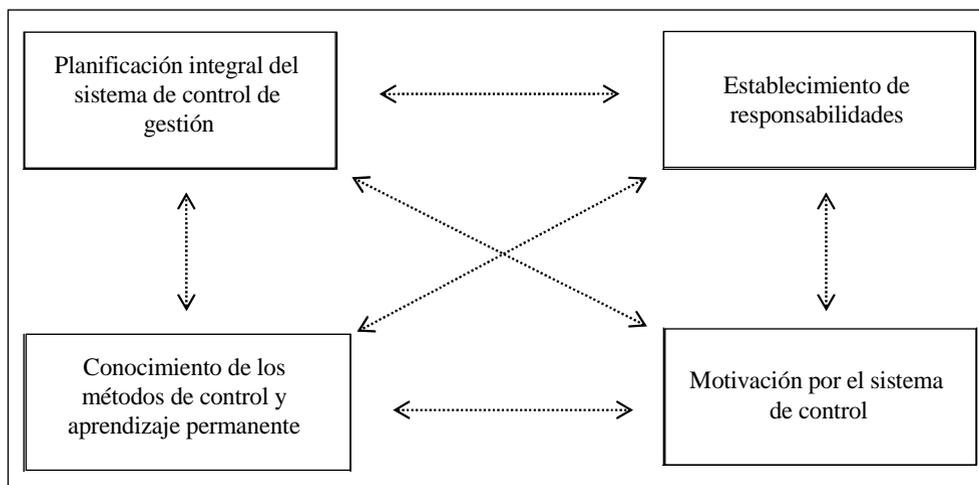


Gráfico No.1: Principios del sistema de control (Elaboración propia)

a) Principio N° 1: Planificación integral del sistema de control de gestión

Cuando existe la incertidumbre y la posibilidad de que se generen múltiples dificultades durante el

desarrollo de la gestión organizacional, es mucho más probable que ningún sistema de control funcione adecuadamente. Por ello, la planificación se erige como el principio fundamental



que debe guiar el establecimiento y el funcionamiento de dichos sistemas. Este principio debe basarse en la idea de integrar adecuadamente la planificación y el control como partes interrelacionadas de un mismo proceso¹⁵. Debe romperse la clásica distinción que ve la planificación como el establecimiento de objetivos y el control como la definición de acciones dirigidas a garantizar su cumplimiento y, por ende, limitado a corregir las desviaciones.

Es importante tener como idea de partida que no es posible controlar todo desde la dirección de la empresa y que, por ello, será necesario efectuar una adecuada planificación que permita identificar las áreas críticas que requieren acciones de control puntuales y definir estrategias adecuadas para el ejercicio del control en las demás áreas de la empresa. En general, y tal como se propone en este documento, las estrategias que se diseñen deben pasar por establecer medios de control dirigidos por las propias dependencias de la organización, es decir, que promuevan el autocontrol, que fomenten que cada quien sea dueño de sus propios procesos y

que aprenda a establecer los mejores controles. Ningún ser humano, así como tampoco ninguna máquina, podrá controlarlo todo. Será preciso entonces empezar a confiar en la responsabilidad de cada cual.

El elemento central de este proceso de planificación viene dado por la participación de los funcionarios en el diseño de los mecanismos de control. Se presume que son ellos los que mejor conocen lo que se debe controlar. En consecuencia, su participación en el proceso es necesaria para mejorar tanto la eficiencia de la organización como la satisfacción de sus necesidades particulares en materia de control. Es decir, la participación debería conducir a un mejor desempeño y al desarrollo de mejores actitudes frente al control¹⁶.

La pregunta fundamental que debe ser respondida es: ¿qué se quiere medir con la aplicación del sistema de autocontrol? Si se tiene esto claro, los medios para lograrlo importan menos. La participación que se debe pedir a los funcionarios es precisamente para establecer todo aquello que



merece la pena ser medido y supervisado. La definición de cómo hacerlo será específica en cada caso y, para ello, se acudirá al consejo de quien mejor sepa hacerlo. En síntesis, el foco del sistema de control que se diseña debe apuntar a la identificación de QUÉ MEDIR, antes del CÓMO MEDIR.

b) Principio N° 2: Establecimiento de responsabilidades

Como se supone que lo que se va a diseñar e implementar es un sistema de autocontrol, es preciso que desde el comienzo quede claro que TODOS los miembros de la organización pública tienen responsabilidades frente a dicho sistema.

Las responsabilidades en materia de autocontrol para los distintos actores que participan en el proceso de gestión pública se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

Los dueños de la organización pública: los ciudadanos deberían ser los primeros interesados en que los sistemas de control de la gestión funcio-

nen. No obstante, como se verá más adelante, hay razones que limitan su interés por estos asuntos, así que sólo se puede pedir que la Administración trabaje con mucho más detalle en mejorar los medios de participación ciudadana y en el ejercicio efectivo del control social sobre la gestión pública¹⁷.

La alta dirección de la organización: los directivos de la organización representan un papel central, especialmente en las fases de implementación de los sistemas de control, ya que su ejemplo es fundamental para que se genere participación y para que se motive la gestión del autocontrol. No hay nada más nefasto para un sistema de control que, una vez adoptado, ser enseguida olvidado por el cuerpo directivo de la organización. No se puede pedir ejercicio del autocontrol cuando no se empieza con el ejemplo de cada uno de los que tienen responsabilidad de mando en la empresa.

Igualmente, es necesario destacar que tanto los miembros de las oficinas de control



interno como los integrantes de los comités de auditoría o de control desarrollan acciones de asesoría y evaluación que deben revitalizar su énfasis en la aplicación de medidas de autocontrol. Estas instancias tienen como obligación asesorar a la alta dirección para el diseño e implementación del sistema. Organizaciones como *The Institute of Internal Auditors*¹⁸ recomiendan este tipo de instancias para toda clase de empresas, incluyendo las gubernamentales. En igual sentido, en documentos como el *Internal Audit and the Audit Committee: Working Together Toward Common Goals*¹⁹, se sugieren recomendaciones sobre la conformación y el diseño de funciones y responsabilidades para las instancias asesoras y evaluadoras en materia de control interno.

Los servidores públicos: el eje del sistema de control propuesto está en que los funcionarios sean conscientes de la importancia de su papel en la transformación y mejoramiento de las condiciones de la sociedad a la cual sirven. Por lo

anterior, el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos se convierte aquí en el soporte para el desarrollo del autocontrol. Gracias a que existe tal responsabilidad, los ciudadanos depositan su confianza en un grupo de servidores públicos que deben estar preparados para cumplir adecuadamente su función. Está claro que cuando se dice que deben estar preparados se hace referencia a que cuenten con una sólida formación personal y profesional y a que dispongan de los medios necesarios para ejecutar su gestión.

c) Principio N° 3: Conocimiento de los métodos de control y aprendizaje permanente

Este principio apunta claramente a que la entidad pública debe dedicar recursos suficientes para conocer y manejar con propiedad las diversas herramientas que le permitan implementar el sistema de control. Para ello, debe fortalecer áreas como las de control interno para que se dediquen a efectuar asesoría permanente sobre la forma de mejorar



los sistemas de medición y de corrección.

En cuanto tiene que ver con el conocimiento de los métodos de control, es preciso que todos los servidores públicos tengan acceso a cursos específicos de capacitación en los que adquieran destreza en el diseño de papeles de trabajo, en la utilización de métodos de medición apropiados y en la práctica de la lectura de los resultados de las mediciones. El primer asunto está dirigido a que cada cual debe aprender a diseñar sus propios medios de recolección de información y a hacerlo de forma sistemática y coherente con las exigencias de las técnicas de evaluación comúnmente aceptadas. El segundo punto hace referencia a la necesidad de alcanzar un cierto dominio de las técnicas más útiles para la recolección, procesamiento y análisis de información. Así, por ejemplo, cada uno debe capacitarse suficientemente en la aplicación de técnicas como la observación, la inspección, la comparación, el análisis de procesos, la utilización de indicadores de gestión y demás.

El tercer punto se refiere a mejorar la capacidad de interpretación de los resultados de las mediciones y a efectuar siempre un análisis crítico de la gestión que tenga en cuenta las condiciones generales en las que se desarrolla.

En cuanto tiene que ver con el aprendizaje permanentemente orientado hacia el autocontrol, de nada sirve diseñar e implementar un sistema de control de gestión si no se aprende continuamente de los resultados que genera y si no se mejora con el paso del tiempo. El aprendizaje permanente se refiere entonces a la necesidad que la organización tiene de que todos sus funcionarios adopten como suyo el sistema implementado; de que se mantengan en el tiempo todos aquellos aspectos del sistema que han mostrado ser ventajosos para el mejoramiento de la gestión, y de que se supriman los que han mostrado no ser apropiados para el establecimiento de una cultura del autocontrol basada en la responsabilidad y la confianza.



d) Principio N° 4: Motivación por el sistema de control

Cuando existen valores compartidos por los funcionarios es mucho más fácil que el control opere de forma adecuada. La sola existencia de reglas no es suficiente, así como tampoco es suficiente con que éstas se conozcan. Es preciso contar con una serie de valores y creencias compartidos sobre la importancia de los bienes públicos y lo “sagrado” de la función pública. El control surgiría entonces más como algo propio y cercano al servidor que como algo ajeno e impuesto desde fuera.

En igual sentido, nada más importante que el ejemplo y la inspiración motivadora de los líderes para que el sistema de control funcione. Tal como Robert Anthony señala en su definición de la naturaleza del control: “Since managers are human beings, psychological considerations are dominant in management control. Activities such as communicating, persuading, exhorting, inspiring, and criticizing are an important part of the process”.²⁰

Aunque suelen ser muchas las ventajas que ofrecen instrumentos como los Códigos de Ética o los Códigos de Conducta,²¹ parece claro que no es suficiente con que existan, sino que es preciso que los valores que soportan la idea de control sobre la gestión de los asuntos públicos sean verdaderamente asumidos por quienes tienen en sus manos la gestión de dichos asuntos. Por ello, el centro de atención de un sistema de control como el descrito no está en el desarrollo de estos instrumentos, sino en el refuerzo de los procesos de aprendizaje y en la consolidación de las virtudes de la confianza y el autocontrol.

III. 2. Las fases del sistema

El autocontrol de la gestión de las empresas públicas se entiende por lo general como un sistema, esto es, como un conjunto de elementos que se integran para conseguir un fin común. En este caso, se trata de poner de acuerdo los elementos que sean precisos para que la organización sea capaz de autorregular su gestión; en términos prácticos, para que las acciones que se realicen en la entidad se dirijan siempre al logro de los



resultados previstos en los planes y programas de la empresa, con la mejor utilización de los recursos y respondiendo siempre a los más altos niveles de calidad en los productos y servicios ofrecidos.

Para lograr lo anterior, el sistema de autocontrol que se diseñe debe ser capaz entonces de alertar oportunamente sobre cualquier desviación de las acciones hacia fines no previstos. Se constituye, en primera instancia, como un sistema de supervisión que informa a quienes toman las decisiones para que se asuman correctivos o para que se fortalezcan las situaciones que así lo requieran. No obstante, como ya se ha dicho, el sistema debe ser capaz de ir más allá e integrarse en la forma de ser de cada organización, intentando que los funcionarios lo asuman como propio y práctico en sus acciones cotidianas. Esta idea apunta más hacia el camino de pensar en diseños de sistemas de control "a la medida"²² que tengan en cuenta las circunstancias singulares de cada organización concreta.

Las fases del sistema de autocontrol que a continuación se identifican se consideran las mínimas necesarias para cual-

quier empresa. Estas fases se han trabajado con fundamento en las ideas sobre un modelo sencillo y tradicional de las cuatro etapas de un sistema de control administrativo²³. Las fases a las que hace referencia son programación, presupuestación, operación-medición e informe-análisis. Para aplicarlo a las organizaciones públicas, en especial de países en desarrollo, se presentan a continuación múltiples adaptaciones e interpretaciones que permiten su mejor utilización en organizaciones que, por lo general, tienen menos tradición en el desarrollo de sistemas de control de gestión.

Las fases que se consideran esenciales para el sistema de control propuesto son las que aparecen en el gráfico No. 2: (i) Planificación, (ii) Operación, (iii) Supervisión, (iv) Informe, (v) Procesamiento y análisis, (vi) Ajuste, (vii) Evaluación, (viii) Aprendizaje y consolidación. A continuación se desarrolla una breve explicación para cada una de estas fases, no sin antes ilustrar gráficamente la necesidad de continuidad en su desarrollo y la idea de aplicar una exigente coordinación en la implementación de sus componentes.



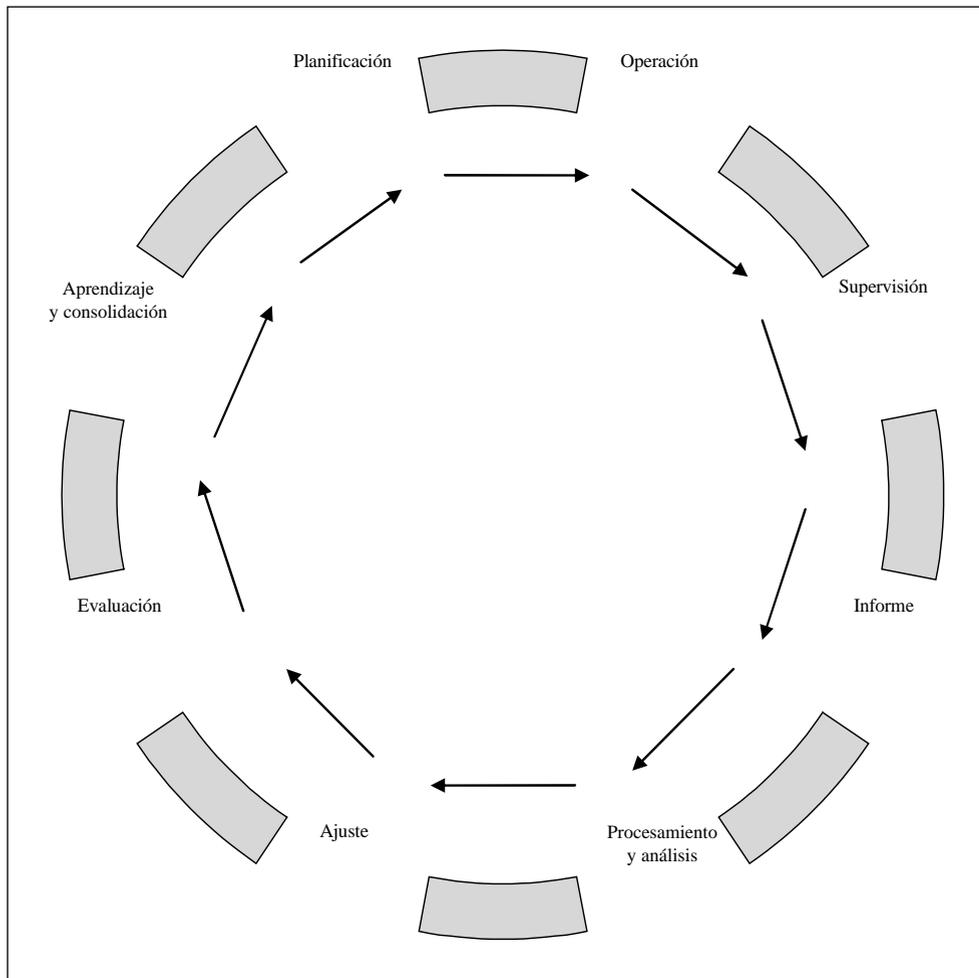


Gráfico No. 2: Las fases del sistema de control (Elaboración propia).

a) Fase N° 1: Planificación

Esta fase se convierte en la raíz de cualquier sistema. Su importancia radica en que permite definir el derrotero del control en la organización.

Como resultado concreto del proceso de planificación se desprende que, en adelante, será mucho más fácil aplicar el control. Se podrá calificar objetivamente lo que funciona bien y lo que no,



lo que es correcto y lo que no lo es, etc.

Para que esta fase se considere adecuadamente establecida es necesario agotar, por lo menos, las siguientes etapas:

Establecimiento de objetivos y metas del sistema de control:

Cada organización debe establecer la definición de las particularidades del sistema de control para la empresa pública. Corresponde a sus directivos sentarse a pensar en las características deseadas del sistema y liderar el proceso de participación para la definición de sus objetivos. Para ello, es bueno tener en cuenta:

Las normas aplicables en cada país y en el sector en el que se desenvuelve la empresa.

Los propios planes y programas de la organización. Este aspecto es básico, porque según los objetivos y metas de la organización van a establecerse medios específicos de evaluación y control.

Los objetivos de gobierno a corto, medio y largo plazo que

tengan relación con la empresa.

La revisión anterior debe permitir formular los objetivos que guiarán el establecimiento de un sistema de autocontrol o control interno específico para cada organización. Asimismo, debe permitir el establecimiento de las metas de medición concretas en el corto y medio plazo.

Selección del sistema de autocontrol apropiado:

La organización deberá definir las características de su sistema de autocontrol. Es decir, establecer en qué aspectos se concentrará el énfasis del mismo. Como en el caso anterior, es preciso tener siempre claras las normas que en esta materia se aplican en cada país y acudir a las instancias asesoras correspondientes para no dejar fuera aspectos fundamentales del sistema.

Establecimiento de los medios de supervisión y evaluación que se utilizarán:

La selección de los medios de supervisión y evaluación apropiados debe ser inspeccionada por



personal experto en temas de control. Será preciso que se definan los principales medios que utilizará la empresa para la operación de su sistema. Entre las herramientas de uso más común se destacan:

El uso de indicadores de gestión que permitan supervisar permanentemente el desarrollo de la actividad de la empresa.

La selección de técnicas de auditoría de aplicación común.

La selección de técnicas de preparación y entrega de informes de supervisión y evaluación, con el fin de unificar el lenguaje y las formas de transmitir la información de seguimiento de la gestión.

Definición de recursos y reglas de funcionamiento del sistema:

Entre los recursos que será necesario precisar se encuentran:

Determinación de recursos financieros para soportar los gastos de la operación del sistema de control.

Determinación de las personas que se encargarán de poner en funcionamiento el

sistema, de liderarlo y de entregar información consolidada sobre los resultados de la supervisión y de la evaluación. Es recomendable contar con algunos líderes para la implementación del sistema, así como con personas encargadas específicamente de procesar información y de efectuar recomendaciones.

Entre las reglas que es necesario establecer se encuentran:

Diseño de los procesos de control seleccionados y establecimiento de los mismos en guías de trabajo o en manuales que sirvan de orientación para los administradores del sistema.

Normas sobre los tipos de información que las dependencias de la organización deben entregar para contribuir a alimentar el sistema de autocontrol; sus correspondientes plazos de entrega y los medios o formas en que deben hacerlo.

No debe olvidarse aquí que la fase de la planificación debe tomar el tiempo que sea necesario, pues es la que garantiza que todos los detalles del sis-



tema se han tenido en cuenta y han sido apropiadamente diseñados.

Definición de mecanismos de informe:

Este último paso se alimenta de los resultados del anterior y consiste en la unificación de las formas de presentación de informes y de noticias de gestión a los responsables del sistema de autocontrol. Las formas de presentación se concretan en tipos documentales estandarizados que facilitan el manejo de la información.

b) Fase N° 2: Operación

La operación corresponde a la fase de puesta en marcha del sistema. No es otra cosa que poner en funcionamiento lo planeado. Es de esperar que en los primeros momentos de aplicación se presenten dificultades, pero una vez hayan sido atendidas se puede afirmar que el sistema de control se encuentra en ejecución.

Es importante dar tiempo para que se consolide la utilización de las herramientas de control seleccionadas y para que las personas se acostumbren a efectuar las

acciones de autocontrol que se espera de ellas.

En este periodo es fundamental el papel que desarrollan los responsables del sistema de control que hayan sido escogidos, por cuanto a ellos corresponde brindar asesoría y orientar sobre las mejores formas de aplicar el control en la organización, en la preparación de los informes y en la aplicación de medidas de acción correctora.

c) Fase N° 3: Supervisión

La supervisión corresponde al conjunto de acciones de medición que se desarrollan durante la ejecución del modelo de control. A través de la supervisión se recolecta la información necesaria para vigilar la implementación de los elementos del sistema.

La observación, en todas sus variantes, es la herramienta fundamental para el ejercicio de la supervisión. La observación proporciona el conocimiento básico de la situación actual y real de los asuntos que se someten a control. No obstante, la supervisión puede mejorarse si se acude a otras téc-



nicas que proporcionen más y mejor información para realizar el seguimiento. Entre esas técnicas, puede destacarse el papel de las siguientes:

La comparación, como técnica que consiste en observar la similitud o diferencia entre dos o más conceptos. La comparación de resultados o realidades se hace con criterios generalmente aceptados, normas de calidad, normas de rendimiento o indicadores de gestión, lo que facilita la evaluación de la gestión y proporciona material apropiado para formular conclusiones y recomendaciones.

La revisión selectiva es una técnica frecuentemente aplicada a las áreas que por su volumen de operaciones y otras circunstancias no pueden estar comprendidas en una revisión más profunda. En la aplicación de esta técnica se debe prestar especial atención a la identificación de operaciones o transacciones fuera de lo común en el aspecto sujeto a revisión.

Las llamadas pruebas de recorrido, que consisten en seguir una operación de un punto a otro, observando los pasos que normalmente se ejecutan. Al revisar y

evaluar procesos es muy común que se seleccionen algunas operaciones representativas de cada clase o grupo, con el objeto de hacer seguimiento desde su inicio hasta su terminación.

La inspección es una técnica muy cercana a las ya señaladas, sólo que implica el examen físico y ocular de un suceso determinado. La aplicación de esta técnica es útil en lo relacionado con la constatación de dinero en efectivo, documentos que evidencien valores, activos fijos y similares. Es común que la inspección sea realizada por personal con amplio conocimiento técnico, como en el caso de la revisión del funcionamiento de máquinas y equipos, el análisis de aplicaciones y software en general o el estudio de procedimientos especializados de producción de bienes.

La indagación puede considerarse otra herramienta para la supervisión si con ella se busca averiguar o inquirir sobre un hecho específico. El empleo cuidadoso de esta técnica puede determinar la obtención de información valiosa que sirva como



apoyo en el juicio definitivo de cualquier evaluador de la gestión.

La conciliación es también fundamental para la realización de la supervisión. Conciliar significa poner de acuerdo o establecer la relación exacta entre conceptos interrelacionados. El ejemplo más típico de esta técnica es la conciliación bancaria, pero también puede aplicarse a gran multitud de situaciones en la empresa.

La confirmación es una extensión de técnicas ya señaladas y consiste en cerciorarse de la autenticidad de activos, pasivos, operaciones u otras situaciones mediante la afirmación escrita de una persona que se encuentra en condiciones de conocer la naturaleza y requisitos de la operación consultada. Suele alcanzar su nivel más puro cuando quien confirma se encuentra fuera de la empresa y corresponde, en consecuencia, a un tercero.

La comprobación es igualmente una extensión de técnicas ya señaladas y consiste en examinar la autenticidad, legalidad, propiedad, certidumbre u otra condición cualquiera de una transacción,

acto u operación, verificando la evidencia que la respalda.

La aplicación de pruebas aritméticas o estadísticas que se refieran al cálculo de datos numéricos con el objeto de asegurar que las operaciones matemáticas o contables de la organización son correctas. En general, cualquier operación matemática puede estar sujeta a errores, por lo que la verificación selectiva o global de las operaciones es un requisito indispensable en el ejercicio del control.

La utilización de indicadores de gestión para la supervisión. El indicador de gestión se suele definir como una señal, una información de tipo cuantitativo o cualitativo que da cuenta del comportamiento de un factor o hecho en el transcurso del tiempo. Generalmente, el indicador es un cociente que compara características definidas de un determinado proceso o de una o más variables.

Aunque se encuentran diversos tipos de indicadores de gestión en las entidades públicas, es preciso tener en cuenta que cada una es una organización con características únicas y con su propia cul-



tura organizacional y operacional. Por lo tanto, no se pueden aplicar indicadores de forma indiscriminada o sin tener en cuenta esta realidad. Para aplicar cualquier indicador debe hacerse un análisis previo de su pertinencia y oportunidad. Es recomendable que cada uno de ellos se diseñe de acuerdo con la naturaleza y la realidad de la organización. Al aplicar indicadores sin un previo análisis de pertinencia se corre el riesgo de obtener información poco representativa o definitivamente equivocada sobre la identificación de los problemas y, por tanto, de tomar decisiones con poca repercusión sobre éstos o, inclusive, equivocadas o de impacto negativo.

De forma adicional a las herramientas de apoyo a la supervisión ya señaladas, pueden utilizarse otras que resulten adecuadas para cada tipo de situación que se esté evaluando. En situaciones específicas son útiles técnicas como la fotografía, la entrevista, la encuesta u otras de probado valor técnico. De igual manera, no hay que olvidar el apoyo que prestan áreas como las de contabilidad²⁴ y sistemas informáticos para

la obtención y procesamiento de datos útiles para la supervisión.

d) Fase N° 4: Informe

Esta fase es consecuencia de la etapa de supervisión, ya que se entiende como la permanente entrega de información sobre los resultados de la evaluación continua sobre la implementación del sistema de control.

El manejo de la información es el asunto clave de esta fase. En consecuencia, deben analizarse con suficiente dedicación los siguientes aspectos:

El tipo de información que deben contener los informes.

Los tipos específicos de informe: de personal, de contratos, de volúmenes de trabajo, de máquinas y equipos, de tiempos de procesamiento, entre otros.

Las reglas escritas y los manuales de procedimientos u operativos que sean necesarios para que los informes se hagan y se entreguen a quien corresponda.



Los costes que representa para la organización el funcionamiento de su conjunto de informes.

Cuando los anteriores aspectos han quedado claros para los miembros de la organización, se supone que ésta puede ser más eficiente en la entrega de información útil para la toma de decisiones. Los informes de la supervisión tienen varios destinatarios y será preciso dejar claro cuáles corresponden a los funcionarios encargados de las funciones específicas, cuáles a sus jefes, cuáles al gerente o director, etc. Pero sobre todo, tiene que estar muy claro cuáles deben ser entregados a quien actúa como líder o coordinador del sistema de control,²⁵ pues a él corresponde consolidar información y preparar informes con recomendaciones para la optimización del sistema.

Un asunto final de interés sobre esta fase se refiere a que muchos de los informes pueden generarse de manera automática si se cuenta con las herramientas técnicas apropiadas para recoger y tabular datos. Este hecho facilita y acelera mucho el proceso de autocontrol, pues cada servidor

público puede reaccionar oportunamente cuando existen mediciones automáticas que le dicen que algo no anda bien. En cualquier caso, se requiere entrenamiento y capacitación en el adecuado uso de los medios de información, pues los datos que éstos contienen son fundamentales para las fases posteriores del sistema de control de gestión.

e) Fase Nº 5: Procesamiento y análisis

El procesamiento no es otra cosa que la comparación y el estudio entre lo planeado y lo observado a través de la supervisión. Este procesamiento debe permitir la identificación de las desviaciones de la gestión y de sus causas.

Cada uno de los responsables de las actividades de control en la organización debe estar capacitado para procesar la información que resulta del seguimiento de su gestión y para producir los análisis que sean pertinentes para la mejora del sistema de control y de la gestión en general.

Los resultados del procesamiento de información han de ser entregados a quienes tienen la



responsabilidad de tomar decisiones, dependiendo del nivel en que se encuentren. El sistema de control debe permitir que cada área sea capaz de solucionar sus propios problemas y que éstos sólo sean estudiados y resueltos por instancias superiores cuando la instancia correspondiente no haya logrado la solución. De este modo, el sistema de control actuará como un filtro en la gestión y permitirá agilizar la solución de situaciones que de otra manera se convertirían en obstáculos para la gestión global de la organización.

Es posible identificar por lo menos tres aspectos fundamentales de la fase de procesamiento y análisis que vale la pena señalar:

Un primer aspecto tiene que ver con el **estudio de resultados** propiamente dicho. Corresponde a la tabulación y organización de datos obtenidos a través de la supervisión. La organización de los resultados del seguimiento debe hacerse de la manera más técnica posible, esto es, acudiendo a las herramientas de estudio más apropiadas para cada caso.

Así, por ejemplo, los servidores públicos que más tienen que ver con esta fase del sistema de control deben conocer y aplicar instrumentos apropiados tanto para la organización de la información como para su estudio y análisis. Entre los primeros, se pueden destacar herramientas tan tradicionales como la utilización de hojas de verificación, gráficos de control, diagramas de flujo, histogramas, diagramas de Pareto, diagramas de correlación, diagramas de relación y de interrelación, diagramas matriciales, diagramas causa-efecto o diagramas de afinidad, entre otros. Para lo segundo, son más apropiados instrumentos como el análisis de procesos y procedimientos, el análisis de legalidad de los actos de la administración, el análisis de situaciones críticas, los análisis numéricos y contables o los análisis de impacto, entre otros. Como es de esperar, y dado que no todos los servidores públicos tienen por qué manejar estas técnicas, corresponde a los coordinadores del sistema proporcionar el apoyo suficiente para que el examen de resultados sea el mejor.



El segundo aspecto tiene que ver con la **comunicación de los resultados del análisis**, y aquí debe señalarse que cuanto más claros y expeditos sean los canales para comunicar los resultados de esta fase, mucho mejor resultará para el sistema. Igualmente, es aconsejable que las formas de presentación de resultados sean sencillas y, en lo posible, estandarizadas, con el objeto de facilitar su lectura e interpretación. Lo anterior tiene que ver con información escrita básicamente, por cuanto también es posible la entrega de resultados por medio oral, aunque ésta es un tanto difícil de controlar.

Finalmente, el último aspecto se refiere a la **consolidación de informes** de gestión y de avance del sistema de control. Los resultados más importantes sobre la evolución de la gestión de la organización, en general, y del sistema de control, en particular, deben reunirse en informes consolidados que sirvan a la alta dirección para tomar medidas de ajuste o de fortalecimiento del sistema de control. Estos informes son menos frecuentes, pero son más importantes para el futuro del sis-

tema en su conjunto, ya que deben contener el análisis de lo que está ocurriendo en los grandes componentes del sistema. La preparación de estos informes no corresponde a todos los servidores públicos de la organización, pero se alimenta de los resultados que todos ellos aportan. Por lo general, la preparación y entrega de estos informes corresponde a quien tiene a su cargo la coordinación del sistema.

f) Fase N° 6: *Ajuste*

El ajuste es la aplicación de medidas de acción correctiva para que el sistema de control retome el rumbo previsto. Esta acción se convierte entonces en un elemento central del sistema de control, ya que permite que toda la organización vuelva a estar bajo control. Las medidas de acción correctiva se generan a partir de los resultados del análisis realizado en la fase anterior y cualquier miembro de la empresa puede aplicarlas, siempre y cuando esté bajo su responsabilidad ejecutarlas. Así, por ejemplo, cada funcionario es responsable de realizar los ajustes de la gestión que está bajo su



responsabilidad, cada gerente aplicará las medidas de corrección que el sistema de control le indique en el área a su cargo y el máximo responsable de la entidad deberá aplicar los ajustes al sistema que las evaluaciones consolidadas del mismo recomienden.

Al igual que en la fase anterior, es posible distinguir al menos tres elementos básicos en esta etapa:

El primero tiene que ver propiamente con la **aplicación de las medidas correctivas**, que, como ya se dijo, corresponde a todos en sus distintos ámbitos de responsabilidad. La manifestación que por excelencia distingue a un sistema de autocontrol es precisamente ésta, que cada cual asume la responsabilidad que implica redirigir el rumbo de lo que tiene a su cargo y aplicar por su propia cuenta los correctivos que sean necesarios de manera oportuna. Si esto se logra, se puede afirmar que el sistema de control diseñado ha tenido éxito.

El segundo aspecto se refiere a la necesaria **revisión y actualización de la planificación** que

soporta el sistema. Como resultado de los ajustes realizados, será necesario determinar en qué medida es preciso ajustar el plan ideado inicialmente y mantenerlo siempre actualizado, de conformidad con las condiciones cambiantes de la organización y del medio en el que se mueve.

Finalmente, es importante que no se deje de lado la conexión del sistema de control con los sistemas de **sanción de fallos**, para que sea posible castigar oportunamente las desviaciones de la gestión que han sido causadas intencionalmente y que se demuestre que atentan contra los bienes públicos o contra los intereses de la sociedad. La fase de ajuste debe permitir identificar dónde se encuentran las debilidades de la organización en esta materia, para que los sistemas de control disciplinarios, fiscales, penales y demás puedan actuar oportunamente cuando sea necesario.

g) Fase N° 7: Evaluación

Aunque aquí se ha dejado la evaluación como una fase independiente, por lo señalado en las



dos fases anteriores puede verse claramente que ésta es una etapa integrada en las precedentes, y que no puede hablarse de procesamiento y análisis o de ajuste sin realizar necesariamente una evaluación. En este sentido, la evaluación corresponde a la conceptualización sobre el estado de cosas del sistema de control y responde a preguntas como: ¿el sistema de control está funcionando adecuadamente?, ¿los resultados de la aplicación del sistema han permitido una mejora de la gestión de la organización?, ¿es posible mejorar aún más el sistema de autocontrol de la gestión?, y finalmente, ¿el sistema responde a las necesidades y condiciones del medio en el que se mueve la empresa?

Como se observa, la evaluación implica una autocrítica y una reflexión profunda sobre el estado de cosas en materia de control, que deben ser realizadas a todos los niveles de la empresa. Éste es un tema de responsabilidad que implica una permanente comunión del servidor público con la transparencia y la eficiencia de la gestión y que se facilita si el sistema de control ha cumplido de forma satisfactoria las fases anteriores.

En la fase de evaluación, el énfasis debe concentrarse en el estudio de variables clave que son las que determinan las pautas a seguir en materia de control. Entre dichas variables, son importantes para la administración las que tienen que ver con el cumplimiento de los objetivos organizacionales, la salud financiera de la empresa, la consolidación de una cultura organizacional respetuosa con lo público y comprometida con el bien de la sociedad, así como las referentes a la mejora del ambiente laboral y de las oportunidades de desarrollo para los funcionarios.

La evaluación debe aplicarse de manera periódica y sus resultados deben servir para discutir y establecer alternativas de perfeccionamiento del propio sistema de control.

h) Fase N° 8: Aprendizaje y consolidación

Aunque se haya dejado esta fase para el final, no implica que sea la menos importante o que deba efectuarse justo al culminar las demás. El aprendizaje es un proceso continuo que se manifiesta en el saber hacer de los fun-



cionarios y que garantiza que el sistema de control se mantendrá a través del tiempo y, lo más importante, que las prácticas del autocontrol se continúen realizando, sin importar quién esté dirigiendo la organización o qué situaciones externas hayan cambiado. Esta fase debe permitir una implantación real del sistema de control y su consolidación a través del tiempo.

Éste es quizá uno de los puntos en los que más han fallado los sistemas de control de gestión adoptados por países en vías de desarrollo, ya que es común observar que se cambian los modelos de control sin que éstos hayan tenido tiempo suficiente para “madurar” y para ser asumidos por los funcionarios. En consecuencia, lo que se observa es un continuo cambio de enfoque que desorienta y que, en realidad, está permitiendo que permanezcan inalteradas prácticas tradicionales en la administración pública que atentan contra su transparencia, su eficacia y su eficiencia.

El aprendizaje y el afianzamiento se manifiestan en el esta-

blecimiento de buenas prácticas de control, en la consolidación del autocontrol como un sistema de creación de confianza en la gestión del servidor público, en la institucionalización de procedimientos de verificación que operan casi automáticamente y, en definitiva, en sistemas de control que responden a las expectativas y a la forma de ser de cada comunidad particular y de cada organización en especial. Es aquí donde el sistema debe echar mano de los bienes intangibles y de todos aquellos elementos de la cultura organizacional que garantizan su éxito y que ningún administrador de asuntos públicos puede echar en saco roto.

El capítulo siguiente se dedicará a revisar la importancia que estos bienes intangibles tienen para los sistemas de control de gestión. Pero antes es importante pensar en la necesaria integración que debe existir entre los principios y las fases del modelo de autocontrol propuesto. Para ello, se sugiere que las fases operen como una cadena continua de comunicación que se ha montado



sobre la base establecida por los cuatro principios, y que actúa como una red soportada en cuatro pilares, de cuya solidez depende el mantenimiento del modelo

señalado. La integración de los principios y de las fases se establece sobre el AUTOCONTROL que, como se ha visto, se convierte en el eje sobre el que se asien-

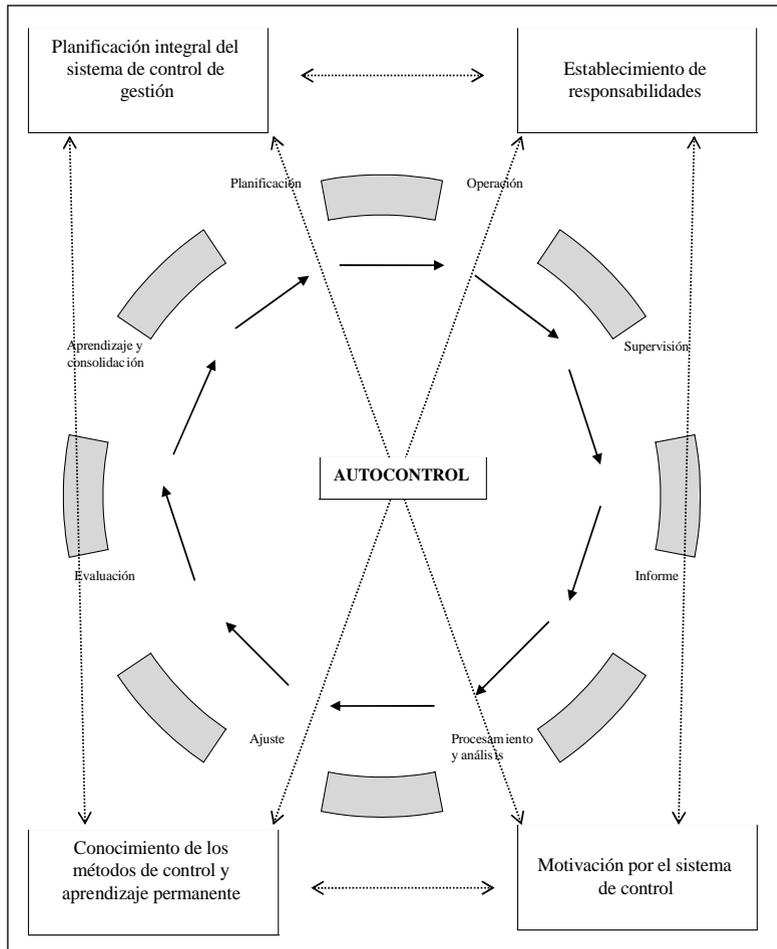


Gráfico No.3: Los principios como soporte de las fases (Elaboración propia).



IV. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL Y DE LOS BIENES INTANGIBLES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO PROPUESTO

ta el diseño del sistema propuesto. El siguiente gráfico ilustra la idea señalada.

El propósito de pensar el control de gestión como un conjunto de fases interrelacionadas basadas en unos principios fundamentales es el de asegurar que todas las acciones que se realizan en la organización responden a la misión y a los objetivos propuestos para la misma. De lo contrario, no tendría ningún sentido concebir el autocontrol con una visión sistémica. En definitiva, se trata de concebirlo como un sistema de información capaz de asegurar que la organización se adapte a los cambios del entorno y de darle la preparación suficiente para que verifique que el trabajo de los funcionarios responde a los objetivos previstos. Pero lo más importante es que proporciona los insumos necesarios para que el control de la gestión se asuma como una responsabilidad de cada cual.

Lo que se resalta es que no basta con la existencia de los elementos formales y típicos de los

sistemas de información, sino que se requiere enfatizar cada vez más el estudio del comportamiento y, en general, de las variables sociológicas que tienen manifestación dentro de las organizaciones. El devenir de las empresas implica siempre el desarrollo de un conjunto de valores, y el control tiene que ver con ellos: responsabilidad, autoridad, participación, promoción y moderación, entre otros. Igualmente, el comportamiento humano no es fácil de predecir y, por ello, no es sencillo pensar en el establecimiento de sistemas de control en ambientes donde hay personas que tienen sentimientos, emociones, aspiraciones, deseos de desarrollar su creatividad, sueños, conflictos y demás.

No cabe duda de que involucrar este tipo de variables en el diseño y en el funcionamiento de los sistemas de control implica mayores esfuerzos para la administración de las empresas, pero también hay que reconocer que seguramente, los resultados que



se alcancen serán mucho mejores. Entre éstos, se debe destacar la consolidación de ciertas actitudes y valores frente al control de la gestión, que hagan su aplicación mucho más sencilla. Por lo general, los modelos de control existentes consideran que este tipo de variables incide más en el "uso" que en el diseño del sistema y que no tenerlas en cuenta facilita el manejo analítico del problema. Una visión en este sentido puede encontrarse en el capítulo denominado "Un esquema conceptual para el diseño de un sistema de control"²⁶ que, aunque dirigido a empresas privadas, refleja muy bien la tendencia existente a proponer modelos que no tienen en cuenta las variables de la cultura organizacional y de los bienes intangibles que la caracterizan.

Por otro lado, también es posible encontrar trabajos como los de Ansari y Bell²⁷ que, a través del análisis de los sistemas de control de empresas reales durante largos periodos de tiempo, muestran el papel fundamental que representa la cultura en la adopción, cambio y evolución de los sistemas de control. Analizar el elemento de la cultura organiza-

cional ayuda a captar la existencia de ciertas prácticas y la dinámica de ciertos eventos que los modelos tradicionales no perciben y que son los que pueden conducir al éxito del modelo.

IV. 1. Las motivaciones y los incentivos

Quizá el primer asunto que debe tratarse a la hora de diseñar los sistemas de control tiene que ver con profundizar en el estudio de los factores que impulsan el actuar de los empleados de una organización y de los de organizaciones similares. Con las motivaciones e incentivos se hace referencia a todas aquellas situaciones familiares, económicas, sociales y demás que hacen que el empleado se comporte de una o de otra manera. Entender por qué los empleados están en tal o cual posición y por qué actúan como actúan, ayudaría a orientar mejor los énfasis o acentos que debe tener el sistema de control.

En este punto, quizá lo más importante es que los directores de las empresas públicas sean conscientes de que su estilo de dirección es fundamental en la



búsqueda del aprendizaje y del buen uso del sistema de control. Es preciso asumir un estilo en el que se confíe en la capacidad de la gente y que se esté dispuesto a ceder gran parte de las responsabilidades a través de la delegación de funciones y de permitir que los demás realicen parte del control. Tal vez, como señalaba ya hace tanto tiempo Douglas McGregor en su clásica Teoría X y Teoría Y, sea necesario acudir a las bondades de la teoría Y, creyendo que en la organización siempre hay gente dispuesta a contribuir constructivamente a la solución de los problemas y que los funcionarios también se mueven por la satisfacción del logro alcanzado. En consecuencia, es necesario permitir que todas esas motivaciones positivas afloren.

Un estilo de dirección centrado en el excesivo apego a las regulaciones y en el cumplimiento de los procedimientos seguramente tendrá serias dificultades para implementar adecuados sistemas de control, ya que se convertiría en un impedimento para la innovación y podría incluso generar aversión al cumplimiento de las reglas. En definitiva, deben recon-

siderarse las motivaciones que mueven a los funcionarios a hacer las cosas bien y aprovecharlas para la mejora del sistema y, en última instancia, de la gestión organizacional.

IV. 2. Las formas de pensar y de comunicarse

Las formas de pensar y de comunicarse varían de país a país y también de organización a organización. Por ello, es indiscutible que los sistemas de control deben tener en cuenta esas particularidades para que no se apliquen modelos de control como si fueran una receta que se formula por igual en casos muy variados.

Las actitudes frente a lo público varían de una organización a otra. No piensan igual los miembros de la Marina o de la Fuerza Aérea sobre bienes como el mar territorial o las riquezas del océano, a como lo hacen los miembros de una flota mercante o los de un instituto nacional de caza y pesca. Así como pueden encontrarse diferentes formas de pensar frente a objetos de interés común, debe ser posible encontrar diversos tipos de actitud frente a temas de



gestión que son comunes en las organizaciones, como pueden ser: la delegación de responsabilidades, el cumplimiento de los horarios, las formas de comunicación que prevalecen, los grados de motivación hacia el trabajo, los niveles de integración de los grupos de trabajo, las posibilidades de desarrollo del propio cargo, las alternativas de promoción del personal, etc. Asimismo, se encontrarán diferencias frente a temas críticos que tienen que ver con la salud de la empresa y que se concretan en la actitud frente a las prácticas corruptas, la influencia de los grupos de presión en la toma de decisiones o el grado de formación y capacitación de quienes la dirigen.

Si se analizan este tipo de situaciones, seguramente se encontrará que en cada empresa hay formas de pensar y de comunicar que son particulares y a ellas será necesario acudir cuando se esté diseñando el sistema de control y cuando se encuentre en fase de implementación y funcionamiento.

IV. 3. Los intangibles de mayor peso

Hasta ahora se ha destacado en la importancia que tienen la confianza y el autocontrol para el funcionamiento de un modelo de control de gestión con elementos como los descritos. No obstante, es posible identificar algunos otros bienes intangibles que también deben tenerse en cuenta. A continuación se exponen algunas ideas sobre los bienes intangibles identificados.

En el contexto en que se ha venido desarrollando este trabajo, por **confianza** se entiende la posibilidad de esperar cada vez más y mejores resultados de la propia gestión en materia de control. La confianza es un bien que se recibe y se entrega y, por lo tanto, funciona en doble vía: la entrega el jefe a sus subordinados y también de los empleados a sus jefes. Un adecuado desarrollo de la confianza debe permitir ahorrar costes en materia de vigilancia y supervisión, pues se trabaja más con la convicción de que los resultados entregados por cada cual son buenos y que han sido alcan-



zados bajo condiciones de control adecuadas.

En segundo lugar, el **autocontrol** se entiende como el ejercicio de las mejores prácticas de control por parte de cada cual, de conformidad con su leal saber y entender y con fundamento en un sistema de control que le proporciona las herramientas apropiadas y oportunas para realizar por sí mismo las actividades de control que garantizan el éxito de los procesos y funciones a su cargo. Este elemento se constituye en la virtud fundamental que se pretende resaltar con el sistema de control propuesto en las páginas anteriores. Cada vez que se avanza en el fortalecimiento del autocontrol se estará avanzando en la consolidación del sistema de control de gestión y, por tanto, en la consolidación de una mejor gestión pública.

En relación directa con los dos bienes anteriores se encuentra el de la **reputación**, que en este contexto se entiende como la consolidación de una notoriedad o realce de las condiciones positivas del autocontrol en la gestión pública. Quienes forman parte de

la organización se encargan de consolidar dicha notoriedad, pues les pertenece, ya que la han alcanzado a través de un proceso consciente de desarrollo de su sistema de control.

Una consecuencia lógica de la consolidación de los intangibles anteriores es el nacimiento de una **imagen** que se proyecta hacia la comunidad y que hace que la organización sea socialmente reconocida por sus resultados y por su forma de ser. Obtener una reputación y una imagen sólidas en el tiempo debe corresponderse con la existencia de un sistema de control igualmente sólido y en permanente evolución.

IV. 4. La aplicación de formas de aprendizaje basadas en la confianza y el autocontrol

Lo señalado hasta aquí apunta a un fortalecimiento de las relaciones de confianza entre los administrados y los administradores, pero también y, fundamentalmente, entre las diversas instancias de cada organización. Es decir, el jefe que deposita su confianza en los servidores, los servi-



dores que confían en el jefe; las dependencias que confían en los resultados de las demás, las empresas que confían unas en otras; en fin, sistemas de control de gestión que apuestan por el desarrollo y fortalecimiento del autocontrol como medio para mejorar las circunstancias de la administración de las empresas.

Lo anterior implica acudir a la educación y al ejemplo dentro de los equipos de trabajo para que estos intangibles alcancen niveles de desarrollo suficientes para considerar que los sistemas de control de gestión son capaces de funcionar por sí mismos y que las prácticas de autocontrol se realizan en la gestión cotidiana de las organizaciones públicas.

Llegar a un estado de cosas en el que un par de bienes intangibles como la CONFIANZA y el AUTOCONTROL tengan tal importancia en el desarrollo de la gestión pública requiere tiempo y dedicación en el desarrollo de las fases de los sistemas de control. Puede pensarse en la existencia de ciertos indicadores que muestren si la organización particular

es tan madura como para considerar que ha alcanzado logros significativos en esta materia.

Quizá una analogía con la madurez de la personalidad del individuo sirva para señalar que así como con el paso de los años y, especialmente, de la juventud a la madurez, se espera que el hombre sea capaz de autogobernarse y desarrollar libremente su personalidad, así también la organización pública debe alcanzar niveles de madurez suficientes para autocontrolar su gestión. A continuación se presentan algunas ideas sobre cuáles serían esos indicadores de madurez, siguiendo la analogía con la persona humana.

Desarrollar modelos de control de la gestión que se basen en la confianza y el autocontrol puede ser más o menos complicado dependiendo del grado de "madurez" que tenga la organización en el desarrollo de ciertas variables que a continuación se indican. Esta analogía con la madurez de la personalidad se ha realizado a partir de una interpretación particular de los indicadores de madurez expuestos por el profesor



Enrique Rojas²⁸ y que, por supuesto, sólo pretenden llamar la atención sobre variables que pocas veces se tienen en cuenta en el análisis organizacional y que quizá puedan resultar de suma utilidad a la hora de diseñar sistemas de control de gestión.

En el caso de las organizaciones, es preciso acudir a la identificación de ciertas características que harían pensar que las empresas se encuentran suficientemente "maduras" para asumir las responsabilidades que implican la confianza y el autocontrol. Los siguientes son sólo algunas ideas no sistemáticas sobre los indicadores que habría que tener en cuenta para conocer el grado de madurez que se requiere. En cada punto, se enuncia la característica para el caso de la persona humana y seguidamente se buscan similitudes con la empresa. Los indicadores son:

Haber prosperado con un cierto modelo de identidad. Lo que en la persona humana sería un cierto "sello personal", en la organización sería también un cierto "sello empresarial". Es sabido que las empresas lo adquieren

con el paso del tiempo y que es reconocido entre los empleados y entre los clientes o usuarios. Dicho sello les otorga cierto carácter que las diferencia de las demás empresas.

Conocerse a sí mismo. Asunto difícil éste para la empresa, pero que implica dedicar mucho más tiempo a identificar las fortalezas y las debilidades de la organización y especialmente de sus sistemas de control. Se requiere invertir recursos en conocer cómo opera la empresa, a través del entendimiento de lo que piensan sus funcionarios y de cómo actúan ante diversas situaciones.

Haber alcanzado un cierto nivel de equilibrio psicológico (una ecuación entre corazón y cabeza, entre afectividad y vida intelectual). Parece que la similitud es muy difícil en este punto, pero igual puede pensarse que en el caso de la empresa se está haciendo referencia al logro de niveles satisfactorios de armonización entre lo que la empresa dice y lo que hace; entre lo que pregona y lo que sus funcionarios efectivamente realizan. Analizar sus procesos de toma de decisio-



nes o los de promoción y sanción de conductas puede ayudar a entender dicho grado de equilibrio.

Tener un proyecto personal.

En igual sentido, podríamos pensar que la organización debe tener un “proyecto empresarial”, una razón de ser clara y suficientemente conocida que la orienta en el transcurso de sus días.

Tener una filosofía de vida.

Otro indicador difícil de asimilar para la empresa, pero que tiene sentido si se recuerda que en cada organización hay una cierta forma de pensar y de hacer que predomina y que se consideraría como “su” filosofía de vida. ¿Hasta qué punto esa “filosofía” se conoce, se comparte y se mantiene? Entenderlo puede ayudar a pensar en sistemas de control que se ajusten mejor a cada organización en particular.

La naturalidad, entendida como sencillez y huída de la sofisticación. Se corresponde con la “unidad en la personalidad” o “no tener varias caras”. Este indicador podría asociarse con la idea de hasta qué punto la empresa ha logrado ser reconocida por su

“unidad organizacional”, por su mejor desenvolvimiento frente a situaciones críticas y por sus niveles de transparencia y responsabilidad. Igualmente, por su tendencia a evitar caer en las “modas” administrativas o en el desarrollo de procesos administrativos especialmente complejos o cambiantes según las circunstancias del medio. Su “naturalidad” se reflejaría entonces en su forma de asumir los compromisos y en sus estilos de trabajo.

El autocontrol. Si tal como reconoce el profesor Rojas, “el gobierno más difícil es el gobierno de uno mismo”²⁹ más complicado aún es pensar en que la empresa debe ser capaz de autocontrolarse. Por ello, la similitud en este caso debe hacerse con la capacidad que deben tener los funcionarios para regular y verificar su propia gestión, para incorporar el control como un principio cotidiano de su actuación y para proceder con el convencimiento de que las cosas se hacen bien porque están a cargo de personas con la responsabilidad de ser servidores públicos y en cuyas manos se encuentra la suerte de



una parte importante de los recursos de la sociedad.

La temporalidad o ecuación de vida entre el pasado, el presente y el futuro. La personalidad humana vive instalada en el presente, tiene asumido el pasado y se encuentra empapada de porvenir. La similitud de la empresa también podría asumirse, toda vez que las personas que pasan por ella llevan consigo el pasado, el presente y el futuro de la empresa y, en consecuencia, ésta tiene también su temporalidad. Lo difícil está en reconocer la importancia que la historia de la organización tiene en la definición de su presente y en la proyección hacia el futuro. Igualmente, no es sencillo ubicar a la empresa en un mundo que cambia a gran velocidad y en el que las circunstancias de los tiempos presentes la pueden afectar significativamente.

La responsabilidad, entendida como respetar con hechos las obligaciones contraídas. Para el caso del hombre, el profesor Rojas nos recuerda afirmaciones de Cervantes y de Platón según las cuales “cada uno es hijo de sus

obras” y “cada uno es la causa de su propia elección”³⁰, respectivamente. Con la empresa podríamos preguntarnos hasta qué punto el respeto de las obligaciones y de los compromisos adquiridos, así como el reconocimiento de su responsabilidad social pueden formar parte de este indicador y ser una muestra de su grado de “madurez empresarial”. La responsabilidad es además el eje sobre el que gira el principio del autocontrol que se propone para los sistemas de control y está íntimamente relacionado con el de la confianza, que se constituye en el otro soporte del modelo.

La sexualidad no está ubicada en el primer plano. Encontrar una similitud en este indicador resulta una tarea poco menos que imposible.

Capacidad para convivir. Hagamos la similitud con la capacidad de la empresa y en especial de su cuerpo directivo para establecer alianzas apropiadas con las demás organizaciones y para desarrollar la función de la empresa sin agredir al ambiente o a la sociedad a la cual sirve. Igualmente, con la capacidad para establecer relacio-



nes apropiadas entre su cuerpo de funcionarios, que deben favorecer el diálogo y la comunicación, evitando en consecuencia la generación de conflictos internos y externos.

Sentido del humor. La posibilidad de reírse de sí mismo es un gran ejemplo de la personalidad en el hombre, pero no hay que perder el tiempo buscando este elemento en la empresa, sino en las personas que la integran y le dan sentido.

Tener cierta salud física. Asimilemos este último indicador a la salud financiera y a la salud operativa de la empresa, asunto que es mejor que se encuentre asegurado para que la empresa sobreviva.

IV. 5. Reflexiones sobre el sistema de autocontrol frente a los sistemas de control social

Finalmente, en este capítulo se resalta la necesidad de fortalecer los sistemas de autocontrol de la gestión, dadas las debilidades que presentan los sistemas de control social sobre la gestión de las empresas públicas. Cualquier

sistema de autocontrol que se diseñe debe tener en cuenta que es preciso involucrar a los dueños de los recursos públicos, esto es, a los ciudadanos, quienes deben contribuir a la mejora de los sistemas de control y, en consecuencia, al logro de los resultados previstos para las organizaciones públicas.

Es necesaria entonces una fluida comunicación entre el sistema de control interno y los medios de control externos, especialmente los medios de control social, que son los que más importan cuando se trata de empresas públicas. A continuación se presenta una reflexión detallada sobre las implicaciones y los alcances de esta relación, haciendo especial mención de en la necesidad de reducir las dificultades que limitan el ejercicio del control social. En consecuencia, es necesario concebir este sistema como el complemento ideal para los sistemas de control interno y, en última instancia, para el óptimo desarrollo del control sobre la gestión pública.

La participación de la sociedad en el ejercicio del control sobre la



gestión de las organizaciones públicas es un asunto que resulta de gran importancia, especialmente si se tiene en cuenta que de las aportaciones realizadas por dicho control depende en gran medida el bienestar de la propia sociedad. Esto se debe a que se considera que el control social garantiza una relación de permanente retroalimentación entre las organizaciones y la sociedad, que implica beneficios para ambas partes. Como puede observarse, el concepto de control social del que se parte aquí es el definido en su sentido más amplio, entendido como la capacidad de las colectividades sociales para regularse a sí mismas. No obstante, más adelante se limitará un poco este concepto para aplicarlo expresamente al ámbito del control sobre la gestión de los asuntos públicos.

Igualmente, se parte de un concepto de empresa pública que va mucho más allá de lo comúnmente aceptado por la teoría económica y administrativa. Esto es, no se han tenido en cuenta las consideraciones sobre ánimo de lucro y producción para el mercado en su sentido estricto, sino que se

asume como empresa pública a toda organización que utiliza recursos públicos y cuya gestión tiene impacto en el estado general de la sociedad, por oposición a las empresas típicamente privadas.

Se supone, como se ha dicho, que el control social tiene beneficios tanto para la sociedad como para las organizaciones. Sin embargo, ante los continuos casos de corrupción y de tergiversación de los fines de las empresas que a diario se observan en los medios de comunicación, cabe hacerse preguntas como las siguientes: (i) ¿Por qué el control social tiene pocos efectos sobre la gestión de las empresas, y en particular, sobre las de naturaleza pública?; (ii) ¿Por qué se presentan continuamente grandes casos de corrupción sin que la sociedad diga o haga algo al respecto?; (iii) ¿Cómo es posible que se inviertan mal los recursos públicos y la sociedad no reaccione ante ello?

Éstas y otras preguntas del mismo corte son difíciles de explicar de primera mano, a pesar de las múltiples justificaciones que se pueden encontrar en la teoría



política, en la sociología o en la economía. Sin embargo, es posible que en las concepciones sobre el "fallo burocrático" se pueda hallar un par de buenas razones para explicar el asunto. Igualmente, si nos atenemos al argumento de la conveniencia de que los bienes públicos deben tener un dueño que se encargue de su cuidado y conservación, seguramente se encuentre otro par de buenas razones para intentar caminos de respuesta a las preguntas arriba señaladas.

En este documento anexo se plantean algunas ideas sobre las razones que explican el bajo nivel de participación de los ciudadanos en el ejercicio del control social. Para ello, se pretende mostrar que existen razones importantes para que el ciudadano pierda el interés por ejercer control, y que quizá atacando las causas de esas motivaciones se logre una mejor participación en la supervisión de los asuntos públicos. En consecuencia, el documento termina señalando algunos de los medios que podrían ser útiles para mejorar el ejercicio del control social y apoyar, de paso, el desarrollo de los sistemas de con-

trol interno en las organizaciones públicas.

a) *¿Quién realiza el control sobre la gestión de las empresas?*

Tanto en las organizaciones públicas como en las privadas hay siempre personas interesadas en ejercer control sobre las actuaciones de los administradores y de la organización en su conjunto, ya sea porque pertenecen a la administración de la empresa, porque tienen recursos invertidos en su negocio, porque se benefician de su actividad o por cualquier otra razón que las liga a la organización. Aquí se hará referencia básicamente al control que ejercen los *dueños* de la empresa. Se tendrá en cuenta entonces la referencia a la concepción principal-agente, útil para explicar las relaciones de control del primero sobre el segundo.

Una diferenciación básica inicial consiste en identificar el tipo de control que se ejerce en función del tipo de organización del que se esté hablando. Así, por ejemplo, si se trata de una organización de naturaleza típicamente privada, el control final sobre la



gestión estará en manos de sus dueños, esto es, de los accionistas de la empresa. Por otro lado, si se trata de una organización típicamente pública, serán los ciudadanos quienes tengan la responsabilidad de ejercer el control sobre la gestión de los recursos puestos en esa organización.

Como puede esperarse, los miembros de una sociedad tendrían más interés en ejercer control sobre la gestión de los recursos que son de todos, esto es, ejercer control sobre la gestión de los recursos que están a cargo de las empresas y organizaciones públicas.

En este sentido, el control social se entendería como el conjunto de acciones que desarrolla una sociedad para conservar los bienes que son comunes y para vigilar la gestión de esos recursos. Surgen de inmediato dos preguntas: la primera si el control social se realiza únicamente sobre las acciones de los administradores públicos que tienen a su cargo esos bienes comunes; la segunda si existe control social sobre la gestión de los recursos privados. Respecto a la primera pregunta,

es evidente que todas las acciones de un administrador de asuntos públicos afectan en mayor o menor medida al estado de los bienes comunes y, en consecuencia, el control social se aplica sobre todo tipo de acciones y no sólo sobre aquellas que tienen que ver directamente con la inversión de los recursos o el cuidado de los mismos. Respecto a la segunda pregunta, está también claro que la gestión de las empresas privadas afecta siempre a la gestión de los asuntos públicos y, en esa medida, la sociedad tiene pleno derecho a ejercer acciones de control sobre dicha gestión. Ejemplos como los de las acciones de control de la contaminación o la generación de la responsabilidad social en las empresas así lo demuestran. Al respecto, es interesante observar, por ejemplo, el planteamiento que hace Barry Bozeman³¹ cuando señala que todas las organizaciones son, en mayor o menor medida, organizaciones públicas y, en consecuencia, todas ellas tienen una relación estrecha con las comunidades.

Por lo señalado anteriormente, se puede deducir que la gama de



posibilidades del control social es muy amplia. En este documento sólo nos limitaremos a las posibilidades del control desde la perspectiva del dueño de los recursos. Sólo desde ese punto de vista hay suficiente material para pensar que la sociedad tiene en sus manos múltiples posibilidades para ejercer su tarea de supervisión.

Por último, es necesario hacer una anotación sobre qué se entiende por recursos públicos, ya que este concepto se utiliza de manera continua y es preciso tener en cuenta un par de distinciones. El concepto que aquí se emplea ha sido tomado fundamentalmente del derecho administrativo, en su referencia a los bienes del patrimonio público. Este patrimonio público está conformado por los bienes del territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales. En el primer grupo se encuentran recursos como el suelo, el subsuelo, la plataforma continental o las zonas del espectro electromagnético reguladas. En el segundo grupo se encuentran los bienes que son de uso común y que, en consecuen-

cia, están abiertos al disfrute de cualquier miembro de la sociedad, como es el caso de plazas, puentes, parques, etc. Finalmente, en el tercer grupo se encuentran los bienes de uso "privado" de la Administración Pública, es decir, bienes que, aunque son propiedad de todos, tienen un uso directo por parte de las empresas públicas. Entre estos últimos se encuentran, por ejemplo, los recursos financieros del presupuesto, los materiales y suministros o las edificaciones. Aunque el concepto de patrimonio público no es universal, en cuanto que variaciones en su interpretación de conformidad con el derecho administrativo aplicable en cada país³², se considera que aquí han quedado recogidos los criterios fundamentales de su definición.

En síntesis, cuando se habla de recursos públicos, se entiende que se está haciendo referencia a la concepción más amplia del término y que, en consecuencia, el análisis no se limita sólo al estudio de la gestión de los recursos financieros. Importa señalar que existe un conjunto de recursos sobre cuya gestión actúa el con-



trol social. A la sociedad le interesa que esos recursos sean bien administrados y que dicha gestión beneficie a todos los miembros de la comunidad³³.

b) Los dueños, los agentes y el coste del control:

El control que ejerce el dueño de una empresa privada es mucho más fácil de realizar que el ejercido por el dueño de una empresa pública. Lo anterior se puede sustentar si por este último entendemos al ciudadano común o al habitante de un territorio que paga con sus impuestos la existencia de las empresas públicas y que, por tanto, puede decirse que tiene sus "acciones" puestas en ese tipo de organización.

En el primer caso, el dueño de la empresa privada puede ejercer su control a través de mecanismos expeditos: puede retirarse del grupo de socios de la empresa e invertir sus recursos en otra organización si ve que los resultados del negocio no son satisfactorios, o si observa que el control falla de manera grave. Igualmente, puede retirar al gestor de sus recursos, es decir, cam-

biar al administrador de los mismos y entregar la confianza de su gestión a otro. Esto es así, pese a que el control real por parte del accionista es cada vez más limitado en las grandes compañías. En el segundo caso, al dueño de la empresa pública no le es fácil retirar sus "acciones" del negocio público, ni cambiar con facilidad a los gerentes de dichos recursos. En la práctica, se encuentra más limitado que su equivalente del sector privado.

Los dueños de los recursos siempre tienden a buscar a alguien que administre sus bienes de manera eficiente. Por lo general, encuentran algún gerente que se encargue de hacer rentar esos recursos. Si se trata de un gerente privado, su meta será lograr los más altos beneficios para el dueño de los recursos, lo mismo que si se trata de un gerente público, aunque en cada caso se encuentren particularidades que permitan distinguir con precisión si hablamos de recursos públicos o de recursos privados. Las reflexiones de este apartado tomarán como soporte un modelo principal-agente, en el que el principal



será el dueño y el agente el administrador³⁴.

Como ya se indicó, al dueño de empresas privadas le será más fácil ejercer el control sobre sus agentes, puesto que puede cambiar a los gerentes y a sus empleados con mayor libertad que un dueño de empresa pública. El ciudadano (dueño de lo público) está mucho más lejos de sus agentes, por lo que ejercer control sobre éstos no le resulta una tarea sencilla. A tal punto llega lo señalado, que el ciudadano termina por desentenderse de los asuntos públicos y deja que los gerentes elegidos se encarguen de éstos, pues para ello les ha escogido. Esta idea es la que conduce a pensar que mientras en las empresas privadas prima la *racionalidad del dueño*, en las empresas públicas prima la *racionalidad de los agentes*.

Esta diferencia traza un punto de quiebra muy importante entre las empresas públicas y las privadas, que se debe fundamentalmente al *coste de ejercer el control*. Mientras que el dueño privado tiene un coste de control bajo, porque está muy cerca de las

acciones de su agente y sólo tiene que cambiarlo cuando las cosas no funcionan bien, para el dueño público el coste del control es muy elevado. En primer lugar, como ya se dijo, se encuentra muy lejos de su agente. Como mucho, lo ha visto en la prensa o en la televisión. Sabe que existe, pero no tiene un contacto directo con él. En estas condiciones, difícilmente puede reclamarle por su gestión. En segundo lugar, iniciar acciones para cambiar al gerente público le resulta altamente costoso en términos de recursos financieros y de tiempo de dedicación. Por lo anterior, el coste de ejercer control es muy alto si se analiza de manera individual. En estas condiciones, el dueño prefiere dedicar ese tiempo y esos recursos a sus asuntos particulares. Es aquí dónde se ve con mayor claridad cómo prima la racionalidad del agente. El dueño prefiere dejar que el agente haga lo que tenga que hacer y que sean otros los que ejerzan el control.

Ligado al alto coste individual de ejercer el control se encuentra el bajo beneficio que representa para el ciudadano iniciar acciones de vigilancia y supervisión. Los



beneficios del control social se reparten entre un gran número de ciudadanos y, en consecuencia, puede pensarse que la "porción" que le corresponde a cada uno no justifica la inversión que éste debe hacer.

Tenemos hasta este momento identificadas dos de las principales razones que limitan el ejercicio del control social. La primera de ellas se asocia a la distancia que separa a los miembros de una sociedad y a los gestores de los recursos, y la segunda se relaciona con el alto coste y los bajos beneficios que representa para el ciudadano el ejercicio del control. La primera puede entenderse como un problema de alejamiento del ciudadano respecto a los centros de toma de decisiones, y la segunda, como una simple aplicación de la teoría de los costes de oportunidad. Prueba de esto último es que a pesar de que en muchos países se han establecido formalmente mecanismos para asegurar la participación social en el ejercicio del control, son muy pocos los que funcionan, y si lo hacen, es porque han logrado reducir la brecha del coste que tiene para el ciudadano involu-

crarse en procesos de control, como pueden ser: tramitar una revocación del mandato de un gerente público, mantener reuniones periódicas con los vecinos para organizar una vista ciudadana sobre la inversión de recursos públicos, crear asociaciones de acción comunal para vigilar la gestión de asuntos locales o cualquier otra que implique participación real y concreta por parte del ciudadano.

Como se indica, sólo los mecanismos que logran reducir los costes de oportunidad asociados tienen éxito, porque permiten disminuir la inversión que el ciudadano tiene que hacer para vigilar la acción pública de sus elegidos. En igual sentido, tiene éxitos los mecanismos que involucran al ciudadano en el ejercicio del control sobre asuntos muy locales (muy particulares, si se quiere), asuntos que tienen que ver con la vida diaria de los habitantes de un territorio. En este último caso, seguramente una actividad que implique seguir la gestión para la construcción de una vía de acceso a un barrio marginal logra un mayor nivel de participación y de control social que el interés que



sobre esa misma comunidad despierta el control sobre la venta del petróleo del país o sobre la reglamentación y entrega al usufructo privado de porciones del espectro radioeléctrico, que también son bienes públicos y, en consecuencia, debieran interesar igualmente a todos.

c) El gerente público: ¿al servicio del pueblo, al servicio del gobierno o a su propio servicio?

Esta vieja discusión también ayuda en el entendimiento del asunto que aquí se quiere plantear y hace referencia a que, en el caso de los funcionarios públicos (servidores públicos), éstos se encuentran de manera directa o indirecta ligados a quien los escogió para desempeñar esta función y, en definitiva, para representar sus intereses.

Cuando José María González García describe la organización de los funcionarios públicos en Alemania y en Austria a comienzos del siglo XX, hace referencia a la proclama de organizaciones como la Federación Central de las Asociaciones Austriacas de Funcionarios Públicos que, hacia

finales de 1909, contaba con más de 47.000 asociados y manifestaba que “somos servidores del Estado, no servidores del gobierno” Lo anterior significa que el funcionario “(...) exigía ser considerado como servidor del pueblo, no del monarca, e intentaba separar, además, su papel como miembro de la estructura administrativa y su papel como ciudadano. En términos weberianos, perseguía el paso de una burocracia patrimonial, dependiente de la voluntad del monarca, a una burocracia moderna fundamentada en la ley y en la igualdad de todos los ciudadanos ante ella”. Se resalta aquí que los funcionarios públicos se autoproclamaban como “servidores del pueblo”, idea que viene a soportar lo dicho sobre el papel de los agentes públicos como representantes de los dueños de lo público³⁵.

No obstante, en la práctica, esta idea no está siempre presente en la mente de los servidores públicos, aunque muchos gobiernos tratan de recalcarlo y recordarlo continuamente a sus funcionarios. Con facilidad se observa que el funcionario público “olvida” ese papel que le ha sido



encargado y gestiona los asuntos públicos como si fueran sus asuntos particulares. Es más, aprovecha su posición para favorecer sus intereses o los de terceras personas. La teoría de la elección pública ofrece un análisis sólido y un conjunto de buenos ejemplos sobre la capacidad que los administradores de lo público y la burocracia en general tienen (entre otros agentes) para transferir cantidades importantes de recursos públicos a ellos mismos y a sus organizaciones. En el capítulo uno de *Public Goods and Private Communities*³⁶ se deja claro que "The theory of public choice, ... shows that specialized interests, including elected officials and those in bureaucracies, seek (among other goals) to transfer resources to themselves and their agencies at the expense of the general public and taxpayers..."

Por lo anterior, puede decirse que los intereses que representan los servidores públicos suelen ser muy variados. Los agentes que una comunidad elige pueden terminar siendo simplemente representantes de un grupo económico específico, de los intereses de una cierta maquinaria de partido o de

asociaciones con intereses muy particulares. En la obra citada se encuentra un comentario muy revelador sobre esta situación: "El desarrollo de los partidos de masas con sus líderes y maquinarias electorales y burocráticas contribuye también a la transformación del Parlamento: los diputados dejan de ser 'señores' de sus electores para convertirse en 'servidores del jefe' de la máquina del partido". En esta última aseveración se hace referencia explícita a los intereses de los partidos políticos ejecutados a través de los funcionarios elegidos, en referencia a lo señalado por Max Weber en su obra *Economía y Sociedad*. Puede pensarse lo mismo de la práctica de intereses particulares o de intereses de grupos económicos a través de los funcionarios elegidos.

Un asunto ligado a lo que se acaba de señalar y que, evidentemente, llama la atención tiene que ver con el hecho de que los representantes escogidos están allí porque han obtenido la confianza popular, han merecido tal reconocimiento. Weber ya lo señalaba cuando, en su obra *Economía y Sociedad*, afirma que el



origen de la democracia moderna reside en una reinterpretación antiautoritaria del carisma, mediante la cual el jefe se convierte en líder libremente elegido por los subordinados y corroborado o depuesto por éstos en los procesos electorales. No obstante, habría que agregar que, una vez elegido, al servidor público le interesa poco informar a los electores sobre lo que hace. No lo suele hacer de manera espontánea, entre otras cosas porque el ciudadano tampoco lo exige, como ya se ha indicado. Se unen aquí el desinterés de unos por rendir cuentas y el de otros por pedir las.

Tenemos entonces identificadas dos razones más que dificultan el ejercicio del control social y que podrían resumirse así: por un lado, no es fácil identificar y controlar las motivaciones particulares que presionan la gestión de los servidores públicos y, por otro, que al administrador de lo público poco le interesa el tema del control social. No le es natural rendir cuentas a la sociedad, como para el administrador de lo privado rendir cuentas a los socios accionistas o, por lo

menos, al consejo de administración de la empresa. Estos dos elementos unidos tienden un manto de sombra sobre la gestión de los asuntos públicos y hacen que el ciudadano no vea con claridad qué está ocurriendo dentro de las organizaciones que los gestionan y que, en definitiva, dificultan el ejercicio del control.

d) Los bienes que no tienen dueño pronto lo tendrán

Finalmente, cuando los dueños de los bienes del patrimonio público son tantos que ya ninguno de ellos se interesa realmente por su cuidado, se encuentra una última razón para justificar el bajo nivel de participación social en el ejercicio del control: recordar que aquello que no es propiedad de nadie tiende a desaparecer. En otras palabras, donde no hay propiedad común efectiva, la propiedad privada terminará acogiendo esos bienes como suyos. La invasión de zonas comunales o la pérdida de bienes de la infraestructura y del mobiliario urbano son sólo ejemplos directos, pero igual sucede con las rentas del presupuesto, el uso de los vehículos



oficiales o los suministros de papelería para las oficinas públicas.

Este asunto agrava lo ya señalado sobre la distancia y el coste de ejercer control. Estamos añadiendo ni más ni menos que el desinterés existente por unos bienes que son de todos, pero que en la práctica no lo son, pues sus propietarios no actúan como tal. La llamada “tragedia de los comunes” en la teoría económica es una clara muestra de lo anterior. Sobre este asunto, quizá un buen ejemplo lo constituya el caso de la Antártida. En un reciente informe de prensa³⁷ se evidencia cómo un territorio que es propiedad de todos los habitantes del planeta se encuentra a la deriva y en manos de las grandes multinacionales, que han comenzado a explotar los recursos del potencial biológico que allí existe y, adicionalmente, a poner en peligro ecosistemas únicos y frágiles. De acuerdo con este informe, Sam Johnston señala que la Antártida “no es como el mar abierto (...) no es territorio internacional, pero tampoco pertenece a una jurisdicción nacional. Los gobiernos que actúan en el territorio deberían

desarrollar un protocolo que estime el material genético y calcule su coste de explotación”. Pero más allá de eso, lo que está en juego es la existencia misma de este bien. Es un ejemplo extremo, pero ilustra apropiadamente el hecho de que los bienes comunes, y en especial éstos en los que se involucra a todos los habitantes del globo, se encuentran a merced de quien se apropia de ellos. La misma situación puede afectar a bienes comunes mucho más cercanos al ciudadano corriente, que se abandonan a la misma suerte.

La anterior constituiría una de las últimas motivaciones para explicar el desinterés por el ejercicio del control y podría resumirse en que nadie cuida lo que no es suyo. No existe una conciencia real sobre la propiedad de los recursos comunes y, como tal, el ciudadano asume que serán otros los que se encargarán de vigilar la gestión de los mismos.

e) Las alternativas para motivar la participación social en el ejercicio del control

Aunque, como se ha visto, en la práctica existen serias dificulta-



des para el ejercicio del control social, no todo debe considerarse perdido. Los recursos comunes tienen un alto valor para la sociedad, que se debe en gran parte a la existencia de aquéllos. Hay entonces una responsabilidad común compartida por la sociedad, que obliga necesariamente a que ésta ejerza algún tipo de control sobre la gestión de esos recursos. En consecuencia, la motivación primaria existe. Lo que debe mejorarse son los métodos de control y su puesta en práctica, de tal manera que se puedan obviar las dificultades señaladas.

Lo anterior implica que los mecanismos de control social que se diseñen deben tener en cuenta algunas condiciones que ayuden a eliminar los problemas arriba identificados. En principio, es preciso que dichos medios tengan en cuenta que:

Deben reducir la distancia existente entre los que hacen la gestión y los que la controlan. Cuanto más cerca esté el ciudadano, mucho mejor. Para ello, la descentralización y la desconcentración de funciones en favor de

autoridades locales es de gran ayuda, ya que las municipalidades o las instancias similares, si cuentan con los recursos apropiados, pueden manejar directamente una buena cantidad de estos problemas. En igual sentido, las ventajas de la globalización de las comunicaciones y la revolución de la informática deben aprovecharse para hacer que el ciudadano se acerque al acontecer de los asuntos públicos.

Deben reducir los costes de ejercer control, ya sea distribuyéndolos entre un mayor número de participantes o haciendo que el Estado asuma directamente el pago de las erogaciones que el ciudadano tendría que hacer cuando quiere participar. La utilización de mecanismos expeditos, como la votación por medios electrónicos o la realización de trámites a través de redes de información, también resultan útiles si se desea reducir los costes para el ciudadano.

Una de las opciones que mayor efecto tiene en la reducción de los costes para el ciudadano es actuar a través de organizaciones sociales que lo representen. Es



decir, a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos, comunidades religiosas, redes de agrupaciones sociales, asociaciones voluntarias u otras formas de organización en las que pueda diluirse el coste de ejercer el control y que actúen como un interlocutor válido que represente los intereses de los ciudadanos. Aunque aquí también se corren los riesgos de la representación ya señalados, se cuenta con la ventaja de que existen intereses comunes que aglutinan y ponen en constante alerta a los integrantes de dichos grupos. Corresponde al Estado crear y favorecer los mecanismos para que estos grupos puedan actuar. En caso contrario, el efecto sobre los costes del control puede ser exactamente el opuesto al que se espera.

En definitiva, hay que ser claros en que el ciudadano debe gastar menos en controlar y esto se aplica a todo tipo de recursos, empezando por su propio tiempo.

Reducir los altos niveles de presión de los grupos de interés sobre la gestión de lo público, en especial de aquéllos que tienen

como objetivo obtener para su provecho recursos públicos. El medio que parece más adecuado para lograr lo anterior es la obligación de las autoridades públicas de dar a conocer sus decisiones y de informar con transparencia y oportunidad sobre los asuntos que se tramitan. Cualquier mecanismo que se aplique debe lograr que los ciudadanos se involucren en el conocimiento de las grandes decisiones que afectan a los intereses generales.

Pasar del desinterés por rendir cuentas a la práctica corriente de esta obligación entre los funcionarios públicos. Más que una obligación legal, la rendición de cuentas debe ser una expresión de la ética del funcionario y de la alta responsabilidad que está en sus manos. En consecuencia, no basta con contar con códigos éticos muy bien redactados, ni con normas que obliguen a la elaboración y presentación periódica de informes de gestión, que por lo demás pueden estar arreglados y ser mentirosos, sino en trabajar permanentemente en la recuperación del sentido de lo público entre los servidores. Aquí las estrategias van desde la forma-



ción humana y técnica de los funcionarios, hasta la puesta en práctica de verdaderas sanciones para las faltas y delitos que atentan contra el bien común, pasando por la existencia de una remuneración apropiada y competitiva para los funcionarios, así como el establecimiento de mecanismos serios de promoción y desarrollo del cuerpo de servidores públicos.

Difícilmente puede esperarse que el control social opere cuando los asuntos aquí señalados no están resueltos, situación que es especialmente válida para los países en vías de desarrollo.

Revitalizar la figura de la propiedad común de los bienes: si los miembros de la sociedad no son conscientes de que ellos son los dueños de los recursos públicos, de nada sirve inventar nuevos métodos de participación. Debe

rescatarse la condición fundamental del propietario, aquella que considera que cada cual cuida lo que le pertenece.

Lo anterior parece resultar fácil en comunidades pequeñas en las que hay vínculos estrechos entre los recursos públicos y los habitantes que se benefician de ellos, pero no en el mundo globalizado en el que, así como aumenta el ritmo de interdependencia, disminuye el interés por el destino de los recursos públicos. Es casi seguro que una vía para tomar conciencia sobre este problema es llegar a las comunidades a través de sistemas de educación, en los que se revitalice la importancia que tienen los bienes comunes para la permanencia de la sociedad. Igualmente, será necesario explorar nuevos mecanismos de control que vayan desde



CONCLUSIONES

el establecimiento de fuertes sanciones al que contamina o al que explota indiscriminadamente los recursos naturales, hasta otras formas más “novedosas” que permitan recuperar el sentido de lo público.

Las reflexiones planteadas en este documento sobre los modelos de control de gestión, en particular en las empresas públicas, permiten señalar, a modo de conclusión, las siguientes afirmaciones:

Cualquier modelo de control de gestión que se diseñe y ponga en práctica debe tener en cuenta que las organizaciones no son simples sistemas conformados por procesos y métodos de trabajo, sino que son fundamentalmente conjuntos de personas que tienen sus propios objetivos, sus ideas particulares sobre la vida y sobre el trabajo, sus propios sentimientos y que, en definitiva, forman parte de una cultura específica en la que se comparten ciertos bienes intangibles, que no pueden pasarse por alto si se quiere

que el control funcione adecuadamente. Se sugiere entonces que los sistemas de control que se diseñen tengan en cuenta estas particulares condiciones para evitar caer en la tendencia común de querer ser sistemas de control independientes y totalizadores, que pretenden controlarlo todo pero que, a la larga, no controlan nada.

El elemento fundamental sobre el cual gira la discusión presentada se encuentra en situar al autocontrol como el soporte de cualquier sistema de control de gestión. Mientras no exista el convencimiento general de que el éxito de la gestión pública depende de cada sujeto con responsabilidades públicas, difícilmente se podrá esperar que un sistema de control de gestión sea eficaz en la mejora de la supervisión de los asuntos públicos y en la consecución de los resultados que se esperan de las organizaciones públicas. Se plantea en el fondo un retorno a depositar la confianza en las capacidades del funcionario para hacer las cosas bien,



sin olvidar que debe estar dotado de las condiciones técnicas que favorezcan este desarrollo.

La restitución del autocontrol como elemento principal de los sistemas de control de gestión públicos requiere consolidar principios como los de la planificación integral, el establecimiento de responsabilidades, el conocimiento de los métodos de control, el aprendizaje y la motivación permanente por el sistema, que sirvan como soporte para el desarrollo de fases específicas de implementación que se adapten a cada organización en particular y que consideren etapas como las aquí

analizadas: planificación, operación, supervisión, informe, procesamiento y análisis, ajuste, evaluación, aprendizaje y consolidación.

Como se ha subrayado, no se trata de reinventar la teoría del control, ni de descubrir lo que ya se ha escrito sobre el asunto, sino simplemente de revisar las características que debe poseer un buen modelo de control y extraer de allí aquellos elementos que sean fundamentales para pensar que una mejora del autocontrol de la gestión por parte de quien la tiene a su cargo, genera más beneficios para la sociedad que la



BIBLIOGRAFÍA

existencia de cientos de mecanismos externos de control que, después de implementados, terminan por aportar poco al desarrollo de las organizaciones y, en consecuencia, al desarrollo de las sociedades.

Abad Arango, Darío (1999), *Control de gestión*, Empresa y modernidad, Bogotá.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (1989), *Principios de Organización y Sistemas*, nº 3, *La función de control en las organizaciones*, AECA, Madrid.

Ballarín Fredes, Eduard, Rosanas Martí, Josep y Grandes Garci, María Jesús (1999), *Sistemas de Planificación y Control*, Desclée De Brouwer, Bilbao.

Beltrán Pardo, Luis Carlos (1994), *Manuales de Control Interno para los Organismos del Estado*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Berry, Anthony J; Broadbent, Jane y Otley, David T. (eds.) (1998), *Management Control Theory*, Ashgate, Dartmouth.

Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2002), *Compilación actualizada y complementada de conceptos sobre control interno a junio de 2002*, Dirección de

políticas de control interno estatal y racionalización de trámites, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1998), *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados*, DNP, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1994), *Control y evaluación de la gestión pública. Los desafíos de la nueva Constitución*, DNP, Bogotá.

Emerson, Harrington (1912), *The Twelve Principles of Efficiency*, Engineering Magazine Co, Nueva York.

(s.a.) (2004), *El País*, nº 9.743, 3 de febrero.

Foldvary, Fred (1994), *Public Goods and Private Communities*, Hartnolls Limited, Londres.

González García, José Mª (1989), *La máquina burocrática (Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka)*, Rogar, Madrid.

González García, Julio V. (1998), *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, Madrid.

Instituto de Auditores Internos de España y Pricewaterhousecoopers (1998), *Los comités de auditoría en el marco de los modernos consejos de administración*, Instituto de Auditores Internos de España y Pricewaterhousecoopers, Madrid.

Rodríguez R, Libardo (2000), *Derecho Administrativo. General y Colombiano*, Temis, Bogotá.



CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

Rojas, Enrique (1990), "Indicadores de madurez de la personalidad", *Cuadernos Empresa y Humanismo*, N° 23, Universidad de Navarra, Pamplona.

Senille, Andrés (1993), *Calidad total en los servicios y en la Administración Pública*, Gestión 2000, Barcelona.

Sison, Alejo José G. (2003), *The Moral Capital of Leaders. Why Virtue Matters*,

Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

Valdez Rivera, Salvador (1998), *Diagnóstico empresarial. Método para identificar, resolver y controlar problemas en las empresas*, Trillas, México.

Younes Moreno, Diego (2000), *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*, Legis, Bogotá.

NOTAS

¹ Emerson, H. (1912)

² Aunque la publicación del libro de Emerson es de 1912, los principios fueron originalmente expuestos en una serie de dieciséis partes en la *Engineering Magazine*, entre junio de 1910 y septiembre de 1911.

³ "Research and control in complex organizations: an overview" en Berry, A.J, Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.469-489.

⁴ También conocido como *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* y que resulta de una iniciativa promovida por el sector privado, patrocinada por las siguientes entidades: *The American Accounting Association, The American Institute of Certified Public Accountants, The Financial Executives Institute, The Institute of Internal Auditors and The National Association of Accountants*.

⁵ El trabajo fue desarrollado por el *Criteria of Control Committee, The Canadian Institute of Chartered Accountants*.

⁶ Berry, A.J, Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.101-114.

⁷ Berry, A.J, Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.75-88.

⁸ "Accounting, Organizations and Society", en Berry, A.J; Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.127-143.

⁹ "A contingent methodology for management control", en Berry, A.J.; Broadbent, J. Y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.243-271.

¹⁰ De hecho, señala que algún director de una multinacional escribió sobre este modelo lo siguiente: "I believe this new approach to be one of the best management systems we have met in recent years".

¹¹ Corresponde a la Ley N° 87 de 1993.

¹² J. D. Dermer y R.G. Lucas llaman a este fenómeno la "ilusión del control", según



la cual se tiende a creer que la existencia de los mecanismos convencionales de control es suficiente para garantizar los resultados de la organización y que las consecuencias de las malas decisiones de la administración implican establecer más controles. Véase "The illusion of managerial control", en Berry, A.J.; Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.383 -393.

¹³ "Positive and Negative Controls in Business", en Berry, A.J., Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), p.55.

¹⁴ Berry, A.J, Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), p.59.

¹⁵ Ballarín Fredes, E.; Rosanas Marti, J. y Grandes Garci, M. J. (1999), p.118.

¹⁶ No obstante, en casos específicos como la participación en los procesos de presupuestación se encuentran investigaciones como las de Vijay Govindarajan que sostienen que no hay una asociación positiva entre participación y desempeño. Al respecto puede verse Berry, A.J., Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.321-341.

¹⁷ En el Documento Anexo N° 2 se encuentra una discusión detallada sobre la necesidad de integrar los aportes del control social al desarrollo de los sistemas de control interno y de gestión.

¹⁸ Instituto de auditores internos de España y Pricewaterhousecoopers (1998), p.29.

¹⁹ Instituto de auditores internos de España y Pricewaterhousecoopers (1998), pp.27-79.

²⁰ Berry, A.J, Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), p.24.

²¹ Instituto de auditores internos de España y Pricewaterhousecoopers (1998), pp.68-70.

²² Ballarín Fredes, E; Rosanas Marti, J; y Grandes Garci, M. J. (1999), p.248.

²³ "The nature of management control", en Berry, A.J.; Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), Parte II.

²⁴ Una interesante discusión sobre la importancia que tiene la contabilidad para el ejercicio del control puede verse en "Restoring the Relevance of Management Accounting", en Berry, A.J., Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.273-287.

²⁵ Como se señaló en la fase de planificación, tanto los líderes en la aplicación del sistema como su coordinador deben definirse cuando se establecen sus responsables. No obstante, su denominación será específica en cada país dependiendo de las exigencias legales particulares.

²⁶ Ballarín Fredes, E.; Rosanas Martí, J. y Grandes Garci, M. J. (1999), pp. 248-258.

²⁷ Se estudió la relación entre la cultura y el control en un grupo de empresas dedicadas a la producción y venta de alimentos durante más de 20 años. Una síntesis del caso se encuentra en "Symbolism, Collectivism and Rationality in Organizational Control", en Berry, A.J.; Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), pp.443-466.



CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

²⁸ Rojas, E. (1990). La analogía se hace con fundamento en la conferencia titulada "Indicadores de madurez de la personalidad" del profesor Enrique Rojas, publicada en el texto señalado.

²⁹ Rojas, E. (1990), p.14.

³⁰ Rojas, E. (1990), p.18.

³¹ Bozeman, B. (1998).

³² Para un análisis comparativo véase González García, J.V. (1998) y Rodríguez, L. (2000).

³³ Foldvary, F. (1994), pp.1-16 y 25-43.

³⁴ Berry, A.J.; Broadbent, J. y Otley, D.T. (eds.) (1998), capítulo 9, pp.115-133.

³⁵ González García, J. M^a. (1989).

³⁶ Foldvary, F. (1994), capítulo 1.

³⁷ Febrero 3 de 2004, *El País*, número 9.743, p.64. El informe sobre el que centra su atención el artículo se titula "El régimen internacional para bioprospección. Políticas existentes y asuntos emergentes en la Antártida", presentado en la séptima conferencia de la ONU sobre diversidad biológica, celebrada en Kuala Lumpur, Malasia, entre el 9 y el 20 de febrero de 2004.



CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

En español

- Nº1 *Aspecto financiero y aspecto humano de la Empresa*
Vittorio Mathieu
- Nº2 *La interpretación socialista del trabajo y el futuro de la Empresa*
Leonardo Polo
- Nº3 *La responsabilidad social del empresario*
Enrique de Sendagorta
- Nº4 *El sentido de los conflictos éticos originados por el entorno en el que opera la Empresa*
Juan Antonio Pérez López
- Nº5 *Empresa y Cultura*
Fernando Fernández
- Nº6 *Humanismo y Empresa*
Cruz Martínez Esteruelas
- Nº7 *Moralidad y eficiencia: líneas fundamentales de la ética económica*
Peter Koslowski
- Nº8 *La estrategia social de la empresa*
Manuel Herrán Romero-Girón
- Nº9 *El trabajo directivo y el trabajo operativo en la empresa*
Carlos Llano
- Nº10 *El altruismo en la empresa*
George Gilder
- Nº11 *Ricos y pobres. Igualdad y desigualdad*
Leonardo Polo
- Nº12 *El utilitarismo en la ética empresarial*
Joan Fontrodona
- Nº13 *La empresa en la historia*
Agustín González Enciso
- Nº14 *La empresa entre la Economía y el Derecho*
José Antonio Doral
- Nº15 *La empresa ante la nueva complejidad*
Alejandro Llano
- Nº16 *Empresa y libertad*
Jesús Arellano
- Nº17 *¿Qué es el humanismo empresarial?*
Rafael Alvira
- Nº18 *El rendimiento social de la Empresa*
Jose M. Basagoiti
- Nº19 *Elementos configuradores de la actual valoración del trabajo*
Tomás Melendo
- Nº20 *Dirección y sistemas de mando*
Manuel López Merino
- Nº21 *La índole personal del trabajo humano*
Tomás Melendo
- Nº22 *La revolución social del management*
Tomás Calleja
- Nº23 *Indicadores de la madurez de la personalidad*
Enrique Rojas
- Nº24 *Empresa y sistemas de cooperación social*
Ignacio Miralbell
- Nº25 *Humanismo para la dirección*
Miguel Bastons
- Nº26 *Actualidad del humanismo empresarial*
Alejandro Llano
- Nº27 *Notas sobre la cultura empresarial*
Rafael Gómez Pérez



EL AUTOCONTROL DE LA GESTIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Omar Urrea Romero

CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

- Nº 28 *La importancia de la dinámica política para el directivo*
Manuel Alcaide Castro
- Nº 29 *El poder...¿Para qué?*
Juan Antonio Pérez López
- Nº 30 *La empresa y el ambiente socio-político en el umbral del nuevo siglo*
Daniel Bell
- Nº 31 *La gestión del cambio en la empresa*
Juan A. Díaz Alvarez
- Nº 32 *Hacia un mundo más humano*
Leonardo Polo
- Nº 33 *Estudio histórico sistemático del humanismo*
Higinio Marín
- Nº 34 *Humanismo estamental*
Higinio Marín
- Nº 35 *Consideraciones sobre el activo humano de la empresa*
Tomás Calleja
- Nº 36 *Ser el mejor. Hacer que otros también lo sean*
(Sólo para empresarios)
José María Ortiz
- Nº 37 *La Ética de la Sociedad de Consumo*
Antonio Argandoña
- Nº 38 *Hacia una Economía Política Humanista*
Ludwig Erhard
- Nº 39 *Las referencias sociales de la empresa*
Tomás Calleja
- Nº 40 *Máximo Beneficio y Máxima Racionalidad*
José María Ortiz
- Nº 41 *La inserción de la Persona en la Empresa*
Armando Segura
- Nº 42 *Humanismo pericial*
Higinio Marín
- Nº 43 *Dimensión humanista de la energía*
Tomás Calleja
- Nº 44 *La empresa entre lo privado y lo público*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 45 *Competitividad y cooperación como valores institucionales de la empresa*
Santiago García Echevarría
- Nº 46 *Filosofía de la economía I - Metodología de la ciencia económica*
Alejo J. Sison
- Nº 47 *La lógica del directivo: el control necesario y la confianza imposible*
Pablo García Ruiz
- Nº 48 *La 'revolución' institucional de la empresa. El reto al directivo y a los recursos humanos*
Santiago García Echevarría
- Nº 49 *Filosofía de la economía II- El ámbito austrogermánico*
Alejo J. Sison
- Nº 50 *Valores éticos de la empresa*
Juan Cruz
- Nº 51 *La empresa virtuosa*
José María Ortiz
- Nº 52 *Las decisiones en la empresa: cálculo y creatividad*
Miguel Bastons
- Nº 53 *Filosofía de la Economía III. Los fundamentos antropológicos de la actividad económica*
Alejo J. Sison
- Nº 54 *La familia: un imperativo para la empresa*
Ramón Ibarra



CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

- Nº 55 *Variaciones sobre una crisis*
Tomás Calleja
- Nº 56 *Pobreza, productividad y precios*
Paolo Savona
- Nº 57 *Lo común y lo específico de la crisis moral actual*
Rafael Alvira
- Nº 58 *La ética empresarial: una aproximación al fenómeno*
Manuel Guillén
- Nº 59 *La dimensión política de la economía*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 60 *Sobre la cooperación competitiva*
Ana Fernández y Carmelo Lacaci
- Nº 61 *Organizaciones inteligentes en la sociedad del conocimiento*
Alejandro Llano
- Nº 62 *La economía social de mercado de Ludwig Edhard y el futuro del estado de bienestar*
Ana Fernández y Carmelo Lacaci
- Nº 63 *La persona humana en la empresa de fin de siglo*
Carlos Llano
- Nº 64 *Estado, sociedad civil y empresa*
Tomás Calleja
- Nº 65 *Sobre la confianza*
Richard Brisebois
- Nº 66 *El protagonismo social de la empresa*
Tomás Calleja
- Nº 67 *Dimensiones estéticas de la empresa*
Rafael Alvira
- Nº 68 *La empresa como realidad estética*
Ana Fernández
- Nº 69 *De la estética a la ética de la comunicación interna*
Iñaki Vélaz
- Nº 70 *La respuesta empresarial a una nueva dinámica del empleo: ¿Eficiencia económica versus eficiencia social en clave ética?*
Santiago García Echevarría
- Nº 71 *La Profesión: Enclave ético de la moderna sociedad diferenciada*
Fernando Múgica
- Nº 72 *El Empresario servidor - líder*
Enrique de Sendagorta
- Nº 73 *Peter Drucker (I): Hacia una biografía intelectual*
Guido Stein
- Nº 74 *Peter Drucker (II): Sobre Empresa y Sociedad*
Guido Stein
- Nº 75 *La literatura anglo-americana de la propiedad*
Alejo José Sison
- Nº 76 *La empresa como sujeto de las relaciones internacionales*
Javier Herrero
- Nº 77 *Clima y cultura empresarial*
Iñaki Vélaz
- Nº 78 *Valores burgueses y valores aristocráticos en el capitalismo moderno: una reflexión histórica*
Agustín González Enciso
- Nº 79 *Hacia una nueva teoría de la empresa*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 80 *Los pliegues ocultos de las relaciones en la empresa*
Tomás Calleja



EL AUTOCONTROL DE LA GESTIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Omar Urrea Romero

77

CUADERNOS EMPRESA Y HUMANISMO

- Nº 81 *La empresa entre el psicologismo y el conductismo*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 82 *La tercera vía en Wilhelm Röpke*
Jerónimo Molina Castro
- Nº 83 *Teorías de la empresa y crisis de la modernidad*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 84 *Adam Smith: Interés particular y bien común*
Raquel Lázaro Cantero
- Nº 85 *Violencia y modelos sociales. Una visión humanista*
Tomás Calleja Canelas
- Nº 86 *El estado y la teoría económica. Ideas prospectivas del papel del estado en la economía*
Ángel Rodríguez García-Brazales y Óscar Vara Crespo
- Nº 87 *Visiones racionalistas y románticas de la empresa*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 88 *Los orígenes de la Teoría de la Empresa*
Miguel Alfonso Martínez-Echevarría
- Nº 89 *Un modelo para comprender la empresarialidad*
Eduardo García Erquiaga
- Nº 90 *Dirección de empresas en la economía del conocimiento*
Marta Mas, Alfons Corrales e Iñaki Vélaz
- En inglés**
- Nº9 *Managerial work and operative work within enterprise*
Carlos Llano
- Nº10 *The altruism of enterprise*
George Gilder
- Nº15 *Business and the new complexity*
Alejandro Llano
- Nº17 *Enterprise and Humanism*
Rafael Alvira
- Nº22 *The social revolution of management*
Tomás Calleja
- Nº30 *The socio-political environment that enterprise may face*
Daniel Bell

