

INTEGRACIÓN DE: SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO EL MODELO DE LA SERIE DE NORMAS ISO 9000:2000, SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS BAJO LA NORMA TÉCNICA DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA NTCGP 1000:2004, MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI 1000:2005 Y GESTIÓN DE RIESGOS BAJO LA NORMA NTC 5254

CARLOS ARTURO PEÑA ZAPATA

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MEDELLÍN

2008

INTEGRACIÓN DE: SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO EL MODELO DE LA SERIE DE NORMAS ISO 9000:2000, SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS BAJO LA NORMA TÉCNICA DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA NTCGP 1000:2004, MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI 1000:2005 Y GESTIÓN DE RIESGOS BAJO LA NORMA NTC 5254

CARLOS ARTURO PEÑA ZAPATA

Trabajo de grado para optar al título de
MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN – MBA

ASESOR

MARÍA PÍA ARANGO FONNEGRA

Candidata a MSc de la Administración

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MEDELLÍN

2008

Nota de aceptación:

Firma del jurado

Firma del jurado

Medellín, (d – m – a)

DEDICATORIA

A Luz María y María Isabel

AGRADECIMIENTO

A Luz María y María Isabel, por su constante e incansable voz de aliento para desarrollar este proyecto de manera satisfactoria.

A María Pía Arango Fonnegra por su direccionamiento y apoyo técnico en la materia de sistemas.

A Luis Alberto Galvis Galeano y Javier Antonio López Restrepo por su aporte sobre las entidades públicas del Estado Colombiano.

A la organización Visión y Desarrollo, empresa de consultoría especializada en control interno, por su disponibilidad para por intermedio de ésta acceder a entidades públicas con fines de validación práctica de los planteamientos generados en este proyecto.

A los estudiantes de: programas de especialización, cursos de educación continua y seminarios por permitir la discusión del tema, lo que contribuyó significativamente con el aprendizaje en las relaciones que se viven dentro y hacia fuera de las entidades públicas.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	12
1 MARCO TEÓRICO	19
1.1 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO EL MODELO DE LA SERIE DE NORMAS ISO 9000:2000	19
1.2 SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS BAJO LA NORMA TÉCNICA DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA NTCGP 1000:2004	24
1.3 MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI 1000:2005	26
1.4 GESTIÓN DE RIESGOS BAJO LA NORMA NTC 5254	33
1.5 TEORÍA DE SISTEMAS	37
2 ESTUDIO DE COMPLEMENTARIEDAD Y COMPATIBILIDAD	43
2.1 DESDE LOS MARCOS FUNDAMENTALES	45
2.2 DESDE LA TERMINOLOGÍA	60
2.3 DESDE LA RESPONSABILIDAD DE LA ALTA DIRECCIÓN	67
2.4 DESDE LA ESTRUCTURA DE LOS MODELOS	71
2.5 DESDE LOS REQUISITOS DE LOS MODELOS	77
2.6 CONCLUSIONES	95
3 EL ESTADO COLOMBIANO COMO SISTEMA	100

4	MODELO INTEGRADO PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD, EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN DE RIESGOS	121
4.1	SUBSISTEMA ORGANIZACIONAL	123
4.2	SUBSISTEMA SOCIETAL	132
4.3	SUBSISTEMA GEO – ESPACIAL	138
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	142
	GLOSARIO	148
	BIBLIOGRAFÍA	152

LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro 1 Interrelaciones de los subsistemas de nivel uno del Estado colombiano	103
Cuadro 2 Subsistemas del Estado colombiano	105
Cuadro 3 Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema organizacional del Estado	113
Cuadro 4 Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema societal del Estado	114
Cuadro 5 Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema geo - espacial	115
Cuadro 6 Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas societal y organizacional del Estado	115
Cuadro 7 Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y organizacional del Estado	118
Cuadro 8 Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y - societal	119

LISTA DE FIGURAS

		Página
Figura 1	Estructura del Modelo Estándar de Control Interno – MECI 1000:2005	72
Figura 2	Sistema de gestión de calidad de la gestión pública - NTCGP 1000:2004	73
Figura 3	Estructura de la gestión de riesgos - NTC 5254	74
Figura 4	La entidad pública colombiana vista como unidad junto con la comunidad y el territorio	96
Figura 5	Mapa conceptual de la integración de sistemas de gestión, control y riesgos aplicada a una entidad pública colombiana	97
Figura 6	El Estado colombiano como sistema	101
Figura 7	Subsistemas nivel dos y nivel tres del Estado colombiano	102
Figura 8	Interrelaciones del subsistema de constitución del Estado	108
Figura 9	Interrelaciones del subsistema de planificación del Estado	108
Figura 10	Interrelaciones del subsistema de control del Estado	109
Figura 11	Interrelaciones del subsistema económico	109
Figura 12	Interrelaciones del subsistema bienestar	110
Figura 13	Interrelaciones del subsistema cultural	110
Figura 14	Interrelaciones del subsistema territorial	111
Figura 15	Interrelaciones del subsistema uso y desarrollo territorial	111
Figura 16	Estructura conceptual del modelo integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos para las entidades públicas del Estado colombiano	143
Figura 17	Flujo de información y los resultados del modelo integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos	145

RESUMEN

Esta investigación integra los modelos de los sistemas de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos para las entidades públicas del Estado colombiano. La idea del proyecto surge a partir de la experiencia del investigador en proyectos de consultoría organizacional, auditorías de sistemas de gestión y la docencia, quien ha detectado la necesidad de mejorar la integración de dichos modelos. Para ello, se estudia cada modelo desde el fundamento que le da origen, se relacionan dichos fundamentos para determinar si existe complementariedad y compatibilidad y así diseñar un solo modelo integrado. Por otro lado, se estudia el Estado colombiano desde su capacidad de ser expresado como sistema y se relaciona con el anterior resultado para formalizar dicho sistema único integrado. Esta investigación aporta un modelo único de sistema integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos para las entidades públicas del Estado colombiano que permite lograr el objetivo de estos modelos de manera eficiente, eficaz y efectiva.

Palabras clave: SISTEMAS, GESTIÓN ORGANIZACIONAL, CONTROL ORGANIZACIONAL, RIESGOS.

ABSTRACT

This investigate is for integrate, under systemic view, the management, control and risk systems, for public organization of Colombian State. The idea born of the investigator's experience in consultancy projects, audit management system and teach activities, which detected to need of increasing that integrate system. For that, is studied the born of each system, match each other and search compatibility and complementary ideas for design one integrate system. In other way, to study

Colombian State for its capacity to view as a system and match with the before product to standardization the integrate system. The goal with this investigate is to give one unique integrate the management, control and risk systems, to the public organization of Colombian State that approach to goal each one system by appropriated, efficient and optimal way.

Principal terms: SYSTEM, MANAGMENT ORGANIZATION, CONTROL ORGANIZATION, RISK.

INTRODUCCIÓN

El problema central de la investigación es la organización, en particular, de sus modelos de gestión y control.

La evolución de la gestión organizacional ha llevado a establecer diversos modelos, algunos de los cuales son empleados en las entidades debido a múltiples factores, entre ellos: requerimientos de los clientes, requerimientos legales, necesidad de las entidades por incrementar la productividad y las utilidades, interés por encontrar la mejor forma de gestionar y controlar, necesidad de optimizar los procesos organizacionales, y la voluntad de seguir en la dinámica evolutiva de las organizaciones.

En el anterior afán, los equipos de dirección de las entidades han decidido implementar uno y/u otro modelo, de lo cual han obtenido resultados que no siempre están alineados con la dinámica organizacional y en lugar de agregar valor lo han disminuido al hacer las organizaciones más pesadas en su actuación y toma de decisiones; es decir, obtienen resultados contrarios a los buscados.

La experiencia del investigador ha llevado a concluir que la implementación de los modelos de gestión y control riñe por los recursos humanos, tecnológicos y financieros de las entidades, generándose, tanto sobrecostos, como dificultades conceptuales y prácticas para la implementación de los mismos.

Se ha observado que dichos proyectos parten de la visión y misión existentes en las entidades, sin reflexionar sobre su validez, pertinencia y coherencia con el entorno; es decir, no se hace un acto de retroalimentación de doble ciclo que

permita comprender el modelo mental¹ sobre el cual se soporta el direccionamiento estratégico de las organizaciones.

Durante el desarrollo de actividades del autor, relacionadas con consultoría, auditoría y docencia, para el caso concreto de los sistemas de gestión de calidad bajo los modelos ISO 9000:2000, NTCGP 1000:2004 y control interno MECI 1000:2005, se evidencia: lucha interna por los recursos de personal asignado para los proyectos, lo que produce pérdida de credibilidad; duplicidad de esfuerzos económicos; discusiones polémicas con respecto a la importancia o dominio de un modelo sobre el otro; retardos en la implementación de los sistemas; y definición de indicadores para objetivos de cada modelo que no evidencian correlación con los propósitos organizacionales.

Se encuentran casos en que la implementación de los modelos de gestión y de control se realiza desde la perspectiva de requisitos normativos a los cuales hay que darles respuesta con el único propósito de ser atendidos. En otros casos, cuando la implementación se realiza de manera secuencial o simultánea pero independiente, la entidad responde a los requisitos de una y otra norma, mediante estructuras paralelas.

En aplicaciones prácticas se ha dado la implementación inicial del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2000 para posteriormente abordar el sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP1000:2004 y finalizar con la implementación del modelo de control interno MECI 1000:2005. Estos proyectos se centran en atender los requisitos de NTC ISO 9001:2000 para los procesos relacionados directamente con el cliente, luego se ajustan las condiciones de la entidad con miras a atender los requisitos del sistema de calidad de la gestión pública para toda la entidad concentrada en los procesos misionales y finalmente se atienden los elementos del modelo estándar de control interno. Este método de

¹ Introducción al pensamiento sistémico. O'connor Joseph y McDermott Ian. Capítulo 3.

trabajo responde de forma progresiva a los requisitos normativos y ha generado la conformación de estructuras paralelas e independientes en las entidades.

Se observa que no solo es necesario integrar los modelos, sino que también es necesario reorientar la implementación de éstos, que no se limiten a la construcción de unos elementos organizacionales en un caso, o al levantamiento de procesos en el otro, sino que ante todo, estén unidos a un hilo conductor o foco de la entidad. Se evidencia la falta de actos conscientes que permitan diseñar las entidades bajo un enfoque sistémico desde el alineamiento estratégico de éstas.

Las entidades del Estado responsables de diseñar estos modelos han emitido documentos que permiten articularlos sin llegar a la integración sistémica de los mismos. Los trabajos realizados en el medio se concentran en la armonización y en la articulación de requisitos pero no incursionan en la integración bajo un enfoque sistémico.

El departamento administrativo de la función pública (DAFP) ha realizado esfuerzos para armonizar y articular estos modelos; es así como mediante la circular 1000-02-07 unifica los equipos de implementación de calidad y MECI.

El trabajo más avanzado y elaborado que se ha encontrado hasta el momento es la guía de armonización² del modelo de control interno MECI 1000:2005 con el sistema de gestión de calidad NTCGP 1000:2004. Esta armonización busca establecer la similitud entre los requisitos de un modelo y otro a partir del estudio de compatibilidad y complementariedad de elementos y requisitos.

La armonización referida parte de establecer paralelos entre los principios de cada modelo y así llegar a interrelacionarlos. Luego, toma la estructura fundamental de cada uno de los modelos, subsistemas para el caso de MECI y ciclo planear –

² Armonización modelo de control interno MECI 1000:2005 - Sistema de gestión de calidad NTCGP1000:2004, Entidades públicas. Departamento administrativo de la función pública y alcaldía mayor de Bogotá. 2007

hacer – verificar – actuar (PHVA) para el caso de NTCGP 1000, e interrelacionarla de tal forma que se pueda ver cada modelo contenido en el otro.

Desde el punto de vista académico se encuentran cursos y diplomados que se centran en relacionar el modelo de control interno con el sistema de gestión de calidad, presentar un comparativo de elementos con requisitos, establecer similitudes entre ambos modelos y ajustar uno dentro del otro.

Sin demeritar los anteriores trabajos, no se ha encontrado trabajo alguno que establezca una integración desde un enfoque sistémico y que considere como punto de partida explícito, el concepto de Estado para generar desde allí un modelo único de gestión, control y riesgos.

Para esta investigación se consideró en enero de 2007 el estudio de tres organizaciones del sector público en las cuales se diseñaría el sistema integrado de gestión de calidad NTCGP 1000:2004 y control interno MECI 1000:2005 específico para cada una de ellas, se implementaría dicho sistema integrado y se sistematizaría la metodología de implementación.

En octubre del mismo año, a raíz de los resultados de las elecciones populares para alcaldía y gobernación, la investigación se suspendió ante dificultades de disponibilidad de tiempo y de disposición de las personas, tanto del orden directivo como del operativo de las entidades estudiadas, para el desarrollo del proyecto.

En ese momento fue necesario hacer una pausa y redireccionar el proyecto para disminuir el objetivo de aplicación práctica del sistema integrado, incorporar la integración del sistema de riesgos y ampliar el alcance ya no solo a tres entidades públicas sino hacerlo de manera genérica para cualquier entidad del Estado.

Como resultado de este repensar del proyecto de investigación, se decidió concentrar el trabajo en la formulación de un sistema integrado de gestión y

control de aplicación genérica en cualquier entidad del Estado Colombiano, con los siguientes objetivos:

- **OBJETIVO GENERAL:** Integrar, bajo un enfoque sistémico, los modelos de sistema de gestión de calidad bajo el estándar NTC ISO 9000:2000, control interno MECI1000:2005, sistema de gestión pública basado en la norma NTCGP 1000:2004 y gestión de riesgos bajo la norma NTC 5452; con el propósito de definir un sistema único de gestión para aquellas entidades que se propongan trabajar con dichos modelos.

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**
 - Identificar compatibilidades entre los modelos objeto de investigación por medio de un estudio de complementariedad y posibles contradicciones conceptuales o prácticas, para determinar la viabilidad de su integración.

 - Describir como sistemas cada modelo objeto de estudio por medio de la identificación de los componentes que los conforman y las relaciones entre esos componentes, para determinar si existen subsistemas comunes entre ellos.

 - Describir como sistema al Estado colombiano, por medio de la identificación de los componentes que lo conforman y las relaciones entre dichos componentes, para así relacionar este resultado con el resultado del objetivo anterior y determinar si hay correlación entre las entidades del Estado colombiano y los modelos estudiados.

 - Diseñar un sistema de gestión integrado bajo un enfoque sistémico, por medio de la relación entre los sistemas identificados para cada modelo y el Estado colombiano, para construir un modelo único que sirva de guía en la implementación práctica de los modelos estudiados.

Para el inicio de la investigación fue necesario comprender los fundamentos que dieron origen a los sistemas objeto de estudio, por lo tanto se desarrolla el capítulo de marco conceptual que indica la evolución de cada uno de los modelos estudiados de gestión, control y riesgos. Allí se hace una breve reseña histórica que inicia desde los aspectos que gestaron dichos modelos, continúa con los hitos más relevantes registrados y finaliza con la descripción de su estado actual.

En el capítulo 2 se efectúa el estudio de complementariedad y compatibilidad de los sistemas observados. Por compatibilidad se entiende la capacidad que tienen los sistemas de compartir componentes comunes y/o convivir con los componentes del otro sin detrimento en los objetivos trazados para uno y otro sistema. Por complementariedad se entiende las relaciones que se dan entre uno o más componentes de un sistema, donde dichas relaciones perfeccionan al otro sistema.

En el estudio propuesto, se llega a la comprensión de cada uno de los componentes en el contexto dentro del cual fue presentado, para así, al relacionar este concepto con el equivalente en los otros sistemas, poder identificar su complementariedad y compatibilidad. De esta manera se asegura que no se pierde el enfoque ni el resultado fundamental bajo el cual se relaciona cada componente en el sistema al cual pertenece y se determina su capacidad, para que al ser relacionado, un nuevo sistema integrado pueda emerger de allí.

El capítulo 3 observa al Estado colombiano desde la perspectiva de sistema y determina si éste puede ser expresado bajo el enfoque de sistema o no. Estudia los elementos básicos de la conformación de un Estado: pueblo, territorio y poder. Con esta base se analiza la Constitución Política Colombiana, se observa el quehacer cotidiano de las entidades públicas y se determina el ajuste al concepto de sistema, tanto del Estado colombiano como de las entidades públicas adscritas a éste.

Finalmente, el capítulo 4 presenta el resultado de correlacionar los capítulos anteriores y construye el sistema integrado de gestión, control y riesgos para las entidades del Estado colombiano. Allí se relacionan los requisitos que debería atender cualquier entidad pública para lograr los fines constitucionales, de manera consistente con lo establecido por cada uno de los sistemas estudiados.

Con dicha integración, se pone a disposición de las entidades del Estado, universidades, empresas consultoras y auditores, un sistema único de gestión, control y riesgos para las entidades del Estado.

Como valor agregado se considera que esta investigación permite eliminar ambigüedades al diseñar e implementar estos sistemas por separado, optimizar recursos, mejorar la conceptualización gerencial y estratégica al respecto, así como incrementar la capacidad de las entidades para alcanzar los propósitos constitucionales.

Por otro lado, se considera la generación de conocimiento sobre la conceptualización del Estado colombiano desde la perspectiva de enfoque sistémico a partir de la cual se estructuró el nuevo sistema integrado.

1 MARCO TEÓRICO

Constituye el punto de partida teórico que sirve de referencia para el desarrollo del trabajo. Se considera la evolución histórica, hasta el momento de elaboración de esta investigación, de los sistemas objeto de estudio, como son: el sistema de gestión de calidad bajo el modelo de la serie de normas ISO 9000:2000, el sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios bajo la norma técnica de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004, el modelo estándar de control interno para el Estado colombiano MECI 1000:2005, la gestión de riesgos bajo la norma NTC 5254 y la teoría de sistemas.

1.1 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO EL MODELO DE LA SERIE DE NORMAS ISO 9000:2000

A principios del siglo XX las empresas producían bienes y servicios para cubrir una necesidad básica del consumidor. En ese momento las organizaciones se preocupaban por la productividad: la producción centrada en la cantidad de productos para cubrir la demanda.

En la medida en que se equilibraba la oferta con la demanda, surgió la necesidad de establecer control y enfocarlo hacia el cumplimiento de las especificaciones técnicas del producto. Esto es, se estableció el control en la fase final de la cadena productiva de la empresa, incorporando el esquema de inspección final, lo que posteriormente evolucionó hasta la incorporación de técnicas de muestreo.

Como influencia de la segunda guerra mundial del siglo XX surge la necesidad de mover el control final de los productos a la etapa de producción como tal. Esto debido a que la alta demanda de productos para la guerra y la naturaleza de ésta no permitían que los productos fueran inspeccionados al final o se presentaran defectos durante su uso. Esta situación introduce el control estadístico de procesos, la normalización de procesos y el aseguramiento de la calidad en la fase productiva³.

Finalizada la guerra y superada la crisis socio – económica que se generó, se incrementa la creación de empresas hasta llegar al exceso de oferta, por lo que las necesidades básicas del consumidor son cubiertas para dar paso a las necesidades de segundo orden que buscan atender aspectos suntuosos de los clientes.

Esto permite que el enfoque de las empresas se vierta hacia la identificación de las necesidades y expectativas de los clientes; se intensifica el mercadeo como actividad básica para detectar requerimientos específicos de los clientes y poder competir en el medio; se desarrollan estructuras organizacionales bajo conceptos preventivos; se involucra al proveedor y sus materias primas en las actividades de control; y se introduce el concepto de gestión de la calidad como actividades de dirección y control que debe tener la empresa para atender las expectativas de los clientes. Esto implica que las organizaciones miren más allá del cliente y, además de sus necesidades básicas, busquen detectar sus expectativas.

³ Al respecto, [SANCHEZ ARANGO. Javier Ignacio. 1978] indica “. . .Al comienzo de la segunda guerra mundial en 1939, hubo incrementos, con fines bélicos, tanto de personal como de producción, ocasionando un auge inesperado en los patrones de Calidad. Como consecuencia de esta situación, se implantaron métodos científicos de inspección por muestreo y luego un programa educativo muy amplio a nivel industrial. . .”

En el mismo orden de ideas [MONTGOMERY, Douglas C. 2005] indica “. . . La Segunda Guerra Mundial presenció un uso y aceptación mucho más amplios de los conceptos del control Estadístico de Calidad en las industrias manufactureras. La experiencia de la guerra puso de manifiesto que las técnicas estadísticas eran necesarias para mejorar y controlar la calidad de los productos. . .”

Bajo el concepto de la norma NTC ISO 9000:2000 se define el término calidad como el grado de cumplimiento que tiene una organización sobre los requisitos (reglamentarios, inherentes - técnicos, organizacionales y de cliente) del producto que suministra.

Las organizaciones generan una nueva cultura basada en el mejoramiento continuo, el enfoque al cliente, el análisis estadístico de datos, el desarrollo de los proveedores, la participación del personal y el liderazgo. Las estructuras organizacionales giran desde el autoritarismo hacia el trabajo en equipo, desde el enfoque de realizar trabajos funcionales hacia el cumplimiento de responsabilidades y compromisos adquiridos con anticipación.

Todo esto obliga a que las organizaciones se consideren parte de un engranaje de mayor nivel, reconozcan que pertenecen a sistemas de orden superior y que tienen un rol específico que cumplir con dicho sistema. Consideren la continuidad de la cadena proveedor – empresa – cliente, las interrelaciones con las partes interesadas y que para el logro de sus propósitos organizacionales dependen del cubrimiento de deseos⁴ del cliente.

De manera natural, las empresas se ven obligadas a incrementar su eficacia y su eficiencia, a diseñar estructuras tan flexibles que les permitan moverse a la velocidad del cliente e incluso anticiparse a dichos movimientos, a investigar el mercado con el detalle requerido para conocer el comportamiento de clientes, proveedores, competencia directa e indirecta (fabricantes de productos sustitutos), y a enfocar las estrategias de manera directa y articulada con el personal de las organizaciones.

⁴ En la medida que el cliente maduró su condición se transformó de ser un simple receptor de productos a ser un agente vivo del sistema socio – económico que exige a las empresas productoras un producto que atienda sus deseos, más allá de las necesidades y expectativas que pueda tener al respecto. La dependencia de subsistencia que el cliente tenía del productor gira 180° y es hoy cuando la empresa depende del cliente. Se debe tener cuidado de no interpretar esta dependencia como la pérdida de identidad de la empresa por darle repuesta al cliente. Toda empresa deberá responder en primera instancia a su finalidad constitucional.

Esta evolución ha estado acompañada por modelos organizacionales en cada uno de sus momentos. Desde los modelos presentados por Taylor, Fayol, y Deming, entre otros, hasta la construcción de modelos internacionales como calidad total, reingeniería, y sistema de gestión de calidad ISO 9000.

La evolución del modelo de sistema de gestión de calidad ISO 9000 se resume en:

- ISO 9000 versión 1987. Nace con un enfoque hacia el producto. Es intenso en el control del producto terminado, con una concepción reactiva frente al producto y al proceso. No involucra los conceptos de gestión ni de sistema.
- ISO 9000 versión 1994. Considera el aseguramiento⁵ como elemento fundamental; es decir, una vez alcanzada la calidad esperada, se procede a normalizar el método empleado para así permitir que en adelante se entregue el mismo resultado. Se centra en el control estadístico de la calidad, la estandarización y normalización de procesos. Tiene una concepción proactiva frente al proceso y al producto. Va en la línea de la gestión pero no llega hasta ella. No considera el concepto de sistema.
- ISO 9000 versión 2000. Se enfoca en la gestión, considerada ésta como un proceso de dirección y de control de la organización para entregar el producto que requiere el cliente. Su enfoque es proactivo mirando la organización como sistema y proceso.

Se recogen aspectos conceptuales – marco filosófico - significativos de diferentes modelos organizacionales y presenta un nuevo esquema con más fuerza y potencial para el desarrollo de las organizaciones de cualquier tipo, tamaño y ubicación geográfica.

⁵ La norma ISO 8402 la cual formó parte de la serie de normas ISO 9000:1994, definió aseguramiento de calidad como el conjunto de actividades planeadas y sistemáticas implantadas dentro del sistema de calidad y demostradas según se requiera para proporcionar confianza adecuada de que un elemento cumplirá los requisitos para la calidad.

Se basa en ocho principios: enfoque al cliente, liderazgo, participación, enfoque por procesos, enfoque de sistemas, toma de decisiones basada en datos, mejora continua, y relaciones gana – gana con el proveedor.

Además de estos principios, el modelo ISO 9000:2000 se estructura en el ciclo de mejora de planear – ejecutar – verificar y actuar (PHVA); es así como se constituyen cuatro normas, una para cada etapa:

Planear. Norma ISO 9000:2000 presenta el marco conceptual, filosófico y metodológico que propone ISO, cada organización decide voluntariamente si comulga con dicho marco.

Ejecutar. Norma ISO 9001:2000 establece requisitos para aquellas empresas que han optado por acogerse voluntariamente a este modelo, el cual a su vez, se estructura bajo el ciclo de mejora PHVA e incorpora los principios de gestión indicados en la norma ISO 9000:2000. Esta es la única norma certificable.

Verificar. Norma ISO 19011 que se presenta como guía metodológica para la realización de auditorías internas a sistemas de gestión de calidad. Este es un mecanismo de control del desempeño organizacional.

Ajustar. Norma ISO 9004:2000 que presenta directrices o guías para incorporar esquemas de mejoramiento continuo.

Finalmente, el propósito de este modelo es fortalecer a las organizaciones para que puedan entrar a operar en mercados exigentes, permanecer en ellos y aumentar su competitividad mundial.

- ISO 9000 versión 2008. Se basa en la misma estructura de la versión ISO 9000:2000, precisa conceptos y realiza ajustes de forma sobre la estructura, no modifica ni redirecciona el enfoque de la anterior versión.

1.2 SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS BAJO LA NORMA TÉCNICA DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA NTCGP 1000:2004

La Constitución Política Colombiana de 1991, en los artículos 209 y 269, define los principios rectores y la obligatoriedad para las entidades públicas de aplicar métodos y procedimientos de control interno para el ejercicio de la función administrativa a cargo del Estado en todas sus expresiones; en especial, los principios de eficacia, celeridad, economía y publicidad, entre otros. Éstos constituyen la base fundamental para la creación de sistemas de control y de gestión de la calidad, los cuales buscan la eficiencia y la eficacia de la actividad estatal a través del mejoramiento continuo de la gestión pública.

A su vez, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en sentencias C-506/99 y C-996/01, hace énfasis en la importancia del control interno y del sistema de gestión de la calidad como instrumentos del nivel gerencial, que facilitan el mejoramiento del desempeño institucional en términos de calidad y eficiencia en la tarea de administrar, construir, preservar y gestionar lo público, para asumir la responsabilidad en la consolidación de los fines del Estado Social de Derecho que promulgó la Constitución Política Colombiana.

Los hechos que precedieron a la expedición de la Ley 872 de 2003, como legislación que da aplicación a la implementación del sistema de gestión de la calidad en el sector público, datan de dos proyectos de Ley que tuvieron iniciativa legislativa en el año 2002, en los cuales se pretendía en primera instancia, que se adoptara el sistema de gestión de calidad ISO 9000:2000 en todas las entidades públicas, como un sistema que asegurara la calidad y la eficiencia en la gestión pública.

El primer proyecto (03 / 2002) propuso que se adoptara el sistema de gestión de calidad ISO 9000 en todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y establecimientos públicos descentralizados.

El segundo proyecto (027 / 2002) propone también implementar un sistema de gestión de la calidad en las entidades del orden nacional, con funciones de administración pública, sin embargo no lo refiere a la norma ISO 9000, sino que describe las características del sistema, los agentes obligados, los requisitos y pasos para implementarlo y la existencia de una certificación de calidad que no la limita a ISO 9000, aunque la incluye implícitamente entre los requisitos.

Durante la evolución de los dos proyectos de ley referidos, se recogieron aspectos de ambos haciendo énfasis en la importancia de generar una cultura de la calidad frente a una realidad que deberían evidenciar nuestras instituciones. Expuso en su momento la senadora ponente:

“infortunadamente el tema de la calidad no ha estado muy presente en el Estado, hay una cultura de indiferencia de los funcionarios frente a la satisfacción de los usuarios, ya que se asume que la gente siempre va a demandar los servicios Estatales, entonces no importa para nada la calidad. Todos conocemos las quejas de la lentitud de la administración pública, la pésima atención y otras fallas de calidad en el sector público”.

En cuanto al campo de aplicación se agregó, durante los debates en cada una de las cámaras del Congreso de la República, a aquellas entidades prestadoras de servicios como los domiciliarios, los de seguridad social y las corporaciones autónomas regionales y se dejó a consideración de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, la obligatoriedad de la implementación del sistema de gestión de calidad, en los departamentos y los municipios, así como en sus entidades descentralizadas.

Con estos antecedentes, se expide el 30 de diciembre de 2003 la Ley 872 por medio de la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. Esta ley define en su artículo 6º la obligatoriedad para el gobierno nacional de reglamentarla mediante la expedición de una norma técnica de calidad en la gestión pública. En desarrollo de esta obligación se expide el Decreto 4110 del 09 de diciembre de 2004, mediante el cual se adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004, la cual debe ser implementada por las entidades obligadas en un plazo máximo de cuatro años a partir de la fecha de expedición del decreto.

Este decreto también determina que el establecimiento y desarrollo del sistema de gestión de calidad será responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad estatal y de los jefes de cada una de las dependencias, así como de los funcionarios de los organismos estatales. El artículo 3 del mismo decreto indica que como mecanismo de evaluación que facilite la revisión de la alta dirección, de los ciudadanos y de los organismos de control, se deberá diseñar un sistema de seguimiento que incluya indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad.

Finalmente, la ley 872 de 2003 en el artículo 3 y su respectivo párrafo, establece la complementariedad del sistema de gestión de la calidad y el sistema de control interno establecido por la ley 489 de 1998.

1.3 MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO MECI 1000:2005

En la época de la colonización se constituyeron organismos para ejercer control al manejo de los bienes públicos, desde el ámbito del control fiscal, la administración de justicia y las oficinas de contabilidad. En vista de ello, es que se tienen datos

de lo que se conoció como el Tribunal de la Real Audiencia en 1511, el Consejo de Indias en 1518, la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá, los Tribunales de Cuentas para ejercer las funciones de Contralorías Regionales, y la Corte de Cuentas como consolidación del control fiscal en el siglo XVII.

En 1821, como desarrollo de la Constitución de Cúcuta (Constitución de la Gran Colombia), se expide la ley que crea la Contaduría General de Hacienda, reemplazada tres años más tarde por la Dirección General de Hacienda, como ente fiscalizador del erario público.

En 1922 al producirse la crisis bancaria, el Presidente de la República contrata una misión de expertos extranjeros, liderados por Edwin Walter Kemmerer, mundialmente conocida como “La Misión Kemmerer” con el objeto de organizar la hacienda pública, el sistema monetario, la reorganización del estado, la administración de ingresos y aduanas, entre otros. De esta manera, el 19 de julio de 1923, mediante la ley 42 se crea el Departamento de Contraloría como ente autónomo e independiente que busca el control técnico sin influencia política.

El control previo, que caracterizaba la labor de la contraloría con anterioridad a 1991, se había convertido en promotor de la coadministración y su efecto perverso: el estímulo de la corrupción.

Desde que se expidió la Constitución de 1991, el tema del control interno ha tenido un permanente desarrollo normativo que ha ido dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo; los dos artículos constitucionales que conforman el punto de partida para el desarrollo normativo en materia de control interno, el 209 y el 269, dotan a la administración pública de una norma fundamental en relación con los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa y con el control interno como garante de la efectividad de estos principios en reemplazo de la permanente presencia del control fiscal en las organizaciones, en su calidad de instrumento de transparencia. Es así como del control previo al accionar de la función pública se pasó a un control posterior de

dicho accionar y se establecieron oficinas o dependencias de control interno, siguiendo la tendencia internacional del autocontrol.

Los artículos 209 y 269 de la Constitución establecen que la administración pública deberá ejercerse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad estableciendo para ello en todas las entidades estatales la obligatoriedad de diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.

La misma Constitución en su artículo 267 eliminó el ejercicio del control previo por parte de las contralorías, reemplazándolo por un control posterior y selectivo cuya finalidad es vigilar y evaluar la gestión fiscal del Estado y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

En 1993 se produce el desarrollo normativo general de estas disposiciones constitucionales, a través de las leyes 42, 80 y 87, mediante las cuales se dota a los organismos y entidades del Estado de lineamientos claros sobre la implementación y desarrollo del sistema de control interno, al mismo tiempo que se genera un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la eficacia y la eficiencia del sistema de control interno del Estado.

Es así como se llega a concebir el control interno como una instancia asesora y de acompañamiento al gerente público, para que propicie fundamentalmente el logro de los objetivos misionales y vele por el cumplimiento de los principios de economía, igualdad, moralidad, eficacia, transparencia, celeridad y valoración de costos ambientales.

En 1994 en armonía con la nueva concepción del control interno como instrumento gerencial más que como mecanismo de inspección, vigilancia y sanción, se ordena que las funciones disciplinarias que estén siendo ejercidas por las oficinas

de control interno en los ministerios y departamentos administrativos, pasen a ser realizadas por las oficinas de control interno disciplinario, con lo cual se delimita definitivamente el alcance de una y otra función (asesoría y apoyo al control interno por las oficinas de control interno, y funciones de control disciplinario por dependencias diferentes a dicha oficina).

En 1995, como estrategia de la política Estatal de lucha contra la corrupción, se articulan el control social, ejercido a través de las quejas y reclamos de los usuarios, y el control interno, al asignarles a las oficinas de control interno el deber de vigilar la adecuada atención a las solicitudes de los ciudadanos.

En 1997, en la Directiva Presidencial 01, se redefinen los elementos específicos del sistema, en armonía con los elementos generales contemplados en la Ley 87 de 1993, concretándolos en: esquema organizacional, plataforma estratégica, políticas organizacionales, planeación, procesos y procedimientos, indicadores, sistema de información y comunicación, manual de funciones, administración del talento humano y de los recursos físicos y financieros, y evaluación del sistema de control interno.

En 1998, con la expedición de la ley 489, se crea el sistema nacional de control interno como instancia de articulación del sistema en todo el Estado, bajo la dirección y coordinación del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa.

En 1999, mediante el Decreto 2145 se establecen las responsabilidades del sistema de control interno, entre las que se destacan:

- El Presidente de la República, será el responsable de mantener el control de la gestión global sobre las políticas públicas, plan de gobierno y adecuada coordinación administrativa.

- El departamento administrativo de la función pública, es a quien corresponde fijar de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de administración pública, en especial las relacionadas con control interno.
- Representantes legales y jefes de entidades del Estado y de particulares que administran recursos del Estado, serán responsables de establecer y utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen los resultados bajo parámetros de calidad, eficiencia y eficacia.
- El servidor público tiene la obligación de realizar todas sus tareas y cada una de sus acciones atendiendo los conceptos del autocontrol y autoevaluación.

En el año 2000, mediante el Decreto 1677, se reestructura el departamento administrativo de la función pública, en el cual se crea la dirección de políticas de control interno estatal y racionalización de trámites, como instancia técnica de asesoría y apoyo más personalizado en materia de control interno, racionalización de trámites y moralización, a la cual se le asigna igualmente la función de secretaría técnica del consejo asesor del gobierno nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional y territorial.

Al realizar un balance sobre los niveles de eficacia, eficiencia e integridad de las entidades públicas, así como del grado de cumplimiento de sus objetivos, se evidencia que éstos no alcanzan el nivel de desarrollo que se espera de ellos, dejando en entredicho la expectativa de su contribución al logro de los objetivos institucionales y sociales, persistiendo la necesidad de fortalecer el control y hacer del Estado un modelo de probidad y eficacia administrativa, como base fundamental para el cumplimiento de su función social.

En vista de ello, se buscan alianzas para fortalecer el control interno y el control social y se conviene, por parte de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, trabajar procesos de fortalecimiento institucional en el Estado colombiano, con alcance en estos dos controles a través de la firma del convenio de donación

específico, mediante el programa fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia. Este programa es gerenciado en Colombia por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID – y operado por la firma Casals & Associates y por la Vicepresidencia de la República, en representación del gobierno colombiano.

Uno de los objetivos del programa, en lo que se refiere al control interno, fue desarrollar una propuesta de modelo único de control interno, adaptada a la realidad y necesidades del sector público colombiano, basada en modelos de control interno reconocidos a nivel internacional, y orientada a estandarizar en un solo marco de control a todas las entidades del Estado, como medida para hacerlo más efectivo y acorde a los principios y lineamientos que se establecieron a raíz de la nueva concepción del control interno, desde la Constitución del 1991. En la tarea de unificar criterios, se planteó también como objetivo, desarrollar un manual de implementación, en donde se definieran métodos, procedimientos e instructivos básicos para orientar el diseño, puesta en marcha y mantenimiento de este modelo de control.

El año 2001 se caracteriza, en materia de normatividad sobre el control interno, por la expedición de normas con mayor contenido técnico que jurídico, que propiciaban el desarrollo de estrategias institucionales para la implementación integral del modelo de control interno.

Con esta orientación se emite el decreto 1537 de julio 26, donde se precisan los tópicos que concretan el rol de las oficinas de control interno; se le da carácter de instrumento de política a las guías elaboradas por el consejo asesor y el departamento administrativo de la función pública y se imparte una política de racionalización de la gestión institucional, para lo cual se ordena que la gestión se adelante de manera centrada en los procesos institucionales, identificados y racionalizados; igualmente se ordena que se elaboren, adopten y apliquen manuales de procesos y procedimientos y que se adelanten acciones de

identificación, análisis, manejo y monitoreo de los riesgos que puedan amenazar el cumplimiento de los fines institucionales o que afecten la eficiencia, eficacia y transparencia que debe caracterizar la gestión de las entidades públicas.

El 24 de junio de 2002, mediante la Ley 734 se expide el Nuevo Código Disciplinario Único, que contempla como deber de todos los servidores públicos: “. . . *Adoptar el sistema de control interno y función independiente de auditoria interna de que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen. . .*”.

Casals & Associates, como operador del programa en Colombia, comenzó por hacer un análisis normativo, técnico y aplicativo del control interno cuyo resultado permitiera conocer las variables que han impedido la adecuada implementación del modelo de control interno como soporte administrativo a la gestión del Estado. En este análisis se encontró que la ley 87 de 1993 desarrolló los fundamentos básicos del control interno, como reglamentación de los artículos 209 y 269 constitucionales, pero no contempló los aspectos estructurales que asegurar an uniformidad conceptual y técnica en la implementación de este modelo. Así mismo las normas que reglamentaron la ley 87, se pronunciaron en aspectos relacionados con las instancias de articulación del sistema, sus responsables, las obligaciones de información, la creación de órganos consultivos del control interno, sin definir un marco de control estándar, que permitiera implementar y operar de manera uniforme el sistema de control interno.

De esta experiencia, desarrollada en Colombia en 25 entidades del orden nacional y territorial, como beneficiarias del proyecto y con el auspicio académico de la Universidad EAFIT, se llega a la construcción de una propuesta conocida como el Modelo Casals, el cual es difundido en todas las entidades del Estado con la entrega de un manual de implementación y un marco conceptual.

Fruto de este proyecto se materializa de manera oficial en la expedición del Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, por medio del cual se adopta el modelo

estándar de control interno para el Estado colombiano, conocido como MECI 1000:2005, el cual introduce elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno de probada validez como son COSO (Committee of Sponsoring Organizations), y COCO (Criteria of Control del Instituto Canadiense de Contadores Certificados); por lo tanto determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control interno de manera uniforme y consistente en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5º de la ley 87 de 1993.

El MECI 1000:2005, considerado como un subsistema de control organizacional que busca agregar valor por medio de la optimización de los costos de operación, parte del establecimiento de tres grandes componentes llamados subsistemas de control (estratégico, de gestión y de evaluación). Cada uno de los subsistemas se divide a su vez, en otros componentes de menor complejidad y los componentes a su vez, se subdividen en elementos, de tal manera que al desarrollarlo permitan tener una visión controlada e integrada de toda la Entidad.

1.4 GESTIÓN DE RIESGOS BAJO LA NORMA NTC 5254⁶

El riesgo en las organizaciones ha existido desde siempre. Es lógico pensar en esto dado que toda organización busca un mejor bienestar colectivo y de sus individuos, lo cual indica que se está en todo momento pensando en el futuro que es incierto, no se conoce y por tanto representa cierto grado de incertidumbre. El futuro es desconocido, se moldea, se plantean alternativas de ocurrencia, se hacen suposiciones sobre éste y se toman decisiones basadas en lo que, a juicio

⁶ Norma técnica colombiana – NTC 5254 primera actualización, 2006-08-30 ICONTEC. Adopción idéntica del modelo de gestión de riesgos australiano AS/NZ 4360:2004.

del observador, se considera que es lo que ocurrirá, aunque no hay certeza. Esa falta de certeza es el riesgo en la toma de decisiones.

En la medida que se han desarrollado las organizaciones, ha tomado importancia la actitud de los empresarios y el manejo dado frente al riesgo. Se ha pasado de una actitud pasiva, reactiva o de convivencia con el riesgo a una actitud proactiva y preventiva ante el riesgo.

Junto con la evolución del mundo de los negocios aparecen nuevos riesgos y consecuente con ello, se crean las empresas aseguradoras con nuevos planes de protección, tipos de pólizas y restricciones sobre estas últimas.

La Segunda Guerra Mundial influyó en la evolución de los tipos de riesgos y de las empresas aseguradoras. Esto debido a la destrucción generada y a la necesidad de los empresarios de proteger su patrimonio.

La industrialización y la especialización de las organizaciones genera nuevos riesgos asociados a las cadenas productivas y a la relación entre las empresas que conformaban dicha cadena; es así como la parálisis de una empresa ocasionaba el paro de otras empresas de la cadena. Ante esta situación, las aseguradoras tuvieron que presentar nuevos esquemas de seguros.

Sigue la generación de nuevos riesgos, con ello la evolución de las aseguradoras que incrementan sus primas y restringen las coberturas, obligando a que las organizaciones cambien el concepto de seguro (basado en la transferencia del riesgo y en la protección de las consecuencias financieras) al de riesgo (prevención del riesgo) y esto da vida al nuevo concepto de gerencia del riesgo.

Se puede decir que a lo largo de la historia se han identificado nuevos tipos de riesgos, así: materiales (asociados al patrimonio), personales (accidentes y seguridad laboral), comerciales (pérdida de clientes, mercado), financieros (inversión, activos corrientes), sociales (epidemias, desempleo, violencia),

informáticos (pérdida o fraude de la información), de conocimiento (pérdida del capital intelectual, fuga de cerebros).

La valoración del riesgo, la tipología de éste y su manejo, son sensibles a la posición del observador. Es decir, lo que para un empresario puede ser peligroso (riesgo negativo), para otro puede ser algo natural (riesgo controlado), presentar diferencia en su magnitud (valoración del riesgo), o representar una oportunidad (riesgo positivo). Esto debido al contexto y a la experiencia que tiene cada observador sobre el manejo y control del tipo de situación presentada.

Acorde con lo anterior, se puede considerar que el manejo del riesgo como un arte, dado que depende de la interacción y experiencia que tenga el observador sobre una situación específica y del contexto de dicha situación, así como del modelo mental del observador. Esta interrelación y experiencia definirá la acción a tomar frente a la situación evaluada.

La evolución de este concepto ha llegado a considerar un sistema de gestión de riesgos que busca establecer equilibrio entre la maximización de las oportunidades y la minimización de las pérdidas. Se espera que las organizaciones finalmente tengan mayor certidumbre de lograr los objetivos y hacerlo a menor costo.

La conceptualización que se ha estado desarrollando en el tema, ha llevado a que la gestión de riesgos se estructure como un elemento fundamental para emprender cualquier tipo de organización, proyecto, proceso o actividad; así como para tomar decisiones frente a estrategias, tácticas y prácticas, no sólo considerando el riesgo como factor de peligro (negativo) sino también como factor de oportunidad (positivo).

Con el anterior orden de ideas, el sistema de gestión de riesgos, se ha convertido en un proceso⁷ organizacional planificado y sistemático que identifica, valora, determina acciones, implementa dichas acciones y evalúa su eficacia para retroalimentar y repetir el ciclo. Esto lo convierte en un ejercicio iterativo que evoluciona de manera positiva en la capacidad para la toma de decisiones y facilita la mejora continua del desempeño organizacional.

Como proceso planificado y sistemático se entiende aquel que predefine de manera ordenada las actividades que se realizan en dicho proceso, integrado a los demás procesos organizacionales en la evaluación de las políticas y objetivos que persigue la organización a través de la gestión de riesgos.

La gestión de riesgos parte del reconocimiento del contexto organizacional para identificar las diferentes situaciones que pueden llegar a afectar, positiva o negativamente, los objetivos establecidos. Esto exige un trabajo previo de observación del entorno, reconocimiento del negocio, análisis del comportamiento histórico y proyección prevista, estudio interno y reconocimiento de las capacidades internas.

Continúa la gestión de riesgos con la valoración equilibrada entre las posibilidades que las situaciones identificadas se presenten y el impacto que éstas podrían generar en los objetivos trazados. De aquí se obtiene una matriz de riesgos que permite ubicar a la organización en un nivel de certidumbre frente a su propósito.

Posteriormente se determinan e implementan las acciones tendientes a maximizar las oportunidades y a minimizar los peligros.

Como actividad final se evalúa la eficacia de tales acciones, se analizan puntos que requieran ser mejorados y se ajustan criterios para reiniciar el ciclo.

⁷ La norma NTC 5254 presenta una descripción genérica de este proceso de gestión de riesgo. Dicha presentación sirve de guía para cualquier tipo de organización, independiente del tipo de negocio al cual pertenezca y de su tamaño.

Todo lo anterior exige el establecimiento de condiciones organizacionales adecuadas (cultura de mejoramiento, articulación con el marco filosófico de la organización y cada uno de los miembros de ésta, autorreflexión, autocontrol, autorregulación, autogestión y participación).

1.5 TEORÍA DE SISTEMAS

La teoría general de sistemas surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwin von Bertalanffy, publicados entre 1959 y 1968⁸.

La teoría general de sistemas no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica⁹.

Existen diferentes concepciones de sistemas:

La Real Academia de la Lengua Española define sistema como “*Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto*”¹⁰

Para Checkland es “*un modelo de una entidad vista como un todo; al aplicarse a la actividad humana, se caracteriza al modelo fundamentalmente en términos de estructura jerárquica, propiedades emergentes, comunicación y control. Un observador podría tomar como selección el relacionar este modelo con la actividad de mundo real. Cuando se aplica a entidades naturales o hechas por el hombre,*

⁸ Chiavenato Adalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración. Tercera edición. Página 570

⁹ Chiavenato Adalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración. Tercera edición. Página 570

¹⁰ Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición. Sistema, segunda acepción.

*la característica crucial son las propiedades emergentes del todo*¹¹. También para este autor el concepto de sistema *“engloba la idea de un grupo de elementos conectados entre si, que forman un todo, que muestra propiedades que son propiedades del todo y no solo propiedades de sus partes componentes”*¹²

Para Herrscher sistema es un “conjunto de elementos que interactúan dinámicamente y están organizados con relación a una finalidad. Conjunto de elementos interrelacionados considerado relevante por un observador”.¹³

Para la Organización Internacional de Normalización - ISO, es *“Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan”*¹⁴

Con lo anterior se puede entender sistema como un conjunto de componentes interrelacionados que realizan conjuntamente acciones y obtienen unos resultados, de tal manera que lo que ocurre en un componente, afecta sus relaciones con los demás y por lo tanto impacta en el resultado final.

El pensamiento de sistemas hace referencia al uso consciente del concepto de integralidad para ordenar los pensamientos e interpretar la realidad a partir de las relaciones. La práctica de sistemas implica el uso del producto de dicho pensamiento para iniciar y guiar acciones¹⁵.

Tradicionalmente las escuelas de educación formadoras han hecho énfasis en el enfoque científico y en el método analítico que buscan conocer un objeto a partir del conocimiento de las partes.

El enfoque de sistemas es una manera de enfrentar un problema considerándolo como un todo integrado y las relaciones entre sus partes. Podría bien considerarse el enfoque de sistemas como una estrategia en particular.

¹¹ Peter Checkland. Pensamiento de Sistemas, Práctica de Sistemas. Página 355

¹² Peter Checkland. Pensamiento de Sistemas, Práctica de Sistemas. Página 17

¹³ Herrscher Enrique. Pensamiento sistémico. Página 266

¹⁴ Norma ISO 9000:2000 numeral 3.2.1

¹⁵ Peter Checkland. Pensamiento de Sistemas, Práctica de Sistemas. Página 18

El enfoque de sistemas busca el conocimiento de un objeto a partir de comprender las relaciones entre las partes constitutivas, así no se tenga total claridad sobre las partes.

Los dos enfoques pueden ser complementan pues permiten el estudio de un objeto desde dos puntos de vista opuestos que al momento de articularlos pueden agregar más valor que cada uno por su lado.

La teoría general de sistemas nace como respuesta a las dificultades del método científico para explicar algunos fenómenos, en especial los sociales y humanos. Este tipo de fenómenos está basado en las relaciones más que en las partes aisladas.

Dado que para las ciencias naturales ha sido difícil explicar desde la física estos fenómenos, han cedido lugar a los enfoques sistémicos que ofrecen respuestas más aproximadas a esa realidad compleja.

Al relacionar los sistemas con las organizaciones se ha encontrado las siguientes características organizacionales¹⁶:

- Comportamiento probabilístico y no determinístico. Las organizaciones son sistemas sociales y por tanto son sistemas abiertos afectados por cambios en sus ambientes, denominados variables externas. Poseen variables internas controlables y otras no controlables. Al ser un sistema social está gobernado por el ser humano el cual es complejo y responde a variables que no son totalmente comprensibles. Lo anterior lleva a que las organizaciones no pueden esperar que su accionar sea totalmente previsible y determinístico.

Por otro lado, la organización al ser un sistema social esta influenciada por las variables el entorno que le pueden hacer variar su orientación; así mismo, ésta puede afectar el entorno modificándole aspectos sociales y culturales.

¹⁶ Chiavenato Hidalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Tercera edición. Página 583

- Las organizaciones como partes de una sociedad mayor y constituida por partes menores. Las organizaciones son partes de otras organizaciones de niveles más complejos pero al mismo tiempo están conformadas por partes de menor complejidad.
- Interdependencia de las partes. Las partes constitutivas de la organización se encuentran en constante interdependencia, lo que hace que un cambio en una de ellas afecte a las demás.
- Homeóstasis o estado firme. La organización puede alcanzar un estado firme solamente cuando se presentan dos requisitos: la unidireccionalidad y el progreso. Lo primero se logra en la medida que la organización establece medios que, pese a la variabilidad de sus partes y a su comportamiento probabilístico, permite conservar el mismo fin. Lo segundo se da en la medida que se optimizan los medios y demás partes constitutivas de la organización, mejorando los esfuerzos y eliminando las condiciones de variabilidad.
- Fronteras o límites definidos. Es la línea, física o imaginaria, estática o dinámica, que indica lo que está dentro y lo que está fuera de la organización. Estas líneas pueden cruzarse entre diferentes organizaciones y no por ello pierden rigor. Los límites físicos pueden ser las paredes de la edificación, los límites imaginarios pueden ser los nichos de mercados a los atiende, los límites estáticos pueden ser aquellos que se mantienen en el tiempo de manera inamovibles y los límites dinámicos son aquellos que se mueven en la medida en que la organización se expande físicamente o afecta nuevos sectores sociales en su accionar¹⁷.
- Morfogénesis. Es la capacidad de la organización de modificar su estructura básica, incluida aquí su condición constitucional.

¹⁷ Herrscher Enrique. Pensamiento sistémico. Páginas 58 a 64 presenta de forma didáctica esta característica de límite en las organizaciones.

Katz y Kahn¹⁸ desarrollaron un modelo de organización más amplio y complejo, cuyas principales características son:

- La organización concebida como un sistema abierto. Las organizaciones requieren de insumos, de todo tipo, que transforma en productos diferenciadores para ser entregados al medio, repitiendo este accionar constantemente. Las organizaciones tienden a la desorganización e incluso a la extinción, situación que puede ser corregida al recibir información sobre su desempeño. Finalmente, las organizaciones actúan dentro de unos límites definidos.
- La organización como una clase de sistema social. Las organizaciones consisten en actividades repetitivas y estandarizadas de una cantidad de individuos, complementarias o interdependientes en relación con el resultado común. Para lograr lo anterior, requiere de una renovación continua de energía garantizada por la retroalimentación del resultado.
- Cultura y clima organizacional. “Toda organización crea su propia cultura o clima”. Esto es, gracias a la interacción de sus partes se generan unas variables organizacionales que la diferencian de las demás organizaciones y son transmitidas a los nuevos miembros de la organización.
- Dinámica de sistemas. Las organizaciones para mantenerse crean estructuras de recompensa. Con esto, logran la vinculación de sus miembros y estimulan las actividades requeridas para sobrevivir.
- Concepto de eficacia organizacional. Las organizaciones buscan resultados que entregar de manera eficaz y eficiente.

¹⁸ Chiavenato, Hidalberto. Introducción a la teoría general de la administración. Tercera edición. Página 588 - 594

- Organización como un conjunto de roles. Cada individuo tiene su rol específico y fundamental dentro de la organización.

Como principales ideas de los sistemas se tienen¹⁹:

- Emergencia y jerarquía: emergencia es la resultante de la interacción de los componentes de un nivel inferior; dos o más componentes se relacionan y fruto de esta relación emerge un nuevo sistema. La jerarquía no hace referencia a la condición de mando sino al orden de los niveles de organización o de complejidad de los sistemas.
- Comunicación: es el intercambio de información entre el interior y exterior, así como las relaciones de intercambio de información que se generan entre los componentes del nivel inferior. Esto constituye las interdependencias entre componentes del sistema.
- Control: por la naturaleza de la energía, la materia sufre entropía, entendida como la capacidad de perder organización. En los sistemas vivos, la pérdida de organización se soluciona con procesos de control que reciben la información de retroalimentación e inician actividades de reparación y corrección para obtener un nuevo equilibrio. El equilibrio es dinámico, es decir, nunca es el mismo equilibrio.

¹⁹ Checkland, Peter. Pensamiento de sistemas, práctica de sistemas. Página 93-111

2 ESTUDIO DE COMPLEMENTARIEDAD Y COMPATIBILIDAD

Como acción inicial para establecer la integración del sistema de gestión de calidad bajo el modelo de la serie de normas ISO 9000:2000 (en adelante ISO 9000:2000), con el sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 (en adelante NTCGP 1000), con el modelo estándar de control interno MECI 1000:2005 (en adelante MECI) y con la gestión de riesgos bajo la norma NTC 5254 (en adelante NTC 5254), se procede a efectuar un estudio de complementariedad y compatibilidad entre éstos.

Con la complementariedad se busca identificar si entre los modelos²⁰ objeto de estudio se encuentran aspectos que se enriquezcan mutuamente, presenten el mismo enfoque, o busquen un resultado común.

Con la compatibilidad se busca identificar si entre los aspectos de los modelos objeto de estudio se encuentra coherencia y continuidad en sus orientaciones, así como aspectos que permitan la convivencia mutua de dichos modelos.

El estudio de complementariedad y compatibilidad se realiza desde cinco perspectivas:

- Desde el marco fundamental de cada modelo. En esta perspectiva se compara el marco filosófico desde el cual se estructuró cada modelo, reconoce el fundamento y la orientación con la cual fueron creados y a partir de allí identifica la compatibilidad y complementariedad que se puedan dar entre los modelos.

²⁰ MECI en el documento que lo presenta se define como modelo. NTCGP 1000 e ISO 9000:2000 en los documentos que los presentan se definen como sistemas. Gestión de riesgos en la norma que lo presenta se expresa como proceso. Para evitar confusiones, en este documento se entenderá, que el objeto de estudio son los modelos documentales y que los sistemas emergen una vez dichos modelos son implementados.

- Desde la terminología empleada en los modelos. En esta perspectiva se compara los principales términos que son empleados en los modelos, se estudia su similitud en los términos como tal, el significado dado, el tema con el que se encuentran asociados y el impacto que éstos poseen en los modelos estudiados.
- Desde la responsabilidad que la dirección tiene sobre el modelo. En esta perspectiva se compara el grado de responsabilidad que, en cada modelo, se le asigna al equipo de alta dirección, para así identificar la participación de este nivel organizacional en la implementación de los modelos.
- Desde la estructura de los modelos. En esta perspectiva se identifica la estructura de los modelos y se comparan para determinar si al implementarla se presentan situaciones que permitan su convivencia mutua y/o de qué forma se pueden coadyuvar.
- Desde los requisitos de los modelos. En esta perspectiva se analiza en los diferentes requisitos la naturaleza de éstos, su relación, contribución al mismo propósito y efectos que generan en uno u otro modelo.

El estudio lleva a la comprensión de cada uno de los aspectos en el contexto dentro del cual es presentado para así, al relacionar dicho aspecto con el equivalente en los otros modelos, poder identificar su complementariedad y compatibilidad. De esta manera se asegura que no se pierde el enfoque ni el propósito fundamental bajo el cual se relaciona cada aspecto en el modelo al cual pertenece y se determina su capacidad para que al ser relacionado con otro aspecto permita que un nuevo modelo integrado pueda emerger de allí.

Dicho de otra manera, se busca la viabilidad técnica de que un aspecto de un modelo objeto de estudio, sin perder su rol para el cual fue concebido, responda de forma mancomunada con otro aspecto de otro de los modelos al propósito de un modelo integrado resultante de éstos.

Finalizado este estudio se tiene información pertinente para concluir si la integración de los sistemas es viable o no.

2.1 DESDE LOS MARCOS FUNDAMENTALES

Como punto de partida se considera pertinente iniciar el estudio de complementariedad y compatibilidad desde el reconocimiento del fundamento y de la orientación con la cual fueron creados los diferentes modelos, y a partir de allí determinar las relaciones que puedan existir entre dichos orígenes. Lo anterior se logra mediante el estudio del marco filosófico desde cuatro puntos de vista:

- **Conceptualización.** Se estudian los modelos desde el enfoque dado a cada uno, el significado de ellos y el contexto básico en el cual ha sido enmarcado. De esta forma se asegura tener presente y no perder de vista el concepto rector de estos y por tanto aquel que gobierna a cada uno de los aspectos que lo conforman.
- **Propósito.** Con este punto de vista se estudia los objetivos generales y específicos que cada modelo busca, se identifica finalidades comunes o contribuciones parciales a una finalidad mayor.
- **Principios.** Se analiza los aspectos que cada modelo considera como inamovibles y el significado de ellos.
- **Campo de aplicación.** Se estudia las limitantes con respecto al tipo de organizaciones a las cuales se consideró la aplicabilidad de los modelos.

2.1.1 Conceptualización. Implica el estudio del enfoque, el contexto en el cual fue enmarcado cada modelo y el significado de éstos para así entender lo que se expresa en ellos.

La Ley 87 de 1993 en su artículo 1 define control interno como:

“ . . . el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.”

Control interno se autodefine como “sistema”, el cual busca la adecuación de una entidad para cumplir con los lineamientos constitucionales y legales. Se enmarca dentro del direccionamiento de la entidad, el cual podría ser entendido, según la entidad a la que se dirija, como: mandato constitucional, el plan estratégico, plan de ordenamiento territorial, plan de desarrollo y los correspondientes planes de acción.

En el anterior planteamiento se visualizan dos aspectos que vale la pena resaltar: el primero es la consideración de los lineamientos constitucionales, el segundo es la consideración de sistema.

Con respecto al lineamiento constitucional, éste enmarca la motivación y los acuerdos de convivencia de la comunidad al establecerse en un territorio. La comunidad, el territorio y la entidad son componentes distintos y cuando la entidad realiza la dirección del territorio ésta absorbe al territorio. Además el campo de acción de la entidad es el territorio. A lo anterior se le suma la comunidad como agente vivo dentro del territorio que permite relacionar la entidad con el territorio y se vuelve la razón de ser de la entidad. El territorio y la comunidad son el mercado de la entidad. El propósito constitucional de la entidad es la comunidad en armonía dentro de un territorio definido.

Según lo expresado, toda entidad del Estado cobijada por esta ley debería partir del mandato constitucional para diseñar, implementar y mantener su modelo de control interno.

Con respecto al sistema, éste se comprende como el conjunto de aspectos interrelacionados con un resultado definido. El resultado del sistema de control interno es “. . .*que se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y. . .*”.

Los aspectos del sistema observado son:

“. . . el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación. . . todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos”.

Puede observarse que en una organización nada queda por fuera de este conjunto de aspectos. Cubre toda la entidad en todos sus campos de acción.

Lo anterior indica que control interno es un sistema que busca asegurar la adecuación, de todo el accionar de la entidad, para permitir que la comunidad, foco central del mandato constitucional, se encuentre en armonía dentro de un territorio definido.

Con esta descripción se visualiza el enfoque de establecer el diseño de la entidad a partir del marco constitucional.

Por otro lado, NTCGP 1000 en el Numeral 3.49 se define como:

“Herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades. Está enmarcado en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades.”

NTCGP 1000 se define como herramienta de gestión, no se define como sistema ni como modelo. Como toda herramienta se hace indispensable saber para qué

está diseñada y así poder obtener su máximo beneficio al momento de ser empleada.

Esta herramienta hace parte de la gestión y por tanto sirve para dirigir y para controlar una entidad. Es un instrumento más del directivo para manejar la entidad y puede llegar a expresar, de alguna manera, el estilo de dirección de cada directivo. Su objeto de estudio es la entidad y el servicio que ésta presta para así evaluar su desempeño en función de la calidad y la satisfacción de la sociedad.

Lo anterior implica que entrega como resultado la adecuación organizacional para que la entidad pueda cumplir con su compromiso ante la sociedad, situación que es compartida con MECI, en el cual ambos modelos pretenden diseñar, desarrollar y controlar a la entidad en busca del beneficio social.

Ambos modelos se coadyuvan en el sentido que ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 se centran en la calidad y en la sociedad, y MECI enfatiza en su compromiso constitucional con el cual demanda más rigor y mayor alcance, por tanto mayor responsabilidad, en la actuación de la entidad.

Gestión de calidad ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 parten de un direccionamiento dado expresado en planes estratégicos y de desarrollo, pero son tímidos con respecto al marco constitucional. Se espera que éste se encuentre relacionado de manera inmersa en los planes de desarrollo. Es así como un lector desprevenido podría no verlo relacionado. MECI es enfático en esta condición constitucional, sentido que los hace complementario con gestión de calidad.

Con relación a gestión del riesgo, la norma NTC 5254 indica en el prólogo:

“ . . . Es un proceso iterativo que consta de etapas que, cuando se realizan en secuencia, permite la mejora continua en la toma de decisiones y facilita la mejora continua del desempeño.”

Esta norma hace referencia directa a un proceso que impacta en la toma de decisiones y en el desempeño. Busca la mejora continua de la organización por medio de la entrega de información que soporte la toma de decisiones del personal de la organización.

Es un proceso genérico de aplicabilidad en cualquier nivel organizacional y no lo limita ni restringe; por lo tanto en armonía con los modelos anteriores puede apalancarles sus procesos gerenciales y de control para mejorar la información pertinente hacia el diseño y control organizacional requerido para atender sus mandatos constitucionales, sociales y de calidad.

En conclusión, desde la naturaleza filosófica que dio origen a estos modelos se percibe total compatibilidad y se complementan para buscar los fines constitucionales, enfatizar en la demanda de la sociedad y procurar la mejora continua de las entidades.

2.1.2 Propósito. Estudia los objetivos generales y específicos que cada modelo busca, se identifica las finalidades comunes o contribuciones parciales a una finalidad mayor.

MECI, en el Artículo 1.1 establece como propósito:

“El Modelo Estándar de Control Interno que se establece para las entidades del Estado proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

Este Modelo se ha formulado con el propósito de que las entidades del Estado obligadas puedan mejorar su desempeño institucional mediante el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.”

Y en el capítulo 2 indica:

“ . . .permite establecer las acciones, las políticas, los métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de la entidad pública.”

Se evidencian dos propósitos: el primero, hace referencia al cumplimiento de los objetivos institucionales y constitucionales, situación identificada desde el estudio del marco conceptual; el segundo, hace referencia al mejoramiento del desempeño institucional, situación que también se había deducido desde el estudio anterior.

En MECI no se hace el control, lo que ofrece es una estructura para dicho control; es decir, es un modelo no para realizar el control sino para el diseño de la estructura del control requerido.

NTCGP 1000 en el numeral 1.1 indica:

“ . . . y tiene como propósito mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes.”

Y en el numeral 2.1:

“ . . .permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades.”

Es evidente el propósito de mejorar el desempeño y la capacidad de las entidades. Cuando hace referencia a las expectativas, trasciende la necesidad y va más allá de una situación presente para ubicarse bajo un pensamiento proactivo ante el impacto de su actuación.

Su objeto de trabajo es la entidad pero con foco en el cliente comunidad, no en el concepto macro de Estado. Mira un aspecto del Estado, la comunidad. No mira directamente a los otros aspectos del Estado. MECI si mira al Estado, antepone y se referencia a la Constitución y por tanto a la finalidad de las entidades.

ISO 9000:2000 en el numeral 0.1 indica:

“La Norma ISO 9001 especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que le sean de aplicación y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente“

La organización se mira hacia adentro pero para darle respuesta al cliente. Debe partir del reconocimiento del cliente, identificar las necesidades de éste y determinar las condiciones que le posibilitarán incrementar su satisfacción. Con lo anterior, debe mirarse a su interior e identificar la estructura requerida para atender las necesidades del cliente, sin perder de vista los requerimientos reglamentarios sobre el producto.

En esta norma todo gira alrededor del cliente y su propósito es darle respuesta satisfactoria. En este sentido, presenta la misma intencionalidad de NTCGP 1000.

NTC 5254 en el numeral 1.2 se presenta para permitir que las empresas logren:

- *“una base más rigurosa y confiable para la toma de decisiones y la planificación.*
- *Mejor identificación de las oportunidades y amenazas.*
- *Ganar valor a partir de la certidumbre y la variabilidad.*
- *Una gestión proactiva y no reactiva.*
- *Asignación y uso más eficiente de los recursos.*
- *Mejorar la gestión de incidentes y la reducción en las pérdidas y el costo del riesgo, incluyendo primas de seguros comerciales.*
- *Mejorar la confianza de las partes involucradas.*
- *Mejorar la conformidad con la legislación pertinente.*
- *Mejor dirección corporativa. “*

En síntesis, busca mejorar la seguridad y la certidumbre en el logro de los objetivos de una organización, proceso o actividad, por lo tanto se puede considerar como un soporte a la dirección de la organización o de cualquier aspecto de ésta.

Su campo de acción fundamental está en la fase de planeación, tiene carácter preventivo y puede ser con respecto a la estrategia, a la táctica o en la práctica.

Requiere de la definición previa de los objetivos de la entidad, no le interesa qué clase de objetivo es ni qué clase de entidad es.

Su presencia, cuando se establece como parte de la cultura, es transversal en toda la organización y para cualquier situación, inmerso desde la fase de planeación. Desde este punto de vista lo hace compatible y complementario al proceso de direccionamiento y control organizacional como elemento coadyuvante al logro de los propósitos organizacionales.

2.1.3 Principios. Analiza los aspectos que cada modelo considera como inamovibles y el significado de ellos.

La ley 87 de 1993 parte de los siguientes principios para el establecimiento del sistema de control interno (ley 87, artículo 1): *“igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, valoración de costos ambientales.”*

Desde el marco constitucional se evidencia cómo estos principios responden a derechos de la comunidad y deberes del servidor público, los cuales son el punto de partida para cualquier actuación presente dentro del Estado.

MECI en el capítulo 1.2 explica cuáles son los principios en los que se basa dicho modelo, a saber:

- Autocontrol

- Autorregulación
- Autogestión

Estos principios son la generación de una cultura de control a partir de si mismo. Parten del interior de la entidad y son para la entidad con impacto hacia el exterior.

Principios de NTCGP 1000 (numeral 1.2)

- *“Enfoque hacia el cliente*
- *Liderazgo*
- *Participación activa de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas.*
- *Enfoque basado en los procesos*
- *Enfoque del sistema para la gestión*
- *Mejora continua*
- *Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones*
- *Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios*
- *Coordinación, cooperación y articulación*
- *Transparencia. “*

ISO 9001:2000 parte de estos mismos principios, excepto los dos últimos.

Estos principios se basan en relaciones. Buscan el desarrollo interno pero a partir de las relaciones con el exterior, cadena proveedor – entidad – cliente – partes interesadas. Denota una relación del tipo demanda – oferta - demanda. Implican una mirada de adentro hacia fuera para el desarrollo interno.

Gestión de riesgos, desde su expresión normativa NTC 5254 no define principios.

Estos tres grupos de principios se orientan desde diferentes enfoques: marco de derechos y deberes constitucionales, desarrollo organizacional, y relaciones internas y externas.

Ninguno de estos principios riñe con el otro, por el contrario se fortalecen mutuamente al apalancar del desarrollo organizacional desde las relaciones con las partes interesadas para así asegurar el mandato constitucional.

2.1.4 Campo de aplicación. Estudia las limitantes con respecto al tipo de organizaciones a las cuales se consideró la aplicabilidad de los modelos.

La ley 87 de 1993 en su artículo 5 establece:

“La presente Ley se aplicará a todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal”

La ley 489 de 1998 por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en su artículo 2 indica:

“La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.”

La ley 872 de 2003 indica:

“Artículo 2º. Entidades y agentes obligados. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector

Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado.

Parágrafo 1º. La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Parágrafo 2º. Las Asambleas y Concejos podrán disponer la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la administración central y descentralizadas de los departamentos y municipios.”

Las anteriores leyes establecen la obligatoriedad de aplicar uno u otro modelo en las respectivas entidades allí definidas. Todas ellas coinciden en la rama ejecutiva del poder público pero no impiden que las entidades no citadas no lo apliquen; por tanto, no tendrá limitantes el que de manera voluntaria, las entidades no relacionadas puedan acogerse a estos modelos de gestión y de control.

Cuando se trabaja desde la obligatoriedad, la atención de los modelos se orienta hacia el ejercicio sancionatorio y reactivo, lo que hace perder el enfoque de proactividad y mejoramiento inmerso en cada modelo.

ISO 9001:2000 en el capítulo 1.2 indica:

“Todos los requisitos de esta Norma Internacional son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo, tamaño y producto suministrado”

Por su condición de ser norma internacional, ISO 9001:2000 no restringe su aplicabilidad. Es lo suficientemente genérica como para que cualquier

organización pueda seguir el modelo de sistema de gestión de calidad que allí se expresa.

NTC 5254 en el numeral 1.1 indica:

“Esta norma proporciona una guía genérica para la gestión de riesgo. Se puede aplicar a una gama muy amplia de actividades, decisiones u operaciones de cualquier empresa pública, privada o comunitaria, a grupos o a individuos. Aunque la norma tiene una aplicabilidad muy amplia, los procesos de gestión de riesgo comúnmente son aplicados por organizaciones o grupos. . .”

Este modelo por tanto, tiene un campo de aplicación totalmente amplio, no limita ni condiciona su aplicación, lo que le permite interactuar con los otros modelos de gestión y control estudiados.

2.1.5 Conclusiones respecto al marco fundamental.

La Constitución Política Colombiana orienta los requerimientos del desempeño de la función pública y soporta: el control interno, el sistema de gestión de calidad en el sector público y la gestión de riesgos; esta última materializa las funciones del sistema de control interno, definidas en la Ley 87 de 1993, en su artículo 2 literal f). *“Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”.*

MECI responsabiliza al servidor público y a la entidad pública al establecer unos principios que se integran para asegurar el cumplimiento de los objetivos que deben estar enmarcados en el logro de los fines del Estado; es decir, busca diseñar una estructura de control sobre la cual operará todo el andamiaje organizacional de la entidad para asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales y de carácter legal, a la vez que pretende mejorar su desempeño institucional.

ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 pretenden el mejoramiento del desempeño y la capacidad de la entidad pública en término de calidad y satisfacción social orientado a las necesidades del cliente, en este caso la demanda de servicios que requiere la comunidad. Puede decirse que ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 parten de las necesidades del cliente, usuario o comunidad y se concentran en la entidad determinando los requerimientos que debe cumplir ésta para satisfacer dichas necesidades.

Lo anterior muestra una diferencia marcada pero complementaria, el cliente final. Para MECI es el Estado, para ISO 9000:2000 es el cliente y para NTCGP 1000 es la comunidad, siendo ésta un elemento del Estado. ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 corren el riesgo de quedasen solo en atender las necesidades, lo que para las entidades del Estado es peligroso pues éste se encuentra constituido, entre otros propósitos, para (artículo 2 de la Constitución Política Colombiana) “. . . *servir a la comunidad, promover la prosperidad general,*. . .” situación diferente a la de atender las necesidades. ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 establecen una relación cliente – entidad – cliente, mientras que MECI se estructura bajo una relación Poder Público – Comunidad - Territorio.

NTC 5254 por su parte se orienta en la organización para prevenir, administrar los riesgos y corregir las desviaciones encontradas, fortaleciendo el concepto de control desde la fase de la planeación en la medida en que se anticipa a la ocurrencia de los hechos y brinda certidumbre en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los principios en que se basa MECI se fundamentan en la autocrítica y en la existencia de una cultura soportada en valores que generen confianza en la comunidad respecto al deber constitucional que tiene la función pública. De esta manera se fortalece la legitimidad del Estado.

Los principios en que se basa ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 se fundamentan en relaciones con el exterior y buscan el desarrollo de la entidad. Consideran un

enfoque de demanda – oferta - demanda. Denotan una mirada de adentro hacia fuera para el desarrollo interno.

NTC 5254 por su lado no tiene definidos principios de manera explícita, aunque en su estudio se detecta que ella se fundamenta en la existencia de una cultura de proactividad, entendida ésta como la prevención, visión integral y toma de decisiones oportunas.

MECI apunta al establecimiento de mecanismos para el control sobre: la estrategia, la gestión y la evaluación; mientras que NTCGP 1000 apunta al establecimiento de mecanismos para la dirección y el control de la entidad. NTC 5254 apunta a fortalecer la planificación, el control y el mejoramiento en la toma de decisiones mediante un mayor grado de certidumbre.

NTC 5254 describe un método lógico y sistemático de gestión de riesgos que consta de una serie de actividades secuenciales cuya actividad siguiente se sirve de la anterior y se realimenta mediante el monitoreo, la revisión, la comunicación y la consulta. Se complementa como sistema organizacional con la consideración de una cultura que contemple los riesgos de manera equivalente a como MECI se fortalece con una cultura que incluya el control y NTCGP 1000 e ISO 9000:2000 se fortalece con una cultura que considere la calidad.

Se concluye así que estos modelos al ser implementados en organizaciones del Estado generan sistemas diferentes, compatibles y complementarios, que comparten aspectos y se acercan en sus objetivos; al ser integrados muestran un foco común lo que puede generar un sistema de orden mayor. El nuevo sistema fortalece la legitimidad del Estado para lo cual se basa en la obtención de resultados con eficiencia, eficacia y efectividad a través del enfoque, control y mejoramiento del desempeño de las entidades del Estado.

En cuanto a su aplicación, ISO 9000:2000 es de aplicación en cualquier organización, MECI y NTCGP 1000 son aplicables a las entidades públicas de

manera genérica, solo que ésta última por aspectos legales²¹ se ha restringido su aplicación. Por su parte gestión de riesgos, como componente del subsistema estratégico de MECI, es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado.

ISO 9000:2000 es un modelo de gestión organizacional centrado en el cliente; NTCGP 1000 es un modelo de gestión entrado en la comunidad. MECI es un modelo de control de toda la estructura organizacional; NTC 5254 fortalece la gestión y el control de la organización por la posibilidad de contribuir a la mejora continua de su desempeño y la certidumbre en la toma de decisiones. Aunque cabe anotar que gestión de riesgos dentro del modelo MECI, apunta a dar cumplimiento a uno de los objetivos del control interno como es la protección de los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten, pero en realidad su aplicación no se enfoca solo a la protección de unos recursos sino al logro de un mejor grado de certidumbre en el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Puede concluirse que estos modelos apuntan al logro de los objetivos de la organización y por ende al mejoramiento continuo. MECI como modelo de control organizacional interno que abarca el desempeño de toda la organización busca el aseguramiento del cumplimiento de los objetivos y el mejoramiento continuo; NTC 5254 contribuye a la toma de decisiones estratégicas, tácticas y prácticas para la mejora continua; ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 apuntan al mejoramiento del desempeño en términos de cómo hacer mejor las cosas para cumplir las necesidades y expectativas del cliente, que en una entidad pública se enmarca dentro de la satisfacción social.

²¹ La ley 87 de 2003 en su artículo 2 especifica en qué entidades es de obligatorio cumplimiento el desarrollo y funcionamiento de un sistema de gestión de calidad, y en cuales se deja a voluntad de las Asambleas o Concejos.

Lo anterior permite concluir que, desde el punto de vista fundamental, además de la compatibilidad y complementariedad de los modelos, no se presentan contradicciones ni incompatibilidades.

2.2 DESDE LA TERMINOLOGÍA

En esta sección se presenta el comparativo y su respectiva evaluación de los principales términos que podrían presentar complementariedad y compatibilidad de significados o de aplicabilidad.

Los términos aquí tratados se seleccionaron desde la perspectiva de igualdad de términos, similitud en significados, temática relacionada y/o impacto en los propósitos de los sistemas estudiados.

Se ha estructurado por temas relacionados en razón que en uno u otro modelo puede tener el mismo significado pero distinto significado.

2.2.1 Términos relativos al mejoramiento. Se considera todo aquello que implique un desarrollo o crecimiento en la organización, sea en el orden operativo como en el estratégico.

Componente planes de mejoramiento (MECI 1000:2005, Capítulo 4, numeral 3.3)

“Conjunto de elementos de control, que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones, que se generan como consecuencia de los procesos de autoevaluación, de evaluación independiente y en las observaciones formales provenientes de los Órganos de Control.”

MECI define dentro del componente planes de mejoramiento los distintos niveles para la determinación de los planes, desde el servidor público, la institución y los planes de mejoramiento por procesos. De estos planes de mejoramiento pueden surgir acciones de mejoramiento de carácter preventivo y correctivo, así como el establecimiento de controles que se pueden determinar desde la gestión de riesgos.

De la misma forma, MECI considera los planes de mejoramiento desde las perspectivas: estratégica, en el cual priman los planes de mejoramiento institucional que proyectan el desarrollo y el crecimiento de la organización con orientación al cumplimiento del rol constitucional y estratégico; táctica, se concentran en los planes preventivos expresados por los responsables de los procesos que buscan mejorar el desempeño de los procesos y evaluar la presencia de riesgos operacionales para definir las acciones de control requeridas hacia ellos; y práctica, prevalecen los planes correctivos expresados por cada uno de los servidores públicos desde su saber hacer, que corregirán las desviaciones encontradas en la entidad y fomentan el autocontrol.

Lo anterior se complementa con lo definido en ISO 9000:2000 y NTCGP para la mejora continua e involucra lo que estas mismas normas consideran como acción preventiva y acción correctiva.

Mejora continua (NTCGP 1000:2004, numeral 3.31)

“Acción permanente realizada con el fin de aumentar la capacidad para cumplir los requisitos y optimizar el desempeño.”

Mejora continua (ISO 9000:2000, numeral 3.2.13)

“Actividad recurrente para aumentar la capacidad para cumplir los requisitos”

Acción preventiva (NTCGP 1000:2004, numeral 3.2)

“Conjunto de acciones tomadas para eliminar la(s) causa(s) de una no conformidad potencial u otra situación potencialmente indeseable”

Acción preventiva (ISO 9000:2000, numeral 3.6.4)

“Acción tomada para eliminar la causa e una no conformidad potencial u otra situación potencialmente indeseable.”

Acción correctiva (NTCGP 1000:2004, numeral 3.1)

“Conjunto de acciones tomadas para eliminar la(s) causa(s) de una no conformidad detectada u otra situación indeseable”

Acción correctiva (ISO 9000:2000, numeral 3.6.5)

“Acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad detectada u otra situación indeseable”

Con respecto a gestión de riesgos, se relacionan en lo que tiene que ver con el tratamiento del riesgo, a partir del cual se toman las decisiones que fortalezcan las potencialidades o contengan las situaciones negativas. De estas podrán entonces salir acciones de mejora, preventivas o correctivas, en sus distintos niveles estratégicos, tácticos o prácticos.

Tratamiento del riesgo (NTC 5254 numeral 1.3.26)

“Proceso de selección e implementación de medidas para modificar el riesgo”

NOTA 1 El término “tratamiento del riesgo” en ocasiones se utiliza para las medidas en sí.

NOTA 2 Las medidas para el tratamiento del riesgo pueden incluir evitar, modificar, compartir o retener el riesgo.”

Evitar el riesgo (NTC 5254, numeral 1.3.16)

“Decisión de no involucrarse en o retirarse de una situación de riesgo.”

Reducción del riesgo (NTC 5254, numeral 1.3.23)

“Acciones que se toman para disminuir la posibilidad, las consecuencias negativas o ambas, asociadas con un riesgo”

Compartir el riesgo (NTC 5254, numeral 1.3.25)

“Compartir con otra de las partes el peso de la pérdida o del beneficio de la ganancia proveniente de un riesgo particular.”

Retención del riesgo (NTC 5254, numeral 1.3.24)

“Aceptación del peso de la pérdida o del beneficio de la ganancia proveniente de un riesgo particular”

2.2.2 Términos relativos a la evaluación. Incluye los términos empleados en las normas que reflejan la condición de medición, seguimiento, control y evaluación y que lleven a la toma de decisiones de mejora.

Auditoria Interna (MECI, numeral 3.2.2)

“Elemento de Control, que permite realizar un examen sistemático, objetivo e independiente de los procesos, actividades, operaciones y resultados de una Entidad Pública.

Así mismo, permite emitir juicios basados en evidencias sobre los aspectos más importantes de la gestión, los resultados obtenidos y la satisfacción de los diferentes grupos de interés.”

Auditoria Interna (NTCGP 1000:2004, numeral 3.6)

“Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias que, al evaluarse de manera objetiva, permiten determinar la extensión en que se cumplen los criterios definidos para la auditoría interna.

NOTA Las evidencias consisten en registros, declaraciones de hechos o cualquier otra información que sea pertinente para los criterios de auditoría, y que sea verificable”

Auditoría (ISO 9000:2000, numeral 3.9.1)

“Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetivas con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría”

Para gestión de riesgos no se define un término igual al de auditoría, se puede asemejar al concepto de monitorear en la medida que cumple algunas de las funciones básicas de la auditoría (evaluación, objetividad), sin llegar a ser términos equivalentes.

Monitorear (NTC 5254, numeral 1.3.9)

“Verificar, supervisar, observar críticamente o medir regularmente el progreso de una actividad, una acción o un sistema para identificar los cambios en el nivel de desempeño requerido o esperado.”

Estos conceptos, de los cuales dos poseen el mismo nombre, entregan información respecto al desempeño de la gestión, el control o el aspecto observado. Dicha información tendrá fines de mejoramiento y apoya los mecanismos de realimentación.

El término de monitorear se diferencia en que no se especifica si es una actividad independiente y además presenta un propósito definido el cual es la identificación de cambios en el nivel de desempeño. Las auditorías trascienden de este espacio cubriendo la organización en todos sus aspectos.

Las acciones derivadas del significado de estos conceptos relativos a la evaluación, se complementan y no presentan incompatibilidades o situaciones que exijan su accionar en espacios diferentes, a excepción de lo particular que tenga el monitoreo.

2.2.3 Términos relativos a calidad. Busca relacionar los términos que cada modelo emplea para referirse al concepto de calidad.

Calidad (NTCGP 1000:2004 numeral 3.8. ISO 9000:2000 numeral 3.1.1)

“Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”

MECI no considera el término calidad, situación que puede entenderse en razón que MECI se relaciona con la finalidad del Estado, los lineamientos constitucionales y el marco legal vigente, aspectos de control interno que no tienen otra opción que ser atendidos y para ello se estructura cada entidad.

NTC 5254 no considera este término dado que es un proceso para determinar la certidumbre en el logro de los objetivos de la entidad o aspecto estudiado y no presenta requisitos como tal frente al desempeño de la organización, entendiéndose mas como una labor de método que de resultado.

ISO 9000:2000 y NTCGP 1000:2004 están enfocados al producto entregado por la organización el cual será recibido por una comunidad quien determinará finalmente si atendió o no sus necesidades, expectativas y requisitos al respecto.

2.2.4 Términos relativos a cliente – entidad. Consolida y analiza los términos que hacen referencia al cliente, a la comunidad, a la entidad y demás partes interesadas en el resultado de una organización.

MECI no contempla conceptos relacionados con el cliente o a la entidad dentro de su estructura conceptual o de contenido, pero al requerir un manual o código de ética²², hace referencia indirecta a las partes interesadas de la entidad; no se detiene en profundizar en el cliente, situación que es coherente con lo visto en cuanto a calidad. Su enfoque no es el cliente sino la comunidad y en su visión amplia el Estado.

²² MECI, en el componente ambiente de control establece unos elementos, dentro de los que se tiene el elemento de acuerdos, compromisos y protocolos éticos. Para este elemento las entidades establecen un manual de ética que los servidores públicos deben cumplir para con la comunidad y para atender la finalidad constitucional de la entidad.

NTCGP 1000:2004 define una serie de términos relacionados con el cliente y con la entidad, así:

Cliente (NTCGP 1000:2004 numeral 3.10)

“Organización, entidad o persona que recibe un producto y/o servicio.

NOTA 1 Para efectos de esta norma, y de conformidad con la Ley 872 de 2003, el término cliente incluye a los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

NOTA 2 El cliente puede ser interno o externo a la entidad”

Parte interesada (NTCGP 1000:2004 numeral 3.35)

“Organización, persona o grupo que tenga un interés en el desempeño de una entidad

EJEMPLO Clientes, servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas de una entidad, proveedores, sindicatos, socios o accionistas, entidades de control, veedurías ciudadanas o la sociedad en general”

Entidades (NTCGP 1000:2004, numeral 2.23)

“Entes de la Rama Ejecutiva del Poder público y otros prestadores de servicios cubiertos bajo la Ley 872 de 2003. . . “

Cliente (ISO 9000:2000 numeral 3.3.5)

“Organización o persona que recibe un producto”

Lo anterior indica que el cliente es integral de las partes interesadas y al tener ésta interés en el desempeño de una entidad, se puede llegar a que la comunidad es una de las partes interesadas. Dentro de las partes interesadas el cliente es el que recibe un producto (bien o servicio), también puede entenderse que la comunidad al recibir de la entidad un producto se convierte en cliente.

Al volver a MECI, allí no se define el término de cliente, pero si hace referencia al término de comunidad; el cual, a la luz de NTCGP y de ISO se entiende que tienen el mismo significado.

Con respecto a NTC 5254, éste define el término partes involucradas como:

Partes involucradas (NTC 5254 numeral 1.3.27)

“Personas u organizaciones que pueden afectar, verse afectadas o percibirse como afectadas por una decisión, una actividad o un riesgo

NOTA El término “parte involucrada” también puede incluir a las “partes interesadas”, tal como lo definen en las normas NTC-ISO 14050 y NTC-ISO 14004”

Parte interesada (NTC-ISO 14004, numeral 3.15)

“Individuo o grupo involucrado o afectado por el desempeño ambiental de una organización”

De esta forma se concluye que para los modelos objeto de estudio, estos términos relacionados con el cliente tienen un significado común que es la comunidad.

2.3 DESDE LA RESPONSABILIDAD DE LA ALTA DIRECCIÓN

MECI en el capítulo 5.1 indica el compromiso que debe tener la dirección de la entidad:

“La alta dirección debe asegurarse de que los diferentes niveles de responsabilidad y autoridad en materia de Control Interno, están definidos y comunicados dentro de la Entidad”

La Ley 87 de 1993 en el artículo 8, evaluación y control de gestión en las organizaciones, compromete al representante legal en el control interno, así:

“Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional.”

La Ley 872, Artículo 2, parágrafo 1 asigna la responsabilidad de la gestión en la máxima autoridad de la entidad, así:

“La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. . .”

La norma NTCGP 1000 en el capítulo 5.1 establece como requisito para la dirección, con relación a su responsabilidad para con el sistema:

“La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia, eficiencia y efectividad, mediante:

- a) *La comunicación a los servidores públicos y/o particulares que ejerzan funciones públicas de la entidad acerca de la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales.*
- b) *la determinación de la política de la calidad,*
- c) *la seguridad de que se establecen los objetivos de la calidad,*
- d) *la realización de las revisiones por la dirección, y*
- e) *el aseguramiento de la disponibilidad de recursos.”*

La norma ISO 9001:2000 en el capítulo 5.1 establece como requisito la responsabilidad de la dirección, así:

“La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia”

Estas dos últimas normas, en los numerales del 5.2 al 5.6 reiteran continuamente la responsabilidad de la dirección para con el modelo de sistema de gestión de calidad, a lo que establece los respectivos requisitos.

NTC 5254 en el numeral 4.3.2 asigna a la alta dirección de las organizaciones la responsabilidad de la gestión: *“Es importante que la alta dirección esté consciente y se comprometa con la gestión de riesgos. . . ”*, mas adelante en el numeral 4.3.3 establece que *“La junta de la organización o su parte ejecutiva debería definir y documentar su política para con la gestión de riesgo,. . . ”* y finalmente en el numeral 4.3.4 indica: *“Los directores y los altos ejecutivos son los máximos responsables de la gestión de riesgo en la organización.”*

Se observa como cada uno de estos modelos responsabiliza a la alta dirección o máxima autoridad de la entidad de su adecuado diseño, desarrollo, implementación, mantenimiento y mejora. Lo anterior indica que no se trata solo de una decisión gerencial sino también de una expresión de liderazgo y motivación para todas las partes interesadas en la contribución del éxito de las organizaciones.

Los modelos objeto de estudio están bajo la responsabilidad del máximo directivo y para ello debe comprometer a la alta dirección, con el apoyo y compromiso para su implementación y funcionamiento. Tanto para MECI como para ISO 9000:2000 y NTCGP 1000, este compromiso de la alta dirección debe quedar documentado y formalizado, y aunque la norma NTC 5254 no lo plantea taxativamente, si lo expresa en el numeral 4.3.2 cuando sugiere que para asegurar el apoyo de la alta dirección, se debe obtener el compromiso de todos los altos directivos.

Los modelos plantean que el máximo directivo tenga un representante en quién delegar la coordinación para la puesta en marcha y normal funcionamiento; al respecto MECI, ISO 9000:2000 y NTCGP 1000, lo expresan puntualmente y NTC 5254, lo plantea como una de las medidas para asegurar el apoyo de la alta dirección.

En cuanto a políticas, ISO 9000:2000, NTCGP 1000 y NTC 5254 responsabilizan a la alta dirección con la definición, establecimiento, documentación y comunicación de una política de calidad y una política de gestión del riesgo, mientras que MECI no define como tal el establecimiento de una política para el control, pero si define unos principios sobre los cuales se fundamenta y de los que se podría desprender una política de control. En su lugar, establece de manera explícita una cultura de control a través de la cual se desarrolla el modelo de control.

Estos modelos exigen actividades de planificación, asignación de responsabilidades, y aseguramiento de la disponibilidad de recursos, para hacer efectiva su implementación y mantenimiento, exigencias que recaen sobre la alta dirección.

MECI en su numeral 6, define que la fase de implementación comienza por la etapa de planeación al diseño e implementación y en el numeral 6.1 plantea las formalidades y directrices que se deben tener en cuenta antes de iniciar la fase de implementación.

Por su parte ISO 9000:2000 y NTCGP 1000 definen cada una en su numeral 5.4 la etapa de planificación en donde exige a la entidad la definición de objetivos enmarcados en una política de calidad y los requisitos del producto o servicio; así mismo definen una actividad de planificación del sistema de gestión de la calidad que debe apuntar al cumplimiento de los requisitos del modelo; a diferencia de MECI, que no exige la definición de objetivos de control.

La norma NTC 5254 contempla en el numeral 4.3.1 el desarrollo de planes de gestión de riesgo para explicitar la manera de conducir la gestión del riesgo y cuyo plan debe estar inmerso en los demás planes estratégicos y del negocio, como en los procesos de la organización, pero no define como tal, un plan de diseño e implementación de la gestión del riesgo ni la definición de objetivos que podrían desprenderse de la política de gestión del riesgo y ser desarrollados a través de cada una de las actividades del proceso.

2.4 DESDE LA ESTRUCTURA DE LOS MODELOS

El Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Estado, se genera tomando como base el artículo 1º de la Ley 87 de 1993, el cual se encuentra compuesto por una serie de subsistemas, componentes y elementos de control, establecidos en la Figura 1, ilustrando de esta manera los vínculos existentes entre cada uno de ellos.

El modelo expresa que el sistema de control es la resultante de la interacción de tres subsistemas, a saber: control estratégico, control de gestión y control de evaluación. El primero hace referencia al entorno y a la oportunidad que tiene la entidad de estar en dicho entorno, para lo cual se deberá estructurar desde su enfoque estratégico y cultura organizacional hasta la determinación de la certidumbre de sus decisiones. El segundo hace referencia a la operatividad de la entidad con la definición de métodos e interacciones internas y externas de la entidad. El tercero hace referencia al seguimiento, medición, evaluación y toma de decisiones para la mejora de la entidad.

MECI como modelo está desarrollado en 6 numerales, inicia definiendo su parte introductoria, sus objetivos general y específicos, luego define la estructura del control, posteriormente establece la conceptualización de cada una de las partes del modelo, asigna los roles y responsabilidades y termina con la etapa de implementación que contiene la planeación al diseño e implementación, la evaluación a la implementación y la definición de las normas que regulan el control.

Figura 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno – MECI 1000:2005

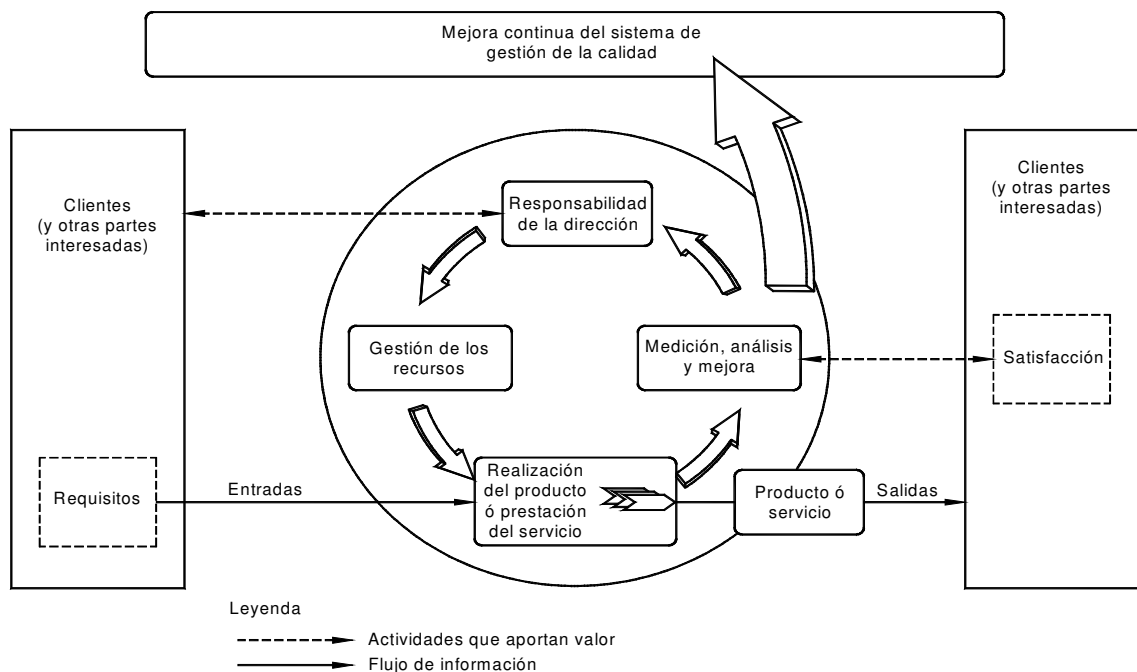


Fuente. Anexo técnico al decreto 1599 de mayo 20 de 2005

Las normas ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 describen los requisitos para la implementación del modelo de gestión de calidad, definidos en 8 numerales, cuya parte introductoria es similar a la de MECI, con las generalidades, los principios y la complementariedad con otros sistemas entre ellos el de control interno y el desarrollo administrativo. A diferencia de MECI que define una estructura basada en componentes interrelacionados, éstas definen un conjunto de requisitos desde la estructura de proceso (entrada - transformación - salida) cuya transformación se realiza bajo el esquema de mejora continua del ciclo de planear – hacer – verificar – ajustar (PHVA). Ver figura 2.

Dentro del planear se encuentra la responsabilidad de la dirección y la gestión de recursos; dentro del hacer se encuentra la realización del producto o prestación del servicio; dentro del verificar se encuentra la medición, análisis y mejora; y dentro del ajustar se encuentra la mejora continua del sistema.

Figura 2. Sistema de gestión de calidad²³ de la gestión pública - NTCGP 1000:2004



Fuente. Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004

El modelo de gestión de riesgo expresado bajo la norma NTC 5254 se describe igualmente bajo el esquema de procesos tal como se presenta en la Figura 3, pero asumida como una cadena de actividades secuenciales; es decir, tiene una

²³ Este esquema presentado por la norma NTCGP 1000:2004 como estructura del sistema de gestión está soportado en el esquema de gestión de calidad de la serie de normas ISO 9000:2000.

entrada que es la información del contexto suministrada por medio de mecanismos de comunicación y consulta que es entregada a una serie de actividades que la transforman en certidumbre para lograr los objetivos buscados.

Figura 3. Estructura de la gestión de riesgos - NTC 5254



Fuente. Elaboración propia

Los modelos estudiados presentan cada uno una estructura diferente: MECI, un sistema con niveles de complejidad diferentes para componentes y elementos; las normas ISO 9000:2000 y NTCGP 1000, utilizan el proceso y el ciclo de mejora continua; la norma de gestión de riesgos, también utiliza el proceso pero entendido

como una secuencia de actividades. Dichas estructuras pueden relacionarse de la siguiente manera:

- MECI con su estructura de control a la estrategia, la gestión y la evaluación, tiene un alcance más amplio, ya que toda la organización puede apoyarse en él como elemento de control que asegure el cumplimiento de sus objetivos y el mejoramiento de su desempeño. Tiene un referente primario que es el marco constitucional, por ello no se enfoca directamente en el cliente sino en la entidad que debe responder al cumplimiento de los fines del Estado, que a su vez se enfoca en el servicio a la comunidad.

Los componentes y elementos de MECI también pueden contemplarse dentro del ciclo PHVA, al operar este ciclo se comporta como un sistema que se retroalimenta en la medida en que los planes de mejoramiento con los que culmina el subsistema de evaluación, se incorporen al direccionamiento estratégico y se lleven a la acción en la gestión de los recursos y procesos, como acciones de mejora a la gestión²⁴.

Un aspecto a destacar de MECI que lo diferencia de los demás modelos, es la inclusión de un componente específico para la gestión de riesgos, en el control estratégico.

- La norma NTCGP 1000 proporciona una herramienta de gestión para prestar un servicio con calidad, que logre la satisfacción social. Se concentra en los requisitos básicos de la norma ISO 9001:2000, como son: la responsabilidad de la dirección, la gestión de los recursos, la realización del producto o servicio y la medición, análisis y mejora; además, se complementa en sus bases con el modelo de sistema de gestión de calidad presentado por la serie de normas ISO 9000:2000 al establecer los términos fundamentales en los demás

²⁴ EL Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP – desarrolló una guía de armonización entre MECI y NTCGP 1000 en la cual se muestra la estructura de MECI bajo el ciclo PHVA.

requisitos, como los requisitos generales del sistema, la terminología, su objeto y campo de aplicación, y un marco general como los principios y la compatibilidad con otros sistemas.

Su estructura conlleva a un modelo de gestión por procesos, en el cual se concibe la organización como un proceso que se debe gestionar para asegurar la calidad en términos de satisfacción social del cliente, en este caso la comunidad, que demanda bienes y servicios ante la entidad pública.

- Por su parte la gestión de riesgos bajo la norma NTC 5254, en su estructura básica se define como un proceso de gestión del riesgo y a su vez define este proceso en su numeral 1.3.21, como una *“aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas de gestión a las labores de comunicar, establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y revisar el riesgo”*. También define en su numeral 1.3.22 el sistema para la gestión de riesgo, como un *“conjunto de elementos del sistema de gestión de una organización involucrados en la gestión del riesgo”*. Podría entenderse entonces que el proceso de gestión de riesgo opera dentro de un subsistema de gestión de riesgo, el cual hace parte de un sistema de gestión organizacional.

Reforzando lo anterior, cabe anotar que si se mira la gestión de riesgos dentro de MECI, éste la define como un componente que es parte del subsistema de control a la estrategia.

La gestión de riesgos NTC 5254, como norma técnica comprende, al igual que MECI, ISO 9001:2000 y NTCGP 1000, las generalidades, el alcance y el campo de aplicación. En gestión de riesgos, el campo de aplicación, por ser general no define un campo específico de entidades a las que aplique ni mucho menos su obligatoriedad, se entiende la gestión de riesgos como componente obligatorio para las entidades públicas a las que aplica la Ley 87 de 1993 al estar incluido dentro de MECI.

Posteriormente, en la descripción normativa se contempla una visión general del proceso de gestión del riesgo para expresar cada una de las actividades en forma genérica y definir los requisitos que deben seguirse en cada una de las actividades del proceso.

Al igual que MECI, la norma NTC 5254 en su numeral 4, define el establecimiento de la gestión del riesgo. En ella establece la definición de lineamientos estratégicos, una evaluación de las necesidades y prácticas existentes, un diagnóstico y análisis de la situación actual, similar al inicio de la implementación de cada uno de los elementos de MECI; también define una etapa de planeación al igual que los otros modelos de gestión estudiados.

2.5 DESDE LOS REQUISITOS DE LOS MODELOS

Esta parte del estudio de complementariedad y compatibilidad de modelos analiza en los diferentes requisitos la naturaleza de éstos, su relación, contribución al mismo propósito y efectos que generan en uno u otro modelo. Se estructura desde requisitos relacionados por igualdad, similitud de conceptos, o equivalencia de propósitos buscados. Esto se logra mediante la correlación de los requisitos que se encuentran asociados con: el enfoque de la entidad, la cultura de la organización, las actividades de control a la operación, la participación de la comunidad, y la evaluación y mejora de la organización.

2.5.1 Con relación al enfoque de la entidad.

- Direccionamiento estratégico (MECI capítulo 3.1.2)

En el subsistema de control estratégico existe un componente donde se establece el marco de referencia que orienta la entidad hacia el cumplimiento de los

propósitos constitucionales, visión y misión de la entidad, y logro de los objetivos globales o corporativos. Para ello se encarga de revisar y definir la plataforma estratégica de la organización, con lo que entrega un diagnóstico estratégico, un mapa estratégico de donde se desprenden los planes y programas y proyectos de la entidad, el modelo de operación para la ejecución de dichos planes y programas. Todo lo anterior de tal forma que asegure una gestión efectiva y una estructura organizacional flexible y eficiente de la entidad.

En cuanto al modelo de operación, MECI establece como requisito en el numeral 3.1.2.2 un modelo de operación por procesos que permite conformar el estándar organizacional que soporta el quehacer de la entidad pública, armonizado con la visión y misión institucional. La orientación hacia una organización por procesos permite el reconocimiento de cliente interno y proveedor interno que al relacionarse aseguran una gestión eficiente y eficaz de la entidad pública.

Este elemento de modelo de operación no contempla como requisito la definición o revisión de los principios corporativos de la organización. En el componente relacionado con el ambiente de control se definen los valores, pero no los principios ni las estrategias institucionales, a sabiendas de que los principios hacen parte del direccionamiento estratégico y a su vez son la base para la definición de valores.

En la Ley 87 de 1993 se define los principios y en MECI se establecen los fundamentos del control interno, pero en ninguno de ellos se requiere la definición de los principios de la entidad ni se contempla como requisito la definición de las políticas, que surgen de la definición de los principios y valores.

El direccionamiento de MECI se realiza enfocado en el Estado como un todo, el cual incluye la comunidad.

- Planificación del sistema de gestión de calidad (ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 numeral 5.4 de ambas normas).

En estas normas se establece que la responsabilidad de la planeación del sistema de gestión de la calidad, recae en la dirección.

Como sistema de gestión de la calidad, se parte de que la entidad tenga definida su planificación. Lo que se contempla en estas normas como requisito es la planeación del sistema de gestión de la calidad, la cual forma parte de la planeación de la entidad centrada en la satisfacción social del cliente o partes interesadas. El enfoque del direccionamiento es el cliente, en este caso, la comunidad, a diferencia de MECI que lo hace respecto al Estado.

Al igual que en MECI, se parte de los propósitos generales de la entidad pero no se revisa, valida ni cuestiona la pertinencia de la estrategia de la entidad. Tampoco se invita a realizar la revisión como parte fundamental de la gestión ni del control; es decir, se podría tener un sistema de gestión y de control atendiendo la totalidad de los requisitos establecidos por los modelos y acorde con la misión, plan de desarrollo, planes sectoriales, planes de desarrollo administrativo, planes estratégicos y control interno, con el riesgo que éstos no sean pertinentes.

Los modelos de sistema de gestión de calidad y de sistema de control interno coinciden en establecer como requisito general la identificación de los procesos que le permiten a la entidad cumplir la misión asignada.

- Planificación de la gestión del riesgo NTC 5254 numerales 3.2 y 4.3

Al igual que el sistema de gestión de calidad y el sistema de control interno, la gestión de riesgo establece la planificación, en este caso, del desarrollo de la gestión del riesgo, pero no contempla la revisión o el repensar del direccionamiento estratégico de la entidad.

En el proceso de gestión del riesgo se contempla el establecimiento del contexto estratégico en el cual se debe desarrollar la gestión del riesgo. En el numeral 3.2 se establece el requisito de identificar y comprender el ambiente interno y externo

de la organización y se recomienda el empleo de un análisis bajo el esquema de matriz DOFA, los cuales se pueden relacionar con las actividades del elemento planes y programas de MECI, donde se analiza el contexto interno y externo.

Debido a que gestión del riesgo tiene lugar en el contexto de las metas, objetivos y políticas de la organización, los resultados de la planificación de los sistemas de gestión de la calidad y control interno, sirven de contexto para definir el marco en el cual se desarrolla el sistema de la gestión del riesgo. El resultado de gestión de riesgo estratégico sirve a la vez de elemento que valida la planificación de los sistemas de gestión de calidad y de control interno.

Gestión de riesgos se complementa con los anteriores sistemas en que la planificación se basa en los procesos de la organización, lo que implica la identificación, el análisis y el tratamiento de los riesgos inherentes a los objetivos de los procesos, que a su vez están alineados con los objetivos de la organización.

Por otro lado, la gestión de riesgos se sirve del ambiente de control que se requiere en MECI, ya que los acuerdos, compromisos o protocolos éticos, las políticas y prácticas de desarrollo del talento humano y el estilo de dirección, previenen los riesgos que pueden generarse en comportamientos de los servidores públicos contrarios a la ética institucional.

Finalmente, la gestión de riesgos fortalece el pensamiento proactivo y preventivo de la dirección para así convertirse en una ayuda gerencial para la definición del enfoque y del direccionamiento estratégico de la entidad y para la planificación del sistema de gestión y control de la misma.

2.5.2 Con relación a la cultura

- Ambiente de control (MECI capítulo 3.1.1)

MECI, por ser un modelo de control, considera como primera medida, establecer un contexto favorable al control, queriendo intervenir el marco de conducta de los servidores públicos, el desarrollo de las capacidades del talento humano y el estilo gerencial establecido por la alta dirección, que afecta directamente el sistema de control de la organización.

En cuanto al desarrollo del talento humano, se preocupa por la identificación de la situación actual, por la definición de criterios y por establecer un proceso de administración y de gestión del talento humano.

En cuanto al estilo de dirección, no se preocupa por revisar el estilo de la alta dirección, sino por establecer una serie de requisitos y responsabilidades, en cabeza de la alta dirección.

Este modelo de control, en su expresión documentada de requisitos, inicia con la definición de un ambiente propicio para el control, lo cual es comprensible después de haber conocido todos los requisitos y circunstancias que se deben tener en cuenta para establecer el control. En la práctica, cuando se inicia la implementación de manera rigurosa con los numerales, este tema de ambiente de control no es comprendido sino después de encontrar justificación en los demás requisitos.

- Talento humano (ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 ambas normas en el numeral 6.2)

En estas normas no se contempla como requisito el establecer explícitamente un ambiente favorable al control o a la gestión de la calidad. Lo que se establece es un lineamiento estratégico relacionado con el compromiso de la alta dirección, por medio de unos requisitos de comunicar e introyectar, en los servidores, la importancia de la satisfacción del cliente y de los compromisos legales.

El sistema de gestión de calidad establece como requisito que la competencia del personal sea definida con base en la formación, educación, habilidades y experiencia apropiadas, conforme a las exigencias de la calidad del producto o servicio.

En MECI se define en el marco ético de la organización lo que podría asimilarse en la norma ISO 9001:2000 y en particular en NTCGP 1000 numeral 6.2.2 competencia, toma de conciencia y formación en su literal d) cuando se establece como requisito el aseguramiento de que los *“servidores públicos deben ser conscientes de la pertinencia e importancia de sus actividades y de cómo contribuyen al logro de los objetivos.”*

Para ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 el tema de talento humano se relaciona con los perfiles que cubren desde la educación, la experiencia, la formación y las habilidades; a diferencia de MECI que se centra en valores y comportamientos.

- Comunicación y consulta, establecimiento del contexto. (Norma NTC 5254, numerales 3.1 y 3.2)

Esta norma no contempla dentro de los requisitos la definición de un ambiente de control favorable al riesgo o al control, aunque en el numeral 3.1 Comunicación y Consulta, se establece el desarrollo de un plan de comunicación con el fin de asegurar que los responsables en implementar la gestión del riesgo, entiendan la base sobre la cual se toman las decisiones y por qué se requieren acciones futuras. Esto puede percibirse como el establecimiento de un contexto favorable al riesgo.

En el numeral 3.2 “Establecimiento del contexto”, su pretensión es la de identificar el ambiente interno y externo, en donde se establecerá la gestión del riesgo. En la identificación de estos ambientes se incluye al ser humano.

Al igual que NTCGP 1000 en su numeral 4.3.2 establece como requisito el apoyo de la alta dirección, exigiendo para ello su compromiso y concientización con la gestión del riesgo, pero no revisa como está el estilo de dirección, para adaptarlo a un ambiente favorable de la gestión del riesgo, sino que establece los requisitos que debe tener.

En la norma NTC 5254 numeral 4.3.4 se especifica que la gestión de riesgos en la organización es responsabilidad de la dirección y de los altos ejecutivos y que la gestión de riesgos en cada una de las áreas de control es responsabilidad de todo el personal. Esto expresa de manera indirecta la existencia de una cultura de manejo de riesgo.

2.5.3 Con relación a las actividades de control a la gestión de la operación.

- Planificación táctica.

En las normas ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 se aborda este tema desde la realización del producto o servicio en el capítulo 7. Se especifica el control a la operación con las actividades preventivas asociadas con la planificación operativa – táctica. Este numeral establece los requisitos para la realización del producto o prestación del servicio, los cuales deben seguirse, mediante el desarrollo de los procesos. Estos requisitos conforman una estructura de control para asegurar un producto acorde con los requerimientos legales, técnicos relativos al producto, a los lineamientos de la entidad y a las necesidades de la comunidad.

Aunque este numeral se centra en los procesos misionales²⁵ y no se refiere a toda la operación de la entidad, sí especifica que dichos procesos misionales deben ser coherentes con los otros procesos que conforman el sistema de gestión de calidad.

Para MECI, en el subsistema de control de la gestión capítulo 4.2, se atiende la planeación táctica al definir un conjunto de componentes que aseguren el control a la gestión de las actividades operacionales de tal forma que se integren en la consecución de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de la misión; en otras palabras, corresponde con ISO 9001:2000 y con NTCGP 1000:2004 en actividades preventivas identificadas en el ejercicio de planificación operacional.

Estas actividades de control ocurren en todos los procesos de la entidad, interviene todas las funciones y compromete a todos los niveles de responsabilidad. En este punto complementa al sistema de gestión de calidad ampliando su campo de aplicación de los procesos misionales a todos los procesos de la entidad.

La planificación de la operación estructura los criterios para definir los flujos de trabajo establecidos en el modelo de operación por procesos, los parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos definidos en cada uno de los procesos, y los criterios de actuación que han de tenerse en cuenta para tomar decisiones cuando se presenten condiciones inesperadas en la operación de la entidad. Establece así mismo las acciones y mecanismos asociados a los procesos que permiten prever los riesgos; y define los parámetros de medición del desempeño de los procesos y de los servidores que tienen bajo su responsabilidad la operación de toda clase de procesos de la entidad.

²⁵ Se entiende aquí que los procesos misionales son aquellos que dan respuesta directa a la razón de ser de la organización. Además de los procesos misionales, generalmente se definen en las organizaciones otros procesos que direccionan, controlan y soportan a éstos.

En NTC 5254 no se especifica requisitos al respecto sino que al referirse a un sistema que contribuye a la gestión y al control mediante la generación de confianza sobre el logro de los objetivos establecidos, se integra con dichos sistemas como aspecto que analiza el contexto, e identifica los riesgos frente a los objetivos. La información allí resultante permite fortalecer la planificación y brindar seguridad a la eficacia de los procesos de la entidad.

Tanto en el sistema de gestión de la calidad como en el sistema de control interno se especifican la gestión de riesgos como aspecto integral para la adecuada planificación y determinación de actividades de control; lo que facilita el control de la gestión y reduce la cantidad de tiempo que los administradores ocupan en tomar decisiones sobre asuntos rutinarios.

- Actividades operativas de control.

En los sistemas de gestión y de control se establecen requisitos de control operacional sobre el accionar de la entidad. Estos requisitos hacen referencia a: la documentación, a las condiciones que aseguren la infraestructura física y tecnológica, a la identificación de los mecanismos de seguimiento de los procesos y de los productos o servicios entregados por la entidad.

En ISO 9001:2000 y en NTCGP 1000 se define documento como *“información y su medio de soporte”*, lo cual considera a los registros como un documento especial que contiene información y datos respecto a lo realizado y permite, entre otros mecanismos, evidenciar la eficiencia, eficacia y efectividad del sistema de gestión. En el sistema de control interno se incluye requisitos de control respecto a la información y por otro lado establece condiciones de control a los procedimientos de los procesos. Al aplicar en conjunto estos requisitos se genera la conservación del conocimiento diferenciador de la entidad a partir del cual se puede establecer mejoramiento empleado en beneficio de la comunidad y por tanto del Estado.

Los requisitos con respecto a la infraestructura vienen dados por el modelo de gestión de calidad en cuanto a las condiciones físicas para el desarrollo de las actividades, los equipos y maquinaria así como el desarrollo tecnológico de estos para asegurar el producto o servicio requerido por la comunidad (ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 numeral 6.3 de ambas normas). Los requisitos aquí establecidos no tienen equivalente en los otros modelos, pero tampoco generan conflicto de intereses con los demás requisitos.

Con respecto a los mecanismos de seguimiento, tanto en el modelo de gestión como en el de control se establecen la necesidad de definir mecanismos de seguimiento sobre las variables de los procesos y sobre las características del producto. Esto implica la generación de una cultura que contemple el autocontrol y la autoevaluación para asegurar que el resultado de los procesos es adecuado a las necesidades y expectativas de la comunidad.

Desde el punto de vista de MECI, se considera autoevaluación como:

“Conjunto de Elementos de Control que al actuar en forma coordinada en la Entidad Pública, permite en cada área organizacional medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión en tiempo real, verificando su capacidad para cumplir las metas y resultados a su cargo y tomar las medidas correctivas que sean necesarias al cumplimiento de los objetivos previstos por la Entidad.”

Lo anterior se contempla conforme al principio de autocontrol y se establece en dos dimensiones: una autoevaluación al control, que revela la eficacia y eficiencia de los controles existentes; y una autoevaluación a la gestión, que evidencia el cumplimiento de los objetivos de la entidad; o sea, que mide la efectividad del control en los procesos y los resultados de la gestión.

Consistente con lo anterior, en NTGGP 1000 se preocupa por el control al producto, y el seguimiento y medición de los procesos, a través de cualquier mecanismo de medición y en particular por medio de indicadores clasificados en: estratégicos, de riesgos y de gestión; en esto último existe diferencia con ISO

9000:2000, ya que éste no exige indicadores, solo que se definan, implementen, mantengan y mejoren mecanismos de medición, seguimiento y control. Dicha diferencia no genera incompatibilidad entre los modelos.

La información que suministran los indicadores y los resultados de los controles operativos deben ser sometidos al análisis de datos, según se establece en ISO 9001:2000 y en NTCGP 1000 en el numeral 8.4 de cada norma, para demostrar la idoneidad, la eficacia, la eficiencia y la efectividad del sistema de gestión, e identificar dónde puede realizarse la mejora continua de estos aspectos.

En el sistema de gestión de calidad se establece requisitos frente al control del producto no conforme con el propósito de identificarlos y prevenir su uso o entrega no intencional. Es un mecanismo de autocontrol que complementa el elemento autoevaluación del control del modelo de control interno y la evaluación de los controles existentes del proceso de riesgo.

2.5.4 Con respecto a la participación ciudadana

En los sistemas de gestión de calidad, control y riesgos se coincide en especificar, cada uno a su manera, la necesidad de interactuar con la comunidad.

En ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 se especifica desde los requisitos de enfoque al cliente, comunicación con el cliente y satisfacción del cliente. De esta forma se establecen actividades de control como la identificación de necesidades de la comunidad, la comunicación permanente con la comunidad para informarle acerca de las variaciones que pueda sufrir las relaciones establecidas con la entidad y la realimentación que le efectúa la comunidad con respecto a su desempeño. Este último responde a los actos de control y evaluación ciudadana respecto a la gestión pública.

En MECI se especifica dentro del subsistema de control de gestión un componente exclusivo para el manejo de la comunicación pública. Éste recibe los resultados del componente de información, del direccionamiento estratégico y de la operación de la entidad, para generar cultura organizacional y cristalizar todas las acciones generadas en la implementación del sistema de control, en cuanto a la concientización de todos los servidores públicos.

En este componente se dinamiza el manejo de la información en tres ámbitos: la información externa que ingresa a la entidad, la información interna que se procesa en toda la operación y la información que debe transmitirse y alimentarse con las partes interesadas del exterior. Estos tres ámbitos se complementan con los requisitos de gestión de calidad, en cuanto al compromiso de la dirección, la comunicación interna y la comunicación con el cliente; igual en cuanto a la gestión de los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura requeridos para el debido manejo de la información y la comunicación.

En cuanto a gestión de riesgo, en la norma NTC 5254 se establece requisitos para la comunicación y consulta, de manera transversal a todo el proceso y sugiere la implementación de un plan de comunicación pública del riesgo, que a su vez daría cumplimiento a los requisitos ISO 9001:2000 y NTCGP 1000.

El plan de comunicación, tanto para las partes involucradas internas como externas, aborda temas relacionados con el riesgo en sí y con el proceso para gestionarlo. Lo anterior se desarrolla con el objetivo de asegurar que los responsables de implementar la gestión del riesgo y los directamente interesados entiendan la base sobre la cuál se toman las decisiones y el por qué de las acciones particulares requeridas.

En síntesis, los modelos estudiados se complementan en este campo. Control interno establece requisitos para el control y manejo de la información en donde se debe: primero identificar y estandarizar la captura de la información de las fuentes externas, lo cual es un requisito de gestión de calidad; y segundo, estandarizar el

manejo, procesamiento y control de la información que se genera al interior de la entidad, sobre lo que gestión de calidad también establece requisitos desde el control y manejo de los documentos incluidos los registros; así, la gestión de riesgo se nutre de los controles que los demás sistemas efectúan a la información, para proceder a elaborar el plan de comunicaciones dirigido a la comunidad.

2.5.5 Con respecto a la evaluación y mejora.

En ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 este tema es abordado desde el capítulo 8 “medición, análisis y mejora”, en MECI es trabajado desde el “subsistema de control de la evaluación”. En NTC 5254 se considera en el numeral 3.7 “monitoreo y revisión”.

Los aspectos relacionados con la medición del proceso y del producto, y el análisis de datos de allí resultante que corresponden a gestión de calidad fueron tratados en el apartado anterior cuando se consideraron las actividades de control de la operación.

- Actividades de evaluación.

En ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 en el numeral 8 de ambas normas se establece como requisito que la entidad debe:

“planificar e implementar los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora necesarios para. . . asegurarse de la conformidad del sistema de gestión de la calidad. . .”:

Las actividades que allí se requieren para efectuar tal evaluación se encuentran asociadas con: la satisfacción del cliente, auditorías internas y revisión por la dirección.

En cuanto a la satisfacción del cliente, en el numeral 8.2.1 de dichas normas, se requiere que:

“como una de las medidas del desempeño del sistema de gestión de calidad, la entidad debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la entidad”

Lo anterior indica que el cliente realice una valoración frente a lo que éste percibe del sistema de gestión de calidad de la entidad, así reciba o no un producto a satisfacción, y emita desde su punto de vista el concepto del grado de eficiencia y de efectividad que observa en el modelo.

En MECI y en NTC 5254 este es un aspecto sobre el cual no se establecen requisitos para hacerle seguimiento, posiblemente debido a que ninguno de los dos modelos se dirige específicamente al cliente como tal.

Por tanto este numeral del sistema de gestión de calidad complementa el componente de autoevaluación del MECI y el análisis de sensibilidad del proceso de gestión del riesgo.

Por otro lado, tanto en los modelos de gestión de calidad y de control interno se requiere efectuar evaluación de sus sistemas de manera objetiva, para ello se establece la auditoría interna y la evaluación al modelo de control interno.

En ISO 9001:2000 y en NTCGP 1000 en el numeral 8.2.2 de cada norma se requiere auditoría interna así:

“La entidad debe llevar a cabo, a intervalos planificados, auditorías internas para determinar si el sistema de gestión de la calidad:

a) es conforme con las disposiciones planificadas (véase 7.1), con los requisitos de esta norma y con los requisitos del sistema de gestión de la calidad establecidos por la entidad,

b) se ha implementado y se mantiene de manera eficaz, eficiente y efectiva.”

Esta es una evaluación al cumplimiento de los requisitos planificados del producto (los cuales consideran requisitos legales, técnicos, de la comunidad y de la entidad misma), requisitos que respecto a la organización se auto estableció la misma entidad y los requisitos del sistema de gestión establecidos en las normas ISO 9001:2000 y/o NTCGP 1000; es decir, aborda los diferentes aspectos del modelo de gestión, sus relaciones y los fines alcanzados. También evalúa la eficacia del modelo de gestión de calidad, la eficiencia derivada de la utilización de los recursos del mismo y finalmente el impacto que produce el sistema de gestión en la comunidad o demás partes interesadas. De todo esto arroja información para: el análisis de datos, la revisión por la dirección, la evaluación de controles del proceso de riesgo y para determinar acciones de mejora, preventivas y correctivas.

En MECI también se exige auditoría interna como examen sistemático, objetivo e independiente de los procesos, actividades, operaciones y resultados de una entidad pública por servidores o áreas de la entidad independientes a su ejecución, a fin de determinar si los recursos se han utilizado con la debida consideración por su economía, eficiencia, eficacia y transparencia; si se han observado las normas internas y externas que les sean aplicables y si los mecanismos de comunicación pública son confiables, permiten revelar los aspectos más importantes de la gestión y los resultados obtenidos, satisfaciendo a los diferentes grupos de interés.

Se concluye que los modelos de gestión de calidad y de control interno, exigen la realización de auditorías internas con los mismos fines y bajo los mismos principios, lo que no marca diferencia entre ellas.

Como complemento a lo anterior, en MECI se presenta “evaluación del sistema de control interno” como una actividad adicional de evaluación realizado por la oficina de control interno o quien haga sus veces. Tiene como propósito verificar la

existencia, el nivel de desarrollo y el grado de efectividad del modelo de control interno establecido por la entidad.

- Actividades de mejora.

En los modelos estudiados se coincide en establecer requisitos para el mejoramiento del sistema.

Como punto de partida para el mejoramiento, en ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 se contempla el análisis de datos proporcionados por el subsistema de evaluación en donde se tiene en cuenta la satisfacción del cliente, la conformidad con los productos o servicios, las características y tendencias de los procesos, productos y los proveedores. En MECI se considera esta actividad inmersa en los componentes autoevaluación y evaluación independiente, a partir de los resultados de los indicadores e información que fluye dentro y fuera del sistema de control. En NTC 5254 se contempla una actividad de análisis de riesgo que contiene análisis de sensibilidad a partir de la cual se genera el mejoramiento.

A nivel de requisitos, en MECI se exige un conjunto de acciones para corregir las desviaciones encontradas en el direccionamiento estratégico, en la gestión y resultados de la entidad pública. De esta forma establece un componente de planes de mejoramiento que considera a la vez elementos de mejora institucional, por procesos e individual.

Desde el plan de mejora institucional busca fortalecer el desempeño institucional y cumplir con su función, misión y objetivos en los términos constitucionales, legales y todos aquellos compromisos adquiridos con sus grupos de interés.

Desde el plan de mejora por procesos busca fortalecer el desempeño y funcionamiento de los procesos y de las áreas responsables de la operación en procura de los objetivos institucionales.

Desde el plan de mejora individual busca fortalecer el desempeño de cada uno de los servidores públicos con respecto a la ejecución de las actividades y/o tareas bajo su responsabilidad y propiciar con ello el mejoramiento de los procesos, los macroprocesos, los resultados del área a la cual pertenece y el logro de los fines constitucionales de la entidad.

En NTCGP 1000 se establece como requisito en el numeral 8.5.1:

“La entidad debe mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de la calidad mediante el uso de la política de la calidad, los objetivos de la calidad, los resultados de las auditorías internas, el análisis de datos, el sistema de evaluación para seguimiento y medición, las acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección.”

En ISO 9001:2000 se establece como requisito en el numeral 8.5.1:

“La organización debe mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad mediante el uso de la política de la calidad, los objetivos de la calidad, los resultados de las auditorías internas, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección.”

Los requisitos que se presentan en NTCGP 1000 son más amplios en su exigencia que los de la norma ISO 9001:2000.

En estas normas no se contempla como requisito los planes de mejora clasificados por institucional, procesos e individual que exige control interno, sino acciones correctivas, preventivas y de mejora, para eliminar o prevenir las causas de las no conformidades detectadas o potenciales, o incrementar la capacidad del sistema para cumplir los requisitos, lo que complementa los planes de mejoramiento institucional, por procesos o individuales, dependiendo de las causas.

Como complemento al plan de mejora individual establecido en MECI, en el sistema de gestión de calidad se exige, dentro del requisito de gestión del talento

humano, numeral 6.2, el desarrollo de las competencias laborales de los servidores públicos.

En NTC 5254 se realiza esta labor de mejoramiento desde los requisitos que se establecen en el numeral 3.7 de monitoreo y revisión: “. . . *El monitoreo y la revisión también implican lecciones de aprendizaje debido a los procesos de gestión de riesgos, mediante la revisión de eventos, los planes de tratamiento y sus resultados*”; sin embargo, es tímida la norma en requerir planes de mejora, aspecto que se asemeja a las denominadas lecciones aprendidas.

Finalmente y como complemento a lo anterior, en el sistema de gestión de calidad se exige que desde la dirección se identifique y generen acciones para el mejoramiento, es así como el numeral 5.6 de la norma NTCGP 1000²⁶, se indica:

“La alta dirección debe, a intervalos planificados, revisar el sistema de gestión de la calidad de la entidad, para asegurarse de su conveniencia, adecuación, eficacia, eficiencia y efectividad continuas. . . ., e incluir la evaluación de las oportunidades de mejora y la necesidad de efectuar cambios en el sistema de gestión de la calidad, incluidos la política de la calidad y los objetivos de la calidad.”

En la misma norma, en el numeral 5.6.3 se indica:

“Los resultados de la revisión por la dirección deben incluir todas las decisiones y acciones relacionadas con:

- a) la mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de la calidad y sus procesos;*
- b) la mejora del producto y/o servicio en relación con los requisitos del cliente, y*
- c) las necesidades de recursos.”*

Esto denota la generación de planes de mejoramiento institucional al evaluar las oportunidades de mejora, efectuar cambios en el modelo de gestión, estudiar la

²⁶ NTCGP 1000 complementa los requisitos que se presentan en la norma ISO 9001:2000 numeral 5.6, en cuanto a que incorpora en la evaluación la eficiencia y la efectividad.

pertinencia de la política y los objetivos de calidad, y tomar decisiones relacionadas con la mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad del modelo de gestión de la calidad.

También denota la generación de planes de mejora por procesos al tomar decisiones respecto a la mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos, y mejora del producto y/o servicio en relación con los requisitos del cliente.

2.6 CONCLUSIONES

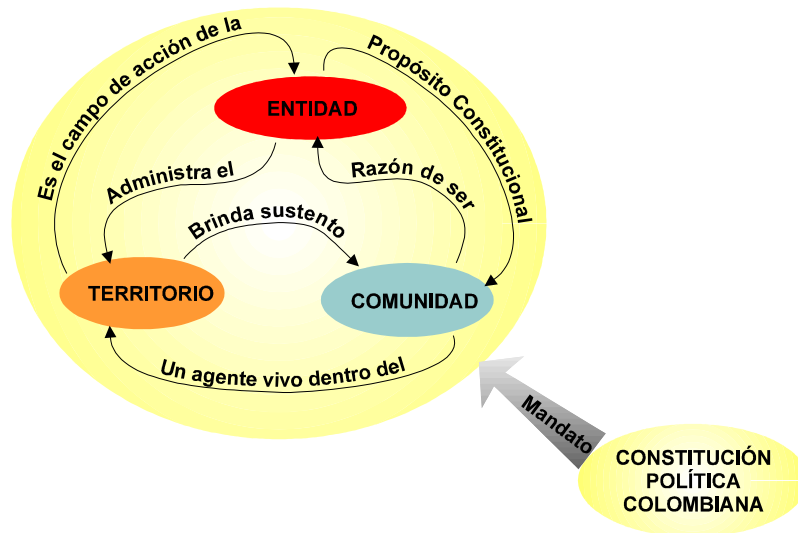
La dimensión orientadora del sistema de control es el marco constitucional el cual direcciona la entidad y le asignan responsabilidades frente a la comunidad y al territorio. Dicha entidad al interrelacionarse con la comunidad y el territorio conforman una unidad compleja, tal como se puede apreciar en la figura 4.

La comunidad es la razón de ser de la entidad, la cual tiene su campo de acción en el territorio adscrito a dicha comunidad y a la entidad por el marco constitucional.

El territorio sirve de sustento y escenario físico - espacial para que la comunidad se asiente, desarrolle y satisfaga sus necesidades y expectativas, convirtiéndose en uno de los agentes vivos que ocupan el territorio.

La entidad por su parte es la resultante de la interacción de la comunidad entre sí y con el territorio; a partir de esta interacción surge la necesidad de establecer orden entre estas dos partes para que vivan en armonía, por tanto la entidad administra el territorio y atiende los principios constitucionales asignados para el bien y mejor estar de la comunidad.

Figura 4. La entidad pública colombiana vista como unidad junto con la comunidad y el territorio.



Fuente. Elaboración Propia

Vista la entidad pública del Estado colombiano como una unidad más compleja surge la necesidad de conceptualizar al Estado colombiano como sistema, lo que será tratado en el capítulo 3.

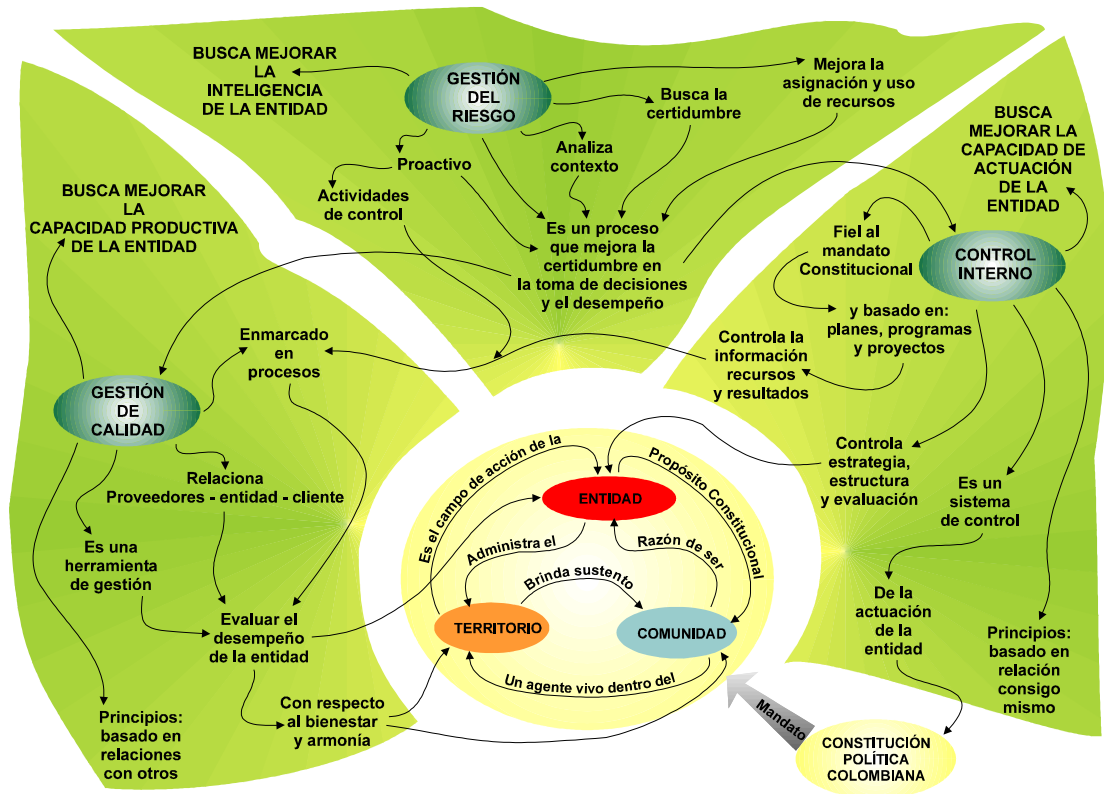
La figura 5 muestra en un mapa conceptual la conclusión general de este estudio de compatibilidad y complementariedad.

El control interno busca como propósito fundamental el mejoramiento de la capacidad de actuación de la entidad bajo a los lineamientos establecidos en el marco constitucional. Los principios que rigen dicho control se basan en la relación consigo mismo; es decir, parte del autocontrol, la autorregulación y la autogestión.

El control que se establece aplica principalmente a:

- La estrategia de la entidad, consistente con el marco constitucional y su mandato hacia la entidad y la comunidad, así como con la administración que se deberá realizar sobre el territorio.
- La estructura resultante de la planeación organizacional necesaria para atender al norte estratégico.
- La evaluación, interna y externa, que se deba realizar para asegurar que la entidad en efecto atiende su mandato constitucional de manera eficiente y efectiva.

Figura 5. Mapa conceptual de la integración de sistemas de gestión, control y riesgos aplicada a una entidad pública colombiana.



Fuente. Elaboración propia

Para lograr su propósito, este modelo se apoya en el sistema de riesgos frente al análisis de certidumbre de las decisiones que pretende tomar la entidad. Se asegura el alineamiento estratégico con el marco constitucional y se establece una serie de acciones tácticas expresadas en planes, programas y proyectos, dentro los cuales se controla la información generada por la misma entidad y el entorno que la circunda, recursos empleados, y resultados esperados de sus operaciones prácticas fortalecidas con las actividades de control establecidas por el sistema de riesgos y por los procesos direccionados desde el sistema de gestión de calidad.

En el modelo de gestión expresado bajo las normas ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 se busca como propósito fundamental el mejoramiento de la capacidad productiva de la entidad, por lo que se autodefine como una herramienta de gestión²⁷ empleada para evaluar el desempeño de la entidad con respecto al bienestar y armonía que debe coexistir entre la comunidad y el territorio adscrito a dicha comunidad y administrado por la entidad. Esta evaluación del desempeño es alimentada por la cadena de relaciones desde el proveedor hasta el cliente, y por los procesos que venían dados en los planes, programas y proyectos establecidos desde el sistema de control y analizada su certidumbre desde el sistema de riesgos.

Los principios rectores de esta herramienta de gestión se basan en el establecimiento de relaciones de la entidad con otros y consigo mismo; es decir, considera como parte integral de la entidad el establecimiento de relaciones beneficiosas con el proveedor y el cliente, además mira a su interior para apalancarse con la participación de su personal.

La norma NTC 5254 para la gestión de riesgos tiene como propósito el mejoramiento de la inteligencia de la entidad, resultado que logra mediante un

²⁷ Gestión, en las normas ISO 9001:2000 y NTCGP 1000 es entendida como dirección y control.

pensamiento proactivo e integral sobre el entorno el cual es analizado en busca de la certidumbre de las decisiones que toma la entidad y la mejor utilización de los recursos a ella asignados.

Este modelo de riesgos se convierte en apoyo para el análisis y evaluación del contexto de los sistemas de gestión y de control, depura la información asociada y determina la confiabilidad de las decisiones que estos toman.

Con lo anterior se puede concluir que no existe incompatibilidad entre los modelos; por el contrario, se evidencia correspondencia en su accionar.

Finalmente, se concluye que los modelos de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos son complementarios entre si en la búsqueda del mejoramiento de la capacidad productiva, actuación e inteligencia de la entidad para cumplir con el mandato constitucional del Estado colombiano.

3 EL ESTADO COLOMBIANO COMO SISTEMA

A partir del estudio de complementariedad y compatibilidad de los sistemas se llegó a la conclusión que éstos confluyen e interactúan dentro de las entidades públicas del Estado colombiano como un sistema único que atiende distintos frentes.

Para efectos de fortalecer la integración de los sistemas, y a partir del resultado anterior, se hace necesario estudiar al Estado colombiano y evaluar si éste puede ser expresado como sistema.

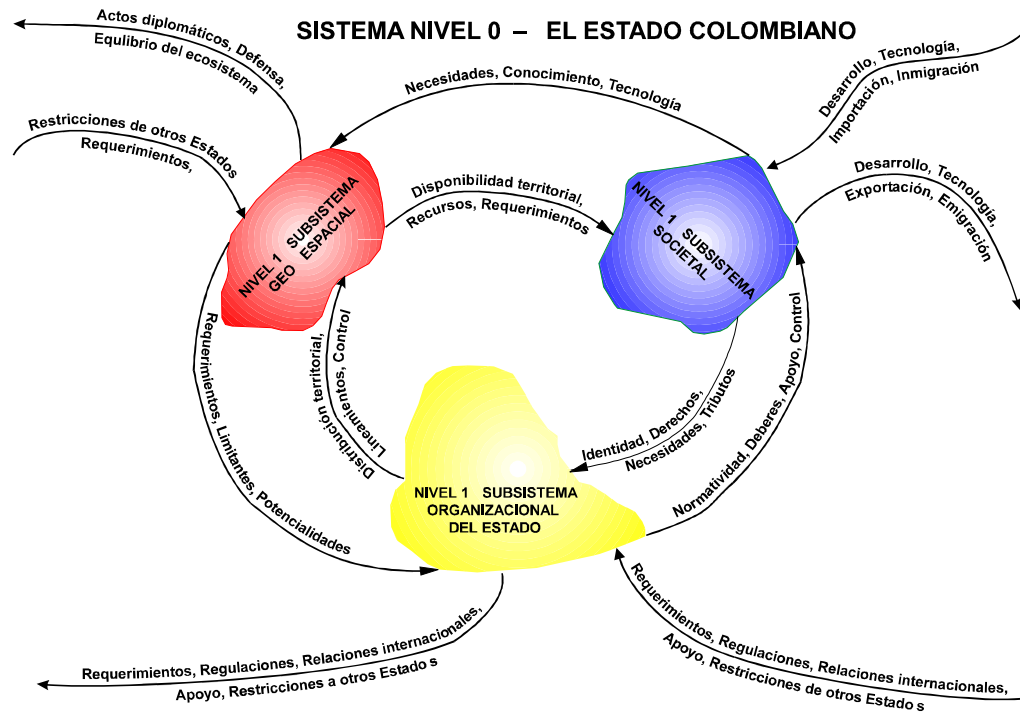
La figura 6, muestra la representación del Estado colombiano como sistema nivel de complejidad cero en el cual se puede apreciar la interacción interna y externa de tres subsistemas de nivel uno: el subsistema organizacional, el subsistema societal, y el subsistema geo – espacial.

Con el subsistema organizacional se busca asegurar la armonización en y entre el pueblo, el territorio y el poder formal organizado. Recibe del exterior información sobre la dinámica del medio, expresada en limitantes y apoyos del macrosistema de Estados del orden mundial; de la misma manera informa a dicho entorno sobre las limitantes que impone y apoyos que puede ofrecer.

Se relaciona con los subsistemas societal y geo – espacial. Al primero se le entrega los lineamientos básicos de desarrollo, se establece el marco de comportamiento, se define los mecanismos de control, y se determina los deberes a los cuales deberá acogerse; se recoge de éste su identidad y filosofía, los derechos que la sociedad considera tener así como el medio de subsistencia, expresado en tributos de la sociedad. Al segundo, se le delimita el territorio y se le define parámetros bajo los cuales se establece el desarrollo y el control; de este

subsistema se recoge potencialidades de aprovechamiento y requerimientos para su conservación.

Figura 6. El Estado colombiano como sistema



Fuente. Elaboración propia.

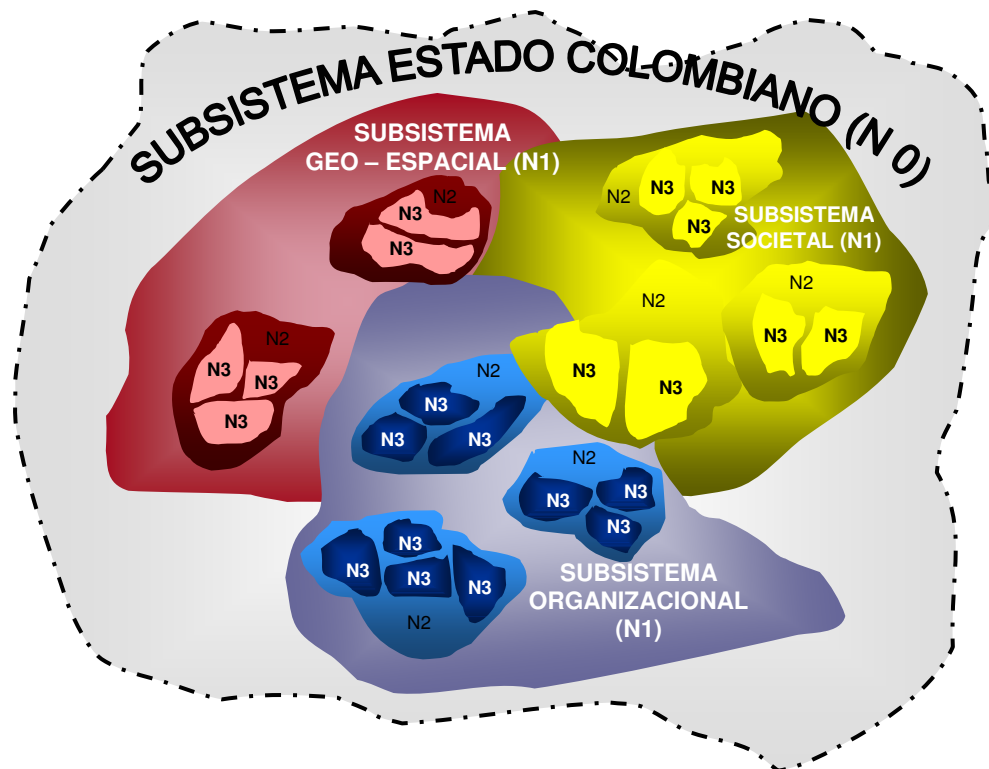
Con el subsistema societal se busca mantener la armonía y desarrollo del pueblo. Importa del entorno información acerca del desarrollo tecnológico, social, económico y cultural, la transforma en su interior y a su vez informa al entorno sobre sus propios desarrollos. En este proceso y basado en los lineamientos que se recibe del subsistema organizacional, se aplican los conocimientos adquiridos en el territorio para beneficiarse con los recursos de allí extraídos.

Con el subsistema geo – espacial se busca servir de sustento físico, biológico y político al pueblo para su convivencia y para la estructuración del Estado.

En el cuadro 1 se presenta en detalle las interrelaciones entre estos tres subsistemas.

Por la propiedad de recursividad de los sistemas, cada uno de estos subsistemas de nivel uno están compuestos a su vez por subsistemas de nivel dos, los cuales contienen otros subsistemas de nivel tres anidados. Esta circunstancia está representada gráficamente en la figura 7.

Figura 7. Subsistemas nivel dos y nivel tres del Estado colombiano



Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 1. Interrelaciones de los subsistemas de nivel uno del Estado colombiano

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
GEOESPACIAL	<p>Requerimientos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Protección ○ Conservación ○ Mejoramiento <p>Limitantes de uso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Accidentes geográficos ○ Fenómenos naturales <p>Potencialidades de uso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Riquezas naturales ○ Capacidades naturales 	ORGANIZACIONAL DEL ESTADO	<p>Lineamientos respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyección estatal del territorio. ○ Uso de las potencialidades del territorio. ○ Regulación del uso. ○ Principios de conservación <p>Control del territorio en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Trámite de licencias y permisos ○ Trámite y entrega de certificados de habilitación. ○ Seguridad a la propiedad <p>División Territorial</p> <p>Soberanía y Jurisdicción</p>	GEOESPACIAL
SOCIETAL	<p>Identidad cultural del pueblo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ideología ○ Conocimiento <p>Necesidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Lineamientos de desarrollo y organización social. ○ Pautas de convivencia ○ Pautas para definir prioridades ○ Expectativas de bienestar ○ Delimitación del territorio 	ORGANIZACIONAL DEL ESTADO	<p>Marco legal y control sobre la aplicación de dicho marco:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fines del Estado ○ Estructura del Estado ○ Proyección del Estado ○ Regulaciones a la sociedad ○ Derechos y deberes del pueblo <p>Apoyo y fomento respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Organización y desarrollo social 	SOCIETAL

Cuadro 1. Interrelaciones de los subsistemas de nivel uno del Estado colombiano

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
	<p>Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Pago de tributos ○ Intervención en decisiones <p>Autoridad y responsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Derechos ○ Poder político ○ Decisiones sobre la norma de normas. 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Organización y desarrollo económico <p>Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Defensa y seguridad nacional y democrática. <p>Infraestructura pública</p>	
GEOESPACIAL	<p>Disponibilidad territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Potencialidades de uso, aprovechamiento y exploración. ○ Clima ○ Recursos naturales: Agua, Suelo, Fauna, Flora, Aire ○ Fenómenos naturales ○ Paisaje <p>Requerimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Protección ○ Conservación ○ Mejoramiento 	SOCIETAL	<p>Necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Recursos Naturales. ○ Bienestar ○ Seguridad <p>Conocimiento y de tecnología:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aplicación de conocimientos y tecnología ○ Acciones para la protección, conservación y desarrollo del territorio ○ Acciones para el aprovechamiento de su potencial. 	GEOESPACIAL

Fuente. Elaboración propia.

A partir de la interacción que se produce entre las actividades del nivel tres y el exterior emergen las actividades de nivel de complejidad dos. Cuando estas últimas interactúan, emergen las actividades de nivel de complejidad uno y cuando éstas interactúan emerge el nivel de complejidad cero, al cual en este documento se le da el nombre de Estado colombiano.

En el cuadro 2 se consolidan los niveles de complejidad según su estado de anidamiento y el resultado fundamental de éstos.

Cuadro 2. Subsistemas del Estado colombiano

Subsistemas nivel uno	Subsistemas nivel dos	Subsistemas nivel tres
<p>Organizacional del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la armonización en y entre el pueblo, el territorio y el poder organizado.</p>	<p>Constitución del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la conformación y permanencia del Estado.</p>	<p>Ideología del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la identidad del Estado, el ejercicio de la ciudadanía, los objetivos de bienestar y la coherencia entre derechos y deberes.</p>
		<p>Intervención ciudadana</p> <p>Su resultado fundamental es la preservación del poder soberano o poder político en manos del pueblo.</p> <p>(Nota: Este es un elemento aplicable al Estado colombiano, el cual se rige bajo un modelo democrático – participativo.)</p>
		<p>Política pública</p> <p>Su resultado fundamental es la vigencia y mejoramiento de un orden social, económico y político, dentro del cual se enmarcan los objetivos de la población.</p>
	<p>Planificación del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es el direccionamiento</p>	<p>Estructura del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la existencia y permanencia del Estado y la interrelación armónica de los elementos que lo conforman.</p>
		<p>Análisis Estratégico del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la permanencia del Estado dentro del macrosistema de Estados en el orden mundial.</p>
		<p>Proyección y desarrollo del Estado</p> <p>Su resultado fundamental es la materialización adecuada de</p>

Cuadro 2. Subsistemas del Estado colombiano

Subsistemas nivel uno	Subsistemas nivel dos	Subsistemas nivel tres
	o estratégico del Estado	la estrategia y su correspondiente direccionamiento estratégico. Administración pública Su resultado fundamental es la adecuada administración de los bienes e intereses públicos.
	Control del Estado Su resultado fundamental es la sostenibilidad del Estado	Planeamiento del control Su resultado fundamental es el alineamiento estratégico del control del Estado. Ejecución del control Su resultado fundamental es ejercer el debido control sobre la operación del Estado y del Estado sobre la sociedad, para asegurar su convivencia. Evaluación del control Su resultado fundamental es informar al Estado con respecto a su desempeño.
Societal Su resultado fundamental es mantener la armonía y desarrollo del pueblo	Económico Su resultado fundamental es el desarrollo económico del pueblo	Demanda El resultado fundamental es la adaptación y permanencia de la ciudadanía en el entorno. Oferta Su resultado es la satisfacción de la demanda.
	Bienestar Su resultado fundamental es el desarrollo social del pueblo.	Equilibrio social Su resultado fundamental es el cubrimiento de las necesidades básicas para asegurar las condiciones mínimas de subsistencia del pueblo. Relaciones sociales Su resultado fundamental es la armonía social del pueblo en el territorio. Capital social Su resultado fundamental es el bienestar general, construyendo capital social.
	Cultural Su resultado fundamental es la identidad del pueblo, así como la generación de nuevos	Ideología de la sociedad Su resultado fundamental es proporcionar identidad a la sociedad que conforma el Estado. Conocimiento Su resultado fundamental es la generación y aprehensión del conocimiento para una mejor adaptación de la sociedad al entorno evolutivo.

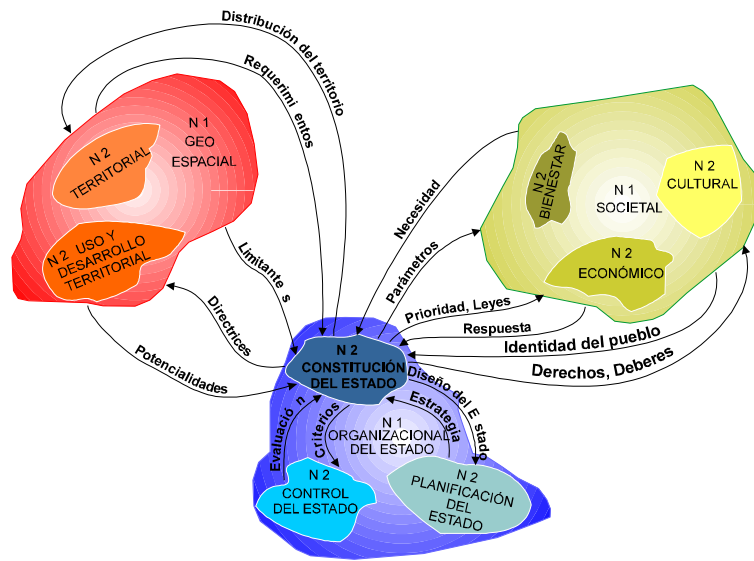
Cuadro 2. Subsistemas del Estado colombiano

Subsistemas nivel uno	Subsistemas nivel dos	Subsistemas nivel tres
	conocimientos en búsqueda del desarrollo de dicho pueblo.	
<p>Geo – espacial</p> <p>Su resultado fundamental es servir de sustento físico, biológico y político al pueblo para su convivencia y estructuración del Estado.</p>	<p>Territorial</p> <p>Su resultado fundamental es la soberanía del territorio y el hábitat para la supervivencia y desarrollo del pueblo.</p>	<p>Distribución</p> <p>Su resultado fundamental radica en asegurar la accesibilidad y la propiedad del territorio.</p>
	<p>Uso y desarrollo territorial</p> <p>Su resultado fundamental es la permanente oferta útil, en condiciones de armonía, sostenibilidad y sustentabilidad, del territorio para el pueblo.</p>	<p>Protección del territorio</p> <p>Su resultado fundamental es la unidad territorial del Estado.</p>
		<p>Planeación Territorial</p> <p>Su resultado fundamental es el equilibrio del ecosistema, el desarrollo físico y armónico del Estado, y permitir el desarrollo sustentable del pueblo.</p> <hr/> <p>Explotación territorial</p> <p>Su resultado fundamental es el aprovechamiento ordenado y regulado de las potencialidades del territorio.</p> <hr/> <p>Evaluación territorial</p> <p>Su resultado fundamental es permitir y asegurar las relaciones entre el pueblo y el territorio.</p>

Fuente. Elaboración propia.

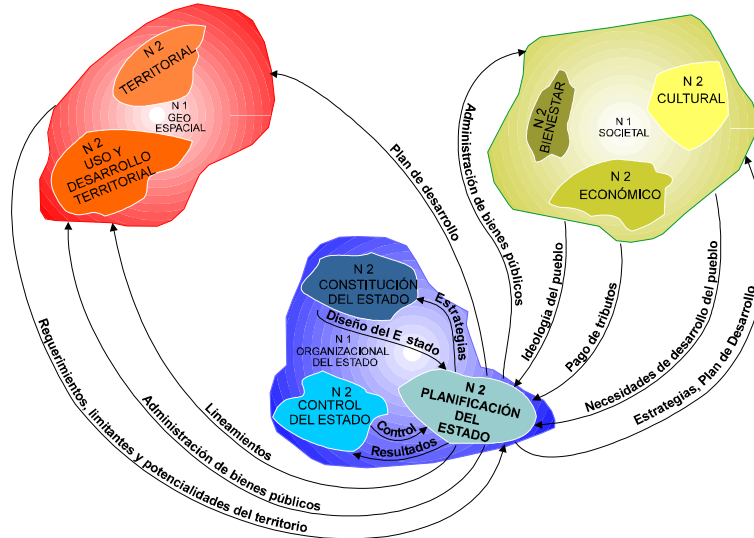
En las figuras 8 a 15 se presenta la expresión gráfica de las interrelaciones entre los subsistemas de nivel 2.

Figura 8. Interrelaciones del subsistema de constitución del Estado.



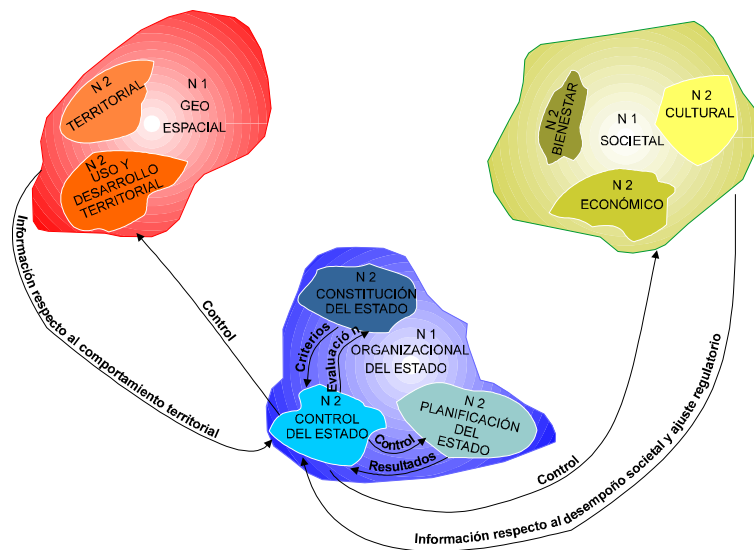
Fuente. Elaboración propia.

Figura 9. Interrelaciones del subsistema de planificación del Estado.



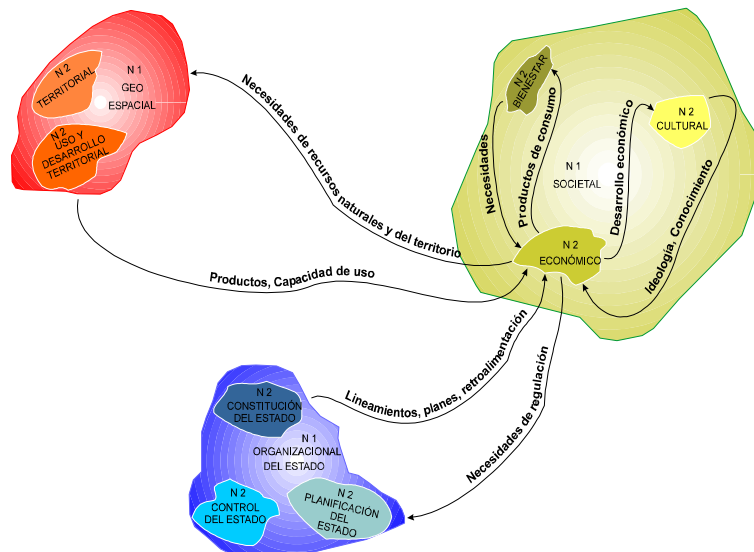
Fuente. Elaboración propia.

Figura 10. Interrelaciones del subsistema de control del Estado.



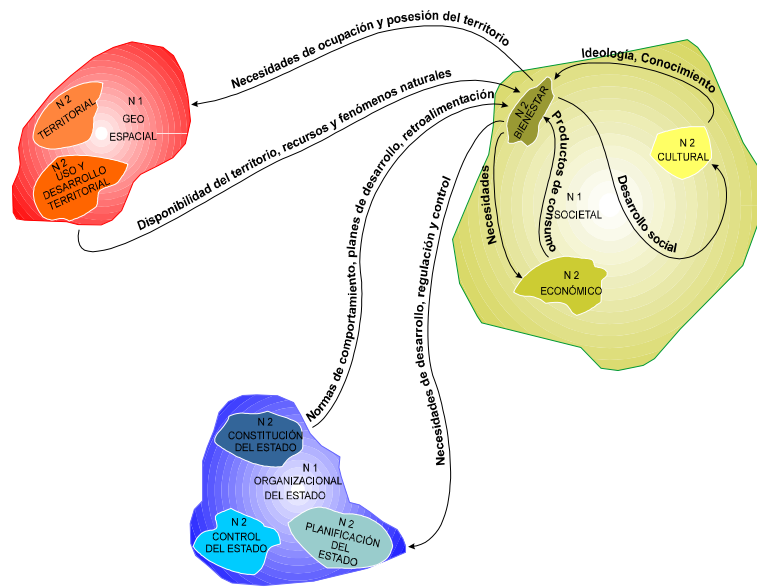
Fuente. Elaboración propia.

Figura 11. Interrelaciones del subsistema económico.



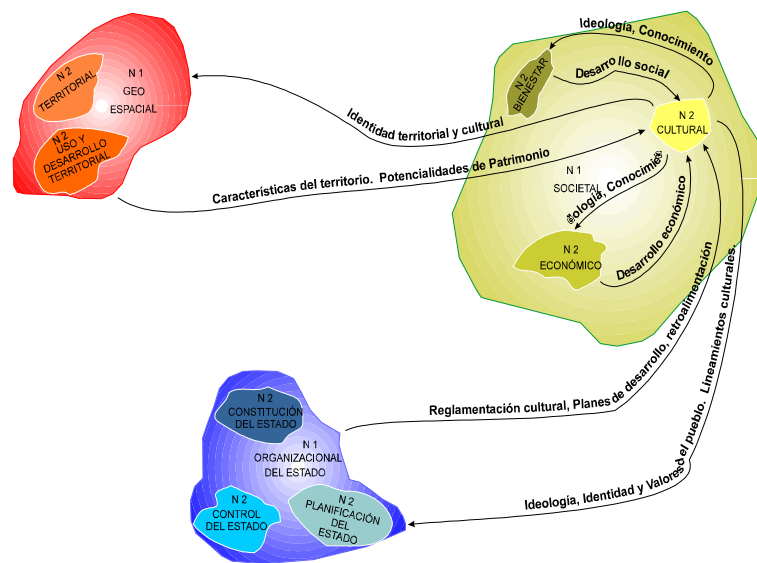
Fuente. Elaboración propia.

Figura 12. Interrelaciones del subsistema bienestar.



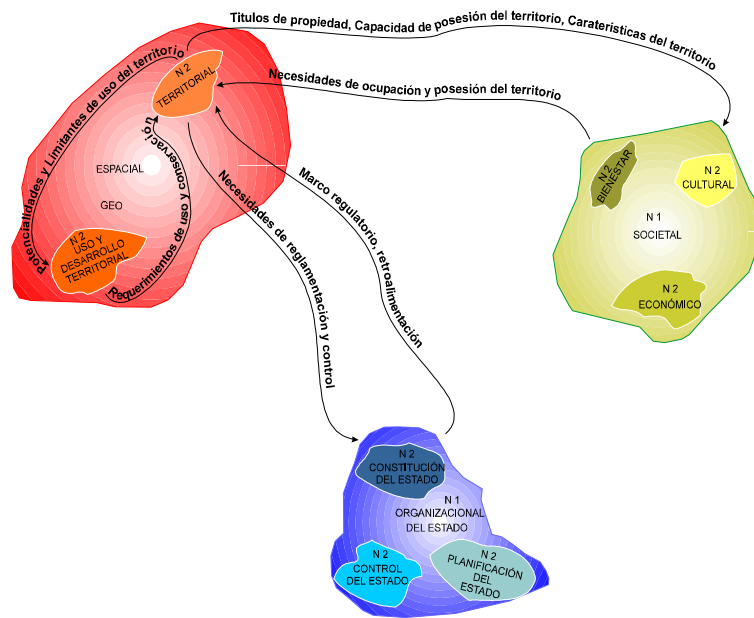
Fuente. Elaboración propia.

Figura 13. Interrelaciones del subsistema cultural.



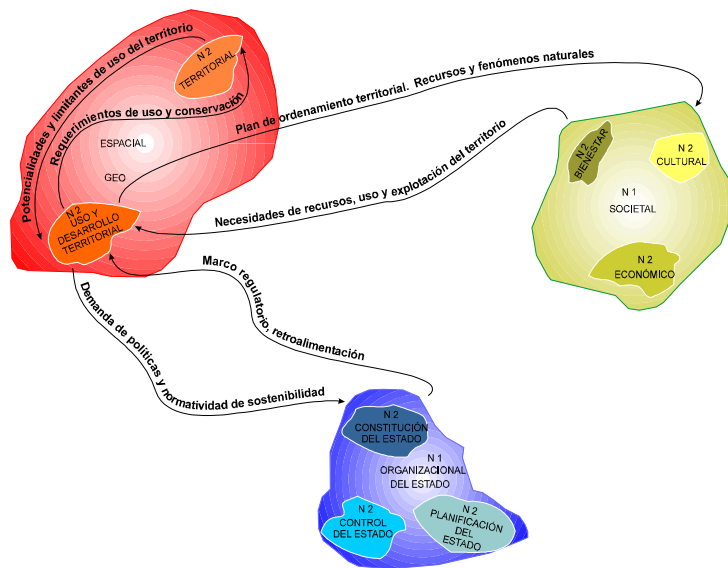
Fuente. Elaboración propia.

Figura 14. Interrelaciones del subsistema territorial.



Fuente. Elaboración propia.

Figura 15. Interrelaciones del subsistema uso y desarrollo territorial.



Fuente. Elaboración propia.

Los cuadros 3 al 8 presentan el detalle de las interrelaciones de los subsistemas de nivel dos del Estado colombiano.

Cuadro 3. Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema organizacional del Estado.

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Requerimientos de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Autoridad ○ Organización ○ Definición de roles Estrategias para el desarrollo del estado Resultados: <ul style="list-style-type: none"> ○ En la efectividad de la Estructura administrativa de gobierno ○ Desarrollo humano ○ Desarrollo económico ○ Desarrollo social 	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Diseño del estado: <ul style="list-style-type: none"> ○ Estructura del Estado ○ Marco ideológico y político ○ Estructura participativa del pueblo Lineamientos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Estabilidad Jurídica ○ Estabilización del poder ○ Reglas de juego ○ Autoridad ○ Garantía de las libertades y derechos fundamentales. 	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Requerimientos de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Referenciales para el control ○ Estructura del Estado Información respecto a la certidumbre de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Efectividad del desarrollo y proyección del Estado ○ Legitimidad del Estado y de la estructura del Estado 	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Criterios de control: <ul style="list-style-type: none"> ○ Marco normativo ○ Estructura del Estado ○ Lineamientos respecto a garantía de libertades y derechos fundamentales 	CONTROL DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Aseguramiento: <ul style="list-style-type: none"> ○ Control de Riesgos ○ Control Ciudadano ○ Legitimidad ○ Validación 	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Referenciales para la evaluación y el control Información sobre resultados de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Eficiencia ○ Eficacia ○ Efectividad ○ Planificación 	CONTROL DEL ESTADO

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 4. Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema societal del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
BIENESTAR	<p>Necesidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Subsistencia ○ Bienestar ○ Desarrollo ○ Oferta laboral de mano de obra. 	ECONÓMICO	<p>Productos de consumo</p> <p>Medidas y acciones de responsabilidad social empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Empleo ○ Cobertura de necesidades ○ Seguridad, confianza social. ○ Oportunidades de desarrollo 	BIENESTAR
CULTURA	<p>Conocimiento</p> <p>Ideología</p>	ECONÓMICO	<p>Modelo de desarrollo económico</p> <p>Resultados frente al desarrollo económico</p> <p>Cambios en las costumbres económicas</p>	CULTURA
CULTURA	<p>Identidad cultural:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ideología ○ Conocimiento ○ Lineamientos de conducta 	BIENESTAR	<p>Desarrollo social:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Resultados de aplicación del marco ideológico y del conocimiento ○ Nuevos retos o necesidades de generación y transmisión de conocimiento 	CULTURA

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 5. Interrelación de los subsistemas nivel dos del subsistema geo - espacial

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
DESARROLLO TERRITORIAL	Requerimientos de uso y explotación del territorio Requerimientos de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollo ○ Protección ○ Conservación ○ Regulación ○ Mejoramiento 	TERRITORIO	Potencialidades y restricciones de uso: <ul style="list-style-type: none"> ○ Biodiversidad ○ Recursos naturales ○ Hábitat ○ Medios de producción 	DESARROLLO TERRITORIAL

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 6. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas societal y organizacional del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Normas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Comportamiento ○ Normas para la protección de derechos y deberes ○ Garantía de libertades ○ Criterios de bienestar social (prioridades, equilibrio) 	BIENESTAR	Necesidades de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Asignación de deberes ○ Protección de derechos ○ Regulación ○ Desarrollo social 	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Cuadro 6. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas societal y organizacional del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
	social, condiciones económicas) Marco de participación ciudadana Plan de desarrollo social			
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Plan de desarrollo económico: ○ Programas para el fomento y desarrollo ○ Derechos y deberes en materia económica Normas: ○ Dirección general de la economía ○ Regulación del mercado	ECONÓMICO	Necesidades de regulación: ○ Normas para el desarrollo de la economía ○ Lineamientos para la estabilidad jurídica y cambiaria ○ Regulación del mercado nacional e internacional	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Normas: ○ Para la protección del patrimonio cultural ○ Para el desarrollo cultural Información: ○ Plan de desarrollo ○ Regulación del marco ideológico ○ Modelo de sistema político	CULTURAL	Ideología del pueblo: ○ Identidad cultural. ○ Valores ○ Principios ○ Derechos Necesidades de: ○ Protección de la identidad cultural y sus derechos ○ Asignación de deberes	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Plan de desarrollo Administración de los bienes e intereses públicos	BIENESTAR	Necesidades básicas insatisfechas Necesidades de desarrollo	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Definición y aplicación de la política macroeconómica Plan de desarrollo económico	ECONÓMICO	Necesidades de planificación del sector económico Pago de tributos	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO

Cuadro 6. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas societal y organizacional del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
	Condiciones para el desarrollo económico: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambiente de confianza para la inversión ○ Seguridad orden público ○ Lineamientos frente a la responsabilidad social empresarial 		Corresponsabilidad social	
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Plan de desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cultural ○ De educación ○ De investigación Lineamientos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Protección cultural ○ Preservación del patrimonio cultural 	CULTURAL	Ideología e identidad cultural Necesidades de desarrollo cultural Conocimiento: <ul style="list-style-type: none"> ○ Generación de conocimiento ○ Difusión del conocimiento 	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Control, evaluación	BIENESTAR	Necesidades de definición del control social Resultados de desarrollo social	CONTROL DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Control, evaluación	ECONÓMICO	Necesidades de regulación y control económico Resultado del desarrollo económico	CONTROL DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Control, evaluación Medidas de protección de la diversidad cultural	CULTURAL	Conocimiento Necesidades de protección cultural	CONTROL DEL ESTADO

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 7. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y organizacional del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Distribución del territorio	TERRITORIAL	<p>Espacio territorial físico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Para la consolidación del Estado ○ Para la definición de lineamiento de propiedad ○ Para orientar la estructura del Estado. <p>Requerimientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Conservación ○ Sostenibilidad ○ Sustentabilidad 	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	Lineamientos para el desarrollo territorial Derechos con respecto al territorio	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Limitantes y potencialidades	CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Plan estratégico Plan de desarrollo	TERRITORIAL	Requerimientos de regulación Disponibilidad de espacio físico para el desarrollo	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO	Administración de bienes públicos Plan estratégico Plan de desarrollo	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Limitantes y potencialidades Plan de ordenamiento territorial Planes sectoriales con respecto al medio físico Planes de gestión ambiental	PLANIFICACIÓN DEL ESTADO
CONTROL DEL ESTADO	Control, evaluación	TERRITORIAL	Información respecto al comportamiento territorial	CONTROL DEL ESTADO

Cuadro 7. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y organizacional del Estado

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
			Requerimiento de control y protección	
CONTROL DEL ESTADO	Control, evaluación	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Información respecto al comportamiento territorial Resultados sobre el desarrollo territorial	CONTROL DEL ESTADO

Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 8. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y - societal

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
TERRITORIAL	Potencialidades y limitantes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Biodiversidad ○ Recursos naturales ○ Hábitat ○ Medios de producción 	ECONÓMICO	Necesidades sobre el territorio Acciones de intervención: <ul style="list-style-type: none"> ○ Producción ○ Sostenibilidad ○ sustentabilidad 	TERRITORIAL
TERRITORIAL	Potencialidades y limitantes Disponibilidad del territorio	BIENESTAR	Necesidades de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ocupación del territorio ○ Posesión del territorio ○ Uso y aprovechamiento del territorio ○ Conservación del territorio 	TERRITORIAL
TERRITORIAL	Características y	CULTURAL	Identidad territorial y cultural	TERRITORIAL

Cuadro 8. Interrelación entre los subsistemas nivel dos de los subsistemas geo - espacial y - societal

SUBSISTEMA QUE ENTREGA	ENTRADA	SUBSISTEMA QUE TRANSFORMA	SALIDA	SUBSISTEMA QUE RECIBE
	potencialidades Fortalezas patrimoniales del territorio			
USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Productos naturales Capacidad de uso	ECONÓMICO	Necesidades de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Producción ○ Recursos naturales ○ Uso del territorio 	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO
USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Disponibilidad del territorio Recursos y fenómenos naturales	BIENESTAR	Necesidades de productos y recursos naturales	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO
USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	Características y potencialidades Fortalezas patrimoniales del territorio	CULTURAL	Identidad territorial y cultural	USO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO

Fuente. Elaboración propia.

4 MODELO SISTÉMICO INTEGRADO PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD, EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN DE RIESGOS

Una vez estudiada la compatibilidad y complementariedad de los modelos de gestión de la calidad, control interno y gestión de riesgos, así como comprendido el Estado colombiano como sistema, se procede a identificar los requisitos del modelo sistémico integrado para la gestión de la calidad, el control interno y la gestión de riesgos para el Estado colombiano.

Este modelo integrado se considera de aplicabilidad para cualquier entidad del Estado colombiano sujeta, legal o voluntariamente, a la implementación de los modelos de gestión de calidad ISO 9001:2000, calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004, control interno MECI 1000:2005 y/o gestión de riesgos NTC 5254.

Como punto de partida, se ha definido los siguientes principios para este sistema integrado:

- Enfoque: busca que las entidades identifiquen, reconozcan y se apropien de su rumbo enmarcado en los fines esenciales del Estado colombiano. Con esta orientación se podrán trazar las estrategias y realizar la planeación organizacional sin perder el norte constitucional. Se considera que una organización debería tener un foco definido hacia el cual se oriente todo su accionar.
- Control: busca que las entidades identifiquen los puntos de control, determinen las actividades de control y establezcan los mecanismos de control requeridos al interior y el exterior para asegurar el cumplimiento de los requisitos planificados así como de los lineamientos que llevaron a determinar dicha planificación. Se considera que una organización debería establecer un

mecanismo que le permita determinar la pertinencia de su accionar y arroje resultados sobre la evaluación de conveniencia de su propósito en cuanto a los aspectos motivacionales del mismo.

- Desarrollo y crecimiento. Busca que se establezcan las acciones requeridas por la entidad para el fortalecimiento interno que aumente la capacidad de atender las expectativas identificadas en la comunidad que atiende. De la misma forma, se busca que se diseñen las acciones requeridas para que la entidad aplique su capacidad y lleve a la comunidad atendida a legitimarse con el Estado y hacia un incremento en sus condiciones de bienestar y calidad de vida. Se considera que una organización debería disponer a su interior de mecanismos que le lleven a una constante evolución positiva acorde con la dinámica del medio que la rodea.

El sistema integrado se estructura bajo los sistemas y subsistemas definidos en la capítulo anterior para el Estado colombiano; es decir, parte de tres subsistemas básicos como son:

- Subsistema organizacional.
- Subsistema societal.
- Subsistema geo - espacial.

Cada uno de estos subsistemas se describe en términos de los de siguiente nivel; es decir, en los subsistemas que los conforman y a partir de allí se hace la relación con los modelos de gestión de calidad, de control interno y gestión de riesgos de tal manera que se integren todos los requisitos en un solo conjunto y a la vez, poder identificar nuevos requisitos que, si es del caso, demande el sistema integrado.

Para la implementación de este modelo integrado, se recomienda que la entidad estudie cada subsistema definido y lo asocie con su propio accionar hasta

comprender las interrelaciones y la dinámica interna del modelo. Al ir atendiendo los requisitos, de manera natural irán emergiendo los distintos subsistemas e irá tomando forma todo el sistema integrado.

4.1 SUBSISTEMA ORGANIZACIONAL

Es uno de los tres subsistemas básicos, el cual permite la armonía entre la comunidad, el territorio y las obligaciones constitucionales y legales que tiene tal entidad.

La responsabilidad frente al logro de esta armonía recae en la máxima autoridad de la entidad.

Para lo anterior se vale de dos subsistemas interrelacionados como son: subsistema de constitución y planificación, y subsistema de control.

4.1.1 Constitución y planificación. Este es un subsistema asegura la conformación, el direccionamiento estratégico y la permanencia de la entidad, lo cual se logra por medio de la interacción de cuatro partes componentes, a saber: análisis estratégico, ideología, proyección y desarrollo, y administración.

4.1.1.1 Análisis estratégico²⁸. En este subsistema se asegura la permanencia de la entidad dentro del macrosistema de entidades del Estado colombiano.

²⁸ Aplica de manera indirecta el numeral 3.2 “establecimiento del contexto” de la norma gestión de riesgos NTC 5254. Aplica de manera indirecta los requisitos del numeral 5.2 “enfoque al cliente” del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004.

Se analiza el contexto estratégico de la entidad a la luz del Estado colombiano, se establece el enfoque y el horizonte estratégico, sus propósitos, los objetivos, los valores y las estrategias de la entidad.

Como resultado se debería tener un documento que contenga la descripción de la finalidad constitucional, el norte estratégico de la entidad, sus objetivos organizacionales y las estrategias mediante las cuales se pretenda lograr dichos objetivos.

El análisis estratégico de la entidad realiza el estudio de las interrelaciones de la entidad con el entorno y las relaciones con los diferentes elementos internos del sistema organizacional. Para ello se recomienda:

- Comprensión del mandato constitucional. Parte de la Constitución Política Colombiana y, según aplique, los documentos de las entidades de orden superior a partir de los cuales se le ha dado origen a la entidad.
- Comprensión del territorio en el cual se moverá la entidad. Incluye este aspecto el reconocimiento del territorio físico y la comprensión de ambiente espacial, cultural, social, económico, ambiental y político adscrito a la entidad. Se debería conocer los antecedentes de dicho territorio, su desarrollo histórico y tendencia actual.
- Identificación y comprensión de la comunidad afectada por la entidad. Considera el reconocimiento de la población y sus aspectos culturales, la identificación de las necesidades históricas y cómo fueron atendidas, la identificación de las necesidades actuales, así como sus expectativas futuras.
- Comprensión de las interrelaciones con las demás entidades. Incluye desde el reconocimiento estratégico de las demás entidades hasta la comprensión de los efectos de las relaciones con cada una de ellas.

- Comprensión de las capacidades internas de la entidad desde el punto de vista de: estilos de dirección que se han dado en la entidad, las condiciones históricas bajo las cuales se dieron y el resultado obtenido; el desarrollo tecnológico; el conocimiento propio que la entidad ha generado; las potencialidades del personal y las condiciones de la infraestructura.

Con base en lo anterior, el equipo de máxima dirección de la entidad debería identificar:

- El comportamiento histórico de la entidad.
- Los rasgos que han permanecido históricamente.
- Los aspectos que han sido modificados.
- Los aspectos que deberían permanecer inmodificables.
- Los aspectos que deberían ser modificados.

4.1.1.2 Análisis ideológico del Estado²⁹. En este subsistema se consolida la identidad de la entidad, se establecen objetivos de bienestar y se mantiene la coherencia entre los derechos y deberes de la entidad y de la comunidad. Considera el estilo de dirección, la cultura y la identidad organizacional.

Se define las características generales de la entidad en cuanto a sus principios, valores y comportamientos éticos y morales. Con base a ellos establece las normas básicas que regirán la entidad y una carta fundamental de derechos y deberes que aseguren el orden interno para la convivencia y el desarrollo de la comunidad afectada.

²⁹ Aplica de manera directa los requerimientos establecidos en el componente de ambiente de control del sistema de control MECI 1000:2005. Aplica los requisitos del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2000 y de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numerales 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5

Se debería identificar por parte del equipo de máxima autoridad en la entidad lo siguiente:

- La filosofía organizacional. Responde a las diversas expresiones culturales que han diferenciado la entidad de las demás entidades públicas o privadas, el valor agregado que esto ha tenido y el impacto que dicha filosofía ha tenido en la cultura.
- La capacidad organizacional para identificar y materializar acciones de mejora tanto para la entidad como para la comunidad afectada.
- La capacidad organizacional para percibir situaciones de riesgo estratégico y operacional que permita desarrollar un comportamiento proactivo en todo el personal de la entidad con beneficio hacia la comunidad.
- La capacidad organizacional para atender satisfactoriamente las necesidades de la comunidad y los requerimientos de territorio adscrito dentro del marco constitucional.

4.1.1.3 Proyección y desarrollo³⁰. En este subsistema se adecua la estrategia organizacional de la entidad con su correspondiente direccionamiento estratégico.

A partir de las estrategias determinadas en el análisis estratégico de la entidad pública, se elabora la planificación y se consolida un plan estratégico de desarrollo con sus respectivos planes tácticos; esto es, según aplique:

- Plan de largo plazo. Atiende el marco estratégico de la entidad, generalmente materializado en un plan estratégico, el cual consiste en el plan que sigue la estrategia definida anteriormente y con alcance de largo plazo considerando el

³⁰ Considera la aplicación del requisito 5.4 “Planificación” del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004. Considera la aplicación directa del componente “Direccionamiento Estratégico” del modelo MEC 1000:2005

contexto territorial y de la comunidad adscrita. De la misma forma debería ser coherente con el plan estratégico de la entidad de orden mayor dentro de la estructura de entidades del Estado colombiano.

Este plan debería servir de referente para el plan de ordenamiento territorial o su equivalente y tener trascendencia sobre las diferentes direcciones que pueda tener la entidad; aseguraría la continuidad de la estrategia de largo plazo con beneficio para la comunidad y el territorio afectado.

- Planes de mediano plazo. Se atiende al marco táctico de las entidades. Se debería considerar aquí el plan de ordenamiento territorial o su equivalente en las diferentes entidades del Estado, según sea su aplicación; de la misma forma debería considerar los planes de desarrollo establecidos por el equipo de máxima autoridad para ser ejecutado dentro de su administración, el cual debería seguir los lineamientos legales y reglamentarios al respecto, ser coherente con los anteriores planes de mediano y largo plazo, y con los respectivos planes de las entidades de orden mayor dentro de la estructura de entidades del Estado colombiano.
- Planes de corto plazo. Corresponde a las acciones prácticas de la entidad y considera los planes de acción anual, operativos y de inversión de corto plazo.

Incluye las acciones concretas para desarrollar los programas y proyectos que cubre los planes de mediano y largo plazo. Sirven de base para la definición de la estructura del sistema integrado.

4.1.1.4 Administración pública³¹. Optimiza los recursos públicos, propicia la adecuada administración de los bienes y la defensa de los intereses públicos a cargo de la entidad.

Se define, se diseña, se establece y se opera la estructura requerida para que la administración de los bienes y defensa de los intereses públicos se haga con eficiencia y eficacia. Para ello la entidad debería:

- Identificar, diseñar, implementar, mantener y mejorar los procesos necesarios para desarrollar los planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo identificados para atender la estrategia organizacional.
- Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
- Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces y eficientes.
- Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
- Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos.
- Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.
- Identificar y diseñar, con la participación de todos los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generan un impacto considerable en la satisfacción de necesidades y expectativas de calidad de los clientes, en las materias y funciones que le competen a cada entidad.

³¹ Considera la aplicación directa de los requisitos del numeral 4.1 del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2000 y de la gestión pública NTCGP 1000:2004. Considera la aplicación directa de los elementos “modelo de operación por procesos” y “estructura organizacional” del MECI 1000:2005

4.1.2 Control. Apoya la sostenibilidad del Estado mediante el establecimiento de un sistema de control desde su ideología hasta la operación y desempeño de ésta. Se encuentra conformado por tres partes componentes, a saber: planeamiento del control, ejecución del control y evaluación del control.

4.1.2.1 Planeamiento del control³². Busca obtener la pertinencia del alineamiento estratégico de la entidad.

Se evalúa la constitución y la planificación, la correspondencia de dicha planificación con la finalidad constitucional de la entidad y con la dinámica del entorno; se identifica los puntos críticos de la planificación; se diseña los elementos, mecanismos y herramientas de control de la entidad; y se determina los responsables del control.

La entidad pública debería:

- Estudiar el contexto de la entidad, el marco histórico de la comunidad adscrita, el estado y desarrollo del territorio dentro del cual se mueve, y la relación con las demás entidades públicas y privadas que le afectan.
- Evaluar la vigencia de la finalidad constitucional.
- Identificar los requisitos aplicables, incluyendo los requerimientos legales respecto a su finalidad, los requisitos técnicos e inherentes al producto, los requisitos ambientales respecto al producto y a la operación de la entidad, los

³² En este subsistema se aplican los requisitos establecidos en el sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numerales 5.2 y 7.2 en cuanto a la identificación de requisitos; así como los requisitos del numeral 4.1, 7.1 y 7.5.1 en cuanto a la definición de los mecanismos y herramientas de medición, seguimiento y control. Aplican todos los requisitos de la gestión de riesgos NTC 5254. Aplican los elementos del componente de administración de riesgos del modelo de control interno MECI 1000:2005.

requerimientos de la comunidad respecto a la entidad y el producto que ésta le entrega.

- Analizar las actividades del subsistema de constitución y planificación.
- Identificar los riesgos estratégicos, tácticos y prácticos.
- Determinar las actividades de control ante los riesgos estratégicos y de la planificación de ésta.
- Diseñar los mecanismos y las herramientas de control para dichos riesgos. Se debería tener en cuenta la participación de todas las partes involucradas con la entidad para la definición de estos mecanismos y herramientas así como en la aplicación de los mismos.
- Definir y diseñar un plan de control que contenga los puntos a controlar, los elementos a controlar, los mecanismos de control, las herramientas de control, los responsables del control, la frecuencia de dicho control y la responsabilidad del estudio de los resultados arrojados.

4.1.2.2 Ejecución del control³³. Aquí se ejerce el adecuado control sobre la entidad para evaluar la conveniencia ante sus fines constitucionales.

Es la aplicación de todas las actividades de control planificadas, desde las perspectivas estratégica, táctica y práctica; así como desde la mirada interna y externa. Involucra los resultados de los controles ejercidos por las entidades y oficinas de control del Estado y de la aplicación de los controles ciudadanos.

³³ Aplican los elementos del subsistema de control de la gestión y los componentes de autoevaluación y evaluación independiente del modelo de control interno MECI 1000:2005. Aplican los requisitos del numeral 3.7 de la gestión de riesgos NTC 5254. Aplican todos los requisitos de los numerales 4 a 8 de la norma NTCGP 1000:2004 desde un enfoque de actividades preventivas establecidas para controlar riesgos en la entidad.

La entidad pública debería considerar el autocontrol de las actividades requeridas para la operación de todos los procesos, incluyendo:

- Planes de inspección, medición y ensayos.
- Documentación de los procesos de la entidad.
- Asignación eficiente de todo tipo de recursos requeridos para la operación.
- Realización de auditorías internas al sistema único integrado.
- Desarrollo de reuniones programadas del equipo directivo para controlar la estrategia, la táctica y la práctica.

4.1.2.3 Evaluación del control³⁴. Consigue la información para retroalimentar a la entidad respecto a su propio desempeño.

Se analiza los resultados del control, incluyendo los resultados del control realizado por las entidades de control del Estado y el control social realizado por parte de la ciudadanía. Se efectúa el análisis de riesgos respecto a la estrategia, táctica y práctica.

La entidad pública debería considerar:

- La evaluación de la correspondencia entre el resultado y el impacto arrojado con su finalidad constitucional.
- La efectividad de las actividades de control ante los riesgos identificados.

³⁴ Aplican los requisitos de los numerales 8.2, 8.3, 8.4 y 8.5 del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004.

Aplican los elementos del componente de evaluación independiente y planes de mejoramiento del modelo de control interno MECI 1000:2005.

Aplican los requisitos del numeral 3.6 de la gestión de riesgos NTC 5254.

- La efectividad de la operación.
- La definición de tratamientos al producto no conforme.
- El análisis de datos arrojados por la aplicación de los mecanismos de control.
- La definición de acciones de mejora, preventivas y correctivas.

4.2 SUBSISTEMA SOCIETAL

Aquí se mantiene la armonía y el desarrollo de la comunidad adscrita a la entidad pública, en lo que respecta a su finalidad constitucional, para ello se soporta en la interrelación de las partes componentes: económico, bienestar, social y cultural.

4.2.1 Económico. Asegura el desarrollo económico de la comunidad adscrita a la entidad a partir de los productos que entrega. Considera la relación demanda – oferta – demanda, así como las implicaciones de dichas relaciones.

La relación demanda – oferta – demanda implica una condición dinámica con alimentación positiva, en la cual se presenta en primera instancia una demanda de necesidades por parte de la comunidad; esta demanda es estudiada por el sector productivo y responsable de atenderla con lo cual se establece una oferta; la comunidad ante la oferta, satisface su demanda y en la medida de dicha satisfacción, se genera de manera directa modificaciones a su demanda para así iniciar de nuevo el ciclo en un nivel de evolución superior.

4.2.1.1 Demanda³⁵. Asegura la adaptación y permanencia de la ciudadanía en el entorno. Se identifica y se presenta las necesidades de producción de bienes y servicios.

La entidad debería:

- Identificar las necesidades de la comunidad con respecto a la finalidad constitucional de la entidad.
- Identificar las expectativas de dicha comunidad, con el resultado de establecer acciones al interior de la entidad que le permitan el desarrollo de ésta y disponer de la capacidad para atender tales expectativas.
- Análisis del comportamiento histórico de las necesidades de la comunidad, con el propósito de determinar la tendencia de éstas y su correlación con las expectativas identificadas.

4.2.1.2 Oferta³⁶. Asegura la satisfacción de la demanda. Se produce y se distribuye los bienes y los servicios requeridos por la ciudadanía.

La entidad debería considerar:

- Evaluación de la finalidad constitucional y su capacidad interna para atender las necesidades y expectativas demandadas por la comunidad.
- Evaluación de la capacidad de las empresas que ofrecen el mismo producto o equivalente para el mismo público objetivo.

³⁵ Aplican los requisitos de los numerales 5.2 y 7.2 de la norma NTCGP 1000:2004

³⁶ Aplican los requisitos de los numerales 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 7.1, 7.2.2, 7.5, y 7.6 del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004.

Aplica de manera indirecta los elementos del componente de direccionamiento estratégico del sistema de control MECI 1000:2005

- Determinar su aporte en el equilibrio económico y de producción de bienes y servicios demandados por la comunidad.
- Evaluar la necesidad de desarrollarse y/o complementarse con el sector privado para la atención de las demandas de la comunidad. Este desarrollo considera las perspectivas técnicas y tecnológicas aplicables.

4.2.2 Bienestar. Fomenta el desarrollo social de la comunidad adscrita a la entidad, mediante la interacción de sus partes componentes: equilibrio social, relaciones sociales y capital social.

4.2.2.1 Equilibrio social³⁷. Se asegura del cubrimiento de las necesidades básicas, relacionadas con la finalidad constitucional de la entidad, para brindar las condiciones mínimas de subsistencia de la comunidad.

Con base en las necesidades y las expectativas identificadas por el componente económico, se atiende las necesidades básicas que están relacionadas con la finalidad constitucional de la entidad, sea por atención directa o por terceros en su nombre.

Cuando dicha atención se realiza de manera directa, sea por mandato constitucional o por incapacidad de terceros particulares para ello, la entidad debería:

- Determinar su capacidad técnica y tecnológica para atenderlas.
- Asegurarse de la capacidad de los procesos relacionados para satisfacer la necesidad demandada.

³⁷ Aplican los requisitos del sistema de gestión de la calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numeral 7.4

- Asegurar la disponibilidad de recursos de todo tipo.
- Controlar el suministro de insumos y materia prima a ser transformada y/o empleada en los procesos.
- Asegurarse de la aplicación de los mecanismos de verificación de los procesos requeridos, así como del control del producto demandado por la comunidad.

En el caso de ser necesario recurrir a terceros para la atención de las necesidades básicas de la comunidad, la entidad, además de lo anterior, debería: definir, diseñar, reglamentar y controlar dicha atención.

4.2.2.2 Relaciones sociales³⁸. Consolida la armonía social de la entidad con la comunidad y con el territorio adscrito a dicha entidad.

Se establece y se desarrolla las condiciones de auto dirección y auto control social de la comunidad en aquellos aspectos, que corresponden a la finalidad constitucional de la entidad, con base en la ideología para el ejercicio de la convivencia social. Es la interacción armónica de la familia, núcleo social y comunidad sin necesidad de recurrir a las instancias de control soportadas en el poder público.

Se identifica la información a transmitirse desde la entidad hacia el entorno y viceversa.

Se considera los mecanismos de comunicación pública para formar y desarrollar comprensión técnica en la comunidad con respecto a la materia de la finalidad constitucional de la entidad.

³⁸ Aplican los elementos de los componentes de información y comunicación pública del sistema de control establecido bajo el modelo estándar de control interno MECI 1000:2005.
Aplican los requisitos del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numerales 5.2, 7.2.3, 8.2.1
Aplican los requisitos de la gestión de riesgos NTC 5254 numeral de comunicación y consulta.

Se convierte en un mecanismo adicional para la información de retroalimentación del impacto que ha tenido la entidad en la comunidad y en el territorio de su campo de actuación.

4.2.2.3 Capital social³⁹. Se procura el bienestar general, construyendo capital social en la entidad y en la comunidad afectada.

Se establece los mecanismos para el mejoramiento colectivo de la sociedad y de la comunidad adscrita a su función constitucional.

La entidad debería:

- Determinar las necesidades y expectativas de bienestar que tiene el personal que labora en la entidad y de la comunidad afectada.
- Evaluar la pertinencia constitucional de atender dichas necesidades.
- Diseñar y aplicar los mecanismos, enmarcados dentro los requisitos legales, requeridos para atender dichas necesidades.
- Evaluar la eficacia de la aplicación de dichos mecanismos.

4.2.3 Subsistema cultural. Busca afirmar la identidad de la comunidad con relación al objeto constitucional de la entidad, así como la generación de nuevos conocimientos que fomenten del desarrollo de dicha comunidad. Para ello se soporta en la interacción de dos partes componentes: ideología y conocimiento.

³⁹ Aplican los elementos del componente de ambiente de trabajo establecidos por el sistema de control MECI 1000:2005. Se puede correlacionar este tema con los requisitos correspondientes a “competencias” del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numeral 6.2.2.

4.2.3.1 Ideología de la sociedad. Ayuda a consolidar la identidad de la sociedad adscrita a la entidad, en lo que corresponde a su propósito constitucional.

Se reconoce e se identifica los valores, las creencias, los principios, los comportamientos éticos, la identidad y el patrimonio cultural de la comunidad adscrita a la entidad, en lo pertinente con su función constitucional.

La entidad debería integrar la cultura organizacional con la ideología de la comunidad afectada. De esta manera se fortalecería la apropiación de la comunidad para con la entidad.

4.2.3.2 Conocimiento. Fomenta la generación y la aprehensión del conocimiento para una mejor adaptación del personal que labora en la entidad y de la sociedad al entorno evolutivo.

Se realiza investigaciones frente a la temática asociada con la función constitucional de la entidad, se genera nuevo conocimiento, se diseña los mecanismos para transmitirlo y se asegura de ello.

La entidad debería:

- Identificar, desarrollar y verificar las competencias⁴⁰ del personal que labora en ella.
- Promover hacia el interior y exterior de la entidad la generación de conocimiento, por medio de: establecimiento de convenios interinstitucionales con centros educativos y de investigación; con la empresa pública y privada; y con entidades del orden central, nacional e internacional promotoras de la investigación en temas relacionados con su finalidad constitucional.

⁴⁰ Aplica los requisitos del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004 numeral 6.2.2

- Identificar la necesidad de difundir el conocimiento generado.
- Determinar, diseñar y aplicar las acciones requeridas para la difusión de dicho conocimiento.
- Verificar la eficacia de las acciones tomadas.

4.3 SUBSISTEMA GEO – ESPACIAL

Sirve de sustento físico, biológico y político a la comunidad adscrita a la entidad pública para la convivencia y estructuración de dicha comunidad y de la entidad como tal.

Lo anterior se logra mediante la interacción de dos partes componentes: territorial y uso y desarrollo territorial.

4.3.1 Territorial. Mantiene la soberanía del territorio y del hábitat para la supervivencia y el desarrollo de la comunidad adscrita a la entidad.

Se considera la distribución del territorio entre la comunidad en su condición de propiedad pública y privada. De igual forma, se considera la protección que se le deba dar a dicho territorio.

4.3.1.1 Distribución. permite la accesibilidad y propiedad del territorio.

Se define y aplica las condiciones bajo las cuales se titulariza el territorio adscrito a la entidad, desde lo individual hasta lo colectivo pasando por lo público y privado. Se reglamenta y se regula dicha posesión.

4.3.1.2 Protección del territorio. Asegura la unidad territorial asignada a la entidad.

Son los actos de institucionalidad de la entidad en el territorio definido. Se considera los actos diplomáticos, policivos y militares realizados tanto hacia el interior del territorio como hacia el exterior para la defensa de éste.

4.3.2 Uso y desarrollo. Mantiene la oferta útil, en condiciones de armonía, sostenibilidad y sustentabilidad, del territorio adscrito a la entidad con beneficio para la comunidad afectada.

Para ello, la entidad se soporta en la interacción de tres partes componentes: planeación territorial, explotación del territorio, evaluación del territorio.

4.3.2.1 Planeación territorial⁴¹. Mantiene el equilibrio del ecosistema, el desarrollo físico y armónico de la entidad, y permite el desarrollo sustentable de la comunidad afectada.

⁴¹ Interactúa con los requisitos de planificación del sistema de gestión de calidad de la gestión pública NTCGP 1000:2004. Interactúa con los componentes de direccionamiento y administración del riesgo del sistema de control MECI 1000:2005. Aplican los requisitos de la gestión de riesgos NTC 5254

Se definen políticas de sostenibilidad del territorio; se elabora planes de desarrollo territorial; y se establece condiciones para la convivencia armónica y el desarrollo sostenible y sustentable entre la comunidad afectada, la entidad y el territorio.

Para lo anterior, la entidad debería:

- Analizar y reconocer el medio ambiente.
- Identificar las potencialidades y debilidades del territorio.
- Determinar los aspectos ambientales críticos.
- Determinar los impactos ambientales críticos.
- Definir las políticas ambientales correspondientes.
- Diseñar el uso y reglamentación del territorio.
- Diseñar, difundir, aplicar y monitorear planes de desarrollo ambiental.

4.3.2.2 Explotación del territorio. Es el aprovechamiento ordenado y regulado de las potencialidades del territorio.

Son las actividades de explotación y regulación de uso del territorio, acorde con el plan de desarrollo territorial. Se considera, según sea aplicable, la explotación de los recursos naturales el territorio; el aprovechamiento industrial, comercial y residencial; y la construcción y explotación de las obras de infraestructura. Aplica para territorios públicos o privados adscritos a la entidad.

Emite, según sea definido en su función constitucional, las licencias y los permisos requeridos para la explotación del territorio.

4.3.2.3 Evaluación del territorio⁴². Fortalece las relaciones entre la comunidad y el territorio.

Se establece las acciones para el control, la protección y el análisis del uso del territorio. Se evalúa el resultado de la explotación y se propone acciones y/o lineamientos para la protección y uso del territorio bajo los criterios de sostenibilidad y sustentabilidad.

La entidad debería:

- Establecer mecanismos de monitoreo ambiental sobre el territorio adscrito.
- Evaluar el grado de afectación actual y posible afectación remanente hacia el futuro. Implicaciones sobre el producto entregado a la comunidad y sobre el territorio mismo.
- Determinar acciones para el tratamiento de los efectos generados y/o por generarse.
- Determinar intervenciones con menor grado de afectación al territorio y mayor valor hacia la comunidad.

⁴² Aplican los elementos del componente de planes de mejoramiento del sistema de control MECI 1000:2005. Aplican requisitos del sistema de gestión de calidad de la gestión pública numeral 8.5 Aplica la gestión de riesgos NTC 5254 numeral 3, con enfoque de protección y preservación del territorio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La integración de los modelos de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos en las entidades del Estado colombiano, desde un enfoque sistémico es viable dado que no se detectaron incompatibilidades entre ellos; además que, dichos sistemas y tal enfoque, se complementan entre sí en busca cada uno de sus propios objetivos, y que al relacionarse contribuyen a los propósitos constitucionales del Estado colombiano.

El sistema de gestión de calidad bajo modelo normativo ISO 9000:2000, el sistema gestión de calidad de la gestión pública bajo la norma NTCGP 1000:2004, el sistema de control interno bajo el modelo MECI 1000:2005 y la gestión de riesgos bajo la norma NTC 5254, buscan cada uno por su lado agregarle valor a las entidades. Esto se logra mediante la mejora de la satisfacción de la comunidad, el incremento de la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado, y/o mediante el aumento de la certidumbre en las decisiones para el logro de los objetivos.

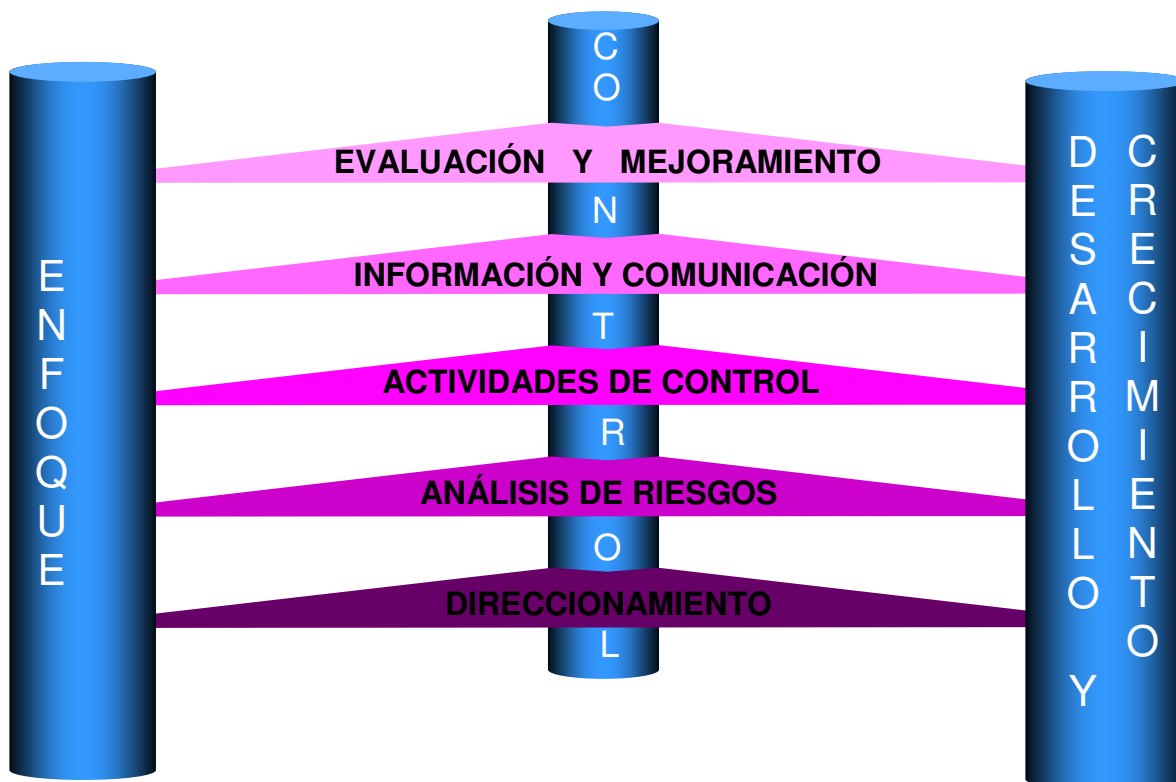
Lo anterior genera un nuevo propósito que consiste en mantener y fortalecer la legitimidad del Estado por parte de la comunidad que lo conforma, dentro del territorio adscrito a su jurisdicción. Para ello se integran el enfoque, el control y el desarrollo y crecimiento mediante acciones estratégicas, tácticas y prácticas, tal como se aprecia en la figura 16.

Por enfoque se entiende la cultura de fijar puntos de llegada retadores y la capacidad de concentración de la entidad para llegar allí. Es la amplitud y profundidad que tiene el punto de vista estratégico de la organización. Son todos aquellos horizontes previsibles y posibles que la entidad determina que estarán dentro su observación regular.

Por control se entiende la cultura de la medición y la evaluación de todas las acciones de la operación de la entidad.

Por desarrollo y crecimiento se entiende la cultura del mejoramiento, la evolución y el dinamismo permanente en procura del fortalecimiento interno y del despliegue de estas capacidades hacia el exterior con el propósito de prestar un mejor servicio.

Figura 16. Estructura conceptual del modelo integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos para las entidades públicas del Estado colombiano.



Fuente. Elaboración propia.

Por estrategia se entiende el direccionamiento estratégico que define los planes de largo plazo tales como: planes estratégicos, planes de ordenamiento y planes de desarrollo para la entidad, la comunidad y el territorio que trascienden y perduran sus orientaciones en el tiempo a través de diversos estilos de dirección. Esto exige la integración de la gestión de riesgos desde la perspectiva estratégica para determinar los riesgos de existencia de la entidad como tal.

Por táctica se entiende la definición de planes de mediano plazo que articulan la estrategia con la práctica. En este punto también se determinan los riesgos para los planes de mediano plazo y que inicien la definición de mecanismos de control sobre dichos planes.

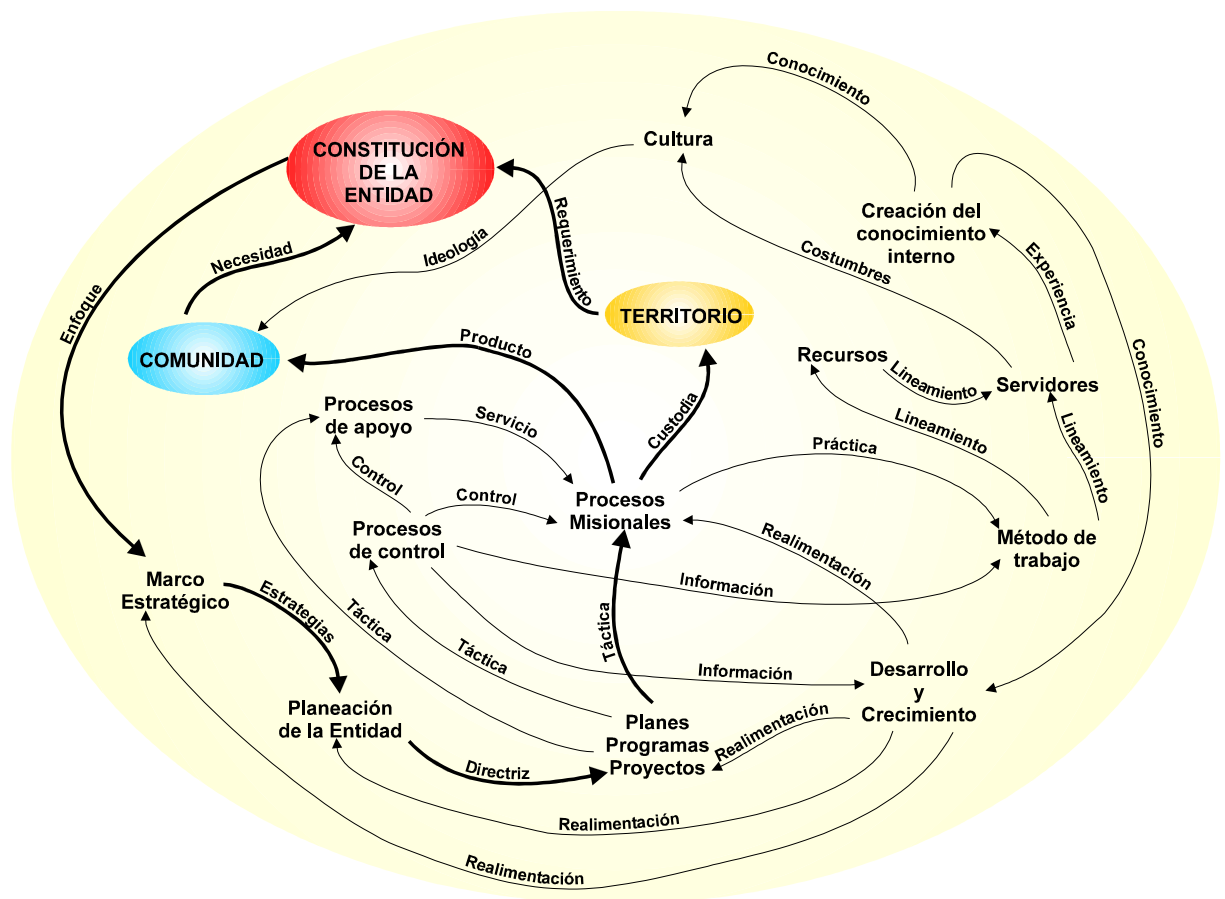
Por práctica se entiende el diseño de la estructura operativa del sistema de la entidad que permite materializar los anteriores lineamientos, para lo cual se generan planes de corto plazo, planes de acción operativos con sus respectivos procesos, métodos, recursos, retroalimentación con la comunidad, y responsables. Todo ello referido como aspectos de tipo preventivo para evitar riesgos negativos y también como aspectos de mejora para apalancar y fortalecer los eventos positivos.

El flujo de información y los resultados del modelo integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos se presenta en la figura 17, en la cual se puede observar las partes del modelo integrado y sus relaciones.

La comunidad ocupa el territorio y demanda unas necesidades de productos y de sustento, el territorio a su vez presenta unos requerimientos de conservación y protección. La interacción entre la comunidad y el territorio le da vida a la entidad que es la responsable de atender a ambos. Para ello, concentra su accionar y se enfoca en aspectos sustanciales de la comunidad y del territorio, a partir de lo cual define el direccionamiento estratégico que ha de seguir dicha entidad; es decir, se

define las estrategias que servirán de base para la planeación de ésta. Como resultado se obtienen planes, programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo.

Figura 17. Flujo de información y los resultados del modelo integrado de gestión de calidad, control interno y gestión de riesgos.



Fuente. Elaboración propia.

Los procesos misionales, de apoyo y de control son diseñados con base en los lineamientos tácticos de los proyectos. Los procesos de apoyo suministran servicios logísticos a los procesos misionales; los procesos de control establecen

la medición, el seguimiento, el control y la evaluación de todos los procesos de la organización, además de suministrar la información necesaria para que se establezcan las acciones de desarrollo y crecimiento de la entidad; los procesos misionales se responsabilizan de entregar los productos de subsistencia demandados por la comunidad y atender los requerimientos de custodia, protección y conservación del territorio.

A partir del conjunto de procesos, gobernados por los procesos misionales se define la práctica, la técnica y la tecnología que requieren para su operación, lo que arroja como resultado los métodos de trabajo. En éstos quedan reflejados los lineamientos para la definición de los recursos necesarios y las competencias que deben tener los servidores públicos responsables de ejecutar las actividades de los procesos.

Los servidores públicos, a partir de sus experiencias, permiten la generación de conocimiento que sumado a los hábitos y costumbres de éstos, afectan la cultura tanto de la entidad como de la comunidad.

La comunidad y el territorio, con lo recibido por parte de los procesos misionales y de la dinámica ideológica que impone la cultura, realimentan el marco fundamental bajo el cual fue constituida la entidad, ejerciendo así una realimentación y validación de la pertinencia de las necesidades y requerimientos de la comunidad y del territorio.

Por otro lado, a partir de la información recibida de los procesos de control sobre toda la entidad y del conocimiento creado y comunicado, se desarrollan acciones tendientes al desarrollo y al crecimiento de los aspectos estratégicos, tácticos y prácticos. Este desarrollo y crecimiento cuando afectan los procesos misionales logran impactar en el territorio y en la comunidad, lo que permite nuevamente un repensar de la esencia constitucional.

Lo anterior lleva a generar una evolución en la forma de expresar la estructura organizacional de la entidad, ya no basada en organigramas funcionales ni en procesos, sino en partes componentes, relaciones y flujo de información y resultados.

Se recomienda para futuras investigaciones aplicar el enfoque y la estructura aquí propuesta en las entidades del Estado colombiano, perfeccionar este modelo y desarrollar una metodología de aplicación del mismo.

Una vez lo anterior, se puede pensar en el diseño de una herramienta tecnológica que apoye la implementación y optimice así los recursos del Estado en la gestión de calidad y de riesgos y en el control interno de las entidades públicas.

GLOSARIO

A continuación se presentan los principales términos y su significado empleado en el trabajo.

COMPATIBILIDAD DE SISTEMAS. Es la capacidad que tienen los sistemas de compartir elementos comunes o convivir cada uno sus propios elementos sin detrimento en los objetivos trazados para uno y otro sistema.

COMPLEMENTARIEDAD DE SISTEMAS. Son las relaciones que se da en uno o más elementos de un sistema, donde dichas relaciones perfeccionan al otro sistema.

CONTROL. (Real Academia Española, vigésima segunda edición) 1. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. Dominio, mando, preponderancia. 5. Regulación, manual o automática sobre un sistema.

Se considera en esta investigación las actividades encaminadas a medir, monitorear, realizar seguimiento, analizar, evaluar y mejorar una situación, proceso, u organización.

ENTIDAD. Se considera al órgano del Estado colombiano responsable de gestionar un bien público, administrar un territorio, controlar la comunidad, impartir directrices y/o mecanismos de control. Incluye los órganos descritos en el artículo

113 de la Constitución Política de Colombia y aquellos organismos de carácter privado con responsabilidades definidas en el artículo 2 de dicha constitución.

ESTADO. Es la interacción de tres partes componentes: pueblo, territorio y poder. Como fruto de la interacción del pueblo en un territorio definido, se generan situaciones que requieren ser intervenidas de manera objetiva y justa por un tercero, para lo cual el mismo pueblo define la conformación de un tercer elemento llamado poder. Este tercer elemento tiene, entre otras, la responsabilidad de establecer orden al interior del pueblo y convivencia armónica entre dicho pueblo y el territorio ocupado.

Al interactuar estas tres partes componentes, se genera un nivel de complejidad mayor llamado Estado. El Estado no es el gobierno ni es la entidad. Estas son figuras del poder. En un Estado no se puede concebir uno de los elementos aislado de los otros. No se puede pensar en la entidad sin considerar el pueblo y el territorio.

GESTIÓN.

- Norma ISO 9000:2000, numeral 3.2.6: actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización.
- La Real Academia Española dice al respecto: 1. Acción y efecto de gestionar (hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera); 2. Acción y efecto de administrar (dirigir una institución). En la primera concepción se podría entender que las actividades conducentes al logro de un objetivo consisten en la dirección, ejecución y control; la segunda, indica que sólo se limita a las actividades de dirección.

Para efectos de esta investigación se emplea el término de gestión para significar las actividades coordinadas requeridas para la dirección de una organización. Se excluye el concepto de control, pero se respetará y considerará en su momento lo establecido por el modelo de gestión de calidad ISO 9000:2000 que abarca desde la dirección hasta el control.

GESTIÓN PÚBLICA. En esta investigación se emplea este término para referirse a las actividades coordinadas que se realizan en una entidad pública para dirigir a la comunidad, el territorio adscrito a dicha comunidad y lo bienes de uso común para toda la comunidad.

PRODUCTO. (Norma NTCGP 1000:2004 numeral 3.40) Resultado de un proceso o un conjunto de procesos. En esta investigación se considera que dicho resultado pueden ser bienes o servicios que requiere la comunidad.

RIESGO. (Norma NTC 5254 primera actualización). La oportunidad de que suceda algo que tendrá impacto en los objetivos.

SISTEMA. Existen diferentes concepciones de sistemas:

- La Real Academia de la Lengua Española define sistema como “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”
- Para Checkland es “un modelo de una entidad vista como un todo; al aplicarse a la actividad humana, se caracteriza al modelo fundamentalmente en términos

de estructura jerárquica, propiedades emergentes, comunicación y control. Un observador podría tomar como selección el relacionar este modelo con la actividad de mundo real. Cuando se aplica a entidades naturales o hechas por el hombre, la característica crucial son las propiedades emergentes del todo". También para este autor el concepto de sistema "engloba la idea de un grupo de elementos conectados entre si, que forman un todo, que muestra propiedades que son propiedades del todo y no solo propiedades de sus partes componentes".

- Para Herrscher sistema es un "conjunto de elementos que interactúan dinámicamente y están organizados con relación a una finalidad. Conjunto de elementos interrelacionados considerado relevante por un observador".
- Para la Organización Internacional de Normalización - ISO, en la norma ISO 9000:2000 numeral 3.2.1 es "Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan".

Con lo anterior, en este trabajo se entiende sistema como "un conjunto de componentes interrelacionados que realizan conjuntamente acciones y obtienen unos resultados, de tal manera que lo que ocurre en un componente, afecta sus relaciones con los demás y por lo tanto impacta en el resultado final".

BIBLIOGRAFÍA

- CHECKLAND, Peter. Pensamiento de sistemas, práctica de sistemas. Editorial Noriega Editores. 2000 México, 367 páginas. ISBN 968-18-4525-0
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 1599 de 2005. Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2145 de 1999 Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 3622 del 10 de octubre de 2005. Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la ley 489 de 1998 en lo referente al sistema de desarrollo administrativo.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 4110 de 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de Administración del Riesgo. 2006.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005. 2006.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Guía de armonización modelo estándar de control interno MECI 1000:2005 – sistema de gestión de calidad NTCGP1000:2004. Entidades públicas.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. MECI 1000:2005
- ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GARCÍA MANDARRIAGA, Ricardo. Teoría General de Sistemas. Una Aplicación al análisis de la administración municipal. 1988 Colombia. 156 páginas

- HERRSCHER, Enrique. Pensamiento Sistémico. Editoria Granica. 2003. Argentina, 270 páginas. ISBN: 950-641-386-X
- ICONTEC. NTCGP 1000:2004 Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. Requisitos
- ICONTEC. NTC 5254 Gestión de Riesgo.
- ICONTEC. NTC ISO 19011:2002 Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad y/o ambiental.
- ICONTEC. NTC ISO 9000:2000 Sistema de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario.
- ICONTEC. NTC ISO 9001:2000 Sistema de gestión de calidad. Requisitos
- ICONTEC. NTC ISO 9004:2000 Sistema de gestión de calidad. Directrices para la mejora del desempeño
- LEY 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- LEY 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- LEY 872 de 2003 Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.
- MANRIQUE BOCANEGRA, Blanca Amanda. Gerencia y Gestión pública municipal en un estado comunitario. Editorial Dike 2006. Bogotá. 162 páginas. ISBN: 958-8235-48-0
- MEJÍA QUIJANO, Rubi Consuelo. Administración de Riesgos. Un enfoque empresarial. Primera edición. Fondo editorial Universidad Eafit. 2006. Medellín. 239 páginas. ISBN: 958-8281-23-7
- MONTGOMERY, Douglas C. Control estadístico de calidad; introducción. (título en inglés: Introduction to statistical quality control). Limusa Wiley – Grupo Noriega Editores. México. 2005. 797 páginas. ISBN: 968-18-6234-1

- O'CONNOR, Joseph; McDERMOTT, Ian. Introducción al pensamiento sistémico. Editorial ediciones Urano, 1998 España, 302 páginas. ISBN: 84-7953-221-1
- QUIÑONES ORTEGÓN, Edgar. Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Convenio Andrés Bello, Conciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. 2008. 332 páginas. ISBN: 978-958-698-240-5
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. SECRETARÍA DEL SENADO. Constitución Políticas de Colombia. 1991 con modificaciones hasta el Acto Legislativo 4 de 2007, publicada en el Diario Oficial No. 46.686 de 11 de julio de 2007
- SANCHEZ ARANGO. Javier Ignacio. Manual integral de control estadístico de calidad. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Abril de 1978
- TORO JARAMILLO, Iván Darío; PARRA RAMIREZ, Rubén Darío. Método y Conocimiento. Metodología de la investigación. Fondo editorial Universidad Eafit. 2006. Medellín. 387 páginas. ISBN: 958-8281-11-3