



**ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN
INGENIERÍA DE EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**LA DIRECCIÓN DE CONTROL
ANÁLISIS COMPARATIVO DE CINCO MUNICIPALIDADES**

**Alumno: Ureta Lazo Héctor
Profesor Guía: Torres Balchen Gerardo**

Tesis Para Optar Al Título De Ingeniero De Ejecución En Gestión Pública

Santiago, Enero 2014

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a mi Padre por apoyarme en cada momento de este trabajo, aún cuando las fuerzas y los tiempos fueron muy adversos, agradezco a mi hermano mayor porque siempre me guía, y lo mejor es que me convenció para dejarme guiar.

Con todo mi corazón doy gracias a Héctor Ureta Jofré y su esposa Sylvia Lazo Gómez, sin ellos no podría estar escribiendo estas palabras, han sido como ángeles en mi vida.

Con la misma fuerza doy gracias a Marcia, esa compañera fiel, que solo se encuentra una vez en la vida, por quien sin duda valió la pena esperar.

Los frutos de este trabajo serán para Héctor Andrés y Joaquín Esteban, a quienes amo incondicionalmente.

Agradezco a mi profesor guía, Don Gerardo Torres Balchen, por su dedicación, paciencia y tiempo, un gran hombre.

DLB

ÍNDICE

RESUMEN	- 1 -
INTRODUCCIÓN	- 2 -
FUNDAMENTACIÓN	- 3 -
JUSTIFICACIÓN.....	- 6 -
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	- 11 -
OBJETIVOS.....	- 13 -
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE CONCEPTOS	- 14 -
MODELOS.....	- 55 -
INSTRUMENTOS	- 75 -
METODOLOGÍA	- 101 -
LA INVESTIGACIÓN	- 101 -
PRESENTACIÓN DE LA MUESTRA.....	- 101 -
RECOLECCIÓN DE DATOS	- 102 -
DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA	- 104 -
PAUTA GENERAL DE CUESTIONARIO.....	- 114 -
RESULTADOS	- 116 -
DESARROLLO PRIMER CUESTIONARIO:	- 116 -
DESARROLLO SEGUNDO CUESTIONARIO	- 124 -
CONCLUSIONES	- 130 -
ANEXO 1	- 135 -
PRIMER CUESTIONARIO.....	- 135 -
ANEXO Nº2	- 144 -
SEGUNDO CUESTIONARIO	- 144 -
BIBLIOGRAFÍA	- 149 -

RESUMEN

En Chile, así como en muchos otros países que pertenecen a la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades fiscalizadoras Superiores), existen órganos del Estado que deben velar por los gastos públicos para que estos se ejecuten de una manera eficiente, para ello, una alternativa ha sido evaluar ciertos y modelos relacionados con el control, los cuales se han materializado en bibliografía especializada, informes privados y públicos, proyectos de ley, reglamentos, normas y directrices a objeto de definir su aplicabilidad a la realidad local. A su vez, otra opción es tomar uno de estos modelos procurando que la realidad local sea la que se adapte, aún así, esta voluntad por mejorar indica sin duda una ocupación constante por parte de quienes están llamados a ejercer el control para establecer principios que rijan las metodologías utilizadas a fin de validar sus actuaciones en esta materia.

En el presente estudio se da cuenta que las municipalidades en nuestro país no poseen un modelo rector o fundamental para el ejercicio de controlar, siendo la segunda opción de las ya planteadas, la que hasta ahora se desarrolla con mayor fuerza, más aún, se detectó que en el nivel local, los procesos de auditoría, específicamente en el control interno municipal, mantenían un sesgo, en donde cada fiscalizador define los criterios e indicadores con los cuales trabajará, permitiendo que si diferentes profesionales auditan una misma oficina pueden llegar a distintos resultados.

Para el análisis se han creado dos instrumentos, ambos evaluados en escala de Lickert, uno dividido en áreas de gestión, uso y conocimiento; el segundo fue dividido en criterios utilizados en los modelos, principios de ellos, y su nivel de aceptación.

Las respuestas obtenidas se han graficado, revelando la necesidad de un modelo transversal e idealmente dúctil, y el anhelo para que las entidades que deben ejercer el control lo hagan con un fin, elevar los niveles de calidad en las Direcciones de Control Municipal.

INTRODUCCIÓN

En el nivel global los procesos de Modernización del Estado han tenido por finalidad elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la comunidad.

Situándose en Sudamérica, alcanzar una gestión más eficiente y comprometida con los resultados implica transformaciones importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas. Requiere, entre otras cosas, el desarrollo de liderazgos que impulsen el cambio, incorporar técnicas modernas de gestión, establecer metas medibles de desempeño, todo ello dentro de un marco de participación y compromiso de los distintos estamentos en una gestión de calidad¹.

Desde comienzos de la década de los noventa, esta profunda transformación de la sociedad chilena, como reflejo de los cambios en el mundo, y además de los internos puede describirse a partir de dos conceptos; uno, la globalización, y otro la comunicación, entendiendo la globalización como igualdad de oportunidades entre oferentes y demandantes; y comunicación como la toma de conocimiento de las mismas, esto sugiere que los niveles de competencia entre servicios puedan ser cada vez más prolijos y acabados.

Ello se entiende desde la perspectiva que estas oportunidades se han sustentado principalmente en los avances tecnológicos, que han permitido acceder de forma rápida y oportuna a la información que hoy se encuentra al alcance de muchos, haciendo que el obtener conocimiento sea de carácter público.

¹ <http://www.contraloriatolima.gov.co/portal/images/stories/manualindicadores>

Si bien estos cambios han sido globalizados e incorporados por los distintos sectores que componen el aparato público, no es menos cierto que gran parte de ellos se encuentra en una etapa básica de intencionalidades, esto producto del costo que conlleva su implementación.

No se trata solo de incorporar tecnología de punta, ni de capacitar los recursos humanos disponibles para su implementación, es probable que esto vaya más allá, tratando de intervenir la propia estructura orgánica y jerarquizada que ha caracterizado por años a la administración pública, los niveles en la toma de decisión y el mando vertical que se caracteriza, pareciera ser un obstáculo a la hora de democratizar el conocimiento y sobre todo a la hora de hacerlo público.

Entendiendo lo anterior como un proceso que conlleva la modernización, estos cambios han sido aún más radicales en los gobiernos locales, representados principalmente por las municipalidades del país, las que por años y en conjunto, han tratado de obtener beneficios por parte del poder central en garantía de cumplir sus mínimas funciones, no contando con recursos tecnológicos ni la posibilidad de capacitación de alto estándar para sus funcionarios, lo que termina por entorpecer el crecimiento y estancar el desarrollo.

Es por ello que el estudio presentará la realidad de cinco municipios chilenos similares en cuanto a ingresos en los cuales quedará manifiesto si han sido alcanzados o no por la globalización, la comunicación, la modernización del Estado, y por sobre todo la factibilidad de implementar modelos foráneos en el Control Interno Municipal.

FUNDAMENTACIÓN

Cierto es que a raíz de las políticas de Modernización del Estado, se ha incorporado una serie de nuevos elementos, lo que no quiere decir que estos mejoren la estructura orgánica municipal, por el contrario en algunos casos llevan a entorpecer la gestión, sobre todo cuando los municipios no cuentan con los recursos informáticos que puedan

hacer factibles los cambios deseados, los que sí se reflejan en el medio donde ellos se han implementado.

Por otra parte, la conectividad tanto territorial como tecnológica no alcanza a todo el país, ni el Fondo Común Municipal garantiza que la incorporación tecnológica que demanda esta modernización sea equitativa e interpretativa de las necesidades de cada municipio, es por esto que cabe así mencionar uno de los principios Bíblicos que se relaciona con la distribución equitativa de los recursos: “Dé cada uno según haya prosperado, y conforme a la necesidad del otro”², que para el caso de la realidad observada debiera ser “Distribuya el FCM a cada municipalidad según sus necesidades”, teniendo presente que estas son múltiples, como también las diferencias que existen entre ellas, para lo cual se podría cambiar el indicador IPI³ (indicador por partes iguales) determinado por comuna, para poder distribuir a aquellas con menores ingresos y que estén más atrasadas en la implementación de las TIC’s.

Existen otros aspectos que interfieren significativamente en la equidad, la dotación de funcionarios de planta que debería ser proporcional de la cantidad de población, no obstante ello no garantiza que podamos cubrir razonablemente un staff profesional que responda a la aplicabilidad de las nuevas normas, si no que ella misma que rige a las municipalidades no hace distinción de esta diversidad, por el contrario centraliza el poder en el Estado, basándose en que Chile es un Estado Unitario⁴, lo que significa reconocer que tiene un solo centro de impulsión política y de gobernabilidad.

Quizás la reforma de modernización del Estado debiera haber partido por reconocer las diferencias y diversidades que representan la institucionalidad, antes de haberlo sostenido desde la base de la uniformidad.

² La Santa Biblia-1 de Corintios, Capítulo 16, versículos 1-4

³ Reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 20.237, Capítulo II, Procedimiento de distribución del FCM, Art.4: Fórmulas de cálculo del FCM promulgada el 11 de diciembre de 2007.

⁴ www.bcn.cl

Prueba de esta diversidad, queda reflejada en el Informe N° 39 que la Contraloría General de la República dio a conocer en Julio de 2010, titulado “Informe Consolidado Nacional de Unidades de Control Interno Municipal”⁵, el que refleja no solo las carencias de las 345 municipalidades que componen las 15 regiones del territorio nacional, sino también la diversidad de ellas, y todas medidas bajo un solo criterio, un cuestionario basado en normas y procedimientos de control aprobados por esa entidad fiscalizadora. Dicho instrumento tenía como objetivo efectuar un diagnóstico de las Unidades Contraloras de los municipios y obtener información sobre diferentes tópicos atinentes a dichas áreas de gestión municipal, la metodología además da cuenta, no solo de las deficiencias e incumplimientos de estas unidades contraloras locales, y de la falta de recursos y conocimiento en cuanto a la implementación de las políticas de modernización, si no de que existen veintiséis municipios que no cuentan con unidad de control.

Si sumado a todo lo anterior consideramos que los cimientos de los procesos de control que conllevan estas unidades se han fundamentado por años en modelos internacionales, los que se detallan en el Marco Referencial de este estudio, y que se han basado en otras realidades, esto hace menos probable incorporar mecanismos o herramientas de gestión representativos de la cultura organizacional local.

A su vez, estos propios modelos ideados en las experiencias extranjeras reflejan el avanzado nivel de desconcentración que poseen esos Estados, manifestando en algunos de ellos sus poderes transversales de decisión local, que a diferencia de nuestra realidad pueden no solo aplicar normas propias sino crearlas.

Entonces cabe espacio para pensar si los resultados expuestos por el informe de la CGR carecen de criterios propios y representativos de las realidades locales nacionales, visto que han sido analizados bajo modelos foráneos, aplicando indicadores

⁵ www.cgr.cl

internacionales, válidamente aceptados, no se ocupan de medir la realidad local con instrumentos que puedan hacerse cargo de las diferencias entre municipios.

JUSTIFICACIÓN

Todo Estado de Derecho prevé mecanismos para controlar la actividad de los órganos que están encargados de desarrollar la función administrativa, ya sea de tipo informales como la opinión pública y la prensa, y de tipo formal como son los controles políticos, administrativos y jurídicos, dependiendo del órgano que está llamado a realizarlo.

Es así, como en el ámbito nacional, el control de los actos administrativos está entregado constitucionalmente a la CGR, órgano que realiza su cometido principalmente a través del control de legalidad de dichos actos, por el trámite de toma de razón, el que asegura en definitiva que los actos realizados por parte de la administración cumplan con la normativa, haciendo del servicio público una actividad transparente, encaminada a las finalidades que la misma carta fundamental entrega en su artículo primero.

No obstante lo anterior, los actos municipales se encuentran exentos del trámite de toma de razón, por disponerlo así su Ley Orgánica en el artículo 53⁶, y debido al carácter autónomo que le da la Constitución en el artículo 107 inciso segundo⁷, por lo cual posee dentro de su estructura interna distintos órganos a quienes se les atribuyen funciones de control interno⁸.

En este sentido, cobra gran importancia la función que desempeñan las Unidades de Control Interno Municipal, en el resguardo de la legalidad de los actos del municipio, por lo que se hace imperativo que éstas desarrollen sus actividades de fiscalización de acuerdo a la normativa legal y a los dictámenes de la contraloría que tienen su

⁶ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁷ <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/>

⁸ Natalia Patricia Vásquez Soto “EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL EN LAS COMUNAS DE LA PROVINCIA DE OSORNO”, Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. VALDIVIA, Diciembre 2004

dependencia técnica, desenvolviéndose con los necesarios conocimientos y en un ambiente de independencia de cualquier autoridad, sea del municipio o fuera de éste.

La Administración Pública tiene bajo su responsabilidad, entre otros, el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos, en procura del beneficio y del bien común de todas las personas que habitan el territorio nacional, dentro del marco de la Constitución y las Leyes. En este sentido, las entidades públicas están orientadas a prestar un servicio público, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con que la comunidad percibe la prestación de estos servicios quedando o no satisfechas sus demandas.

A su vez, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas que las componen, estas requieren monitorear constantemente los servicios que prestan y los recursos que ingresan, así resulta necesario que los mecanismos de medición que utilicen, sean acordes a su realidad procurando medir lo que existe, lo que está en frente del fiscalizador, y no procurando ajustar la realidad al instrumento de medición.

De allí que la incorporación del Control Interno como un soporte administrativo esencial, orientado a garantizar el logro de los objetivos de cada institución, se fundamente en el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economicidad, moralidad y transparencia.

Conceptuar la base principal del Control Interno, hace imperativo conocer el tipo de organización y las competencias que dentro de ella le corresponden a cada nivel que la conforma, por esto es que se requiere tanto conocer la “identidad local” al momento de establecer de qué manera se ha de realizar el control en una municipalidad en particular.

Sin embargo, es hoy, el propio sistema de Control Interno el que tiene sus propias dificultades, ya que son numerosos los modelos y las formas de aplicabilidad que existen, como tantas formas de organización hay.

A su vez, la carencia de un lenguaje único hace necesario adquirir el conocimiento de los comportamientos de las herramientas a utilizar para aplicar el control en la gestión, evolucionando de acuerdo a sus propias necesidades y a cada presupuesto.

Así y todo, el esfuerzo por consolidar criterios y establecer normas universales se ha visto sobrepasado en los últimos años, principalmente por la oferta de nuevas tecnologías de la información (TIC's). Si bien estas son cada vez más accesibles, como ya se ha dicho, también presenta una alta variedad y cobertura, la que puede terminar por confundir a operarios, funcionarios y fiscalizadores⁹ encargados de ejecutar, administrar y controlar los procesos que ella intenta mejorar.

Cuando la INTOSAI, (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) representante de las Contralorías Generales de una inmensa mayoría de países, presentó su plan quinquenal correspondiente a la segunda mitad de la década que concluyó recientemente, los informes de la Declaración de Lima, el Código de Ética y las Normas de Auditoría, focalizó en ello el mejorar el rendimiento continuo, perfeccionar la transparencia a fin de mantener la credibilidad y luchar contra la corrupción, estableciendo los lineamientos del pensamiento global de Contralorías Generales y órganos superiores de la administración pública de los países que la componen, y con ello fortalecer la gestión de los poderes locales¹⁰ no solo pretendió instalar los cimientos para una nueva estrategia, sino también fomentar las acciones preventivas por sobre el rol inquisidor y correctivo mantenido hasta entonces por los órganos contralores superiores, sin embargo, estos no han logrado ser un aporte real a las carencias de entendimiento por parte de una gran mayoría de auditores, por lo

⁹www.ftc.cl (Un nuevo contexto para la gestión y dirección de personas

¹⁰Mario Alberto Gómez Maldonado, Los sofismas de la Intosai, mgauditoria@yahoo.com.mx, Mayo de 2007

mismo, no han sido incorporados de forma fidedigna y universal a las contralorías locales, más aun, cuando el secretismo que caracteriza el control que ejerce la CGR, como órgano superior sobre las municipalidades no da fe de estos cambios al no transparentar sus conocimientos metodológicos que generan dichos resultados.

Otro de los problemas que afectan al control, según el estudio de Mario Gómez, es que también la INTOSAI no ha logrado responder a la falta de universalidad del riesgo, al no ser en sí un modelo de auditoría de gestión, por lo que no abarca la totalidad del universo de la cultura organizacional, recurriendo al muestreo por riesgo.¹¹

A su vez, el saber elegir la herramienta adecuada y aplicarlas a los distintos procesos sujetos de estudio, no nos garantiza resultados cien por ciento confiables, ya que si no contamos con la colaboración de quienes realmente realizan las acciones, estaremos potenciando riesgos, tras haber trabajado sobre cimientos no del todo fidedignos.

Hoy cuando el control interno de una organización cumple un rol primordial, pasando de las acciones correctivas a las acciones preventivas, exigiendo de quienes fiscalizan un alto grado de conocimiento, no sólo de los fines de la organización, sino también de las herramientas, instrumentos e indicadores que se deben utilizar, a fin de prever riesgos, exigiéndoles estar preparados para dar respuesta oportuna a las eventualidades o sucesos que entorpezcan los resultados esperados, se acrecienta la incertidumbre de los poderes fácticos que ven en la transparencia y el conocimiento público una merma a sus posibles intereses, lo que entorpece el natural desarrollo del proceso evolutivo de las intenciones por buscar una mejora continua de calidad total. Sin embargo y pese a todo existen una gran gama de procedimientos para aplicar en los distintos procesos sujetos de estudio, en las distintas áreas del control interno de la organización¹².

¹¹ Declaración de Lima, INTOSAI, Art. 13 2 y 3 y Capítulo 5to Pág. 32 del Código de Ética

¹² Gerencia de procesos para la organización y el control interno de empresas de salud – pág. N° 175 de Braulio Mejía García edición de 224 páginas año 2006.

Si bien son innumerables los esfuerzos que se han realizado tanto a nivel nacional como internacional para lograr establecer los principios básicos de control y auditoría, los que han abarcado desde los procedimientos básicos para la realización de auditorías hasta configuración de un lenguaje único y universal de conceptualizaciones en el ámbito del control, estos mismos, son finalmente los que dificultan su entendimiento. Ejemplo de ello, queda consolidado en las declaraciones de la INTOSAI, la que agrupa a gran parte de las Contralorías Generales, o en los lineamientos de la CGR de Chile y de países vecinos con relación al sistema de control de auditorías internas, diseñando una metodología para auditar niveles de contralorías inferiores llamado SICAI (Sistema Integral para el Control y la Administración de la Información), como una forma de establecer criterios a los niveles municipales, criterios que finalmente no son representativos ni de las circunstancias ni de las realidades de la diversidad de municipios olvidando muchas veces su singularidad frente a la universalidad de sus funciones.

A partir del análisis de la problemática derivada de la existencia de diferentes entendimientos y prácticas relacionados con el control interno y que de una u otra forma su aplicabilidad no ha sido del todo satisfactoria, el Control Interno seguirá siendo una nebulosa en el universo.

Por lo anterior se pretende abordar las distintas estructuras conceptuales o criterios de control resultantes de múltiples estudios a fin de dilucidar un nuevo referente. No se trata de presentar un nuevo modelo sino de allanar el camino para que éste en su momento se sustente. Para ello se buscará establecer si los modelos predictivos asociados a los estándares válidamente universales ya establecidos (como COSO, COBIT, COCO, CADBURY etc.), los que se verán más adelante, están presentes en los municipios sujetos al análisis, a fin de definir si es posible desarrollar un nuevo modelo de auditoría que sea más representativo de la institucionalidad local a partir del análisis de la problemática derivada por la existencia de diferentes entendimientos y prácticas relacionados con el control interno, abordando las distintas estructuras conceptuales o

criterios de control resultantes a nivel internacional como lo han sido, entre otros, los indicados precedentemente.

Cuando hablamos de criterio nos referimos a la regla que ocupamos para tomar una decisión o determinar una verdad, al juicio que validará una decisión adoptada a la capacidad para formarse un juicio acertado, entendiendo que estos se relacionan también con la consecución de objetivos, los que suelen derivarse de estándares e indicadores de calidad.

Por su parte, por fundamentos entendemos los argumentos sólidos y congruentes que son la base en que descansan los modelos que soportan el Control Interno.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La diversidad de las realidades socioeconómicas y geopolíticas de los municipios del país hace casi imposible contar con un criterio único preestablecido para el control interno. Ello, porque no todos poseen Unidades contraloras, o porque gran parte de ellos reduce sus funciones fiscalizadoras a la revisión de documentación y visación de decretos.

Esto hace que las funciones que desarrollan no sean homogéneas, así y todo, aquellas que dentro de sus funciones realizan auditorias, no necesariamente cuentan con los recursos materiales y humanos acordes como para el desarrollo propicio de las investigaciones.

El Control Interno ha sido planteado como una estructura formal y está dado desde la norma que regula la institucionalidad municipal a nivel nacional. El Sistema de Control Interno es entendido como un proyecto organizacional que integra una variedad de principios y valores superiores, normas que lo desarrollan, planes y métodos que se

implementan en la organización, medios de verificación, monitoreo y análisis, son en muchos casos desconocido por los funcionarios que desarrollan estas actividades.

Teniendo en cuenta que existe una gran cantidad de formas para realizar estos exámenes, los que en su mayoría cuentan con instrumentos idóneos para obtener los resultados, estos no son aplicados, o sus informes no son validados por el órgano superior principalmente porque los cimientos sobre los cuales fueron concebidos carecen de métodos científicos de investigación o de un razonamiento jurídico sustentable que lo regule.

Ahora bien, dentro del ámbito de los procedimientos de Control Interno existentes, y que se utilizan en una gran parte de los municipios que si lo desarrollan, se presenta una amplia malla de modelos, que si bien se han diseñado principalmente en las últimas décadas, estos se sustentan en los principios generales que no necesariamente representan la institucionalidad local, quedando al descubierto la carencia de indicadores propios que validen las acciones realizadas.

Es probable que la ausencia de identidad y representatividad de nuestros procedimientos sea lo que impide implementar un control verdadero. Así, no es de sorprender que en muchos de los programas de capacitación surjan interrogantes del cómo contribuir de mejor manera a la localización de riesgos, o cómo responder acertadamente en la mitigación del impacto, si los criterios que utilizamos se fundamentan en modelos de control ya concebidos que no han sido del todo incorporados. Por ello el presente estudio busca acercarse al inicio de dicha concepción, pretendiendo responder la siguiente interrogante:

¿Es posible definir cuáles debieran ser los criterios y fundamentos de los instrumentos de control interno para llegar a ser transversales en las municipalidades de nuestro país?

OBJETIVOS

Lo anterior, requiere alcanzar los siguientes objetivos, que se expondrán durante el transcurso de la presente investigación:

General:

Conocer en los cinco municipios analizados, los criterios y fundamentos que determinan sus procedimientos, instrumentos e indicadores más representativos utilizados en los principales procesos de fiscalización que se efectúan actualmente en el Control Municipal.

Específicos:

1. Conocer los fundamentos que han sustentado los actuales modelos en el control interno municipal
2. Describir los principales procedimientos, instrumentos e indicadores que se utilizan en los procesos de fiscalización descritos en el presente estudio
3. Definir el grado que posee cada municipio investigado en cuanto a nivel de conocimiento de los modelos, su aceptación, y su utilización

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE CONCEPTOS

Una gran variedad de estudios sobre el tema de control están hoy disponibles, los que abarcan desde el control de procesos productivos, asociado principalmente a la industria y manufactura, hasta, en su versión más reciente, el control en el uso de las nuevas tecnologías de la información. Dentro de este nuevo orden destacan al menos el Control Interno y el Control de Gestión, por sobre una serie de otros conceptos que se han generado desde estas dos grandes áreas de la Administración.

1. Control

Bien hace recordar la definición de control propuesta por Henry Fayol, el que lo definió como “la verificación de sí todo ocurre en una empresa conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos”¹³, teniendo como fin, señalar las debilidades y errores con propósito de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente. También es cierto, que su definición la enmarca solo bajo cuatro perspectivas: la comercial, la financiera, la de seguridad y la contable, lo que hace que el control se encasille bajo un solo concepto, el comercial, lo que difiere ampliamente de la concepción de Robert B. Buchele, quien lo entendió como “el proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes”¹⁴, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias.

En fin el control ha sido definido bajo dos grandes perspectivas, una perspectiva limitada y una perspectiva amplia. Desde la perspectiva limitada, el control se concibe como la verificación a posteriori de los resultados conseguidos en el seguimiento de los objetivos planteados y el control de gastos invertido en el proceso realizado por los niveles

¹³Henry Fayol, Administración Industrial y General; versión online.

¹⁴Buchele, Robert B., Diagnóstico de empresas en crecimiento. 2da Edición. Ed. Atlas SP, 1976

directivos donde la estandarización en términos cuantitativos, forma parte central de la acción de control¹⁵. Bajo la perspectiva amplia, el control es concebido como una actividad no sólo a nivel directivo, sino de todos los niveles y miembros de la entidad, orientando a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos bajo mecanismos de medición cualitativos y cuantitativos.

En este último enfoque, se hace énfasis en los factores sociales y culturales presentes en el contexto institucional ya que parte del principio que es el propio comportamiento individual quien define en última instancia la eficacia de los métodos de control elegidos en la dinámica de gestión. Esta visión hace que el control se desplace tanto verticalmente como horizontalmente dentro de la organización.

La palabra control pasa entonces a tener muchas connotaciones y su significado depende de la función o del área en que se aplique y puede ser entendida como:

- a) La función administrativa que hace parte del proceso administrativo junto con la planeación, organización y dirección, y lo que la precede;
- b) Los medios de regulación utilizados por un individuo o empresa;
- c) La función restrictiva de un sistema para mantener a los participantes dentro de los patrones deseados y evitar cualquier desvío; y
- d) Como determinadas tareas reguladoras que un controlador aplica en una empresa para acompañar y avalar su desempeño y orientar las decisiones.

También hay casos en que la palabra control sirve para diseñar un sistema automático que mantenga un grado constante de flujo o de funcionamiento del sistema total; es el caso de los procesos continuos y automáticos: el mecanismo de control detecta cualquier desvío de los patrones normales, haciendo posible la debida regulación.

También hay otras connotaciones para la palabra control, tales como:

- a. Comprobar o verificar;

¹⁵ Robert F Buchele Ensayos y Documentos, www.buenastareas.com

- b. Regular;
- c. Comparar con un patrón;
- d. Ejercer autoridad sobre alguien (dirigir o mandar);
- e. Frenar o impedir.

George R. Terry sostuvo que el control era el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizando y si es necesario aplicando medidas correctivas, de manera que la ejecución se desarrolle de acuerdo con lo planeado¹⁶ al igual que Robert C. Appleby, quien consideraba que este era la medición y corrección de las realizaciones de los subordinados con el fin de asegurar que tanto los objetivos de la empresa como los planes para alcanzarlos, se cumplan económica y eficazmente¹⁷, así ambos coincidían el control de forma empresarial. Solo a partir de I. Chiavenato, el control es concebido como la función administrativa que forman parte del proceso administrativo mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador¹⁸.

Posteriormente son Harold Koontz y Ciril O'Donnell, los que coinciden en que es la medición de lo logrado en relación con los estándares y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con lo planeado¹⁹, lo que es posteriormente avalado por Robert Eckles, Ronald Carmichael y Bernard Sarchet y muchos nuevos estudiosos de la materia que lo describen como la regulación de las actividades, de conformidad con un plan creado para alcanzar ciertos objetivos²⁰.

Para efectos del presente estudio, hemos adquirido la concepción básica de Robert B. Buchele, I. Chiavenato, y Robert C. Appleby, entendiendo por Control Administrativo, los

¹⁶Terry, George R. "Principios de administración". Editorial Cecsca – México 1986

¹⁷Garduño, Jaime. Introducción a la Administración en México. Ed. Diana, México, 1991

¹⁸Idalberto Chiavenato Introducción a la Teoría General de la Administración. Quinta edición.

¹⁹Koontz, Harold (1994. Administración una perspectiva global. (10^a ed.) México: McGraw - Hill Interamericana de México, S.A.

²⁰José Agustín Melián Hernández, Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público, Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, N°. 39, 2006 ,págs. 33-40

ejercidos en el interior de la organización, realizado a los procedimientos internos, ya sea en su forma de Control Interno, mediante el alcance de los objetivos deseados que retroalimenten la organización, o bien, por el Control de Gestión, refiriéndonos al comportamiento de los subordinados, sin olvidar que la eficiencia recae en los individuos que desarrollan las tareas y por ende en su disposición. Para ello describiremos ambos conceptos a continuación:

2. Auditoría

En su estudio sobre auditoría el Dr. Roberto Gómez López²¹ de Málaga, hace una distinción sobre las diferencias entre el Control y la Auditoría, considerando el primero como el análisis permanente de las desviaciones entre objetivos y realizaciones, y la adopción de las medidas correctoras que permitan el cumplimiento de los objetivos o bien su adaptación necesaria; y el segundo término, considerándola como parte primordial del primero, no siendo el único, ya que antepone otras como la intervención, la inspección y el control interno.

Debido a la expansión y al aumento de las auditorías, se han producido numerosos conceptos o clases de auditorías, que pueden ser las divisiones entre auditoría externa e interna, hasta los conceptos de auditoría financiera, operativa y de gestión. Sin embargo, para nuestro estudio las distinguiremos por Origen y por Propósito, correspondiendo su descripción, a saber las siguientes:

Por origen: Se considera el origen de la solicitud, la que puede ser interna o externa, como lo son las solicitadas desde la Contraloría General de la República, para el caso de las externas, o las emanadas desde la Alta Dirección del Municipio, para el caso de las internas. A fin de establecer con más detalles sus diferencias, se presentan:

²¹ Roberto Gómez López, Generalidades en la Auditoría, EUMED.NET

- a) Auditoría externa: Considerada como el examen de los estados financieros, realizado de acuerdo con ciertas normas por un profesional calificado e independiente, con el fin de expresar su opinión sobre ellos y labor de comprobación posterior realizada por una persona u organismo externo a la organización. Generalmente en la Administración Pública, es ejercido por la Contraloría General de la República, como órgano fiscalizador, sin embargo, existen casos en que ciertas reparticiones públicas llaman a licitación para adquirir una opinión independiente, cuando existen intereses o conflictos sobre un determinado tema, cuando el examen de impacto que un proyecto podría generar desconfianza si lo realizan, órganos que representan intereses propios en la materia, realizando dicha actividad una institución privada.
- b) Auditoría interna: Examen de las actividades contables, financieras y de otros tipos hecho por una unidad independiente, pero perteneciente a la organización. Esta es realizada para ayudar a la dirección. Se considera a su vez, como la labor de análisis que completa en extensión y profundidad la labor realizada por el control de gestión,²² para el caso municipal corresponde por ley dentro de las funciones, a la Dirección de Control Municipal.

Si bien, ambas concepciones relacionan la auditoría al sistema contable, existen también otras dimensiones, donde se desarrolla, como es el caso de los procedimientos que se conllevan al interior de la organización, a la aplicabilidad de los manuales de gestión.

Por propósito: Se considerarán indistintamente, provengan de un origen interno o externo, los fines que éstas persiguen en su aplicación, como detallaremos a continuación:

- a) Auditoría Operativa: Consiste en la realización sistemática de un examen de la gestión, de los procedimientos y sistemas de control interno, la que generalmente no se encuentra regulada por Ley, ya que persigue constatar la eficacia, eficiencia

²²José A. Melián Hernández, Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos, Auditoría Pública n° 39 (2006) p.p. 33-40

y economicidad interna y externa de la gestión administrativa. Dicha actividad se puede realizar tanto por el auditor interno como por el auditor externo.

- b) Auditoría Financiera: Consiste en una revisión exploratoria y crítica de los controles subyacentes y los registros de contabilidad de una organización realizada por un contador público, cuya conclusión es un dictamen acerca de la corrección de los estados financieros de la organización.
- c) Auditoría de Operaciones: Se define como una técnica para evaluar sistemáticamente una función o a una unidad con referencia a normas de la organización, utilizando personal especializado en el área de estudio, con el objeto de asegurar a la administración que sus objetivos se cumplan, y determinar qué condiciones pueden mejorar.
- d) Auditoría Administrativa: Es un examen detallado de la administración de un organismo social realizado por un profesional de la administración, con el fin de evaluar la eficiencia de sus resultados, sus metas fijadas con base en la institución, sus recursos humanos, financieros, materiales, sus métodos y controles en su forma de operar.
- e) Auditoría de Resultados de Programas: Esta auditoría comprueba la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal. Se aplica al seguimiento de Programas Gubernamentales administrados por una institución local, para el caso de los municipios, en otras palabras, es el custodiar los recursos externos de la organización mandante y el cumplimiento de los convenios y/o contratos. A su vez, es aplicada al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), para determinar el grado de alcance de los objetivos trazados, a fin de validar la procedencia del pago de bonos y asignaciones.
- f) Auditoría Integral: Es un examen que proporciona una evaluación objetiva y constructiva acerca del grado en que los recursos humanos, financieros y materiales son manejados con el debido grado de economicidad, eficacia y eficiencia. Estos principios también son utilizados en la auditoría operativa.

Finalmente, entenderemos por Auditoría lo siguiente:

Revisión detallada e independiente que se realiza al total o parte de un ejercicio sujeto de estudio que se desarrolla en una unidad, departamento, oficina, sección, área o servicio de la institución en la consecución de sus objetivos, la que formula y presenta una opinión sobre los aspectos administrativos, operativos y financieros de la entidad auditada, poniendo énfasis en el grado de efectividad, eficiencia y economicidad con que se han utilizado los recursos humanos, materiales y financieros, de conformidad a la legislación reglamentaria y normativa vigente, pudiendo proponer modificación de políticas que disminuyan el riesgo, controles operativos y acciones correctivas.

3. Fiscalización

El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto. En la lengua española se diferencian los términos de auditoría y fiscalización, mientras que en la lengua anglosajona, son sinónimos e implican la misma acción. Su característica más distintiva, es que es ocular y presencial. La página Web del SII, define por Fiscalización el proceso que comprende un conjunto de tareas que tienen por finalidad instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria; cautelando el correcto, íntegro y oportuno pago de los impuestos²³.

También, se considera como el mecanismo utilizado por el Control Interno de la organización, entendiéndolo como sinónimo de vigilancia, por lo que se podría clasificar como parte del proceso de control, encargado de la supervisión, o como un medio verificador. Por otra parte, se entiende como el control ejercido como forma de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar.

²³www.sii.cl

De igual manera, que en el proceso de Auditoría, se pueden distinguir dentro del proceso de fiscalización al menos dos tipos de clasificación, dependiendo de las acciones que se realicen para llevarlas a cabo, pudiendo ser por Inspección o por Supervisión, como se demuestra a continuación:

Tipos de fiscalización:

a) Inspección: La inspección²⁴ es el método de exploración física que se efectúa por medio de la vista, un examen dinámico realizado a parte de un proceso, que mide cierta actividad como parte de un objetivo específico. Los resultados son por lo general en comparación con los requisitos especificados y las normas para determinar, si el elemento o actividad está en consonancia con los objetivos. Tiene como fin, detectar características físicas significativas del ejercicio sujeto de estudio, poder discriminar en forma específica las anomalías detectadas en relación con la normalidad del proceso. Se obtiene la información a través del comportamiento, observado este por el fiscalizador.

b) Supervisión: El término supervisión tiene sus orígenes del latín, siendo una palabra compuesta de los términos “virus”, que significa examinar un instrumento poniéndole el visto bueno, y del latín “súper” que significa preeminencia. Supervisión es pues, dar el visto bueno después de examinar²⁵. En términos administrativos, podemos considerarla como la actividad de apoyar y vigilar la coordinación de actividades, de tal manera que se realicen en forma satisfactoria. Según la Etimología, significa “mirar desde lo alto”, lo cual induce la idea de una visión global.

En su concepto más propio, supervisión es un proceso mediante el cual una persona dueña de un caudal de conocimientos y experiencias, asume la responsabilidad de dirigir a otras para obtener con ellos resultados que les son comunes.

²⁴<http://es.wikipedia.org/wiki/Inspecci%C3%B3n>.

²⁵<http://www.monografias.com/trabajos17/supervision/supervision.shtml>

Por otra parte, en la fiscalización se pueden distinguir a su vez, por las circunstancias en que aparece, sea proactiva o reactiva, como detallamos a continuación:

Fiscalización Proactiva: Se refiere a las actividades fiscalizadoras que están planeadas realizar durante ciertos periodos, y se encuentran contempladas realizarlas dentro del Plan Estratégico de la Unidad de Control.

Fiscalización Reactiva: Se refiere a las actividades que si bien no estaban contempladas dentro del Plan Estratégico de la Unidad de Control, surgen a partir de acciones externas que originan un hecho fortuito o suceso que no estaba previsto y el que perjudica una acción, generalmente solicitada mediante una denuncia.

Por qué fiscalizar: Con el propósito de detectar desviaciones, prevenir, corregir y mejorar las actividades que en el desarrollo del ejercicio se desarrollan. La fiscalización debe velar por la verificación de la procedencia de un acto realizado, por la correcta imputación presupuestaria, la existencia, uso y destino de recursos asignados sean humanos o materiales, o el correcto cálculo de valores.

También se considera una actividad técnica y especializada que requiere planificar, organizar, dirigir, ejecutar y retroalimentar constantemente las actividades que se ejecutan al interior de la organización. A su vez, exige al fiscalizador, constancia, dedicación y perseverancia, siendo necesario poseer ciertas cualidades y competencias.

En este contexto es que los órganos de la Administración del Estado deben actuar dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla, por tanto es necesario que exista un organismo que los controle, esta responsabilidad recae constitucionalmente en la CGR, órgano eminentemente

fiscalizador de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad²⁶.

Para efectos del presente estudio se considerará por fiscalización, la revisión y supervisión que se realiza de forma oportuna y activa a los ejercicios y administración de los recursos públicos conforme al cumplimiento de los programas y contratos que realiza la Institución.

**CUADRO N° 1
FUNDAMENTOS EN EL CONTROL INTERNO**

CONCEPTO	DEFINICION	OBJETIVO	MODELOS
CONTROL	Se considerará el Sistema que contiene los principales procesos utilizados por los municipios en el ámbito de su actuación, como son la Auditoría y la Fiscalización	Verificar y evaluar el control interno que conllevan los distintos procesos municipales, a fin de evaluar si se actúa conforme a la legalidad de los actos.	-Auditorías -Fiscalizaciones
AUDITORIA	Considerado como el examen crítico llevado a cabo a un proceso sujeto de estudio capaz de verificar y evaluar el grado de eficiencia, eficacia y economicidad	Prever los posibles riesgos que interrumpiesen el normal funcionamiento, a objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.	-Administrativa -Operativa -Financiera -De Resultados -De Gestión
FISCALIZACION	La entenderemos como las actividades realizadas en terreno de forma presencial que sirvan de soporte para la toma de acciones.	Verificar la procedencia legal de actuaciones sujetas a reglamentación	-Reactiva Inspección -Proactiva Supervisión

Elaboración propia.

²⁶ <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20RepositoryPortal/Menu/Nosotros/Quienes1.html>

Por otra parte se hace necesario definir la conceptualización de los vocablos utilizados para el presente estudio a fin de poder familiarizar al lector con ellos:

4. Proceso:

En términos generales la definición corresponde a un conjunto de actividades o eventos coordinados u organizados que se realizan o suceden de forma alternada o simultáneamente, con un fin determinado. Este término tiene significados diferentes, según la rama de la ciencia o la técnica en que se utilice.

Lo anterior, considerando que el proceso es la etapa de diseño que establece pasos a seguir, según las necesidades y capacidades del servicio, determinando cuál o cuáles de las actividades que se conllevan presentan un mayor riesgo para la organización, pudiendo optar por un proceso específico sea auditoría o fiscalización²⁷.

En el ámbito de la administración, se define como un proceso integrado a las operaciones que proporciona una seguridad razonable al logro de determinados objetivos.

Cabe aclarar, que las cosas o partes que componen al sistema, no se refieren al campo físico (objetos), sino más bien al funcional. De este modo, las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema. Podemos enumerarlas en: entradas, procesos y salidas para designar al grupo de actividades fiscalizadoras de una unidad de control, como lo son la auditoría y la fiscalización.

²⁷Surlatina Consultores, Informe VI, Rediseño de Procesos y Procedimientos de Fiscalización, Superintendencia de Quiebras, Gobierno de Chile, ministerio de Justicia, Santiago, Mayo 2007

En esta parte se distinguen las etapas de:

- Análisis y Diagnóstico;
- Identificación y Selección de Procesos Sujetos de Estudio;
- Planificación y Organización de Equipos de Trabajo; y
- Objetivos, Tiempos de ejecución y Responsables.

5. Procedimiento:

Es el modo de ejecutar determinadas acciones que suelen realizarse de la misma forma, con una serie común de pasos claramente definidos, que permiten realizar una ocupación, trabajo, investigación, o estudio correctamente.

Procedimiento administrativo: Es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial, la emisión de un acto administrativo jurídicamente fundado.

Generalmente, dentro de un proceso nos encontramos con un solo procedimiento. Sin embargo, es común que dentro del mismo existan varios procedimientos, cuando se suscitan cuestiones secundarias o accesorias al asunto principal. En este caso, cada cuestión secundaria (o incidente) dará origen a un procedimiento distinto al procedimiento principal, aunque dentro de un mismo proceso.

En nuestro caso, se considerarán procedimientos, los distintos modelos utilizables para llevar a cabo el control interno, como son los procesos de auditoría y fiscalización, los que cuentan con una metodología fundada, que mediante el uso de instrumentos, mide los resultados tanto de forma cualitativa como cuantitativa.

6. Instrumento:

Objeto o aparato, normalmente artificial o virtual, que se emplea para facilitar o posibilitar un trabajo, ampliando las capacidades naturales del cuerpo humano. Objeto o entidad utilizada para lograr un fin. Dos características importantes de un instrumento de medida, son la precisión y la sensibilidad²⁸.

Pasa por ser el sistema de recolección de datos propuesto por un modelo, compuesto por indicadores e índices métricos.

Algunos estudios lo establecen como las técnicas relacionadas con el análisis documental, que facilitan la redacción y el entendimiento de las observaciones de las acciones realizadas²⁹. Para Hurtado de Barrera, esta técnica indica “cómo se va a recoger la información³⁰, el instrumento señala cuál y qué información seleccionar”.

Validez del instrumento:

Por otra parte requiere de una validez, en este sentido Balestrini señala que la validez en términos generales “se refiere al grado en que un instrumento realmente mide la variable que pretende medir”. Mientras Hernández afirma que el instrumento debe aportar al menos tres tipos de evidencia.³¹

- Evidencia relacionada con el contenido, la cual se obtiene contrastando el universo de ítems contra los ítems presentes en el instrumento de medición.
- La validez de criterio, que se obtiene comparando los resultados de aplicar el instrumento de medición contra los resultados de un criterio externo; y

²⁸ Revista de Asociación Bioquímica Argentina, Volumen 71, número 1, 2007

²⁹ Balestrini, M. Como se Elabora el Proyecto de Investigación. Caracas. Editorial BL Consultores y Asociados. 2ª Edición.

³⁰ Hurtado de Barrera, Jacqueline. (2000). El Proyecto de Investigación. Metodología de la Investigación Holística. Caracas, Venezuela: Fundación SYPAL.

³¹ Hernández, R. (1998). Metodología de la Investigación. Colombia. Editorial MC GRAW-HILL Interamericana Editores, S.A. 2ª Edición.

- La validez de constructor, que se determina mediante el análisis de factores.

Confiabilidad del Instrumento:

Hernández, Fernández y Batista establecen que la confiabilidad, “se refiere al grado en que su aplicación repetida al mismo sujeto u objeto produce iguales resultados”³².

“La confiabilidad varía de acuerdo al número de ítems que incluya cada instrumento”.³³

7. Indicador:

Es un instrumento que permite medir e identificar cambios en el tiempo, se utilizan para determinar el éxito de un proyecto o una organización.

Para que un indicador sea útil y efectivo, tiene que cumplir con una serie de características, entre las que destacan:

- Relevante (que tenga que ver con los objetivos estratégicos de la organización),
- Claramente Definido (que asegure su correcta recopilación y justa comparación),
- Fácil de Comprender y Usar,
- Comparable (que pueda comparar sus valores entre organizaciones, y en la misma organización a lo largo del tiempo),
- Verificable y
- Costo-Efectivo (que no haya que incurrir en costos excesivos para obtenerlo).

Los indicadores de gestión suelen establecerse por los líderes de la organización, y son posteriormente, utilizados continuamente a lo largo del ciclo de vida, para evaluar el

³²Hernández Fernández y Batista (2006 p. 277) Metodología de la Investigación

³³Hernández, R. (1998). Metodología de la Investigación. Colombia. Editorial MC GRAW-HILL Interamericana Editores, S.A. 2º Edición.

desempeño y los resultados, suelen estar ligados con resultados cuantificables, como ventas anuales o reducción de costos en manufactura.

Otros los clasifican en tres dimensiones:

- **Economicidad:** Obtención de recursos de más bajo costo;
- **Eficiencia:** Producir mejores resultados posibles con los recursos disponibles; y
- **Efectividad:** Que el nivel de logro de los requerimientos u objetivos, sea cumplido.

Dentro de los Indicadores se encuentran los índices, como la unidad métrica utilizada para establecer el alcance de las variables, a fin de asignarles una alternativa de ponderación, expresada en Porcentaje, Promedio, Grado, Fracciones u otro.

Una de las necesidades básicas de quienes diseñan, ejecutan y financian un programa en el que comprometa cualquier empresa u organización es la evaluación de sí misma. Se pudiera decir que evaluar la gestión consiste en medir el desempeño de los planes, programas y proyectos, para comparar los resultados obtenidos con los criterios previamente establecidos.³⁴

La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño, conlleva el compromiso de todos los involucrados en la generación de los servicios que ofrece la organización, a su vez, permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, proponiendo adecuaciones en los procesos internos cuando esta observa errores aportando de esta manera a la transparencia de la gestión pública.³⁵ Para ello una herramienta útil para el desarrollo de una gestión de calidad, es la medición y evaluación, a través de un conjunto de indicadores, lo que posibilita una mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionando una base de seguridad y confianza en sus resultados

³⁴ Oscar Nieto Z. onietoz1[arroba]tutopia.com

³⁵ Rubio Cebrián S " Glosario de Economía de la Salud " Edición Diaz de Santos SA España

Los indicadores son variables que intentan medir u objetivar en forma cuantitativa o cualitativa, sucesos colectivos para así, poder respaldar acciones políticas, evaluar logros y metas propuestas por una organización.³⁶

Sirven para poder objetivar una situación determinada y a la vez poder evaluar su comportamiento en el tiempo mediante su comparación con otras situaciones que utilizan la misma forma de apreciar la realidad. En consecuencia, sin ellos tendríamos dificultades para efectuar comparaciones.³⁷

En términos generales, un indicador es la medida cuantitativa o la observación cualitativa que permite identificar cambios en el tiempo y cuyo propósito es determinar qué tan bien está funcionando un sistema, dando la voz de alerta sobre la existencia de un problema y permitiendo tomar medidas para solucionarlo, una vez se tenga claridad sobre las causas que lo generaron.³⁸

El término “Indicador” en el lenguaje común, se refiere a datos esencialmente cuantitativos, que nos permiten darnos cuentas de cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer. Los Indicadores pueden ser; medidas, números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas.

Los indicadores deben reflejar adecuadamente la naturaleza, y las peculiaridades de los procesos que se originan en la actividad económica – productiva, procurando sus resultados, y gastos, entre otros, caracterizándose por ser estables y comprensibles, por tanto, no es suficiente con uno solo para medir la gestión de la organización sino que se impone la necesidad de considerar los sistemas de indicadores, es decir, un conjunto interrelacionado de ellos que abarque la mayor cantidad posible de magnitudes a medir.

³⁶ SIRAC - Sistema Interactivo de Referenciación Ambiental sectorial

³⁷ DIRGAC Dirección General de Aseguramiento de la Calidad, Universidad Andres Bello.

³⁸ Rubio Cebrián S " Glosario de Economía de la Salud " Edición Diaz de Santos SA España

Importancia de la medición:

- La medición nos permite planificar con mayor certeza y confiabilidad.
- Nos permite discernir con mayor precisión las oportunidades de mejora de un proceso dado.
- Nos permite analizar y explicar cómo han sucedido los hechos.

El principal objetivo de los indicadores, es poder evaluar el desempeño del área mediante parámetros establecidos en relación con las metas, así mismo observar la tendencia en un lapso de tiempo durante un proceso de evaluación. Con los resultados obtenidos se pueden plantear soluciones o herramientas que contribuyan al mejoramiento o correctivos que conlleven a la consecución de la meta fijada.

Cada medidor o indicador debe satisfacer los siguientes criterios:

- a) Medible: El medidor o indicador debe ser medible. Esto significa que la característica descrita debe ser cuantificable en términos ya sea del grado o frecuencia de la cantidad.
- b) Entendible: El medidor o indicador debe ser reconocido fácilmente por todos aquellos que lo usan.
- c) Controlable: El indicador debe ser controlable dentro de la estructura de la organización.

ATRIBUTOS Y COMPONENTES DE LOS INDICADORES

Ahora bien, en el contexto de orientación hacia los procesos, un medidor o indicador puede ser de proceso o de resultados. En el primer caso, se pretende medir qué está sucediendo con las actividades, en el segundo se quiere medir las salidas del proceso. Se suelen clasificar en indicadores de eficacia o de eficiencia.

El indicador de eficacia mide el logro de los resultados propuestos e indica si se hicieron las cosas que se debía hacer, los aspectos correctos del proceso, para ello unas de las herramientas o instrumentos más utilizado son los manuales de procedimientos y los

diagramas de flujo, ya que permiten conocer las actividades que deben concretarse para alcanzar el objetivo de un proceso. Por otra parte los indicadores de eficiencia miden el nivel de ejecución del proceso, se concentran en el cómo se hicieron las cosas y miden el rendimiento de los recursos utilizados por un proceso, generalmente tienen que ver con la productividad.³⁹

Para el presente estudio trabajaremos sobre la base de los atributos que debiera contener un indicador, como son la eficacia, eficiencia, economicidad, equidad, excelencia, entorno y sustentabilidad.

Existen distintos estudios para la elaboración de indicadores, sin embargo algo sucede puesto que no siempre se eligen los más adecuados, es quizás el desconocimiento por parte de los fiscalizadores respecto a la cultura organizacional en la cual trabajarán, su ambiente y comportamiento, que muchas veces llevan a evaluar solo la eficacia, la eficiencia y la economicidad.

Una de las técnicas para elaborar indicadores, sugiere hacerlo en tres pasos:

Paso 1. Definir los atributos importantes, mediante el uso de un diagrama de afinidad (lluvia de ideas mejorada) para obtener el mayor número de ideas acerca de medidores o indicadores que puedan utilizarse para medir las actividades o los resultados del mismo, según sea el caso. Asimismo, los atributos más importantes que debe tener el medidor o indicador, para luego por consenso seleccionar los más apropiados.

Paso 2. Evaluar si los medidores/ indicadores tienen las características deseadas, es decir medibles, entendibles y controlables.

Paso 3. Comparar contra el conjunto de medidores o indicadores actuales para evitar redundancia o duplicidad. Esto es la comparación de los resultados.

³⁹ Liliana Cabrera, Liliana_Cabrera[arroba]makrocomputo.com

A su vez, un buen indicador debe abarcar como sea posible, el mayor número de las siguientes características:⁴⁰

Ser relevante: debe ser importante o clave para los propósitos que se buscan.

Entendible: no debe dar lugar a ambigüedades o mal interpretaciones que puedan desvirtuar su análisis.

Basado en información confiable: la precisión del indicador debe ser suficiente para tomar la decisión adecuada.

Transparente/verificable: su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

Basado en información específica con relación al lugar y el tiempo: debe ser asociado a hechos reales que faciliten su análisis, tales como.

- **Disponibilidad**: los datos básicos para la construcción del indicador deben ser de fácil obtención sin restricciones de ningún tipo. **Simplicidad**: el indicador debe ser de fácil elaboración.
- **Validez**: deben tener la capacidad de medir realmente el fenómeno que se quiere medir y no otros.
- **Especificidad**: si no mide realmente lo que se desea medir, su valor es limitado, pues no permite la verdadera evaluación de la situación al reflejar características que pertenecen a otro fenómeno paralelo.
- **Confiabilidad**: los datos utilizados para la construcción del indicador deben ser fidedignos (fuentes de información satisfactorias).
- **Sensibilidad**: debe ser capaz de identificar las distintas situaciones, aún en áreas con distintas particularidades, independientemente de la magnitud que ellas tengan en la comunidad.
- **Alcance**: debe sintetizar el mayor número posible de condiciones o de distintos factores que afectan la situación descrita por dicho indicador. En lo posible el indicador debe ser globalizador.

⁴⁰Mata, Martos EC; Anzaldi; " Auditoría Odontológica " Ediciones Dunken, Buenos Aires 1996.

También se pueden clasificar en tres grupos: los de fin y propósito, los de componentes, y los de actividades.⁴¹

- Indicadores de Fin y Propósito: son los que miden el cambio atribuible al proyecto y los que permiten tomar decisiones sobre la necesidad de componentes adicionales. Se les denomina también indicadores de objetivos. Los indicadores de Fin o Propósito se construyen sobre la base de datos existentes. Ejemplo de un indicador de Fin y de Propósito, sería reducir a menos de 1.000 coliformes totales por 100 ml de agua, en una playa específica y para un determinado año.
- Indicadores de Componentes: son descripciones breves de las obras, servicios, estudios y capacitación específicos que ofrece el responsable del proyecto, en cuanto se refiere a cantidad, calidad y tiempo. Por ejemplo, para un proyecto de educación habría de señalar que se trata de 10 escuelas técnicas, ubicadas en tales y cuales ciudades, cada una con capacidad para 1.000 alumnos por año, y con el equipamiento especificado.
- Indicadores de Actividades: son los que describen la actividad que se realiza para lograr el componente además de su presupuesto asignado. Varían de acuerdo con el elemento del componente que se desea medir, por lo cual son diferentes para cada tipo de proyecto.

A su vez los indicadores pueden clasificarse en directos e indirectos.

Indicadores Directos: Aquellos que permiten una dirección exacta del fenómeno.

Indicadores Indirectos: Cuando no se puede medir de manera directa la condición del fenómeno, se recurre a indicadores sustitutos o conjuntos de indicadores relativos al fenómeno que nos interesa medir o sistematizar.

⁴¹ Sosa Rosales, Maritza de la Caridad." Cómo lograr la calidad en la Clínica Dental". Dirección Nacional de Estomatología del Ministerio de Salud Pública de Cuba. Profesora Adjunta de la Escuela Nacional de Salud Pública de Cuba.

Otra opción de clasificación es la siguiente:

- Indicadores Cuantitativos: Son los que se refieren directamente a medidas en números o cantidades.
- Indicadores Cualitativos: Son los que se refieren a cualidades. Se trata de aspectos que no son cuantificados directamente. Se trata de opiniones, percepciones o juicio de parte de la gente sobre algo.
- Indicadores Positivos: Son aquellos en los cuales si se incrementa su valor estarían indicando un avance a la equidad.
- Indicadores Negativos: Son aquellos en los cuales si su valor se incrementa estarían indicando un retroceso hacia la inequidad.
- Indicadores directos, comprenden a las variables directamente relacionadas al objetivo a medir. Por ejemplo, si el objetivo es reducir la mortalidad, un indicador apropiado podría ser la tasa de motilidad infantil en tanto por mil.
- Indicadores indirectos: Llamados también PROXY, son formas aproximadas de medir determinados objetivos. La variable utilizada no tiene una relación directa con el objetivo que se busca medir.
- Indicadores de calidad que se refiere a la variable empleada: por ejemplo, tasa de mortalidad infantil, ingreso per-cápita, tasa de analfabetismo, hectáreas de tierra reforestadas, casos de violencia familiar atendidos, etc.
- Indicadores de cantidad, que se refiere a la magnitud del objetivo que se espera alcanzar, por ejemplo: reducción de la tasa de mortalidad infantil del 40 por mil al 20 por mil; incremento del ingreso per-cápita en 10%; reducción de la tasa de analfabetismo del 8% al 5%, etc.
- Indicadores de tiempo, período en el cual se espera alcanzar el objetivo y que, usualmente, está vinculado a la duración del proyecto.

En resumen podemos decir que la medición de la gestión de una organización requiere del desarrollo de un conjunto armónico y sistémico de indicadores de gestión que abarquen, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones, las dimensiones de Economía (manejo adecuado de los recursos financieros), Eficacia

(logro de los objetivos institucionales), Eficiencia (ejecución de las acciones usando el mínimo de recursos) y Calidad del Servicio (satisfacción de los requerimientos de los usuarios).

La calidad de la gestión sólo puede ser evaluada en relación a una base o estándar. Siempre se debe considerar las cambiantes condiciones de la institución y del entorno, para hacer comparables los datos de los períodos escogidos.⁴²

La experiencia acumulada en esta materia sugiere tres posibles bases de comparación, las cuáles no son excluyentes entre sí, ellas son:

a). Respecto a la calidad de la gestión de la institución en los *años anteriores*.

Es recomendable medir y comparar los valores absolutos de cada variable, como por ejemplo la productividad, en lugar de comparar los porcentajes de aumento de esos mismos valores. Mientras mejor es el desempeño de una institución, resulta más difícil o más caro conseguir iguales niveles porcentuales de incremento.

b) Respecto a la calidad de la gestión de *instituciones similares o comparables*.

Sí no existen instituciones exactamente comparables, es necesario buscar similitudes con otras instituciones en otros sectores o bien distribuir esta comparación por áreas o procesos específicos, atención de usuarios, adquisiciones de bienes y servicios, pago de beneficios, etc.

c) Respecto a *lo que fue planeado o presupuestado* para un período determinado. En este caso será preciso mantener la atención en la posible influencia de factores externos en los resultados. Esto es, si las condiciones externas, imperantes al momento de la planificación se modifican de un modo relevante durante el período en estudio, habrá que introducir las correcciones pertinentes en el análisis de la información.

⁴²Rubio Cebrián S, " Glosario de Economía de la Salud " Edición Díaz de Santos SA España

Se podrían seguir enumerando razones. Sin embargo, el elemento más importante y que incluye a los anteriores, es que la aplicación es necesaria e indispensable para conocer a fondo los procesos ya sean administrativos o técnicos, de producción o de apoyo para gerenciar su mejoramiento.

CUADRO N° 2
EJEMPLO DE INDICADORES

Perspectiva	Objetivo	Indicador
Financiera	Incrementar la utilidad operativa	% de incremento de utilidad respecto del periodo anterior
Clientes	Fomentar la compra cruzada de nuevos productos	% de clientes que compraron más de un producto
Procesos	Implementar nuevas líneas de producción	Número de líneas de producción en operación
Capacidades Estratégicas	Fortalecer las capacidades del personal	Promedio de horas de capacitación por trabajador

Gestionando empresas blogspot.com

CUADRO N° 3
CONCEPTOS PARTICULARES

CONCEPTO	DEFINICION	OBJETIVO	MODELO
PROCESO	Etapa de diseño y planificación que establece los pasos a seguir, destacan: el Análisis, el Diagnóstico, Selección, Organización y la Designación.	Determinar qué procesos utilizar, sean del ámbito de la Auditoría o de la Fiscalización, según el nivel de riesgo	Auditorías: -Operativa, -financiera, -Otros. Fiscalizaciones: -Inspección, -supervisión, -Otros.
PROCEDIMIENTO	Metodología a utilizar propuesta por los distintos modelos existentes.	Seleccionar la técnica que presenta mejor opción para obtener buenos resultados	-COSO, -APO, -FODA, -PERT, -Otros.
INSTRUMENTO	Herramientas que proporcionan los procedimientos, a fin de medir resultados	Cuantificar los resultados obtenidos de forma clara y objetiva.	-Matriz de Riesgo, -CMI, -Marco lógico, Carta Gantt, -Otros.
INDICADOR	Son las variables que se medirán para obtener los resultados, que representen el nivel alcanzado.	Incorporar las variables más representativas, que identifique el proceso sujeto de estudio	-Eficacia, -Eficiencia, -Tiempo, -Ingresos, -Riesgo, -Otros.

Elaboración Propia, de acuerdo a literatura consultada

CUADRO N° 4
CRUCE DE INFORMACIÓN CUADROS N° 1 –2

CONCEPTO	CONTROL	CONTROL ESPECÍFICO	AUDITORIA	FISCALIZACION
PROCESO	Plan <u>Estratégico</u> Control Interno Control Gestión	Controles específicos: Contable Administrativo Controles específicos: de Desempeño y de Calidad	Operativa y Financiera PMG Institucional de PMG Desempeño Colectivo	Proactiva Reactiva
PROCEDIMIENTO	Auditoría Fiscalización	Por Origen Por Propósito	COSO SICAI APO FODA	Supervisión Inspección
INSTRUMENTO	Carta Gantt Matriz de Riesgo Institucional	Designación Valorización	CMI, Marco lógico	Ocular Documental Presencial
INDICADOR	Score Riesgo Área Impacto	de Riesgo Primario de Riesgo Secundario Nivel Exposición	Eficiencia Eficacia Economicidad	Validez Evidencia
INDICE	Alto Medio Bajo	Unidad Métrica	Grado Porcentaje Promedio	Visación

Elaboración propia

8. Control Interno:⁴³

Se entenderá como el que comprende la estructura, las políticas, los procedimientos y las cualidades del personal de la organización, a objeto de proteger sus activos, asegurar la validez de la información y la legalidad de sus actos, promoviendo la eficiencia en las operaciones, y estimulando el cumplimiento de las directrices emanadas de la dirección.

- **Control Específico Contable:** Comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos, cuya misión es la salvaguarda de los bienes activos y patrimoniales de la organización y la fiabilidad de los registros contables. Es puramente presupuestario y mide las transacciones, también llamado control financiero o Control de Cuentas. A su vez, los departamentos o unidades donde se ejecutan los ejercicios sujetos de estudio, son considerados de forma contable como “Centros de Costos”.
- **Control Específico Administrativo:** se relacionan con la normativa y los procedimientos legales existentes dentro de la organización, principalmente vinculada a la eficiencia operativa y al acatamiento de las políticas de la institución. No necesariamente influye directamente con los registros contables. Sin embargo, verifica que la documentación contable tenga los respaldos necesarios que acrediten la legalidad de los hechos que la generaron.

Al hablarse del control interno como un procedimiento, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procedimientos básicos de la misma, como son; la planificación, la ejecución y la supervisión. Tales acciones se hallan incorporadas (no añadidas) a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

⁴³ <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/ctinmegp.htm>

9. Control de Gestión:⁴⁴

Se entenderá, como aquel que debe servir de guía para alcanzar eficazmente los objetivos planteados por la organización, con el mejor uso de los recursos disponibles (técnicos, humanos, financieros, etc.). El control de gestión se puede definir, como un proceso de retroalimentación de la información, del uso eficiente con los recursos disponibles para lograr los objetivos planteados.

Dentro de ambas concepciones, existen conceptos asociados que llamaremos “Controles Específicos”, como sucede en el caso del Control Interno, en el que distinguiremos los controles Contable y de Administración. De igual forma, para el caso del Control de Gestión distinguiremos los controles específicos de Calidad y de Desempeño, como se presentan a continuación:

- **Control Específico de Desempeño:** Es un esfuerzo sistemático para establecer normas de conducta frente a las funciones que se realizan, a fin de garantizar que la probidad en los actos esté en todo momento presente.
- Es un procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar e influir sobre los atributos, comportamientos y resultados relacionados con el trabajo, así como el grado de ausentismo, con el fin de descubrir en qué medida es productivo el empleado y si podrá mejorar su rendimiento futuro. Este se utiliza no sólo para evaluar las calificaciones del personal de planta y contrata, sino también para realizar permanencias.
- **Control Específico de Calidad:** Este concepto nace posterior a la Segunda Guerra Mundial, asociado principalmente a las estrategias mercantiles cuando comienza a darse a la Gestión de la Calidad el carácter de función específica, y a hacerla aparecer de norma explícita en los organigramas de las Compañías.

Podemos distinguirlo en tres etapas sucesivas, que van desde el control de calidad propiamente tal hasta el control de calidad total, como veremos a continuación:

⁴⁴ <http://www.monografias.com/trabajos15/sistemas-control/sistemas-control.shtml#sistemas>

- El Control de Calidad: Esta primera etapa se caracteriza por la realización de inspecciones y ensayos para comprobar si una determinada materia prima, un semielaborado o un producto terminado, cumple con las especificaciones establecidas previamente.
- El Aseguramiento de la Calidad: Se asume que es más rentable prevenir los fallos de calidad que corregirlos o lamentarlos, y se incorpora el concepto de la "prevención" a la Gestión de la Calidad.
- La Calidad Total: Supone un nuevo e importante enriquecimiento de la Función de la Calidad en las empresas, aunque da lugar a la descentralización de las actividades de prevención y control, hace que los Departamentos de Calidad pierdan su relevancia y llegado al caso de no existir, involucra a todos los actores desde el nivel más bajo hasta el gerencial. En sí, pasa a ser la filosofía, la cultura y estrategia de una empresa, según la cual, todas las personas en la misma estudian, practican, participan y fomentan la mejora continua de la calidad.

Hasta ahora se han dado a conocer algunos de los conceptos más relevantes dentro del ámbito del control, antes de continuar, es de vital importancia situarnos en la historia para dar a conocer los fundamentos mediante los cuales se inicia esta transformación que abrió paso a una nueva era en lo relacionado a los municipios, y de forma específica al control municipal. Dado que es en este punto de inflexión donde cobra mayor sentido el presente estudio, es necesario conocer cómo se pasó de una estructura rígida legal a una que permita realizar gestión. Esto, tomando en cuenta que la esencia pura del control es su dinamismo, por tanto es necesario que mediante las leyes pueda existir, sin embargo el espíritu de ellas debe permitir desarrollar su máximo potencial.

Durante la vigencia de los decretos ley N° 573 y 575 de 1975 y el decreto ley N°1.289, de 1976, el municipio pasó a ser subordinado al sistema general de Administración del Estado y al Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasan a ser potestad presidencial,

así como su remoción. A partir del 31 de marzo de 1988 fue dictada la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la Constitución de 1980, en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (CODECO) y regional (COREDE), a su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central.

La dictación de una Ley de Rentas Municipales, fue un importante soporte al otorgarle mayores ingresos propios al municipio. (D. L. N°3.063, de 1979).

Esta modificación apunta a reformar materias relevantes para la administración municipal, tales como su gestión, estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia, control ciudadano, participación y cooperación intercomunal, entre otras.

En consecuencia, la presidencia envió en mayo de 1990 al Parlamento, un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero de 1991, fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que el gobierno venía preparando y que los partidos representados en el parlamento plantearon incluir.

Es así como se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local.

Sus órganos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social comunal de participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

En un proceso permanente de modernización y ajustes a la gestión municipal se dictó la Ley N°19.602, publicada en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1999, que presenta una nueva reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

A continuación se muestra un cuadro en el cual aparecen las diferentes modificaciones que ha sido objeto la LOC de municipalidades⁴⁵.

CUADRO N° 5 HISTORIAL DE MODIFICACIONES A LA LOC MUNICIPAL

NORMA	DIARIO OFICIAL	MODIFICACIONES A LA LOC MUNICIPAL
Ley N°18.702	23 de abril de 1988	Introduce cuatro modificaciones al art. 5°; agrega inc. final al art. 50; agrega oración al inc. 1° del art. 63; modifica el art. 22; introduce nuevo artículo transitorio referido a la constitución del primer consejo de desarrollo comunal (codeco)
Ley N°18.732	18 de agosto de 1988	Agrega párrafo a la letra g) del art. 5°.
Ley N°18.883	29 de diciembre de 1989	El art. 160 de esta ley (Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales) deroga el art. 38; suprime la frase final contenida en el inc. 1° del art. 35; suprime oración en el inc. 2° del art. 52; reemplaza la letra c) del art. 53.
Ley N°18.923	9 de febrero de 1990	Suprime palabra en el inc. 2° del art. 48.
Ley N°18.963	10 de marzo de 1990	El artículo 1° de esta Ley introduce un total de ocho modificaciones. Entre otras materias, cabe destacar la introducción de un Título referido a los plebiscitos comunales.
Ley N°19.130	19 de marzo de 1992	Introduce un total de veintiocho modificaciones con quince disposiciones transitorias. En general, su objetivo fue democratizar y perfeccionar el sistema de administración comunal. Entre otras, cabe destacar: la sustitución de los artículos 1°, 2°, 6°, 42, 48, 49, 50, 52 y 54; importantes modificaciones a los artículos 5°, 51, 53 y 55; agregó un párrafo sobre Patrimonio y Financiamiento Municipales; se eliminó el consejo de desarrollo comunal; se introdujo la persona del administrador municipal; se individualizaron los cargos de exclusiva confianza del alcalde; se sustituyó

⁴⁵ Manual de Gestión Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa-Ministerio del Interior páginas 17 a la 20, año 2005.

		íntegramente el Título referido al Concejo; se agregó un Título referido al Consejo Económico y Social Comunal y otro relativo a las Elecciones Municipales; se modificó el título referido a los plebiscitos comunales; se agregó un Título sobre Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales.
Decreto N°662, De 1992, Interior	27 de agosto de 1992	Fija primer texto refundido de la L.O.C. de Municipalidades.
Ley N°19.280	16 de diciembre de 1993	La importancia de esta ley, tal vez más que las modificaciones mismas a la Ley de Municipalidades, radica en la facultad que se le entregó al Presidente de la República para adecuar las plantas y escalafones vigentes del personal de las municipalidades a lo establecido en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales; el encasillamiento de los funcionarios por parte de los alcaldes; normas para el personal a contrata y a honorarios asimilados a grado que no hubiere sido nombrado en los nuevos cargos de planta que la ley venía estableciendo; modificaciones al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, entre otras, se restableció la figura del empleo a contrata y se estableció que estos cargos en su conjunto no podían representar un gasto superior al 20% del gasto de remuneraciones de la planta municipal; establecimiento de las posiciones relativas; requisitos para el ingreso y promoción en los cargos de planta; fijación del 10% del gasto para remuneraciones del personal de planta como máximo anual para pagar contrataciones a honorarios.
Ley N°19.388	30 de mayo de 1995	Incorpora inciso al art. 6º; en el art. 12 se reemplaza el N°3 y se introduce un N°4, nuevo; se modifica el art. 58.
Ley N°19.425	27 de noviembre de 1995	Introduce modificaciones relacionadas con el subsuelo de los bienes nacionales de uso público.
Ley N°19.452	16 de abril de 1996	Introduce modificaciones relacionadas con las elecciones municipales, subrogación del alcalde e inhabilidades. Se autorizan los subpactos entre partidos políticos que participen en un pacto electoral.
Ley N°19.506	30 de julio de 1997	El art. 10 de esta ley sustituye oración en el numeral 4 del artículo 12.
		<i>Introduce un total de cincuenta y una modificaciones a la Ley de Municipalidades en materia de gestión municipal. Entre otras, cabe destacar las siguientes: sustituye los artículos 2º, 4º, 20, 24, 25, 26, 27, 40, 57, 59, 72, 78 y 130; modifica los artículos 3º, 5º, 6º, 18, 19, 23, 52, 53, 55, 56, 58, 69, 76, 98 y 126. También se</i>

Ley N°19.602	25 de marzo de 1999	<p><i>introducen varios artículos nuevos sobre: los instrumentos de gestión municipal; la posibilidad de compartir una misma unidad municipal por parte de dos o más municipalidades o que un mismo funcionario pueda realizar labores análogas en todas ellas mediante convenio; la introducción de una disposición sobre la unidad a cargo de los servicios traspasados; la exigencia de mantener un reglamento de adquisiciones y contrataciones; asignación especial para el alcalde; la inclusión de normas relativas a la fiscalización del concejo, su asignación mensual, permisos de los empleadores para el desempeño del cargo de concejal y su afiliación al Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y de Sobrevivencia; se reemplaza el Título referido al Consejo Económico y Social Comunal por otro denominado De la Participación Ciudadana; se incorporan normas sobre fiscalización de Contraloría a las corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales; se establece, para los casos de creación de comunas, un procedimiento de traspaso de los servicios municipales y sus establecimientos o sedes, desde la municipalidad originaria a la municipalidad nueva.</i></p> <p><i>Esta ley, además, encomendó a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo las funciones de recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades en lo relativo a su gestión financiera y tributaria, administración de personal y prestación de servicios, para cuyo efecto éstas están obligadas a proporcionar la información que dicha Subsecretaría les requiera en dicho contexto de materias.</i></p>
Ley N°19.653	14 de diciembre de 1999	El artículo 4º de esta ley introduce un total de siete modificaciones relacionadas con normas sobre probidad administrativa.
DFL N°2 (19.602) de 1999, Interior	11 de enero de 2000	Fija un segundo texto refundido de la L.O.C. de Municipalidades.
Ley N°19.689	19 de agosto de 2000	Sustituye los inc. 1º y 2º del art. 83 sobre instalación del concejo y juramento o promesa de sus integrantes y el art. 106 relativo a la fecha de las elecciones municipales.
Ley N°19.698	30 de septiembre de 2000	Modifica el artículo 78, el Párrafo 3º del Título V y el art. 117, todos referidos a materias electorales.
		Modifica el art. 14, relativo al Fondo Común Municipal, en el sentido de aumentar el aporte de las

Ley N°19.704	28 de diciembre de 2000	municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de impuesto territorial y aumentar el aporte de todas las municipalidades por concepto de permisos de circulación de vehículos.
Ley N°19. 737	6 de julio de 2001	Modifica la Ley de Municipalidades con el objeto de establecer sistema de elecciones separadas de alcaldes y concejales.
Ley N°19.778	10 de diciembre de 2001	Agrega letra k) al art. 5º y modifica el art. 65, estableciendo nuevas normas en materia de planes reguladores.
Ley N°19.780	30 de noviembre de 2001	Modifica la letra d) del art. 29, obligando a la unidad de control a entregar información trimestral sobre el estado de cumplimiento municipal de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales que correspondan.
DFL N°1-19.704, de 2001, Interior	3 de mayo de 2002	Fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la L.O.C. de Municipalidades.
Ley N°19.806	31 de mayo de 2002	Modifica una serie de cuerpos legales para adecuar el sistema legal chileno a la reforma procesal penal. El artículo 22 de esta ley modifica los artículos 74, 95 y 140 de la Ley de Municipalidades.
Ley N°19.816	7 de agosto de 2002	Modifica diversos cuerpos legales en materia de multas de tránsito. El artículo 2º de esta ley modifica el inc. 2º del art. 14 de la ley de Municipalidades en lo relativo a fotorradars.
Ley N°19.845	14 de diciembre de 2002	Modifica el inc. 2º del art. 32 estableciendo que el arresto de un alcalde por concepto de deudas municipales o de una corporación municipal, sólo procederá respecto de aquél en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio.
Ley N°19.846	4 de enero de 2003	El art. 33 de esta ley agrega una letra o) al art. 65, exigiendo acuerdo del concejo para otorgar patente de exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.
Ley N°19.852	8 de enero de 2003	Modifica el art. 62 aumentando la subrogación hasta 130 días cuando la ausencia del alcalde o alcaldesa lo sea por razones médicas o de salud y regula la suplencia en los casos que el alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a 45 días, siempre que no lo sea por razones médicas o de salud.
Ley N°19.884	5 de agosto de 2003	Esta ley legisla sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. El artículo 56 de esta ley modifica el inc. 2º del art. 107 de la Ley de Municipalidades, que se refiere a las declaraciones de candidaturas de alcaldes y concejales.
		Establece bases sobre contratos administrativos de

Ley N°19.886	30 de julio de 2003	suministro y prestación de servicios. El artículo 37 de esta ley sustituye el art. 66 de la Ley de Municipalidades, disposición que establece que las municipalidades quedan sujetas a la referida ley.
Ley N°19.925	19 de enero de 2004	Aprobó la nueva Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. El Artículo séptimo de esta ley modificó la letra ñ) del artículo 65 de la Ley de Municipalidades, posibilitando que la ordenanza municipal respectiva pueda establecer horarios diferenciados para el funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas de acuerdo a las características y necesidades de las distintas zonas de la comuna.
Ley N°19.926	31 de diciembre de 2003	Permitió efectuar anticipos al Fondo Común Municipal dentro del plazo y situaciones que indica. El artículo 5º de esta ley modificó la letra d) del art. 29 de la Ley de Municipalidades.
Ley N°19.939	13 de febrero de 2004	El Artículo 2º de esta ley, le incorporó un párrafo al inc. 2º del artículo 33 de la Ley de Municipalidades, declarando de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas así definidos por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación.
Ley N°19.958	17 de julio de 2004	Modifica normas de la Ley de Municipalidades con el objeto de precisar o corregir normas sobre el proceso electoral. Establece que, a partir de las elecciones municipales a verificarse el año 2008, los candidatos a alcaldes y concejales deben acreditar haber cursado la enseñanza media o su equivalente y cumplir con los demás requisitos legales.

La Ley N° 19.602 publicada con fecha 11 de enero de 2000, y que fija un segundo texto refundido, es la que Introduce un total de cincuenta y una modificaciones a la Ley de Municipalidades en diferentes materias.

A partir de esa fecha se puede comenzar a hablar de la gestión municipal dado que en sus modificaciones se incluyen las relacionadas con la gestión, dando la facultad para

hacer las modificaciones internas necesarias en vías del mejoramiento en la prestación de servicios y el cumplimiento de normas.

Luego de dar a conocer parte de la historia municipal desde el punto de vista jurídico es necesario conocer conceptos más cercanos al control municipal, para ello es importante describir estos conceptos y que puedan ser internalizados de aquí en adelante.

10. Control Público:

Todo gasto público, es decir, todo aquel egreso de recursos con cargo al Tesoro de la Nación, está sujeto en la Ley Orgánica a dos tipos de control: control previo y control posterior.

En relación al control previo, la Ley distingue entre control previo propiamente tal, y control previo al pago. El control previo al gasto opera en vía perceptiva y legal, y se materializa en la revisión y estudio que la CGR ha de hacer antes de que los despachos del ejecutivo procedan a la adquisición de bienes o servicios, o a la celebración de otros contratos que impliquen compromisos financieros para la República. El control previo al pago se concreta en que toda orden de pago que se emita contra el Tesoro Nacional deberá ser sometida a la aprobación de la CGR, sin cuyo requisito no podrá ser pagada⁴⁶.

La CGR, ejerce además control financiero posterior en relación a los gastos públicos efectuados por los distintos órganos de la administración central⁴⁷.

La magnitud de los recursos financieros que administra el Estado y la multiplicidad de fines y propósitos que subsisten como carencias ciudadanas y/o como mejoras programáticas de los gobiernos en diversos planos de la actividad pública, hacen

⁴⁶ Enrique Silva Cimma “El Control Público”, Filosofía- Principios Contraloría General de la república pag. 232

⁴⁷ “El control posterior”, SIEBEL GIRÓN. Revista de Control Fiscal, T. N° 16 págs., 11 y sgtes. Febrero 1961.

Caracas. Y “La Sala de Examen y los reparos al control posterior de los contratos de la Administración”. Freddy J. Orlando revista de control fiscal. T. N° 69, págs.57 y siguientes. Abril 1973.

inevitable, y más aún posicionan como una real emergencia contar con adecuados, oportunos y eficientes sistemas de control, fundamentalmente para garantizar el buen uso de los recursos y el apego a la legalidad vigente. No apreciamos el control como un instrumento autopoiético que tiene un fin en sí mismo y tampoco como una herramienta de represión o castigo. En verdad el control moderno debe entenderse como una variable dinámica para el mejoramiento continuo de las decisiones de la administración. Es entonces un importante aliado de ella y no un antagonista o vigilante policial permanente de la misma⁴⁸.

El artículo 25 de la Ley 18.695 determina que a la Dirección de Control Municipal le corresponde:

- a) Realizar auditoría interna con objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.
- b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal, y
- c) Representar al Alcalde los actos municipales cuando los estime ilegales.

11. Control de Gestión Pública⁴⁹:

La Administración Pública requiere hoy en día mayores y mejores respuestas. Este cambio conlleva el reconocimiento por los servidores públicos de un accionar eficiente y serio, donde los principales actores implicados en los procesos políticos-administrativos se preocupen por la obtención de los objetivos de sus instituciones, buscando superar obstáculos y los diferentes problemas inherentes a sus actividades, es aquí donde aparece el “Control de Gestión”, como una alternativas para orientar y mejorar la administración de los organismos y entidades públicas.

El control es el sistema de información que nos va a permitir ver si los objetivos se han alcanzado (control de eficacia) y si el uso de los recursos no ha sido excesivo, respecto

⁴⁸ VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre 2003 Juan Honorato Mazzinghi, Administrador Público Profesional, Profesor Universitario.

⁴⁹ “Control de Gestión en el Ámbito Público”, José Mejía Lira, Revista de Administración Pública, págs.113 a 123.

a los resultados obtenidos (control de eficiencia). Dentro de esta óptica los objetivos podrían considerarse externos al control.

El seguimiento se dará a través de ciertas indicaciones que medirán el grado de obtención de una situación deseada. Para fines prácticos podríamos distinguir el control estratégico como aquel que evaluará la realización de los objetivos fundamentales y control operacional el que se interese en el cumplimiento de las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos fundamentales.

El sistema de control de gestión comprende los siguientes elementos:

- a) Los objetivos de la organización o unidad susceptibles de ser controlados.
- b) Los medios y las acciones fundamentales para la obtención de objetivos (factores claves o áreas críticas).
- c) La definición de responsabilidades.
- d) La definición de resultados a seguir y/o evaluar.
- e) Los instrumentos de medida y control.
- f) El surgimiento de acciones correctivas para reorientar la situación, y
- g) Las Normas.

Los objetivos. Dentro de una óptica de control de gestión lo que interesará, a nivel de los objetivos, es que estén más o menos claros al sistema. Estos pueden estar definidos por ciertos procedimientos o bien percibidos por este centro de responsabilidad. Uno de los mayores problemas de las administraciones públicas es la comprensión y la clarificación de los objetivos, que en muchas ocasiones no es viable por existir intereses, o por las reacciones que el centro de responsabilidad en cuestión tiene con su contexto de actividad. Por ello se ha establecido que es primordial la búsqueda de una clarificación de objetivos, o en su caso visualizar el por qué no existe dicha clarificación. Además debemos tener claro que todas las actividades públicas, y por ende sus objetivos, no son neutrales en su realización, pudiendo beneficiar, pero también afectar

negativamente a determinados grupos de personas. Todos estos efectos podemos denominarlos “*efectos ligados*”. El problema es que no existe un control de estos.

La atención prestada a estos efectos parece estar en relación a los siguientes elementos: La presión del medio; La existencia de una política fuerte en ciertas actividades, es decir, privilegiar una actividad de forma que “nada” podría ir en su contra.

Medios y acciones. (La definición de factores clave). Si se cuenta con una clasificación de objetivos se podrá contar con una definición de actividades que se consideran fundamentales (claves) para la obtención del objetivo.

Podríamos considerar en un primer momento que los objetivos principales están dados, y por ende, nuestro problema sea el definir qué hacer para alcanzarlo. La búsqueda por estos puntos clave estará guiada por los siguientes principios: Cada unidad decisoria, a la que llamaremos centro de responsabilidad, se asocia a un objetivo; Los objetivos deberán definirse en forma tal que puedan generarse indicadores para su seguimiento; La posibilidad de acción correctiva debe estar ligada a los indicadores.

La definición de responsabilidades.

Una de las mayores exigencias para establecer un sistema de control de gestión es la definición del organigrama de gestión, que corresponde a una representación formalizada de responsabilidades. La realidad de la administración pública pareciera dificultar esta definición, pues no es posible reducir la responsabilidad a dimensiones únicas, sobre todo si tenemos que considerar los efectos ligados. Además en ciertos ámbitos públicos se tiende a dejar grados altos de laxitud en la acción que dificultan el establecimiento de la responsabilidad. Sin embargo, la coherencia de objetivos es exigible por el hecho de tener que asegurar la misión final de organismo público, por ello se ha propuesto jerarquizar las necesidades de responsabilidad, es decir, bajo el hecho de que las organizaciones públicas satisfacen diversas necesidades, se debe especificar cuál de ellas está privilegiada.

Más que una propuesta analítica, pensamos que estableciendo matrices de relación; entre objetivos, factores clave y centro de responsabilidad, se puede llegar a capturar de cierto modo la responsabilidad que conllevan las distintas actividades. Además en ocasiones reflejarán las necesidades de corresponsabilidad, pero con una gran virtud: permitirán probar la coherencia de la idea que el funcionario tiene de su rol, la práctica del mismo, y el rol que le asignan sus superiores y el medio ambiente.

El seguimiento por resultados.

El fin último del sistema de control de gestión es ser un sistema de información que reporte sobre las actividades, de manera que podamos corregir y aprovechar las desviaciones presentadas. Por consiguiente, la eficiencia del sistema estará dada por las posibilidades que brinde para afectar las acciones.

El seguimiento por resultados implica tener claro lo que se busca, pero también el cómo se busca, por lo cual es importante especificar criterios para ello. En el caso del sector público es evidente que existen varios criterios que pueden manejar, como son:

- a) Utilidad: Referida a la conformidad de la acción a la misión de interés general. Es decir, requerimos observar si realmente está siendo utilizado el bien o servicio generado en cuestión.
- b) Eficiencia: Referida a una relación costo – beneficio que en las organizaciones públicas se maneja con referencia a la programación y el presupuesto.
- c) Eficacia: Relación costo ventaja. Idea de que una organización pública no debe buscar la rentabilidad, pero que importa la ventaja que proporciona.
- d) Legalidad: Deriva del derecho administrativo. Significa el circunscribirse al marco legal de actuación.
- e) Continuidad: Algunos servicios deben ser prestados bajo cualquier circunstancia.
- f) Igualdad: Referida al hecho de que ciertos servicios públicos deben ser prestados a todos sin hacer distinción o practicar una segmentación.

Estos no serían los únicos, pero sí los más importantes y comunes en el ámbito público.

Instrumentos de medida y control.

Existen diferentes técnicas de medición y control, pero la mayor parte de ellas son *a posteriori*, sobre todo la información de tipo contable. En nuestro caso solo haremos mención de los indicadores de gestión, que pueden derivarse de los diversos elementos de información existentes en las organizaciones, pero que muchas veces se elaboran ex profeso, sobre todo si consideramos los criterios establecidos en el punto anterior.

Un indicador es un dato empírico o una medida que revela la presencia o intensidad de un fenómeno o una variable. Es necesario recalcar que necesitamos la existencia de una conexión entre la competencia delegada y el indicador de resultados.

Las organizaciones públicas por una cierta finalidad y por la búsqueda de ciertas misiones, de ahí que será fundamental el tener en el indicador algo que nos señale si se está avanzando o no en el sentido deseado.

Si importase solamente si obtuvieron ciertas metas o no, aún así tenemos incorporado un criterio evaluatorio correspondiente al de eficacia. Con base en los criterios incorporados en los indicadores es que podemos clasificarlos de la siguiente manera:

- a) Indicadores de eficacia. En el sector público es común el manejo de este indicador con una lógica presupuestaria, donde se establecen las siguientes relaciones:

$$\text{EFICACIA PROGRAMÁTICA} = \frac{\text{METAS ALCANZADAS}}{\text{METAS PROGRAMADAS}}$$

$$\text{EFICACIA PRESUPUESTAL} = \frac{\text{PRESUPUESTO EJERCIDO}}{\text{PRESUPUESTO ASIGNADO}}$$

Indicadores de eficiencia. Son los indicadores que establecen la obtención entre metas y recursos a un nivel de recursos específicos. Para el sistema programático puede considerarse este indicador como la medición de la relación entre metas alcanzadas y recursos ejercidos, de tal forma que podemos plantearlo en la manera siguiente:

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{PRESUPUESTO EJERCIDO}}{\text{PRESUPUESTO ASIGNADO}}$$

- b) Indicadores de capacidad. Este indicador nos señala la medida de las posibilidades de cobertura de los servicios públicos y actividades de la administración pública, pudiendo ser utilizado a priori para decisiones que pasan por definir prioridades, orientaciones y aspectos urgentes a atender.
- c) Indicadores de calidad. Aquí lo importante es tener un indicador que nos señale no solo la prestación de un servicio, o la realización de cierta actividad, sino que se otorgue o realice a niveles de calidad adecuados. En general un indicador de este tipo se maneja más en un sentido negativo, es decir, ante las dificultades de medir la calidad se establecen indicadores de satisfacción de los usuarios de los servicios o en su caso de no satisfacción.
- d) Indicadores de estructura. En realidad este indicador es de uso muy relativo, pues en ciertos niveles no importaría que exista tal participación de empleados o de recursos, pero donde sí se revelan es en la estructura de usuarios, donde puede importar el tipo de usuarios (por ingresos, por zonas, por frecuencia, etcétera).

Con la finalidad de poder definir los atributos que la Ley N° 18.695 le confiere a la Dirección de Control Municipal⁵⁰, se presenta el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 6
EL CONTROL MUNICIPAL**

QUÉ MIDE	PARA QUÉ MIDE	CÓMO MIDE
La legalidad de los actos en la línea del proceso de los actos Municipales	Para controlar la ejecución financiera y presupuestaria Municipal, y representar al Alcalde los actos Municipales cuando los estime ilegales.	Mediante auditorías internas, teniendo la facultad de acceder a toda la documentación pertinente.

Creación propia, de acuerdo a Ley N° 18.695

MODELOS

De los procedimientos de Control Interno existentes, que incluso a través de la web se pueden conocer y están siendo difundidos en este medio con mucha fuerza, hoy en los municipios de nuestro país su utilización es escasa y en casos hasta nula, este fenómeno se debe principalmente a la complejidad que algunos de ellos poseen para su implementación, como además al escaso interés presentado por los funcionarios para realizar investigaciones en este ámbito.

A continuación se presenta una amplia malla de modelos que si bien se han desarrollado principalmente en las últimas décadas, estos se sustentan en los principios generales de auditoría, así y todo se hace necesario explorar al menos una parte de ellos a fin de conocer sus orígenes y poder diferenciarlos entre sí, ya que de una u otra forma están

⁵⁰ El Artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 18.695, en su inciso 2°.

insertos, o son parte de la metodología que utilizan los fiscalizadores municipales y que en ocasiones desconocen sus orígenes.

A fin de conocer y entender los procedimientos e instrumentos que se utilizan en el desarrollo del Control Interno, se hace necesario en primer lugar presentar parte de ellos, dando una breve descripción de sus orígenes y los campos donde se utilizan para posteriormente detallarlos en pleno.

1.- Modelo COSO:

Conocido en junio de 1994 la Oficina General de Contabilidad del Congreso de los Estados Unidos expresó su apoyo al Informe COSO. Fue a partir de entonces cuando se convirtió en norma de hecho para los controles internos.

Para el debido entendimiento del Informe COSO, es necesario tener claridad sobre los elementos que contiene la definición de control interno que generó el propio informe, lo más importante radica en el señalamiento de que el control es un proceso efectuado por el personal y diseñado para garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos. La concepción del control como un proceso, implica que no es un evento o circunstancia, sino una serie de acciones que generan permeabilidad en las actividades de toda la organización.

El “Marco Integrado de Control” que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Supervisión

2.- Modelo COCO (CICA):

Este modelo fue dado a conocer por el Instituto Canadiense de Contadores Certificados (CICA), a través de un consejo encargado de diseñar y emitir criterios o lineamientos generales sobre control. El consejo denominado The Criterail of Control Board, emitió el modelo comúnmente conocido como COCO en 1995.

El Informe COCO es producto de una profunda revisión del Comité de Criterios de Control de Canadá sobre el reporte COSO y cuyo propósito fue hacer el planteamiento de un informe más sencillo y comprensible, ante las dificultades que en la aplicación del COSO enfrentaron inicialmente algunas organizaciones.⁵¹ El resultado es un informe conciso y dinámico encaminado a mejorar el control, el cual describe y define de forma casi idéntica a como lo hace el Informe COSO.

El cambio importante que plantea el informe canadiense consiste que en lugar de conceptualizar al proceso de control como una pirámide de componentes y elementos interrelacionados, proporciona un marco de referencia a través de 20 criterios generales, que el personal en toda la organización puede usar para diseñar, desarrollar, modificar o evaluar el control, haciéndolo de esta forma más ameno y comprensible.

3.- Modelo COBIT:

Objetivos de Control para la Información y Tecnologías, COBIT, nace a partir de la incorporación de elementos tecnológicos de información dentro de la organización, aumentando los canales de comunicación con relación a los métodos conservadores y burocráticos que poseían hasta entonces.

⁵¹Chacón Paredes, Vladimir. El Control Interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones. www.gestiopolos.com

Un elemento crítico para el éxito y la supervivencia de las organizaciones, es la administración efectiva de la información y de la Tecnología de Información y comunicación (TIC) relacionada. La creciente dependencia en información y en los sistemas que la proporcionan hace que existan “amenazas” y/o guerra de información basura (virus) que navegan como piratas en el ciber espacio.

La escala y el costo de las inversiones en información y tecnología de información se han incrementado de forma considerable, logrando a veces superar los costos de producción, no obstante, se han creado nuevas oportunidades que bien utilizadas permitirían obtener beneficios. Para muchas organizaciones, la información y la tecnología que las soporta, representan sus activos más valiosos.

El COBIT ha ayudado a disminuir la brecha existente entre los riesgos de un negocio, las necesidades de control y los aspectos técnicos, proporcionando “prácticas sanas” a través de un Marco Referencial de Dominios y Procesos.

El COBIT contiene un conjunto de herramientas en su ambiente de trabajo, el primer conjunto lo compone la guía de implementación, la que cuenta con dos útiles herramientas: el Diagnóstico de Sensibilización Gerencial, y el Diagnóstico de Control en TIC, ambas proporcionan asistencia en el análisis del ambiente de control en una organización. El segundo conjunto compuesto por los Indicadores Claves de Desempeño, los que proporcionan medidas de éxito que permitan conocer a la gerencia si un proceso de TIC está alcanzando los requerimientos de negocio deseado.

4.- Modelo SAC:

El Sistema de Auditoría y Control SAC, (The Institute of Internal Auditors Research Foundation's Systems Auditability and Control), realizado en 1991 y revisado posteriormente, ofrece una guía de estándares y controles para los auditores internos en el área de auditoría de sistemas de información y tecnología.

El sistema se sustenta en la unificación de criterios y estandarización de procedimientos y formatos establecidos, automatización de etapas de planeación, ejecución de informes, aseguramiento de su realización sistemática generación de productos y validación y supervisión de los resultados, manteniendo en su base de datos los grados de avances, tiempos empleados y consultados estadísticos en línea.

5.- Modelo CADBURY:

Informe de Cadbury, titulado Aspectos Financieros del Gobierno Corporativo, es un informe de un comité presidido por Adrian Cadbury el que precisó recomendaciones en el arreglo de los tableros de la compañía y de los planes contables. El informe fue publicado en 1992 y sus recomendaciones han sido adoptadas por la Unión Europea, los Estados Unidos, el Banco Mundial, y otros organismos internacionales.⁵²

El informe fue el inicio y en el referente de los esfuerzos realizados por organizaciones gremiales para mejorar el clima de inversión en diferentes países del mundo. Puede decirse que este reporte desató una fiebre entre las comunidades empresariales por el tema de los "Gobiernos Corporativos".

⁵²HABERMAS, J., Conciencia moral y acción comunicativa., Barcelona, Península, 1985, pp. 111-116, GARCÍA-MARZÁ, D., Ética de la Justicia. J. Habermas y la ética discursiva. Madrid, Técnos, 1992.

Diferentes países han publicado guías, que podemos agrupar como “Códigos de Buen Gobierno”. Los códigos de conducta ética de los consejos de administración constituyen un tema de debate en muchos países, iniciándose la corriente de reformas en el Reino Unido con la creación de PRONED, y expandiéndose masivamente en la actualidad.⁵³

Se enfoca básicamente en las políticas de gobierno, analizando el código ético sobre los aspectos financieros de los gobiernos, que permite una contribución positiva a la promoción de este en su conjunto y los principios de actuación derivados de ellos.

6.- Modelo TURNBULL

Fue Sir Nigel Turnbull quien elaboro un informe breve en 1999 solicitado por el grupo de trabajo del ICAEW en 1998 apoyado por la Bolsa de Valores de Londres.

Más conocido como Guía Turnbull, tiene un enfoque basado en riesgos para establecer un sistema de control interno y revisar su efectividad,⁵⁴ ha contribuido al aseguramiento de la educación en la administración de riesgos, promocionando la concientización de riesgos y controles.

Por otra parte, ha apoyado el proceso de administración de riesgo, aumentando las posibilidades de lograr objetivos, reduciendo el tiempo de respuesta y costos de capital.

⁵³CP, CIA y Mtro. Fernando Vera Smith Diciembre, 2007

⁵⁴CP, CIA y Mtro. Fernando Vera Smith Diciembre, 2007

**CUADRO Nº 7
RESUMEN DE MODELOS**

ATRIBUTO	COBIT	SAC	COSO	COCO	CADBURY	TURNBULL
Visto como	Conjunto de procesos de políticas, procedimientos, practicas, y estructura organizacional	Conjunto de procesos subsistemas y gente	Procesos	proceso	Subconjunto de un proceso	Una herramienta de procesos
Objetivos	Operaciones efectivas y eficientes, confidencialidad, integridad, disponibilidad de información, confiabilidad y cumplimiento de leyes y normas	Operaciones efectivas y eficientes, confiabilidad y cumplimiento de leyes y normas	Operaciones efectivas y eficientes, confiabilidad y cumplimiento de leyes y normas	Operaciones efectivas y eficientes, confiabilidad y cumplimiento de leyes y normas	Eficiencia, efectividad y confiabilidad en el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas.	Visión prospectiva de las desviaciones Identificación de factores críticos internos y externos
Características	Dominios: planeamiento y organización Adquisición e implementación Entrega y soporte Monitoreo	Componentes: Ambiente de control, Manual y automatizado, Procedimientos de control de sistemas	Supervisión, ambiente de control, Administración de riesgos, Actividades de control, Información y Comunicación	20 criterios antes de iniciar el proceso	Valores éticos	Sistema de Control Interno Consejo de Administración y la Auditoría Interna
Foco	Tecnología informática	Tecnología informática	Toda la entidad	Toda la entidad	Toda la entidad	Toda la entidad
Efectividad	Por un periodo de tiempo	Por un periodo de tiempo	En un momento dado	En un momento dado	En un momento dado	En un momento dado
Responsabilidad	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección	Dirección

Elaboración propia, de acuerdo a literatura consultada

ATRIBUTOS Y COMPONENTES DE ESTOS MODELOS

Ahora bien, a fin de conocer un poco más de los atributos de los modelos expuestos y de los instrumentos e indicadores más utilizados presentamos una descripción de ellos en el contexto de sus principios y fundamentos.

- **COSO**

Del modelo COSO, se pueden considerar ciertas características derivadas de su “Marco Integrado de Control” las que se componen de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de Dirección, no necesariamente pública, las cuales consideran:

Ambiente de Control: Este constituye uno de los cimientos para el desarrollo de las acciones y de allí su importancia, ya que el ambiente está constituido no solo por la relación jerárquica de los recursos humanos de la organización sino también por políticas, comportamiento y funciones propias de cada institución, su fin y propósito de existencia; para el caso de la administración pública, el brindar determinados servicios a la comunidad, normados por leyes y reglamentos, de tal manera que mantener el ambiente de control pasa también por establecer las fortalezas y debilidades de cada procedimiento efectivo que realiza la organización. Entonces uno de sus instrumentos más significativos sería el desarrollo de un análisis FODA.

Evaluación de Riesgos: El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes se evalúa la vulnerabilidad del sistema. Para ello debe adquirirse un conocimiento práctico de la entidad y sus componentes de manera de identificar los puntos vulnerables, enfocando los riesgos tanto al nivel de la organización (interno y externo) como de la actividad.

Cabe recordar que los objetivos de control deben ser específicos, así como adecuados, razonables e integrados a los procesos de la organización. Una vez identificados, se debiera considerar, su importancia, probabilidad y una definición de cómo aminorarlos, siendo para el caso la trascendencia y la frecuencia principales indicadores. Para esto resulta aplicable, la Matriz de Riesgo.

Actividades de Control: en el ámbito de las actividades, podemos decir que están constituidas por los procedimientos específicos, muchas veces preestablecidos que forman parte de la auditoría, como son entre otros las etapas de recolección de información y documentación, ejecución de operaciones y observación, análisis y conclusión, todas conducentes a medir la confiabilidad de los antecedentes y el cumplimiento de la normativas que regulen la materia auditada.

Información y Comunicación: Así como es necesario que todos los funcionarios conozcan el papel que les corresponde desempeñar dentro de la institución, es imprescindible que cuenten con una información oportuna, que contribuya a orientar sus acciones.

Los sistemas de información permiten identificar, recoger, procesar y divulgar datos relativos a los hechos o actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión, por lo mismo que no son pocos los casos donde estos elementos son considerados muchas veces restringidos a ciertos niveles, no obstante, eso está cambiando con la incorporación de normas de transparencia, así y todo existe aún un rechazo de parte de muchos que consideran que la información y el conocimiento son parte de un poder fáctico.

Para el caso del control interno y externo que ejercen las contralorías sean locales y/o superiores, se ve reflejado justamente en ocultar las tácticas y criterios utilizados en el ejercicio de las auditorías, quizás partiendo del principio

muy elemental; “atraparte más que enseñarte”, en caso de que el riesgo fuese ocasionado por desconocimiento.

Por su parte, la comunicación, es inherente a los sistemas de información, y debiesen establecer canales y lenguajes acordes a la institución que fuesen conocidos por todos los actores. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control, cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de los individuos dentro del sistema de control interno. Para ello es importante contar con instrumentos como los Manuales de Procedimientos.

Asimismo el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuáles son los comportamientos esperados, de qué manera deben comunicar la información relevante que generen.

Supervisión: Incumbe a la Dirección la existencia de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica para mantenerla en un nivel adecuado. El objetivo es asegurar que el control interno funciona adecuadamente, a través de dos modalidades de supervisión:

- Actividades continuas o
- Evaluaciones puntuales.

Las primeras son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes que, ejecutándose en tiempo real y arraigadas a la gestión, generan respuestas dinámicas a las circunstancias sobrevinientes, y la segunda corresponde a aquellas que con cierta frecuencia están determinadas por la naturaleza e importancia de los hechos que originan los riesgos, muchas veces determinados por la experiencia de quienes aplican el control.

La Supervisión muchas veces proviene del ambiente externo de la organización, como es el caso de las auditorías que realiza la Contraloría General cuando se posesiona en un determinado Departamento, ejerce entonces la supervisión a los niveles contralores inferiores, otras veces recae sobre la Dirección de Control Interno, una autoevaluación, como parte de ello la tarea del evaluador es averiguar el funcionamiento real del sistema, que los controles existan y estén formalizados, que se apliquen cotidianamente como una rutina incorporada a los hábitos, y que resulten aptos para alcanzar los fines, respondiendo a una metodología certificada.

CUADRO N° 8

MODELO COSO			
Eficacia y eficiencia de las operaciones	Fiabilidad e información	Cumplimiento de leyes y Reglamentos	PROCESOS
			Supervisión
Información y Comunicación	Procesos que aseguran que la información relevante es identificada y comunicada en forma y tiempo (formación, políticas y procedimientos, circulares internas, etc.)		
Actividades de Control	Procedimientos de control para asegurar la eficaz consecución de los objetivos. (segregación de funciones, conciliaciones, controles informáticos)		
Gestión de Riesgos	Procedimiento de gestión de riesgo (identificación, medición, seguimiento y control)		
Ambiente de Control	Directrices generales de control interno existentes en la entidad (Código de Ética, Políticas y procedimientos, cultura corporativa de control interno)		

Creación propia con datos de la página monografías.com

- **COCO**

El principal objetivo del modelo fue hacer un planteamiento comprensible del Informe COSO más sencillo y de fácil acceso, buscó proporcionar un entendimiento del control y dar respuesta a las tendencias que causan el impacto de la incorporación tecnológica y la reducción de la estructura organizacional, ambas causas muy de boga en la actualidad ya que la reducción del Estado se hace evidente día a día sobre todo entendiendo que muchas de las funciones que realizaba parte del personal, hoy son incorporadas al sistema digital. Esto último acompañado de la creciente demanda de informar públicamente acerca de la eficacia del control, como es la aplicabilidad de las normas de transparencia que deben tener hoy en día los organismos públicos en sus páginas Web.

El modelo está compuesto por 20 criterios agrupados en cuanto al Propósito, el Compromiso, la Aptitud, la Evaluación y Aprendizaje, siendo estos criterios, una de las características que lo diferencian del COSO.

Por propósito, los criterios están enfocados en el conocimiento que debe mantener la organización a sus funcionarios con respecto a los objetivos y las actividades que se deben de alcanzar y realizar para el logro y cumplimiento de sus planes, así se desprende que esté ligado a los programas de mejoramiento de la gestión, en si estos son:

- Que los objetivos deban ser comunicados
- Que se identifiquen los riesgos internos y externos que afecten el logro de objetivos
- Que las políticas para apoyar el logro de objetivos deben ser comunicadas y practicadas, para que el personal identifique el alcance de su libertad de actuación

- Que establezcan planes para guiar los esfuerzos y
- Que los objetivos y planes deben incluir metas, parámetros e indicadores de medición de desempeño.

Por compromiso, los criterios en este caso están dirigidos a fomentar los valores proactivos de los funcionarios que conforman la organización, estos son:

- El establecer y comunicar los valores éticos de la organización
- La consistencia de las políticas y prácticas sobre recursos humanos
- La autoridad y responsabilidad que deben ser claramente definidas y consistentes con los objetivos de la organización, para que las decisiones se tomen por el personal apropiado y
- Fomentar la confianza para apoyar el flujo de la información.

Por aptitud, los criterios están conformados por las competencias y actividades de coordinación y comunicación de la organización, y son:

- Que el personal tenga los conocimientos, habilidades y herramientas necesarios para el logro de objetivos;
- Que el proceso de comunicación deba apoyar los valores de la organización;
- Que se deban identificar y comunicar la información suficiente y más relevante para el logro de objetivos;
- Que las decisiones y acciones de las diferentes partes de una organización sean coordinadas; y
- Que las actividades de control sean diseñadas como una parte integral de la organización.

Finalmente por evaluación y aprendizaje, los criterios están constituidos por la revisión, verificación y evaluación de los objetivos de la organización, los que son:

- Que se debe monitorear el ambiente interno y externo para identificar información que oriente hacia la reevaluación de objetivos;
- Que el desempeño deba ser evaluado contra metas e indicadores;
- Que las premisas consideradas para el logro de objetivos sean revisadas periódicamente;
- Que los sistemas de información sean evaluados nuevamente en la medida en que cambien los objetivos;
- Que se compruebe el cumplimiento de los procedimientos modificados; y
- Que se evalúe periódicamente el sistema de control.

CUADRO N° 9
ESQUEMA MODELO COCO



www.monografias.com

- **COBIT**

Este es un modelo que aun no ha sido incorporado a la gestión de control en la gran mayoría de los municipios, principalmente porque requiere de elevados costos, tanto a nivel de recursos materiales, como de la contratación de expertos a nivel informático. A pesar de la incorporación de nuevas normas en el uso de TIC, más allá está relacionada con la implementación de la Ley de Transparencia,

ya que ésta obliga a los Órganos Públicos a publicar sus actos en un portal cibernético propio de cada institución. Así y todo, este modelo busca proporcionar la información que la organización necesita para alcanzar sus objetivos, los recursos TIC deben ser administrados por un conjunto de procesos TIC agrupados en forma natural, el cual contiene 34 Objetivos de Control de Alto Nivel, uno para cada proceso, agrupados en cuatro dominios: planeación y organización, adquisición e implementación, entrega de servicio y monitoreo.

El modelo COBIT está diseñado para ser utilizado por tres tipos de usuarios distintos:

- a) Los de Administración: Para ayudarlos a lograr un balance entre los riesgos y las inversiones en control en un ambiente de tecnología de información frecuentemente impredecible;
- b) Los Usuarios del Servicio: Para obtener una garantía en cuanto a la seguridad y controles de los servicios de tecnología de información proporcionados internamente o por terceras partes; y
- c) De Auditores de sistemas de información: Para dar soporte a las opiniones mostradas a la administración sobre los controles internos.

Generalmente las municipalidades recurren a empresas privadas (a falta de alguna pública) para incorporar los criterios TIC's, que muchas veces han sido cuestionadas por los soportes tecnológicos que estas utilizan para alimentar las bases de datos, sin embargo existen programas básicos que aun no han sido utilizados por los usuarios, principalmente por desconocimiento, aun queda mucho por avanzar en este sentido, todavía existe rechazo al uso de tecnología por parte de funcionarios sobretodo de aquellos más antiguos.

CUADRO Nº 10
DOMINIOS TIC

<p>Planificación y Organización:</p> <p>Conduce la estrategia y las tácticas y corresponde a la identificación de la forma en que la información tecnológica puede contribuir mejor a alcanzar los objetivos de gestión.</p>	<p>Distribución y Soporte:</p> <p>Corresponde con la distribución normal de los servicios requeridos, que van desde las tradicionales operaciones sobre seguridad y continuidad hasta la formación.</p>
<p>Adquisición e Implementación:</p> <p>Para llevar a cabo la estrategia es necesario identificar, desarrollar y adquirir soluciones de TI apropiadas, así como implementarlas e integrarlas en los procesos de gestión.</p>	<p>Monitorización:</p> <p>Todos los procesos de TIC deben evaluarse regularmente en el tiempo para comprobar su calidad</p>

Elaboración propia con información extraída de de-ti.com

- **SAC**

Este modelo, es quizás, más que por su simplicidad, por su flexibilidad el de uso más recurrente, que plantea como objetivo de control la efectividad y la eficiencia de las operaciones, la integridad de la información financiera y el cumplimiento de normas y regulaciones, que explica en el ambiente técnico, que haya sistemas manuales y automatizados en conjunto con procedimientos de control.

Para este el contar con un sistema informático que permita automatizar el proceso de auditoría mediante la estandarización y registro, actualizado de documentación generada, procedimientos aplicados y resultados obtenidos, a fin de controlar el grado de avance y tiempos empleados, es sin duda uno de los objetivos permanentes de las unidades contraloras inferiores, ya que estos pueden ser aplicados y resguardados tanto mediante archivos digitales como manuales, a los que a ha estado, por años, acostumbrada la Administración Pública.

El sistema tiene como pilar fundamental el fortalecimiento del control preventivo y el manejo adecuado de recursos, contempla desde la etapa de planeación de las auditorías hasta la integración de los informes de resultados, por lo que pasa a ser una fuente informática estadística que permite determinar indicadores que midan los avances de programas así como el desempeño y eficacia de los mismos.

Ahora bien, dentro de los componentes se encuentra: el Plan Anual de Trabajo; las Auditorías y seguimiento de ellas; la Evaluación y Control y el seguimiento de ellos; Tránsito a otros sistemas y finalmente Estadísticas y reportes generales, Recursos humanos, herramientas administrativas y manuales.

El SAC cuenta con un módulo para el manejo de guías específicas de auditoría, en donde se almacenan por áreas de acuerdo con el Plan Anual de Trabajo. En cada guía se incluyen: el objetivo, el rubro y las actividades que debe realizar el auditor durante el desarrollo de la fiscalización, esto garantiza que determinados grupos de auditorías de un mismo tipo cubran aspectos mínimos de revisión a fin de mantener factores estadísticos, lo que facilitará la labor de quien audita. El sistema cuenta con una herramienta que entrega reportes trimestrales, que miden y evalúan, realizando un seguimiento observado mediante la alimentación y almacenamiento de datos, a objeto de cumplir con el principio de calidad total.

**CUADRO Nº 11
ESQUEMA DE SEGURIDAD SAC**

Estadística y reportes generales	Transferencia de otros sistemas			catálogos
	Seguimiento de auditorías		Seguimiento al módulo de control	
	Auditorías		Módulo de control y evaluación	
	Plan anual de trabajo			
	Recursos humanos			
	Herramientas de administración			

Elaboración propia, con información sacada de sac.upc.edu

- **CADBURY**

Está orientado a proporcionar una razonable seguridad en el ámbito de la efectividad y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información de reportes financieros y el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas.

Los valores éticos son de gran importancia para la aplicación de este modelo en una organización, además de que son altamente seleccionados teniendo en cuenta la ética discursiva, como un intento de explicar qué significa “buen gobierno” y justificar la elección de valores realizada.⁵⁵ Los elementos clave de este modelo son en esencia similares al modelo COSO, salvo la consideración de los sistemas de información integrados en los otros componentes y un mayor énfasis respecto a riesgos.

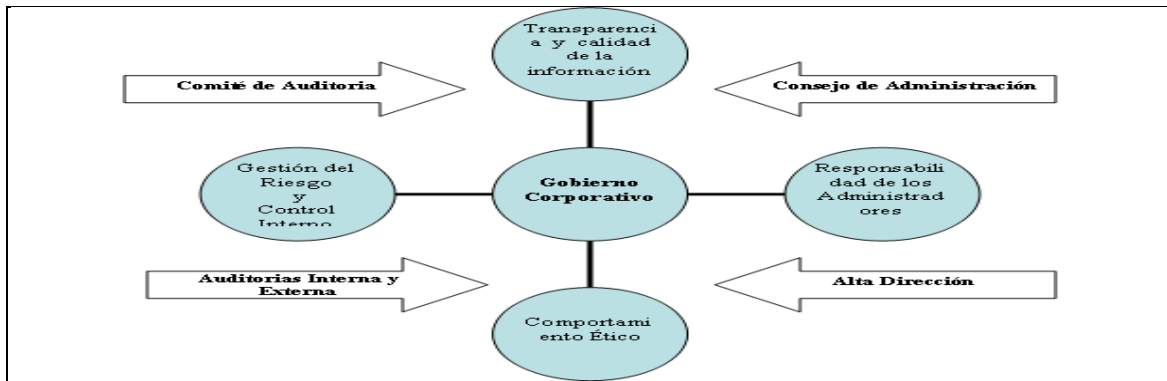
El modelo establece que los tres principios fundamentales del gobierno de las instituciones son: transparencia, integridad y rendición de cuentas y acorde con los sistemas actuales de información se deben realizar los siguientes pasos:⁵⁶

- Implantar en la Administración Pública, mecanismos de control interno conforme a los principios del Buen Gobierno Corporativo.
- Establecer sistemas de control interno que aborden un enfoque integral, más allá de la simple información financiera.
- Creación de comités de auditoría en las entidades de Administración Pública.
- Evaluación integral de riesgos, como parte del informe de control interno.
- Difusión del Informe sobre control interno, que permita a los ciudadanos un conocimiento amplio no sólo de la situación financiera de las entidades sino también de la gestión de riesgos.

⁵⁵García-Marza, D., “Asesoría ética en la empresa: hacia un nuevo concepto de empresa”; Domingo A. Ética de la empresa. Claves para una cultura empresarial, Madrid, Trota, 1994, pp. 126 ss.

⁵⁶Informe del Comité sobre los Aspectos Financieros del Gobierno de las Sociedades, Boletín del Instituto de Contabilidad y de Auditoría de Cuentas (BOICAC), n 18, Septiembre de 1994, pág. 95.

CUADRO Nº 12
ESQUEMA MODELO CADBURY



Contabilidad y Auditoría de Cuentas (BOCAIC), Nº 18, Septiembre de 1994, pág. 95

• ***TURNBULL***

Su principal característica es considerar como objetivo principal detectar las desviaciones mediante una mirada prospectiva, aplicar la implantación de acciones de mejora e identificación de cambios internos y externos. Los objetivos se centran en la identificación de los factores críticos a fin de asegurar el éxito para lo cual prioriza los riesgos más significativos.

La implantación del plan de desarrollo y de política de administración de riesgos⁵⁷ se ve reflejada en la Guía Turnbull, la que adopta un enfoque basado en riesgos para establecer un sistema de control interno y revisar su efectividad, como se aprecia en el cuadro requiere de conocer ampliamente la organización, mediante el mantenimiento del Sistema de Control Interno, la revisión de la efectividad del control interno, la Declaración del Consejo de Administración sobre el Control Interno a fin de llevar a cabo la Auditoría Interna.

⁵⁷Deloitte & Touche, 1990 79

CUADRO Nº 13

IMPLEMENTACION DEL MODELO TURNBULL		
Implementación de acciones de mejoras	Identificación de cambios Internos y Externos	Identificación de factores críticos de éxito
Revisión de riesgos y controles anuales	Reconsideraciones negociación de objetivos	Identificación y priorización de riesgos
Informes concisos	Enfoque al logro de Objetivos a través de una mejor administración de riesgos	Determinación de riesgos significativos
Fuentes de aseguramiento		Negociación de estrategias de control y administración de riesgos
Monitoreo de aspectos significativos de control interno	Cambios de comportamiento Enfoques en la base de una buena administración de riesgos y control	Negociación de Rendición de Cuentas
Mecanismos de advertencia oportunos		Concientización de riesgos críticos

Elaboración propia, con información sacada de Deloitte de Touche, 1990, 79.

Es necesario destacar que este modelo requiere, al igual que todos los anteriores, del conocimiento pleno de la organización por parte del conjunto de funcionarios, y no de una mirada mediocre para un éxito rápido no sustentable de las mismas, entonces es cuando llegamos al punto clave de partida, el “Funcionario” o el RR. HH. que participa de los procesos de control.

El contar con personal adecuado, no tan solo especializado y capacitado para el desarrollo de auditorías, sino personal altamente involucrado con los valores éticos y principios de probidad pública, hace que las organizaciones no solo debieran invertir mayores recursos, sino también el considerar cambiar muchos aspectos formales que la constituyen como son a modo de ejemplo; la cultura organizacional, la estructura jerárquica piramidal y por sobre todo las políticas de selección de personal.

INSTRUMENTOS

Al igual que en procedimientos, existe una gran cantidad de instrumentos que son utilizados en el ámbito del control interno, que abarcan desde la planeación hasta el control propiamente tal, para efectos del presente estudio solo abarcaremos aquellos que se desarrollan en el ámbito del Control Interno que desarrollan las unidades contraloras inferiores para la ejecución de actividades que van desde la simple revisión de documentación para su visación, hasta la planificación de procesos de auditoría, Apara ello se incluirá una visión gráfica de algunos de ellos, no obstante los que no aparezcan graficados, se detallarán más adelante dentro de los que destacan al menos los siguientes:

1. Foda:

Este instrumento también es uno de los más utilizados, en muchos niveles de la organización, en el proceso de control en particular su función sirve para determinar las debilidades de los sistemas y poner atención a los riesgos. Ha pasado a ser parte importante de las organizaciones y sobretodo de los procedimientos de control interno.

Tomar decisiones o adoptar estrategias en el actual mundo cambiante en el que nos desenvolvemos puede ser como jugar a la ruleta rusa si no lo hacemos basándonos en cifras, hechos y datos,⁵⁸ un buen instrumento para ello resulta ser el análisis FODA.

Es un instrumento que sirve para analizar la situación competitiva de una organización, tiene como función detectar las relaciones entre las variables más importantes para diseñar estrategias adecuadas, sobre la base del ambiente interno y externo que es inherente a cada organización.

⁵⁸<http://www.guiadelacalidad.com/analisis-dafo.php>

Dentro de cada uno de los ambientes (externo e interno) se analizan las principales variables que la afectan; en el ambiente externo encontramos las amenazas que son todas las variables negativas que afectan directa o indirectamente a la organización y además a las oportunidades que nos señalan las variables externas positivas a nuestra organización. Dentro del ambiente interno encontramos las fortalezas que benefician a la organización y las debilidades, aquellos factores que menoscaban las potencialidades de la organización.

La identificación de las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades en una actividad común, lo que suele ignorarse es que la combinación de estos factores puede recaer en el diseño de distintas estrategias.⁵⁹

El análisis DOFA, cuya sigla en inglés es SWOT, tiene múltiples aplicaciones y puede ser usado por todos los niveles de la corporación, debe enfocarse solamente hacia los factores claves para el éxito de la organización, de forma objetiva y realista a fin de evaluar el comportamiento de la organización con la competencia.

Ya el mexicano Raúl Francisco Díaz Mortera nos decía en su frase "Un imperio no cae por fuerzas externas sino por debilidades internas",⁶⁰ la especial atención que debe de ponerse en el conocimiento interno y externo de nuestras instituciones y organizaciones ya que se es más eficiente cuando se conocen las fortalezas y debilidades internas, así como las oportunidades y amenazas externas.⁶¹

⁵⁹Ministerio de Fomento, Elaboración de un análisis DAFO en organizaciones de transportes, , España,

⁶⁰Raúl Francisco Díaz Mortera (Minatitlan, Veracruz, 4 de Noviembre de 1985) Jurista Mexicano. <http://www.legalglobalcommerce.mex.tl/> ...

⁶¹José Ricardo Guarneros Rico, El análisis FODA como instrumento de gestión empresarial,

2. Carta Gantt:

Fue Henry Laurence Gantt quien, entre 1910 y 1915, desarrolló y popularizó este tipo de diagrama en Occidente. Desde su introducción los diagramas de Gantt se han convertido en una herramienta básica en la gestión de proyectos de todo tipo, con la finalidad de representar las diferentes fases, tareas y actividades programadas como parte de un proyecto o para mostrar una línea de tiempo en las diferentes actividades haciendo el método más eficiente, finalmente estos han sido incorporados a la gestión de control a fin de medir los tiempos invertidos en los procedimientos que son fiscalizados.

Es un método gráfico de planeación y control en la que un proyecto se divide en distintas actividades y se realizan estimaciones acerca de cuánto tiempo requiere cada una de ellas, así como el total de tiempo necesario para terminar el proyecto totalmente. En otras palabras, esta gráfica muestra las relaciones de tiempo entre los eventos de un programa.⁶²

El diagrama de Gantt, gráfica de Gantt o carta Gantt es una popular herramienta gráfica cuyo objetivo es mostrar el tiempo de dedicación previsto para diferentes tareas o actividades a lo largo de un tiempo total determinado. A pesar de que, en principio, el diagrama de Gantt no indica las relaciones existentes entre actividades, la posición de cada tarea a lo largo del tiempo hace que se puedan identificar dichas relaciones e interdependencias.

En gestión de proyectos, el diagrama de Gantt muestra el origen y el final de las diferentes unidades mínimas de trabajo y los grupos de tareas (llamados summary elements en la imagen) o las dependencias entre unidades mínimas de trabajo (no mostradas en la imagen).

⁶² Kendall y Kendall. ANÁLISIS Y DISEÑO DE SISTEMAS. Editorial Prentice Hall. México (1.997).

Este método es recomendable para obras de carácter único, vale decir donde no haya partes de la obra que se repitan continuamente. Sin embargo, se puede utilizar en otro tipo de obras, como las repetitivas y lineales, pero combinando con otros métodos, para así lograr la mejor estimación de acuerdo a las necesidades del proyecto.

3. Matriz de Riesgo:

Durante los últimos años, la importancia de fortalecer el gobierno corporativo y en especial la gestión del riesgo se ha incrementado notablemente. Las organizaciones están bajo presión para identificar todos los riesgos de negocios que ellas enfrentan; sociales, éticos y ambientales, así como financieros y operacionales, y explicar cómo gestionan los mismos para llevarlos a niveles aceptables. Mientras tanto, el uso de marcos de gestión de riesgo se ha acrecentado, debido a que las organizaciones reconocen sus ventajas sobre enfoques menos sistematizados para la gestión de riesgo.

Uno de los mayores problemas que presentan las organizaciones en la actualidad, es la falta de implementación de instrumentos que les permitan, evaluar de manera permanente, las posibles desviaciones que se presentan en sus operaciones; por ello se vuelve indispensable poder desarrollar herramientas que ayuden a mejorar su gestión y por sobre todo lograr sus objetivos.

Debido a que las organizaciones pueden planificar e implementar cambios en el perfil que tienen y en su estructura, toman gran relevancia los conceptos de eficiencia y eficacia, en cuanto afectan las relaciones entre la organización y el entorno y la estructura interna, así como las actividades operativas de la organización, conceptos en que las matrices de riesgo son, hoy en día,

consideradas como fundamentales dentro de la organización en operaciones de control administrativo.

La matriz de riesgo es una herramienta de control y de gestión, normalmente utilizada para identificar los procesos más importantes de una institución, es decir, las actividades relacionadas entre sí y agrupadas en virtud de la consecución de un objetivo común, el tipo y nivel de riesgos inherentes a estas actividades y los factores internos y externos que los producen. En general, la matriz, permite obtener señales y advertencias concluyentes sobre los controles existentes y su efectividad real respecto a los resultados esperados que una organización tiene.

4. Checklist:

Si bien parece ser un instrumento muy simple que como individuos realizamos casi por inercia, es también el más utilizado, ya que parte desde el principio de verificación. Checklist quiere decir “lista de chequeo” y se utiliza muchas veces para verificar que uno esté haciendo las cosas bien.

Un checklist es un listado de procedimientos para la consecución de un objetivo, en este caso, la instalación y correcto funcionamiento de la aplicación a investigar determinados procesos de un programa de auditoría. Además, sirve para ayudar a asegurar la consistencia e integridad en el desarrollo de la tarea, de tal modo, que sea reproducible siguiendo todos los pasos que constituyen el checklist.

Utilizado en el aseguramiento de calidad en ingeniería de software, comprobando la conformidad de procesos, estandarización de código, y prevención de errores.

CUADRO N° 14
EJEMPLO DE CHECKLIST

FRECUENCIAS ASEO SERVICIO DE SALUD METROPOLITANO CENTRAL										
SEMANA DESDE		HASTA					MES:			
AREA	DIAS DE LA SEMANA						Día	Quin- cenal	Men- sual	Trimes- tral
	LU	MA	MI	JU	VI	SA				
PROGRAMA DE TRABAJOS OFICINAS										
Desempolvado de muebles y artefactos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Aspirado de alfombras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de papeleros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de teléfonos y citófono	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Lustrado de muebles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza y pulido de lámparas y luminarias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de alturas y zócalos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de persianas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de archivos, estantería, bibliotecas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de sillones y sillas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Colocación de insumos de baño y bolsas basura	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Barrido de patio interior	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Barrido de veredas del acceso principal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Retiro de rayados en muros y ventanales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de caja escaleras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de casino bodega y baños subterráneo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Aseo de casino luego de almuerzo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de ascensor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Aseo profundo oficinas y salas de reuniones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de persianas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
limpieza profunda persianas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de mamparas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
PROGRAMA PARA AREAS COMUNES										
Limpieza de pisos duros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de mobiliario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de altura muros y marcos de puertas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de señalética	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de hall de acceso en todos los pisos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza y mantención de ascensor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de casino luego de colaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de escalera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de bodegas y áreas de archivo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de rejillas de aire acondicionado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Limpieza de extintores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Planilla Excel, creación propia para contrato por servicio de aseo.

5. Cuadro de Mando Integral:

Cuadro de Mando Integral CMI, también conocido como Balance Estratégico cuya sigla en inglés es conocida como Balance Score Card, sirve para generar y formular planes y estrategias que ayuden al control preciso de las actividades.⁶³ El concepto fue presentado en el número de Enero/febrero de 1992 en la revista Harvard Business Review, cuyos creadores son dos profesores del Harvard Business School - Robert Kaplan y David Norton.

Esta nueva técnica que está produciendo muchos cambios, de todo tipo en las empresas chilenas, constituye una herramienta que permite la traducción de la visión de futuro de la organización en objetivos estratégicos correlacionados.

El Cuadro de Mando, es una herramienta de gestión que facilita la toma de decisiones y que recoge un conjunto coherente de indicadores que proporciona a la alta dirección, una visión comprensible del negocio o de su área de responsabilidad. La información aportada por el CMI, permite enfocar y alinear los equipos directivos, las unidades de negocio, los recursos y los procesos con las estrategias de la organización.

Lo que uno mide, es lo que logrará, así, si se mide únicamente el desempeño financiero, solo se obtendrá un buen desempeño financiero, si por el contrario se amplía su visión, e incluye medidas desde otras perspectivas, entonces se podrá obtener la posibilidad de alcanzar objetivos que van, más allá de lo financiero. Esta es la idea fundamental del artículo que en 1992 Robert Kaplan y David Norton escribieron en Harvard Business Review, titulado "The Balanced Score

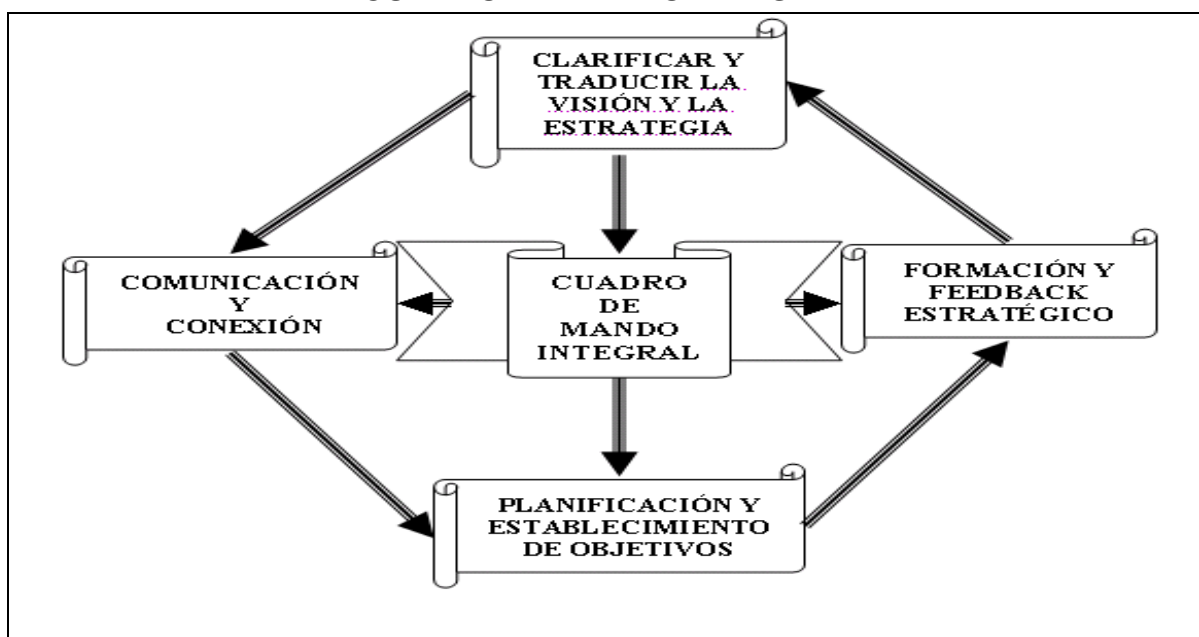
⁶³ Fernando Vigorena, Balance Estratégico

Card –Measures that Drive Performance" (El Balanced Score Card - Mediciones que llevan a Resultados).⁶⁴

El Cuadro de Mando Integral, CMI, es un sistema originalmente desarrollado para la medición de procesos financieros, el cual se ha convertido en un reconocido Sistema Integral de Administración de la eficiencia o del desempeño.

Kaplan y Norton explican el enfoque estratégico de las empresas de la siguiente manera: durante la era industrial, las empresas que tuvieron éxito fueron aquellas capaces de capturar los beneficios procedentes de las economías de escala, aplicando la tecnología de manera eficiente a la fabricación masiva de productos estándar. En este contexto, un indicador financiero como el Retorno Sobre el Capital Utilizado (ROCE, en inglés) podía guiar la asignación de capital hacia su mejor uso alternativo.

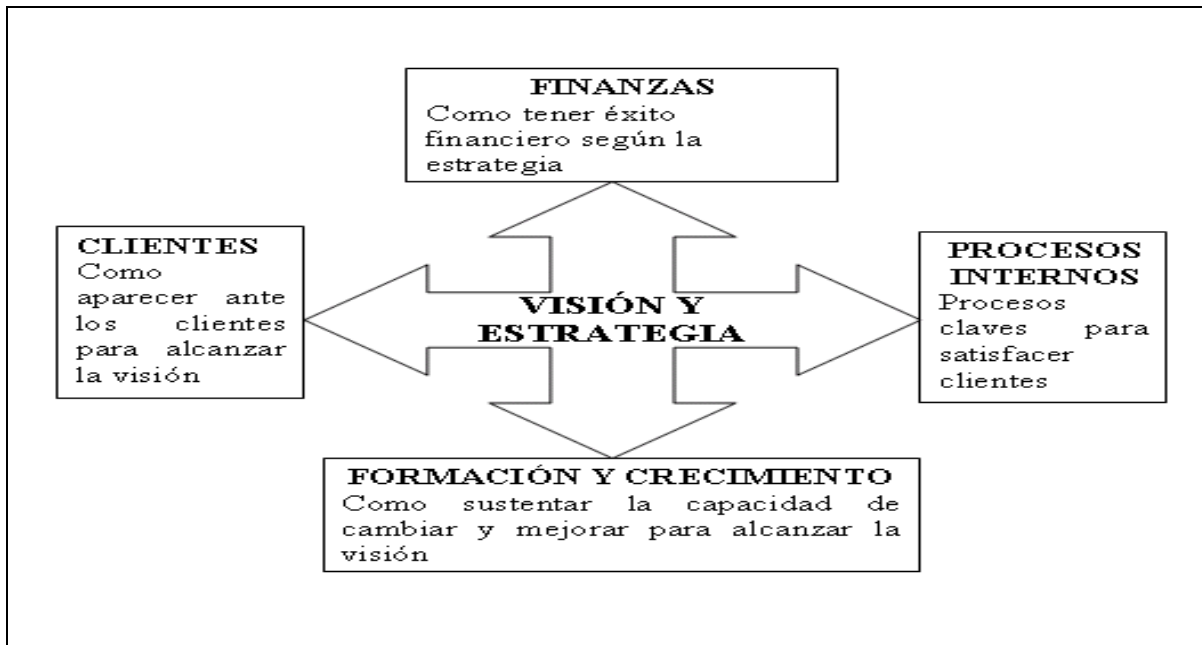
CUADRO Nº 15
CUADRO DE MANDO INTEGRAL



Creación propia de acuerdo a literatura consultada

⁶⁴ http://www.degerencia.com/tema/balanced_scorecard

CUADRO Nº 16
PERSPECTIVAS DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL



Creación propia de acuerdo a literatura consultada

6. Diagrama Causa-Efecto, Ishikawa:

Esta herramienta fue aplicada por primera vez en 1953, en el Japón, por el profesor de la Universidad de Tokio, Kaoru Ishikawa, para sintetizar las opiniones de los ingenieros de una fábrica, cuando discutían problemas de calidad.⁶⁵

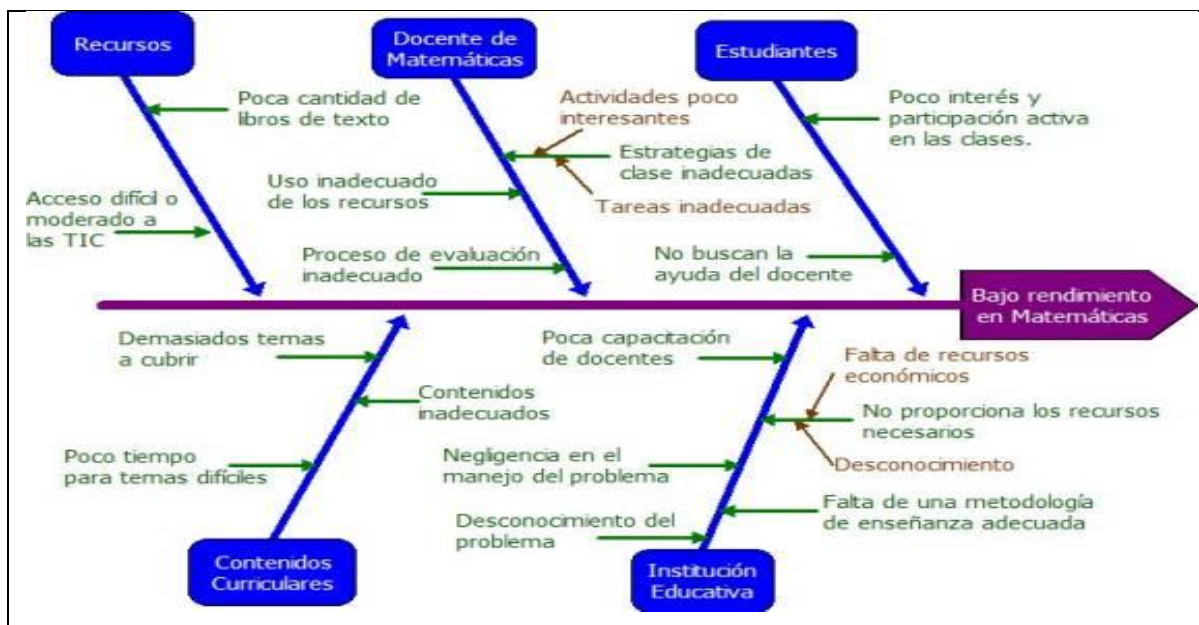
El Diagrama Causa-Efecto es una forma de organizar y representar las diferentes teorías propuestas sobre las causas de un problema. Se conoce también como diagrama de Ishikawa ó diagrama de Espina de Pescado y se utiliza en las fases de Diagnóstico y Solución de la causa.

⁶⁵ <http://www.sergerente.com.ar/espina-de-pescado-por-kaoru-ishikawa/#ixzz151BVSb7Q>

El diagrama de Ishikawa ayuda a graficar las causas del problema que se estudia y analizarlas. Es llamado “Espina de Pescado” por la forma en que se van colocando cada una de las causas o razones que a entender originan un problema. Tiene la ventaja que permite visualizar de una manera muy rápida y clara, la relación que tiene cada una de las causas con las demás razones que inciden en el origen del problema. En algunas oportunidades son causas independientes y en otras, existe una íntima relación entre ellas, las que pueden estar actuando en cadena.

El Diagrama que se efectúe debe tener muy claramente escrito el nombre del problema analizado, la fecha de ejecución, el área de la empresa a la cual pertenece el problema y se puede inclusive colocar información complementaria como puede ser el nombre de quienes lo hayan ejecutado, etc.

CUADRO Nº 17
DIAGRAMA CAUSA EFECTO ISHIKAWA

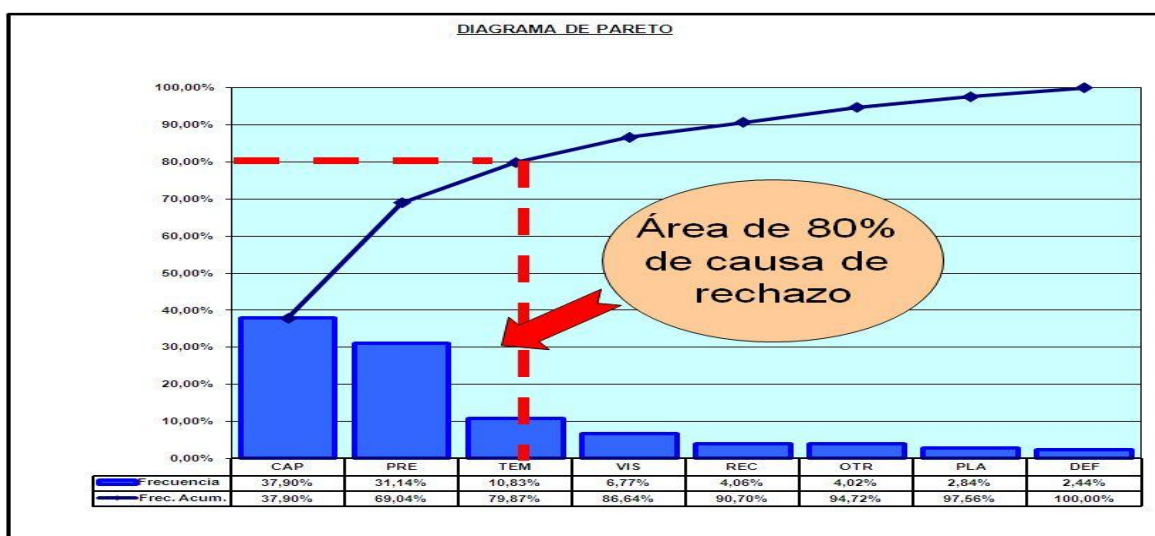


(<http://www.eduteka.org/HerramientasVisuales.php>)

7. Diagrama de Pareto:

Joseph M. Juran (1904 – 2008), gran gurú del control de calidad y de la gestión empresarial, analizando diferentes problemas de calidad en la industria observó que de forma general el 80% de los problemas tenían únicamente el 20% de las posibles causas. Esta relación 80-20 fue nombrada por Juran como Principio de Pareto o Ley de Pareto.⁶⁶ Este análisis es una comparación ordenada de factores relativos a un problema. Esta comparación nos va a ayudar a identificar y enfocar los pocos factores vitales diferenciándolos de los muchos factores útiles.⁶⁷ Esta herramienta es especialmente valiosa en la Asignación de prioridades a los problemas de calidad, en el Diagnóstico de Causas y en la Solución de las mismas. Este Diagrama consiste en un gráfico de barras similar al histograma que se conjuga con una ojiva o curva de tipo creciente y que representa en forma decreciente el grado de importancia o peso que tienen los diferentes factores que afectan a un proceso, operación o resultado.

CUADRO Nº18



<http://hederaconsultores.blogspot.com/2009/02/herramientas-de-la-caliad-diagrama-de.html>

⁶⁶ Etiquetas: Diagrama de Pareto, Herramientas Calidad, ISO 9001

⁶⁷ Isidoro Elizari Bermejo (iep3), Diagrama de Pareto, Pamplona (Navarra)

CUADRO Nº 19
FUNDAMENTOS PARA LA CREACIÓN DEL DIAGRAMA DE PARETO

TIPO DE RECHAZO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN
Recomendación	REC	El cliente elige a otro proveedor por tener éste una recomendación o una relación previa con la organización
Precio	PRE	El cliente considera que el precio de los servicios no es el adecuado
Capacidad	CAP	El cliente detecta deficiencias reales en la capacitación de nuestra organización para la prestación del servicio
Temporal	TEM	El cliente ha recibido ofertas anteriores y tiene ya un compromiso con otro proveedor
Visita	VIS	No se ha realizado correctamente la visita comercial, no existe una adecuada relación con el cliente
Plazo	PLA	El cliente no acepta la oferta por desviaciones en los plazos del proyecto
Defensa	DEF	Nosotros mismos decidimos no trabajar con el posible cliente
Otros	OTR	-

<http://hederaconsultores.blogspot.com/2009/02/herramientas-de-la-caliad-diagrama-de.html>

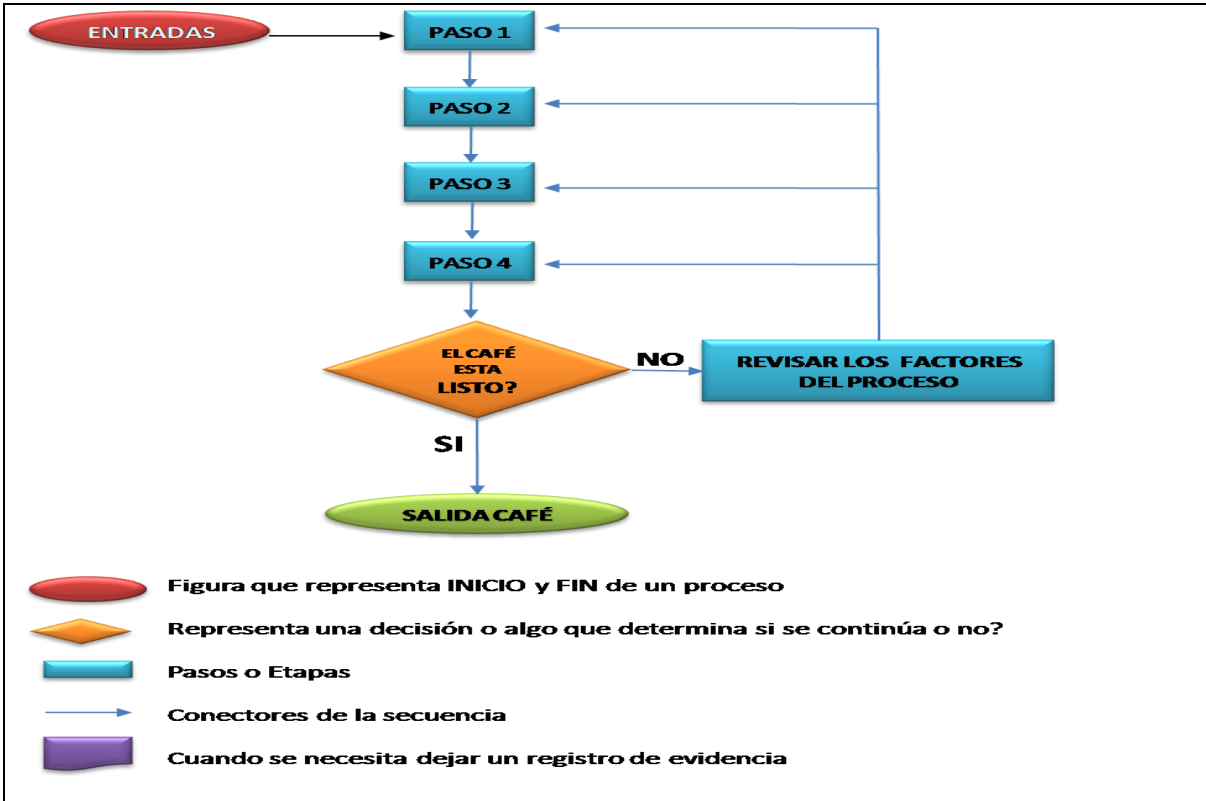
8. Diagrama de Flujo:

En la actualidad los flujogramas son considerados en las mayorías de las empresas o departamentos de sistemas como uno de los principales instrumentos en la realización de métodos y sistemas, ya que permiten la visualización de las actividades innecesarias y verifica si la distribución del trabajo está equilibrada, es decir, bien distribuida en las personas, sin sobrecargo para algunas mientras otros trabajan con mucha holgura. El DF consiste en expresar gráficamente las distintas operaciones que componen un procedimiento o parte de este, estableciendo su secuencia cronológica. Según su formato o propósito, puede contener información adicional sobre el método de ejecución de las operaciones.

Su importancia reside en que ayuda a designar cualquier representación gráfica de un procedimiento o parte de este.

Así mismo, el DF ayuda al analista a comprender el sistema de información de acuerdo con las operaciones de procedimientos incluidas, le ayudará a analizar esas etapas con el fin de mejorarlas, o de incrementar la existencia de sistemas de información para la administración.

CUADRO Nº 20
DIAGRAMA DE FLUJO



<http://iso90.wordpress.com/2010/11/20/sistema-de-gestion-de-calidad-iso-9001-tecnica-para-procesos/>

9. Marco Lógico:

El concepto de marco lógico fue desarrollado en 1970, originalmente por la GTZ, Agencia de Cooperación de Alemania, y posteriormente adoptado, con algunas modificaciones, por muchas agencias de cooperación internacional. Se trata de un

instrumento útil para que el equipo involucrado en un proyecto de desarrollo llegue a un consenso sobre la concepción general del proyecto o programa.

El Marco Lógico es un método de análisis y una herramienta para ayudar a conceptualizar un proyecto. El diseño del método de Marco Lógico partió de la premisa de ayudar a los operadores y tomadores de decisiones con poca experiencia en la redacción de proyectos o de perfiles de proyectos a lograr tal fin considerando aspectos lógicos. Fue diseñado también para subsanar problemas comunes que se presentan en el diseño e implementación de proyectos que se vinculan a:

- a) Ausencia de precisión en los procesos de planificación de proyectos, donde los objetivos son variados pero no están relacionados con las actividades del proyecto.
- b) Falta de éxito en los proyectos con deficiencias en la definición de responsables de las acciones y actividades.
- c) Escasa visualización de presente y futuro en los proyectos, lo cual no permitía sacar lecciones positivas y negativas aprendidas, además de generar insumos pobres para los procesos de evaluación.

CUADRO Nº 21

Matriz de Marco Lógico				
Jerarquía de Objetivos	Metas	Indicadores	Fuentes de Verificación	Supuestos
<i>Fin (Objetivo de Desarrollo)</i>				
<i>Propósito (Objetivo General) (Situación Final)</i>				
<i>Resultados (Objetivo Específico)</i>				
<i>Acciones (Actividades Principales)</i>				

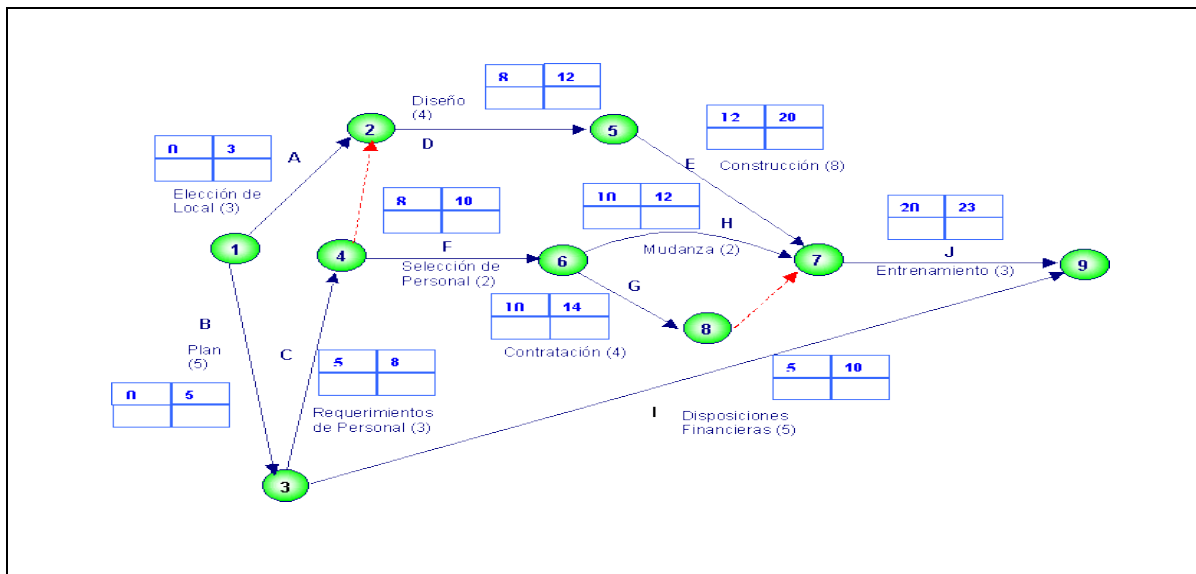
http://es.wikipedia.org/wiki/Marco_L%C3%B3gico

10. Malla Pert:

PERT tiene orígenes muy interesantes ya que en el pasado esta técnica se utilizaba de programación de proyectos fue desarrollado por la Armada de los Estados Unidos de América en 1958 para la planeación y el proyecto Polaris.⁶⁸

Contribuye en el logro de una mayor eficiencia y eficacia a la hora de elaborar los procesos, determinando posibles estrategias o eventos que se tienen pensado hacer en un futuro, en sí mismo es un grafico, o sea, un conjunto de puntos (nodos) unidos por flechas.⁶⁹ Representa las relaciones entre las tareas del proyecto, no su distribución temporal, donde las flechas del grafo corresponden a las tareas del proyecto y los nodos representados por círculos o rectángulos, corresponden a instantes del proyecto.

CUADRO Nº 22
MALLA PERT



<http://uva.anahuac.mx/content/catalogo/diplanes/modulos/mod2/1t3m2.htm>

⁶⁸ Víctor Miguel Lagos, Técnica para la revisión y evaluación de programas (PERT).

⁶⁹ Mark M. Davis & Nicholas J. Aquilano, Richard B. Chase, "Fundamentos de Dirección de Operaciones" Tercera Edición, McGraw Hill, Impreso en España, esta edición contiene 598 Págs.

ATRIBUTOS Y COMPONENTES DE CIERTOS INSTRUMENTOS:

Al igual que en procedimientos, existe una gran cantidad de instrumentos que son utilizados en el ámbito del control interno, que abarcan desde la planeación hasta el control propiamente tal, para efectos del presente estudio solo abarcaremos aquellos que se desarrollan en el ámbito del Control Interno Municipal, para la ejecución de actividades que van desde la simple revisión de documentación para su visación, hasta la planificación de procesos de auditoría, dentro de los que destacan al menos los siguientes:

- ***FODA:***

El objetivo primordial del análisis, es orientarlo hacia los factores que dirigen a una organización por esto es que se busca establecer con claridad y objetividad las fortalezas, oportunidades, debilidades y riesgos de tal manera de poder evaluar correctamente su situación actual.

Como ya hemos dicho se basa en dos pilares básicos: el análisis interno y el análisis externo de la organización, y de forma resumida podríamos entender por cada uno de ellos lo siguiente:

Internos: corresponden a las fortalezas y debilidades que se tienen respecto a la disponibilidad de recursos de capital, personal, activos, calidad de producto, estructura interna y de mercado entre otros. También nos permite conocer la cantidad y calidad de los recursos y procesos con que cuenta la entidad.

Fortalezas: son todos aquellos elementos internos y positivos que diferencian la organización de otras de igual clase. Algunas de las preguntas que se pueden

realizar y que contribuyen en el desarrollo son responder ¿Qué ventajas tiene la organización?, o ¿Qué hace a la organización mejor que otras?, entre muchas otras integrantes.

Debilidades: se refieren, por el contrario, a todos aquellos elementos, recursos, habilidades y actitudes que la organización ya tiene y que constituyen barreras para lograr la buena marcha. En si son los problemas internos, que, una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse. Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son entre otras el responder ¿Qué se puede mejorar?, o ¿Que se debería evitar?

Externos: La organización no existe ni puede existir fuera de un ambiente, así que el análisis externo permite fijar las oportunidades y amenazas que el contexto puede presentarle a la organización.

Oportunidades: son aquellas situaciones externas, positivas, que se generan en el entorno y que, una vez identificadas, pueden ser aprovechadas. Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son entre otras responder si ¿Qué cambios de tecnología se están presentando en el mercado?, ¿Qué cambios en la normativa legal y/o política se están presentando? o ¿Qué cambios en los patrones sociales y estilos de vida se están presentando?

Amenazas: Por su parte son situaciones negativas, externas a la organización que pueden atentar contra ésta, por lo que llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearla. Algunas de las preguntas que se pueden realizar y que contribuyen en el desarrollo son: ¿A qué obstáculos se enfrenta la organización?, ¿Qué están haciendo otras organizaciones?

Finalmente las amenazas organizacionales están en aquellas áreas donde se encuentran dificultad para alcanzar los objetivos.

CUADRO Nº 23
DETALLE ESQUEMA FODA

	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	Capacidades distintas Ventajas naturales Recursos superiores	Recursos y capacidades escasas Resistencia al cambio Problemas de motivación del personal
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	Nuevas tecnologías Debilitamiento de competidores Posicionamiento estratégico	Altos riesgos - Cambios en el entorno

Creación propia, de acuerdo a literatura consultada

Identificadas las fortalezas y debilidades, como las amenazas y oportunidades deben de definirse las potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones de la organización. Como puede verse en el cuadro, se proponen las estrategias generales de acción para aprovechar cada situación resultante del análisis FODA:

1. Estrategia F-O (potencialidades). Aprovechar las oportunidades mediante el uso de las fortalezas.
2. Estrategia F-A (Riesgos). Controlar riesgos mediante acciones preventivas o contingentes.
3. Estrategia D-O (Desafíos). Mejora continua de procesos y acción correctiva
4. Estrategia D-A (Limitaciones). Contener las posibles causas de crisis gestionando riesgos.

CUADRO Nº 24

FODA

Internas/Externas	FORTALEZAS	DEBILIDADES
OPORTUNIDADES	POTENCIALIDADES	DESAFIOS
AMENAZAS	RIESGOS	LIMITACIONES

Creación propia, de acuerdo a literatura consultada

• **CARTA GANTT**

La gráfica de Gantt tiene como objetivo fundamental el cumplimiento de sus actividades y la culminación del proyecto planeado de una forma ordenada y coherente. Básicamente el diagrama está compuesto por un eje vertical donde se establecen las actividades que constituyen el trabajo a ejecutar, y un eje horizontal que muestra en un calendario la duración de cada una de ellas.

Creando diagramas de Gantt con herramientas informáticas se puede producir un diagrama de Gantt con una hoja de cálculo de una manera muy sencilla, marcando determinadas celdas para formar la representación de cada tarea. Existen macros que automatizan esta elaboración, sin embargo, existen herramientas de gestión de proyectos dedicadas a la planificación y seguimiento de tareas, que tienen el diagrama de Gantt como pantalla principal. El mayor aporte fue la creación de un gráfico de barras que ayudo a observar cronológicamente las actividades y ver su ejecución teórica en el tiempo.⁷⁰

En definitiva es un esquema que representa el tiempo requerido para la realización de una tarea. Son seis etapas que se deben de llevar a cabo:

- Listado de actividades

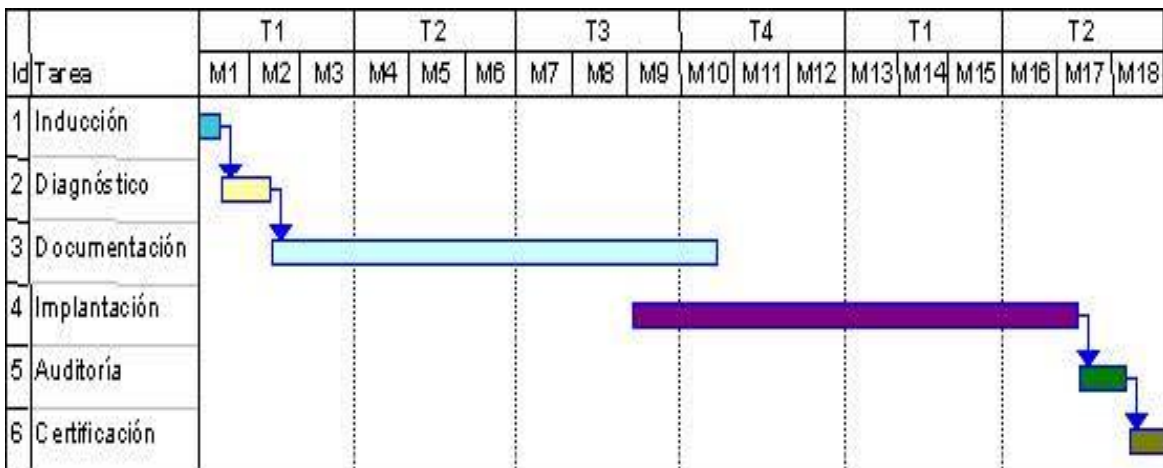
⁷⁰Universidad Católica del Norte, Facultad de Arquitectura, Construcción e Ingeniería Civil, Dpto. de Construcción Civil, PROGRAMACIÓN, POR EL MÉTODO DE CARTA GANTT, Antofagasta, 12 de Abril de 2001 universidad católica del norte.

- Orden cronológico de las actividades
- Determinación de tiempos
- Elaboración del esquema
- Colocación de barras en el esquema
- Determinación de tiempos totales

A pesar de la gran utilidad que otorga la programación por medio de la carta Gantt, cuenta con desventajas muy claras, como que el número de actividades es limitado ya que se hace engorroso tratar de analizar un proceso cuando lleva muchas actividades, tampoco permite trabajar fácilmente las interrelaciones de secuencia entre diferentes actividades, como tampoco buscar opciones para comprimir o descomprimir unas u otras, y no cuenta con una trayectoria crítica.

Se puede concluir que el método de planificación y programación de Carta Gantt es útil en la medida que se emplee correctamente y se le pueda sacar el máximo provecho. Este método sirve tanto para ser presentado al mandante del proyecto a un nivel general, como para el control de la empresa a cargo del proyecto.

CUADRO Nº 25
ESQUEMA DE GANTT



WWW.CESMEC.CL

- **DIAGRAMA DE FLUJO:**

Tiene como objetivo principal el representar gráficamente un procedimiento para la resolución de un problema. A fin de facilitar la comprensión global y detectar posibles problemas.

Su simbología es una de sus principales características, donde cada símbolo normal de diagrama de flujo tiene un significado especial, sea para expresar su Inicio o Fin de un Programa; una operación algebraica o de asignación; alternativas de una decisión lógica o numérica; Entrada y Salida o Almacenamiento, entre otras. A nivel municipal son utilizados en los manuales de procedimientos de las distintas unidades, por lo que contribuyen ampliamente en las auditorías de procesos.

Unas de las reglas para estructurar un Diagrama de Flujo son:

- El sentido de un diagrama de flujo generalmente es de arriba hacia abajo.
- En un símbolo solo puede entrar una flecha de flujo si varias líneas se dirigen al mismo símbolo, se deben unir en una sola flecha.
- Las líneas de flujo no deben cruzarse, para evitar los cruces se utilizan los conectores.
- De un símbolo excepto el de decisión, solo puede salir una línea de flujo.
- Los símbolos Terminal, Conector dentro de página y conector fuera de página solo pueden estar conectados al diagrama por una sola flecha, ya que por su naturaleza es imposible que tenga una entrada y una de salida.
- Los símbolos de decisión tendrán siempre una sola flecha de entrada y dos o tres flechas de salida según la cantidad de alternativas que se presentan.
- Un diagrama de flujo debe estar completamente cerrado, teniendo una continuidad de principio a fin, no pueden quedar flechas en el aire ni símbolos sin conexión al diagrama pues el flujo sería interrumpido.

Un diagrama de flujo, puede tener tipos de errores diferentes, los que pueden ser de Forma o de Lógica, los primeros se generan por no seguir las reglas establecidas, son errores de estructura del diagrama, y los segundos cuando el flujo esta correcto en cuanto a su estructura y forma pero no soluciona el problema propuesto, sino otro.

Sus principales componentes son:

PROCESO: El primer componente de diagrama de flujo de datos se conoce como Proceso. El proceso muestra una parte del sistema que transforma Entradas y Salidas. Algunos analistas prefieren usar un ovalo o un rectángulo con esquinas redondeadas, otros prefieren usar un rectángulo.

FLUJO: Un flujo se representa gráficamente por medio de una flecha que entra y sale de proceso; el flujo se usa para describir el movimiento, de bloques o paquetes de información de una parte del sistema a otra.

ALMACÉN: Se utiliza para modelar una colección de paquetes de datos en reposo. Se denota por dos líneas paralelas.

TERMINADOR: Se representa como un rectángulo como los terminadores ser representa en entidades externas con las cuales el sistema se comunica, continuamente. En algunos casos, un terminador puede ser otro sistema, como algún otro sistema computacional con el cual se comunica este.

Un diagrama de flujo siempre tiene un único punto de inicio y un único punto de término. Además, todo camino de ejecución debe permitir llegar desde el inicio hasta el término.

Las siguientes son acciones previas a la realización del diagrama de flujo:

- Identificar las ideas principales a ser incluidas en el diagrama de flujo. Deben estar presentes el dueño o responsable del proceso, los dueños o responsables del proceso anterior y posterior y de otros procesos interrelacionados, otras partes interesadas.
- Definir qué se espera obtener del diagrama de flujo.
- Identificar quién lo empleará y cómo.
- Establecer el nivel de detalle requerido.
- Determinar los límites del proceso a describir.

Características que deben poseer los Flujogramas:

- Sintética: La representación que se haga de un sistema o un proceso deberá quedar resumido en pocas hojas, de preferencia en una sola. Los diagramas extensivos dificultan su comprensión y asimilación, por tanto dejan de ser prácticos.
- Simbolizada: La aplicación de la simbología adecuada a los diagramas de sistemas y procedimientos evita a los analistas anotaciones excesivas, repetitivas y confusas en su interpretación.
- De forma visible a un sistema o un proceso: Los diagramas nos permiten observar todos los pasos de un sistema o proceso sin necesidad de leer notas extensas. Un diagrama es comparable, en cierta forma, con una fotografía aérea que contiene los rasgos principales de una región, y que a su vez permite observar estos rasgos o detalles principales.
- En la actualidad los diagramas de flujo son considerados en la mayoría de los departamentos de sistemas como uno de los principales instrumentos en la realización de cualquier método o sistema.

Su utilización en estos ámbitos es tan importante, debido a que permiten la visualización de las actividades innecesarias y verifica si la distribución del trabajo está equilibrada.

CUADRO Nº 26
ESQUEMA DIAGRAMA DE FLUJO

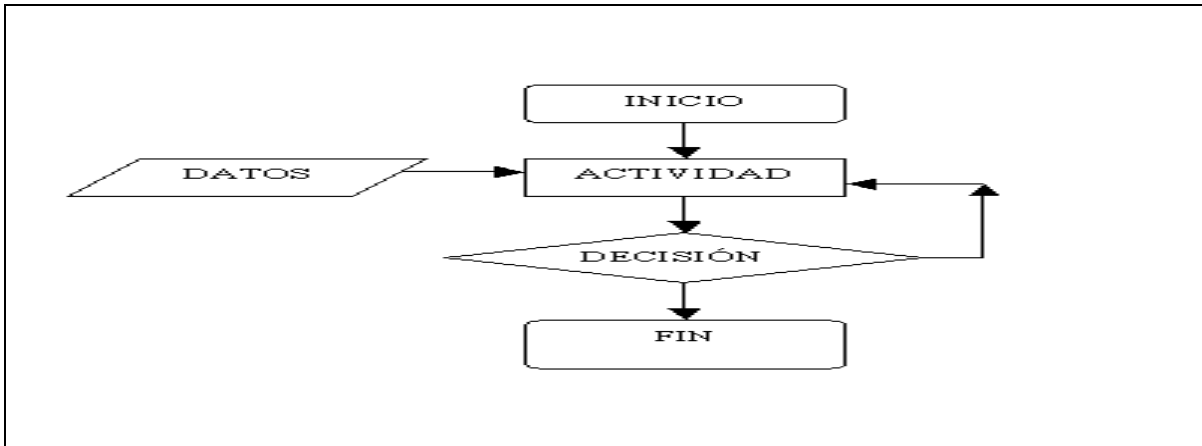


Diagrama de -Flujo-herramientas.wikispace.com

CUADRO Nº 27
SIMBOLOGÍA DIAGRAMA DE FLUJO

Símbolos	Nombre	Explicación
	Línea de flujo (Conexiones de Pasos o flechas).	Muestra la dirección y sentido del flujo del proceso, conectando los Símbolos.
	Terminador (Comienzo o final de procesos)	En su interior situamos materiales, información o acciones para comenzar el proceso o para mostrar el resultado en el final del mismo.
	Proceso (actividad)	Tarea o actividad llevada a cabo durante el Proceso. Puede tener muchas entradas, pero solo una salida.
	Conector (Conexión con Otro procesos)	Nombramos un proceso independiente que en algún momento aparece relacionado con el Proceso principal.
	Datos. Entrada/salida (Información de Apoyo)	Situamos en su interior la información necesaria para alimentar una actividad (datos para realizarla)
	Decisión (Decisión/ Bifurcación)	Indicamos puntos en que se toman decisiones: Sí o no, abierto/cegado.
	Documento	Se utiliza para hacer referencia a la generación o consulta de un documento específico en un punto del proceso.

Diagrama de -Flujo-herramientas.wikispace.com

- ***MATRIZ DE RIESGOS:***

Su objetivo es identificar los riesgos críticos a los cuales se verá expuesto un determinado proceso la organización en pleno en el mediano plazo, a fin de tomar los resguardos necesarios. En este reporte se deben especificar los principales riesgos operacionales, financieros o de otro tipo identificados por la organización.

El reporte consiste en una matriz que debe completarse con la siguiente información: la identificación de los principales riesgos, el nivel de riesgo, el impacto, los factores que provocan la ocurrencia del riesgo, las principales acciones de mitigación, y el responsable de la administración del riesgo. El nivel de riesgo dice relación con la probabilidad de ocurrencia y la importancia de la ocurrencia del riesgo. El nivel de impacto, por otra parte, hace referencia a las consecuencias esperadas producto de la ocurrencia del riesgo

Entre sus principales características y beneficios se puede destacar que:

- Permite asignar un valor de riesgo a un proceso, en virtud de la aplicación de criterios previamente definidos.
- Permite evaluar la efectividad de una adecuada gestión y administración de los riesgos financieros, operativos y estratégicos que impactan la misión de la organización.
- Permite realizar un diagnóstico objetivo de la situación global de riesgo en una organización.
- Permite una participación más activa de las unidades de negocios, operativas y funcionales en la definición de la estrategia institucional de riesgo de la organización.
- Es consistente con los modelos de auditoría basados en riesgos ampliamente difundido en las mejores prácticas internacionales (COSO, COCO - COBIT).

- Permite hacer comparaciones objetivas entre proyectos, áreas, productos, procesos o actividades.
- Puede convertirse en un soporte conceptual y funcional de un efectivo Sistema Integral de Gestión de Riesgo.
- Es fundamental para evaluar los controles que deben estar presentes tanto en las aplicaciones como en su entorno.

Consiste en la evaluación de cada proceso en virtud de criterios que son de mayor importancia e impacto en el riesgo inherente y de control, alimentada con la información obtenida de las evaluaciones de control interno efectuadas.

En consecuencia, tiene gran relevancia implementar estas medidas como parte integral del funcionamiento administrativo y de control de la institución, lo que permitirá ayudar en el logro de los objetivos institucionales, pudiendo mitigar los efectos de los riesgos que se enfrentarán en el funcionamiento normal organizacional y que permite obtener señales y advertencias sobre los controles existentes y su efectividad real, respecto a los resultados esperados.

CUADRO Nº 28

MATRIZ DE RIESGOS						
Actividad o riesgo de negocio	Factor de riesgo	Probabilidad de ocurrencia	Severidad del riesgo (posible impacto)	Calidad de la gestión del riesgo en la CAC	Elementos de cobertura	Gestor del riesgo

Creación Propia, con literatura consultada, planilla Excel activa

METODOLOGÍA

LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación ha sido en primer lugar de tipo descriptivo, ya que presenta los procedimientos, instrumentos e indicadores utilizados por los distintos modelos de Control Interno, para después estudiar, a partir de sus características, los criterios y fundamentos que les sustentan a fin de especificar las propiedades relevantes que debiera poseer un nuevo modelo de control interno a nivel municipal. También es analítica dado que busca comprender los fenómenos que se dan a nivel municipal en la implementación de políticas de control, como también las razones que determinan la utilización de distintos tipos de criterios, saber qué ocurre, cuándo se usan, y bajo qué condiciones o circunstancias se eligen. Es cualitativa porque aborda los procesos desde sus características y no desde sus implicaciones numéricas, a la vez cuenta con una muestra reducida, focalizando el estudio en las Unidades Contraloras, y finalmente también es de Campo por ir a buscar la información a terreno, realizando ahí las entrevistas y la observación de la documentación de auditoría operativa, enfocándose en los municipios que son similares respecto de su nivel socioeconómico.

PRESENTACIÓN DE LA MUESTRA

Para el desarrollo de estos cuestionarios, se estimó realizar una breve introducción sobre los modelos existentes relacionados con el control interno y la aplicación de auditorías, para que los entrevistados pudiesen conocer los fundamentos teóricos de muchos de los procedimientos que realizan, ya que no necesariamente estos son conocidos por quienes ejecutan los procedimientos.

Con ello, también se logró nivelar el grado de conocimiento, para que posteriormente se pudiera contestar los cuestionarios de acuerdo con lo

informado durante las entrevistas, pues no todos los entrevistados poseen la misma experiencia o el mismo perfil, siendo unos mas tecnócratas que otros, como es el caso de abogados, técnicos y administradores públicos, que entre sí, ven de distinta manera el ejercicio de las actividades del control interno.

Con estos fundamentos, incluyendo la colaboración de cinco municipios de características socioeconómicas similares, se inició el trabajo de campo en las comunas de, Estación Central, La Granja, La Pintana, Rengo y Talagante como se detallan a continuación:

RECOLECCIÓN DE DATOS

Para efectos de tabular cada respuesta, el criterio utilizado será:

- Siendo cinco las alternativas por respuesta y teniendo todas la posibilidad de ser electas, se asignará un valor de 20 puntos a cada una de ellas, representando la totalidad de respuestas el 100%;
- A fin de tener la totalidad de las respuestas por las distintas alternativas se sumarán estas; y
- Una vez obtenido el resultado por alternativas elegidas se determinará cuáles tienen una mayor representatividad.

Posteriormente se agruparan según el criterio de preguntas, pudiendo ser por:

- Gestión: equivalente a las preguntas que determinan la importancia que otorga la institución a las funciones fiscalizadoras de la Contraloría Interna;
- Conocimiento: equivalente a las preguntas enfocadas a los principios y componentes de los distintos modelos; y
- Uso: equivalente a aquellas preguntas que pretenden determinar qué herramientas utiliza la Dirección para el ejercicio de sus fiscalizaciones.

Finalmente los datos se obtuvieron a través de preguntas inducidas y cerradas a fin de nivelar los conocimientos y dar igualdad de oportunidades a los entrevistados, sumado esto a las observaciones aplicadas discrecionalmente en las visitas realizadas a los distintos municipios.

Los principios que han regido el diseño de las preguntas son:

- a) A cada pregunta debe corresponderle una sola respuesta, por lo que se trató de no caer en ambigüedades que pudieran haber dado origen a varias respuestas.⁷¹
- b) El contenido de la pregunta debe ser oportuno y referirse sólo al objeto del estudio y a la variable concreta que queremos investigar.
- c) Cada una de las preguntas debe evaluar un sólo aspecto o dimensión, no excediendo cada pregunta las veinte palabras.

Teniendo presente que en la lógica de una entrevista las respuestas pueden llegar a ser más representativas, quizás incorporando en ellas temas que podrían haber sido omitidos, finalmente se optó por realizar dos cuestionarios con preguntas inductivas y cerradas, esto por considerar que la cultura organizacional que representa a gran número de municipalidades, existe un rechazo por una parte de los funcionarios, a que su desconocimiento se haga público.

⁷¹Muniz, J: Teoría clásica de los tests. Pirámide, Madrid, 1992

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

Identificación Municipal: **ESTACION CENTRAL**

I. Municipalidad de		Estación Central			
Sr.(a) Alcalde (sa)		Rodrigo Delgado			
De la Provincia de		Santiago	Región de		Metropolitana
N° de Habitantes		130.394			
Cuya Dotación de personal es de		459	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	325	Contrata	114	Honorarios	20

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)		Paula Pérez Etchepare			
Profesión		Administrador Público			
La Dirección está compuesta por					
Departamentos	0	Unidades	3	Secciones	0
Cuya Dotación de personal total es de		12	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	5	Contrata	0	Otros	7
Profesionales	6	Técnicos	4	Administrativos	2

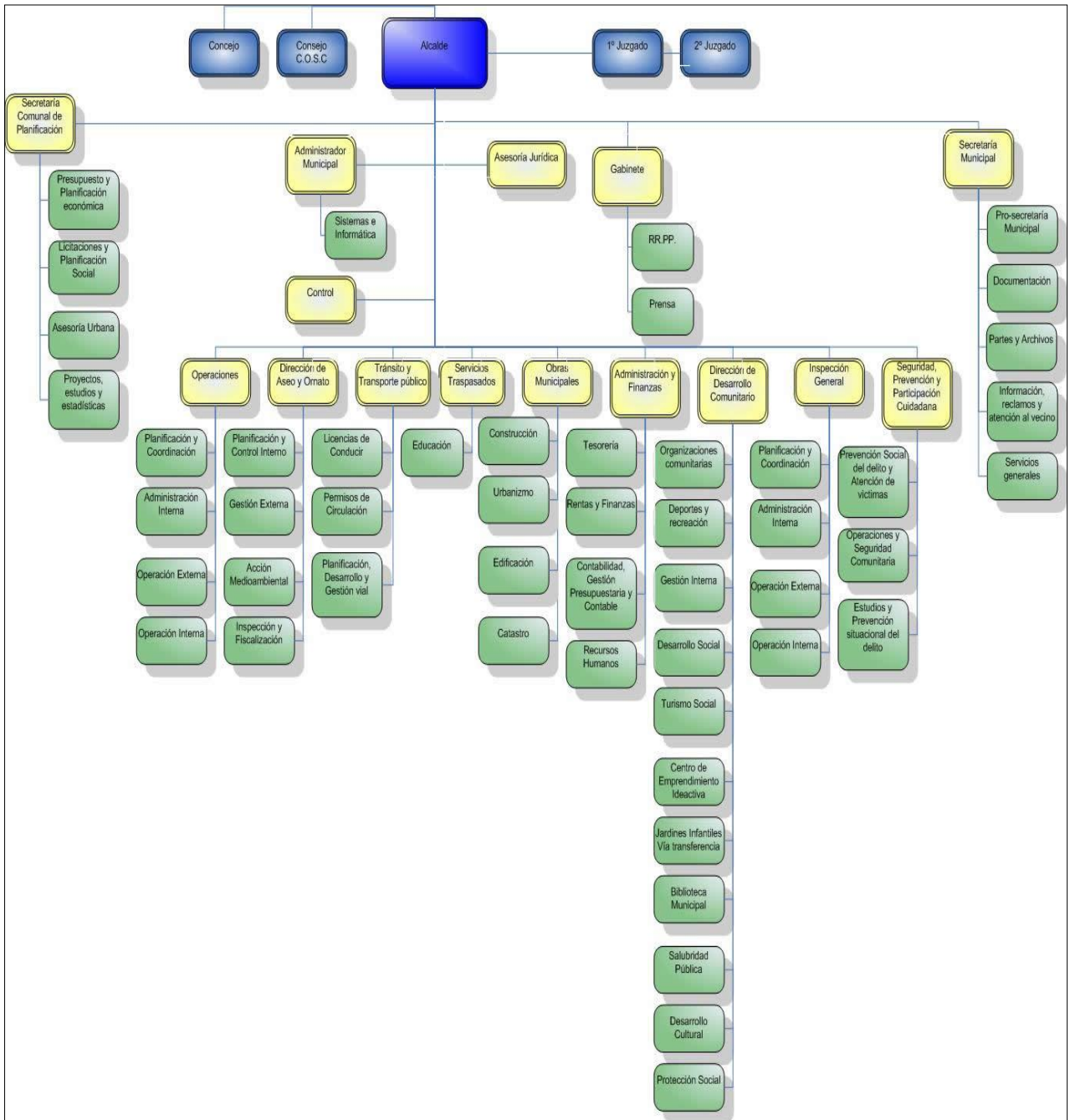
Funcionario que responde la Encuesta:

Nombre: Alejandro Canales

Profesión: Licenciado en Filosofía, Contador Auditor

Función: Encargado de Control del Departamento de Educación Municipal

ORGANIGRAMA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ESTACIÓN CENTRAL



Fuente: página web de I. Municipalidad de Talagante.

Identificación Municipal: **LA GRANJA**

I. Municipalidad de	La Granja		
Sr.(a) Alcalde (sa)	Claudio Arriagada		
De la Provincia de	Santiago	Región de	Metropolitana
N° de Habitantes	133.520		
Cuya Dotación de personal es de		Funcionarios, los que se distribuyen	
Planta	Contrata	Honorarios	

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)	Olga Álvarez				
Profesión	Abogada				
La Dirección está compuesta por					
Departamentos		Unidades		Secciones	
Cuya Dotación de personal total es de	10	Funcionarios, los que se distribuyen			
Planta	6	Contrata	2	Honorarios	2
Profesionales	8	Técnicos	1	Administrativos	1

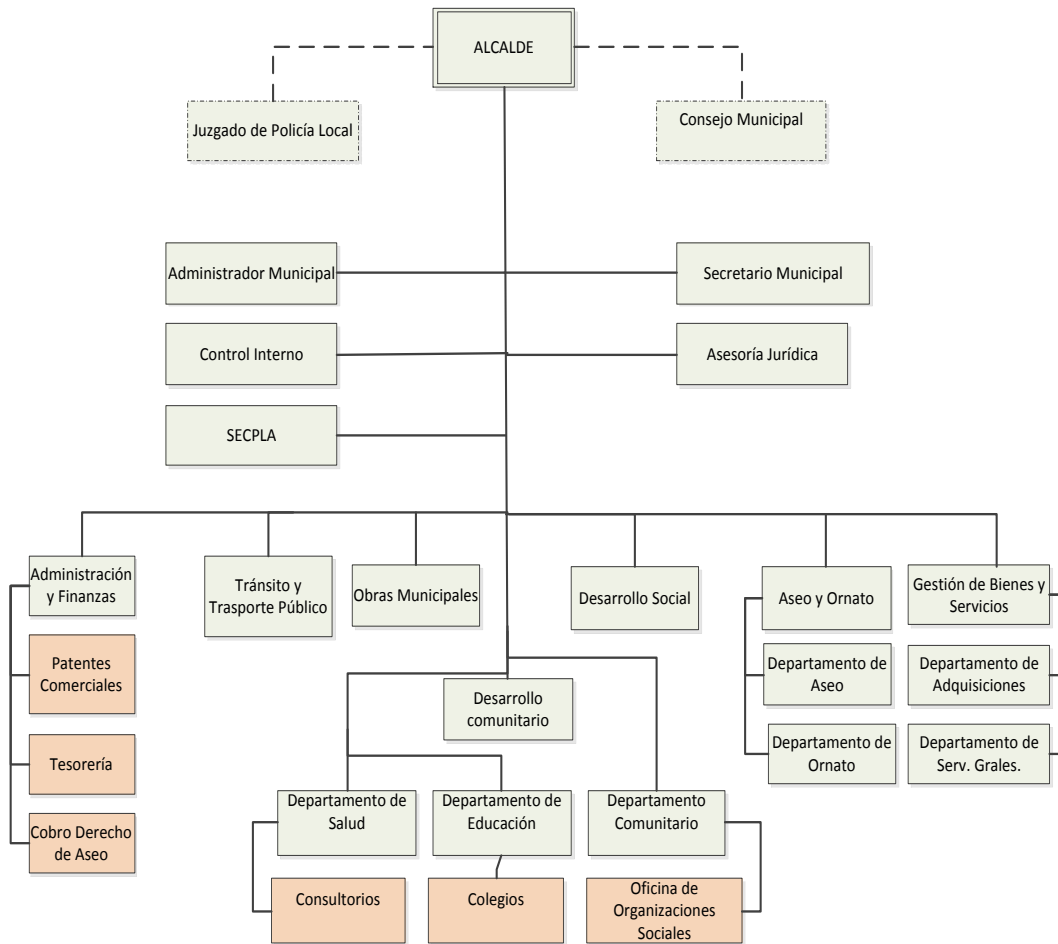
Funcionario que responde la Encuesta:

Nombre: Luciano

Profesión: Egresado de Administración Pública

Función: Fiscalizador

ORGANIGRAMA I. MUNICIPALIDAD DE LA GRANJA



Elaboración propia, con datos extraídos desde la página web de la I. Municipalidad de Rengo

Identificación Municipal: **LA PINTANA**

I. Municipalidad de	La Pintana				
Sr.(a) Alcalde (sa)	Jaime Pavez				
De la Provincia de	Cordillera	Región de	Metropolitana		
N° de Habitantes	190.085				
Cuya Dotación de personal es de	296	Funcionarios, distribuyen	los	que	se
Planta	244	Contrata	52	Honorarios	0

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)	Luis Ulloa Verdugo				
Profesión	Egresado de Derecho				
La Dirección está compuesta por					
Departamentos	2	Unidades	0	Secciones	0
Cuya Dotación de personal total es de	8	Funcionarios, los que se distribuyen			
Planta	4	Contrata	4	Honorarios	0
Profesionales	3	Técnicos	4	Administrativos	1

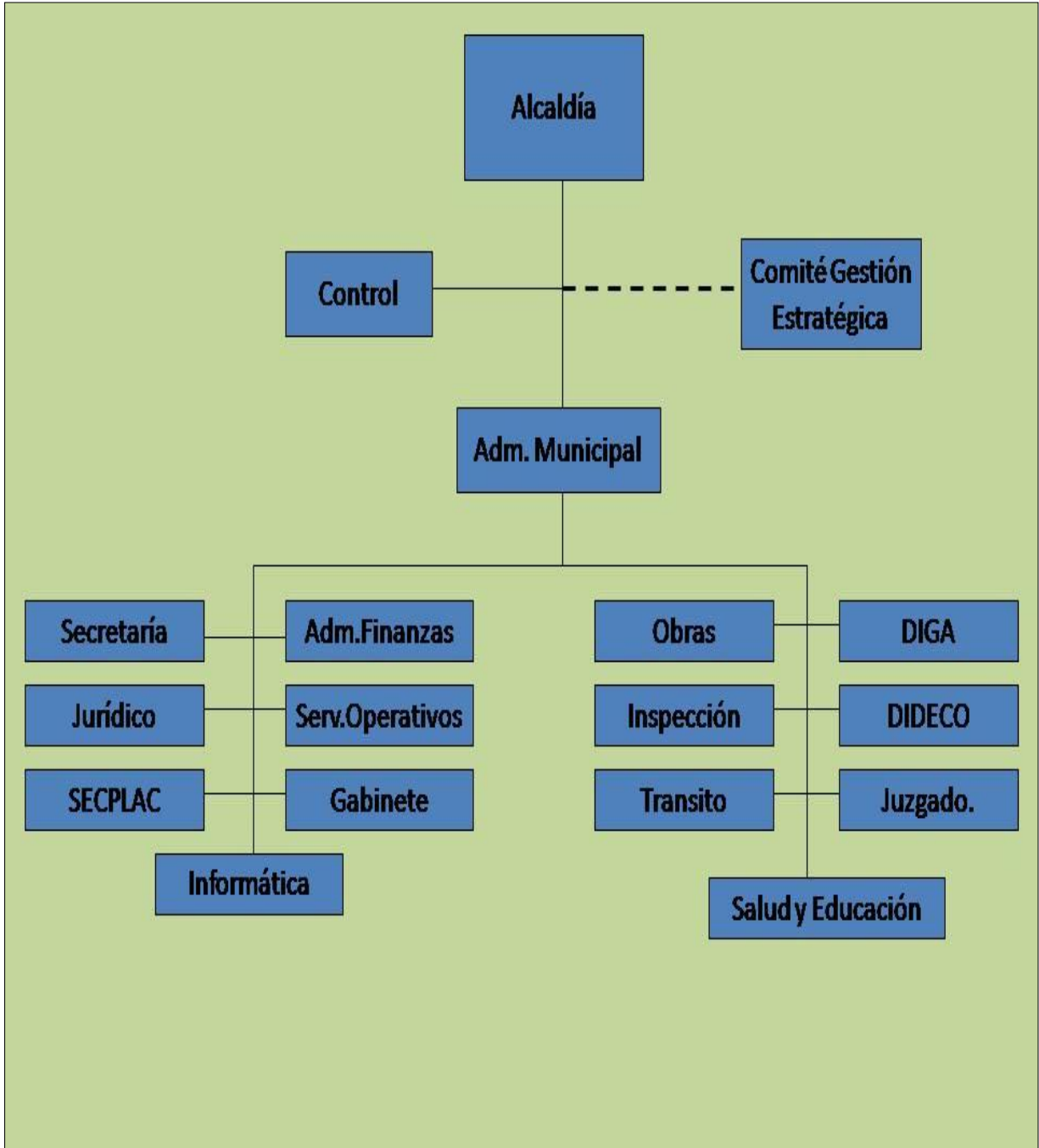
Funcionario que responde la Encuesta:

Nombre: Galvarino Melo

Profesión: Administrador Público

Función: Subdirector de Control

ORGANIGRAMA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA



Fuente: página web I. Municipalidad de la Pintana

Identificación Municipal: **RENGO**

I. Municipalidad de		Rengo			
Sr.(a) Alcalde (sa)		Marcos Gatica Muñoz			
De la Provincia de		Cachapoal	Región de		Sexta
N° de Habitantes		56.840			
Cuya Dotación de personal es de		132	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	87	Contrata	31	Honorarios	14

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)		Miguel Latorre Díaz			
Profesión		Contador – Profesor de Estado			
La Dirección está compuesta por					
Departamentos	0	Unidades	0	Secciones	0
Cuya Dotación de personal total es de		3	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	3	Contrata	0	Honorarios	0
Profesionales	2	Técnicos	0	Administrativos	1

Funcionario que responde la Encuesta:

Nombre: Miguel Latorre Díaz

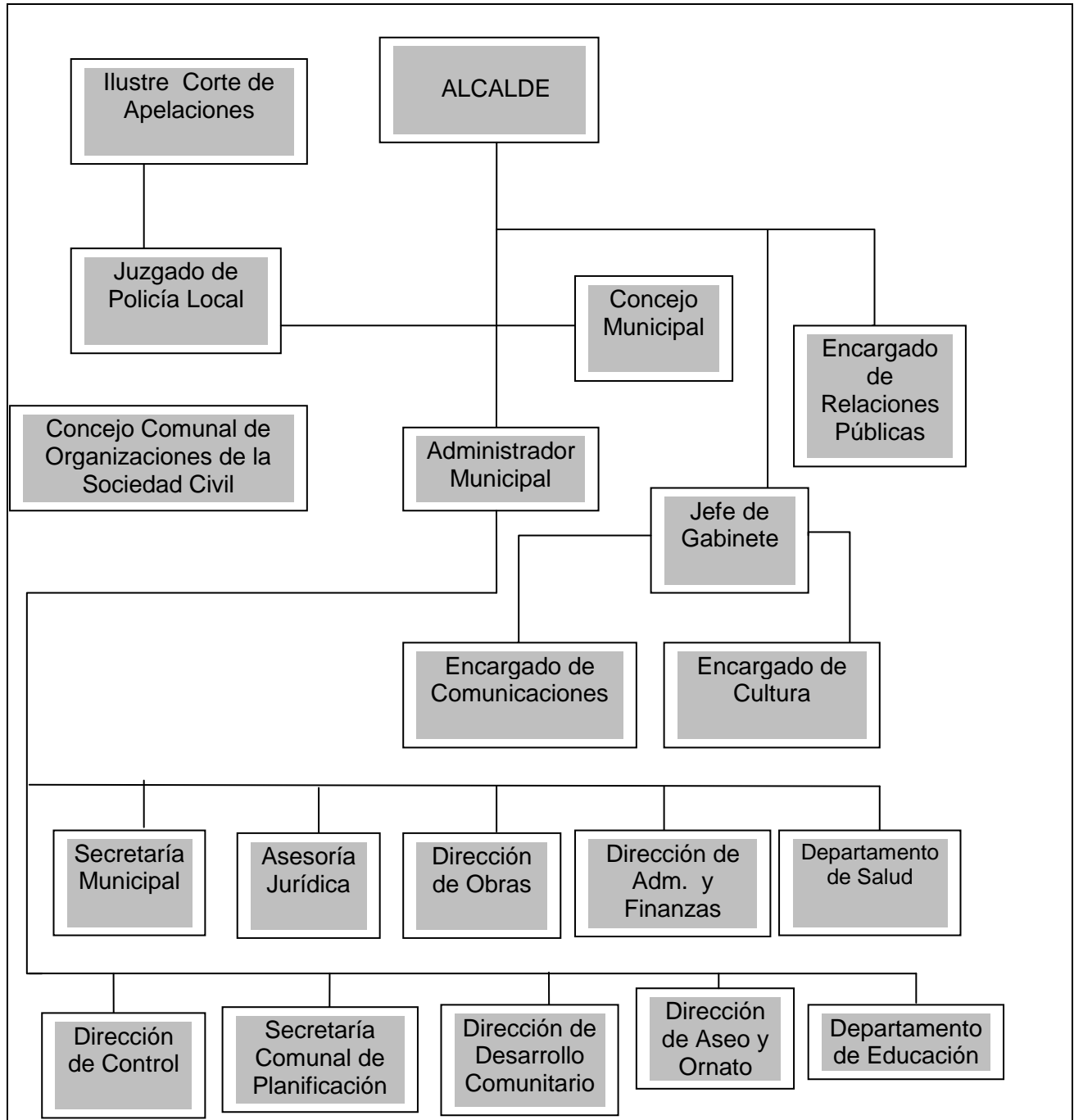
Profesión: Contador- Profesor de Estado

Función: Director de Control



ORGANIGRAMA MUNICIPAL

DIRECCIONES DE LA I. MUNICIPLAIDAD DE RENGÓ



Fuente: de página web de I. Municipalidad de Rengo

Identificación Municipal: **TALAGANTE**

I. Municipalidad de		Talagante			
Sr.(a) Alcalde (sa)		Raúl Leiva Carvajal			
De la Provincia de		Talagante	Región de	Metropolitana	
N° de Habitantes		59.863			
Cuya Dotación de personal es de		155	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	85	Contrata	38	Honorarios	32

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)		Edith González Escudero			
Profesión		Abogado			
La Dirección está compuesta por					
Departamentos	0	Unidades	0	Secciones	0
Cuya Dotación de personal total es de		5	Funcionarios, los que se distribuyen		
Planta	1	Contrata	3	Honorarios	1
Profesionales	1	Técnicos	3	Administrativos	1

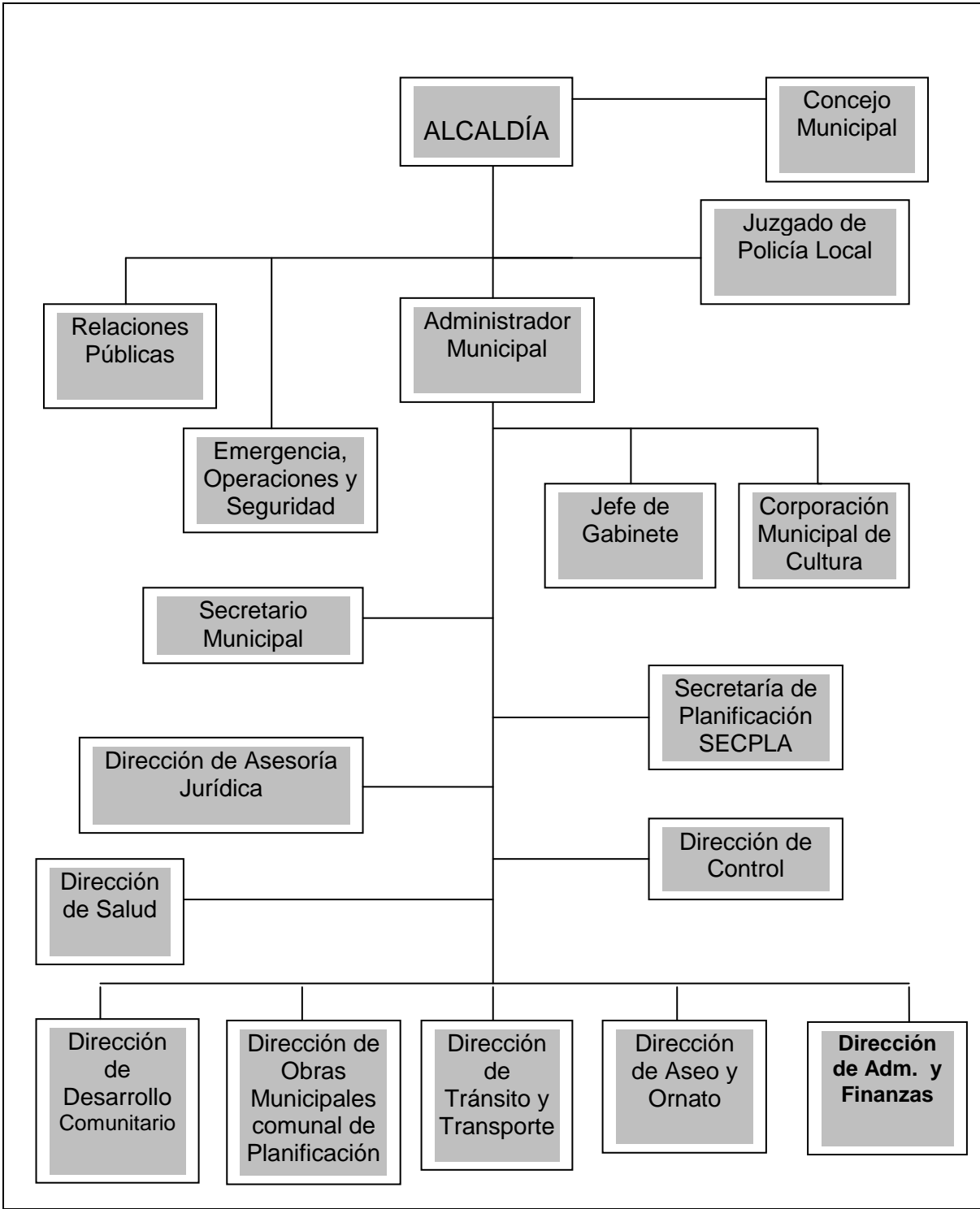
Funcionario que responde la Encuesta:

Nombre: Oscar Villauta

Profesión: Contador Auditor

Función: Encargado de Auditoria

ORGANIGRAMA I. MUNICIPALIDAD DE TALAGANTE



Fuente: copiada desde página web de I. Municipalidad de Talagante

PAUTA GENERAL DE CUESTIONARIO

A fin de determinar cuál o cuáles modelos, instrumentos e indicadores que se utilizan en la gestión de control interno, y se utilizan en la actualidad en los municipios, se realizaron dos tipos de cuestionarios, el primero inductivo, con propósito de medir los niveles de conocimiento, uso, y gestión en el desarrollo diario de las actividades propias de las instituciones edilicias, introduciendo en el tema a los encuestados encargados de control, a objeto de esclarecer el nivel de importancia que estas instituciones otorgan a la gestión de control interno, y a su vez, el de proporcionar una base mínima de conocimiento sobre la materia para dar respuesta con posterioridad al segundo cuestionario, encargado de establecer el grado o porcentaje de razonamiento existente en los funcionarios de las Direcciones, sobre los modelos utilizados y la importancia dentro de la gestión de control que estos puedan tener.

Los cuestionarios están dirigidos a funcionarios municipales que desarrollan sus actividades en las Unidades Contraloras de las respectivas Direcciones de Control correspondientes a la Muestra del Estudio, sean funciones Directivas u Operativas.

Para efectos de validación, si bien se ha considerado la calidad de los contratos de los funcionarios, los cuales no debiesen ser más que de Planta y Contrata, también existen otras modalidades, ya que como hemos caracterizado desde el principio, los municipios distan mucho de ser unicordes en su estructura, por lo que no es de sorprender que deban satisfacer las necesidades de personal con otros recursos cuando la planta es reducida; siendo así, se consideró también la existencia de funcionarios contratados vía Contrataciones del Código del Trabajo, Honorarios u otros. Esto también podría haber incidido en los resultados de las respuestas, ya que, pudiendo ser de alta calidad funcionaria, también es mayor la presión al momento de elegir metodologías bajo una opinión propia por ser quizás

más vulnerables sus derechos. Para efectos del presente estudio, esto no ha de considerarse una interferencia, dejando este tema a disposición de futuras investigaciones.

Para los cuestionarios se consideró:

Interrogantes planteadas de forma enunciativa, afirmativa o negativa con varias alternativas, con un formato determinado, un orden de preguntas que van desde los conceptos básicos hasta los más abstractos, tratando de recabar información puntual que permitiera hacer una estadística de la muestra.

Se usaron preguntas que dieran más de una opción de respuesta, ya que son más fáciles de construir aunque difíciles de analizar en relación con las dicotómicas.⁷²

Para la estructura del cuestionario y una correcta interpretación se consideró no más de treinta preguntas. Utilizando la Escala de Likert como instrumento de medición o de recolección de datos, ya que es una escala para medir las actitudes. Consiste en un conjunto de ítems bajo la forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se solicita la reacción (favorable o desfavorable) de los individuos. Ella presenta alternativas o puntos preestablecidos como:

Alternativa A:

5	4	3	2	1
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (Afirmación)	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

Alternativa B:

5	4	3	2	1
Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Neutral (Afirmación)	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

⁷²Muniz, J: Teoría clásica de los tests. Pirámide, Madrid, 1992

Alternativa C:

5	4	3	2	1
Definitivamente sí	Probablemente sí	Indeciso (Afirmación)	Probablemente no	Definitivamente no

Para obtener el puntaje, se sumaron los valores obtenidos respecto de cada frase. El puntaje mínimo resultó de la división de la respuesta representada en un 100%, dividida por las cinco alternativas, teniendo en cuenta la posibilidad de que cualquiera pudiese ser elegida, representando un valor mínimo de 20 puntos.

RESULTADOS

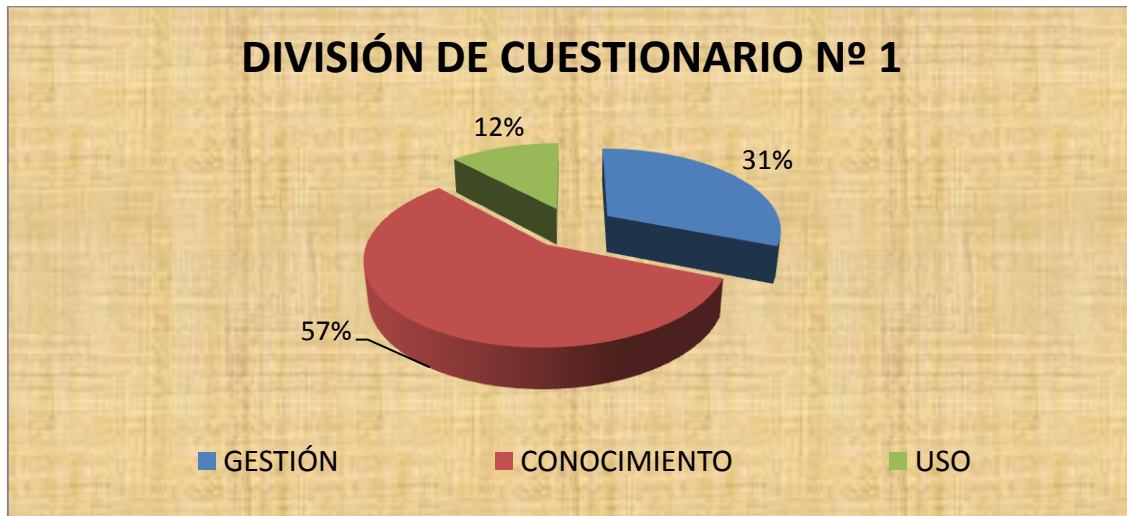
DESARROLLO PRIMER CUESTIONARIO:

Para el desarrollo del Primer cuestionario, se agruparon las preguntas en tres áreas:

- De gestión, correspondiente a un total de 8 preguntas
- De conocimiento, correspondiente a un total de 15 preguntas y
- De uso, correspondiente a 3 preguntas

El total fue de 26 preguntas, correspondiendo la primera área a indagar el nivel de autonomía con que cuenta la Dirección dentro de la institución y las principales tareas que realiza. La segunda área relacionada con el conocimiento de los procedimientos, que para el caso corresponde a componentes del Informe COSO. Y la tercera área, sobre el uso de estos conocimientos a fin de determinar su adecuación a la gestión de la Dirección, y cuyos porcentajes se presentan a continuación:

GRÁFICO N° 1



SOBRE LA GESTIÓN

En el marco de las tres primeras preguntas relacionadas con la gestión institucional, de las 8 existentes, se tuvo por objeto como ya dijimos, el dilucidar el nivel de importancia u opinión que la Institución confiere a la Dirección de Control Interno, representadas por la reglamentación interna que le otorga el contar con funciones establecidas, la estructura grafica que ésta posee según el nivel de ubicación que se le concede en el organigrama y la disponibilidad de herramientas mínimas que se entrega en el marco legal vigente para desarrollar sus funciones. Todo esto representado por la existencia de un reglamento de estructura y funciones, una ubicación jerárquica dentro del organigrama que brinde autonomía y poder de fiscalización, y una planificación estratégica interna de las unidades contraloras que sustente metodológicamente su acción. Con ello se pretendió validar la opinión existente sobre el tema, como queda reflejado en el grafico de aceptación, donde menos de un 50% alcanza una alta valorización que estas unidades adquieren en el seno de su institución, ya que no cuentan, en su mayoría, con un soporte reglamentario que las acredite.

GRÁFICO N° 2



Datos obtenidos de las respuestas a las preguntas agrupadas bajo el título de Gestión, numerandos: 1, 2, y 3.

Sin embargo, resulta destacable que en el contexto global de las ocho respuestas correspondientes al área de gestión, los funcionarios asignen una alta valorización al Control Interno, tanto a las actividades que realizan, como a los instrumentos con que cuentan para lograr sus resultados.

Los funcionarios estiman que a la gestión de la Dirección de Control le compete entre otras actividades, mantener informado a sus funcionarios en cuanto a las responsabilidades que ellos adquieren con la institución, como queda demostrado en el nivel de aceptación que obtuvieron las preguntas en los numerandos N° 1, 2, 3, 4, 5, 13, 16 y 18, cuyas respuestas más seleccionadas fueron entre otras:

- Para el desarrollo de sus funciones la Dirección de Control Municipal, cuenta con: Plan Estratégico que considera la Misión y Visión de la Dirección, Mapa de Riesgos de los procedimientos municipales, Carta Gantt de Actividades a realizar, Manual de Procedimientos de los procesos que conlleva la Dirección.
- Dentro de las principales actividades que desarrolla la Dirección de Control Municipal, se encuentran las siguientes tareas: Auditorías Operativas y

Financieras; Pronunciamentos legales; Revisión y Visación de Convenios, Contratos y Rendición de Cuentas; Revisión y Visación de Decretos de Pagos; Control de Existencia (Inventarios) y Asistencia (Permanencias)

- Para la realización de las tareas descritas en la pregunta anterior, Ud., cuenta con: Reglamentos, Manuales, Instructivos, Formularios preestablecidos y otros documentos.
- Teniendo en cuenta que la comunicación es inherente a los sistemas de información, los funcionarios conocen a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control y las funciones se especifican con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de cada uno dentro del sistema de control interno.
- Incumbe a la Dirección de Control la existencia de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica, para mantenerla en un nivel adecuado.

Ahora bien, en cuanto a las preguntas que determinan las principales tareas y actividades que realizan las Direcciones, como el patrimonio teórico con que cuentan para desarrollarlas, se puede apreciar que cercano al 70% utiliza documentación actualizada para desarrollar la mayor cantidad de actividades que van desde la revisión de decretos de pago, exámenes de cuentas simples y auditorias y que solo un mínimo, equivalente al 7,5%, o no realiza estas funciones o llanamente las desconoce.

Lo anterior queda reflejado en el bajo porcentaje que alcanzaron las otras alternativas de respuesta, como se aprecia en el siguiente grafico:

GRÁFICO Nº 3



Datos obtenidos de las respuestas a las preguntas agrupadas bajo el título de Gestión, numerandos: 1, 2, 3, 4,13, 16 y 18.

Donde la opción A), corresponde a la mayor aceptación de los instrumentos con que cuentan las Direcciones Contraloras y que utilizan para el desarrollo de sus funciones, la opción E), corresponde a la menor aceptación de ellos.

SOBRE EL CONOCIMIENTO

Ahora bien, en cuanto a las preguntas determinadas a conocer el grado de conocimiento que tienen los funcionarios con relación a los componentes del modelo COSO, se desarrollan diversas respuestas, como se aprecia en el gráfico estas fueron distribuidas principalmente en las alternativas de estar o no de acuerdo con los procedimientos y principios que caracteriza a este modelo.

No obstante en el ámbito de los procedimientos representados en forma especial por las preguntas realizadas bajo los numerandos N° 6, N° 7, N° 8, y N° 12, el nivel de respuestas satisfactorias fue alrededor del 100% por la mejor opción caratulada bajo la alternativa de la letra A), como se menciona a continuación.

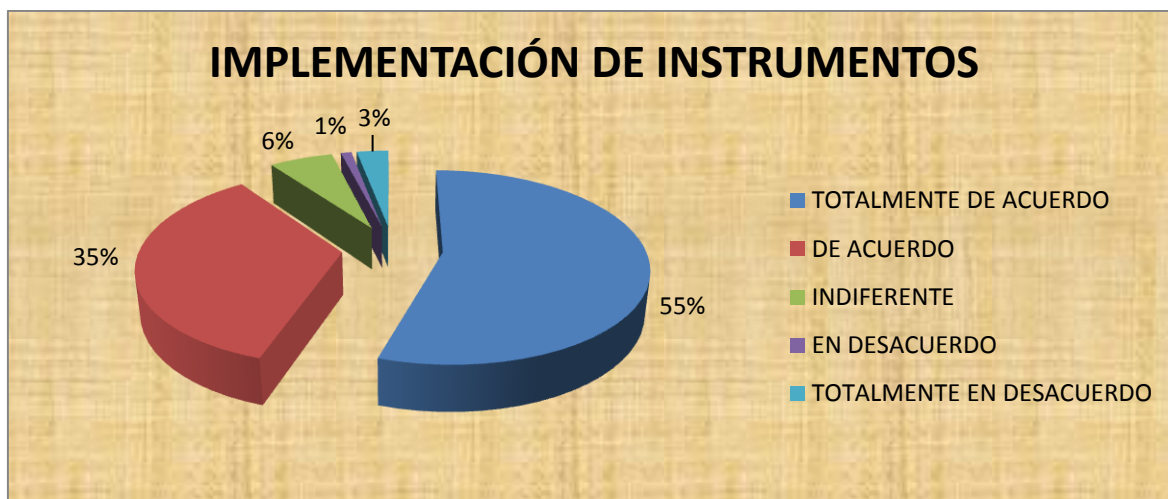
- Se han establecido en forma documentada los principios de integridad y valores éticos de la Dirección a través de algún Código de Ética, que norme las conductas de los funcionarios respecto de su comportamiento;
- Las exigencias para la evaluación de los funcionarios de la Dirección, con respecto a su desempeño, está basada en el logro de resultados y objetivos tangibles (medibles), alcanzables de acuerdo a las competencias y capacidades del conjunto del personal;
- Se manifiesta interés de parte de los funcionarios de la Dirección con respecto al sistema de control interno, sea a través de reuniones, conferencias, capacitaciones, cursos y otros, por su grado participación o simple opinión; y
- Están constituidos por los procedimientos específicos establecidos como un reaseguramiento para el cumplimiento de los objetivos, orientados esencialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos, y a la minimización del impacto.

A su vez en esta misma área se desarrollaron preguntas relacionadas con los principios del modelo, a fin de determinar el grado de aceptación con que cuentan dentro de la gestión institucional. Así es que, principalmente para las preguntas enunciadas bajo los numerandos N° 22 y N° 24, el nivel de aceptación también alcanzó el 100%, dentro de los entrevistados, correspondiendo estas a las siguientes preguntas:

- Dentro de los principios que rigen la Administración Pública, en especial a aquellos relacionados a los grados de eficiencia, eficacia, economicidad, debiesen considerarse los de moralidad y transparencia en la ejecución de los actos;
- Considera Ud., que todo auditor debiese tener dentro de sus principios al menos los siguientes: Integridad, Transparencia, Objetividad, Compromiso, Honestidad, Responsabilidad, Imparcialidad e Independencia

Finalmente en relación al contexto global del área de conocimiento, sobre el 50% de los entrevistados están totalmente de acuerdo con los enunciados del Modelo COSO, como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 4



Datos obtenidos de las respuestas a las preguntas agrupadas bajo el título de Gestión, numerandos N°: 6,7,8,10,12,15,17,19,20,21,22,23,24,25 y 26.

SOBRE EL USO

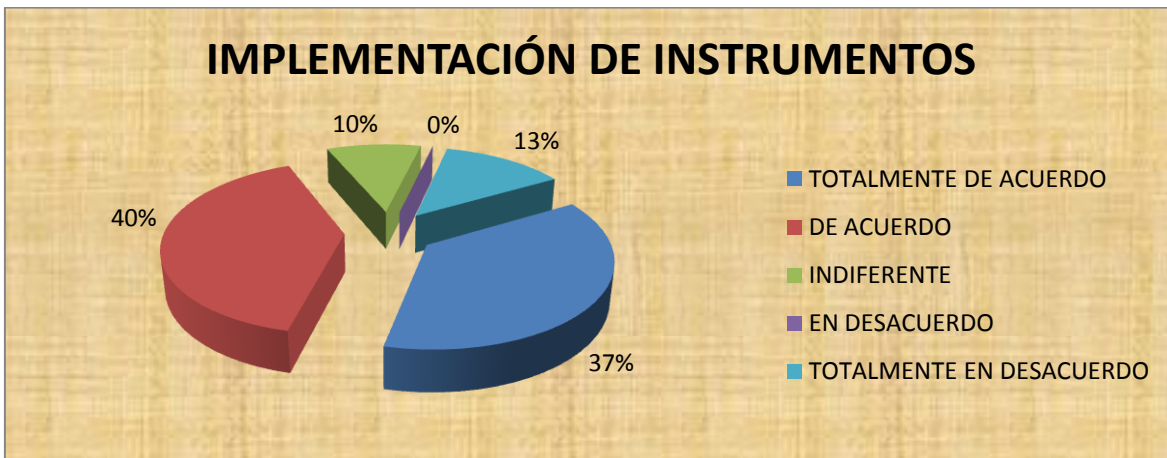
En cuanto a la utilidad que se da a los instrumentos que contienen los modelos, resultó interesante constatar que la Matriz de Riesgo es utilizada por la totalidad de los entrevistados, alcanzando el 100%, la alternativa A), de las preguntas enunciadas bajo los numerandos N° 9 y N° 11, que a continuación se enuncian:

- A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, se evalúa periódicamente la vulnerabilidad del sistema e identifican los puntos débiles, a fin de aminorar su impacto; y
- Tienen Indicadores para la evaluación de riesgo que diagnostiquen e identifiquen las causas que generan los riesgos inherentes de los procesos

que se fiscalizan, que estén dentro de la Matriz de Riesgo ya preestablecidos.

Así también resultó ser la respuesta relacionada a la pregunta N° 14, cuya interrogante se relacionaba al respaldo automatizado de la información financiera, lo que representa por una parte el uso de tecnología de información en comunicaciones TIC, la que tanto rechazo produce cuando se quiere incorporar.

GRAFICO N° 5



Datos obtenidos de las respuestas a las preguntas agrupadas bajo el título de Gestión, numerandos N°: 9,11 y 14.

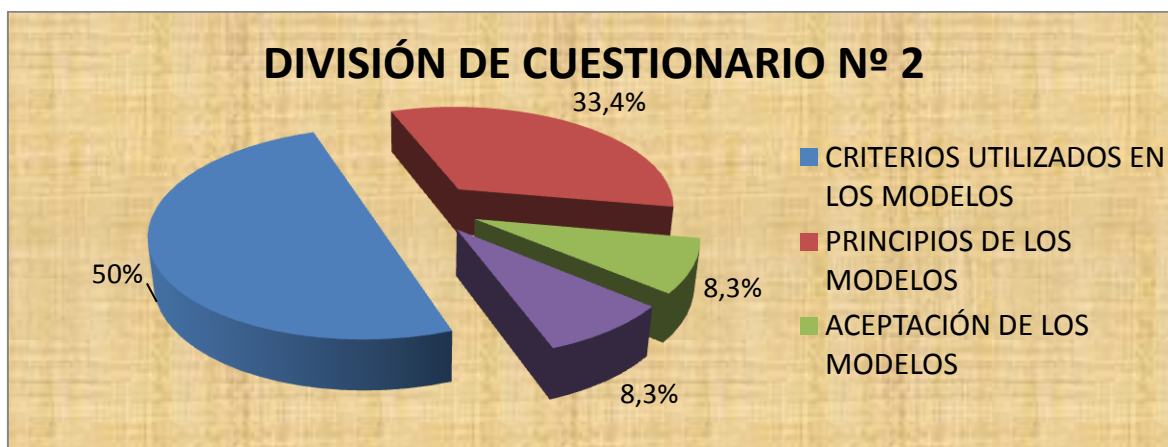
DESARROLLO SEGUNDO CUESTIONARIO

En el contexto del segundo cuestionario se realizaron preguntas obtenidas de los distintos modelos existentes y de los instrumentos más conocidos, cuya composición se basó en:

- Criterios utilizados en los modelos, 6 preguntas.
- Principios de los modelos, 4 preguntas.
- Nivel de aceptación de los modelos, 1 pregunta y
- Uso de instrumentos, 1 pregunta

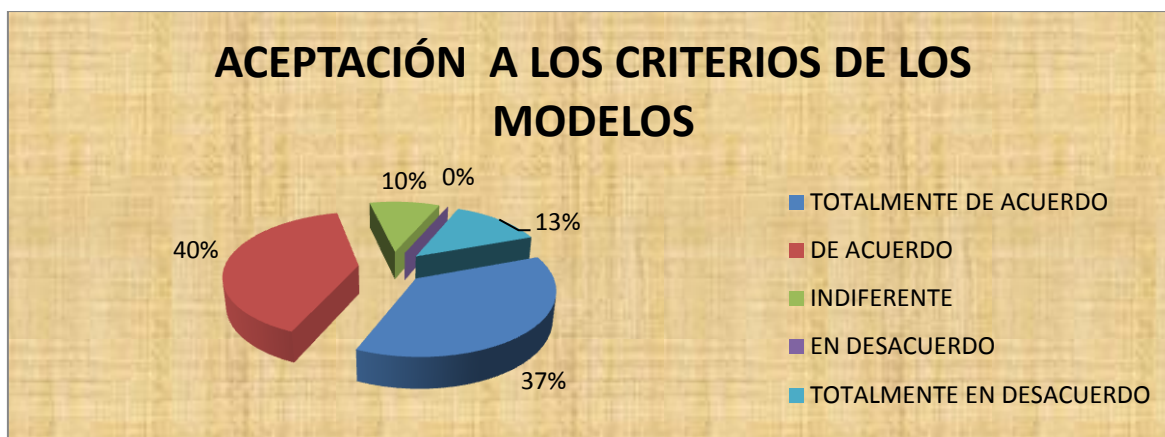
El total fue de 12 preguntas relacionadas con los puntos indicados precedentemente:

GRAFICO Nº 6



El nivel de preguntas realizadas bajo este concepto, consideró los modelos COSO, COCO, COBIT, TURNBULL y una pregunta generalizada de todos los anteriores, cuyas preguntas están directamente relacionadas a un modelo en particular y tuvieron una buena aceptación, como se demuestra en el gráfico que a continuación se analiza.

GRAFICO N° 7



Datos obtenidos del cuestionario N°2, preguntas numerándolos N°: 1, 4, 5, 8 y 9

Cabe destacar que los principios más aceptados fueron de los modelos COSO y COCO y el más rechazado fue del modelo TURNBULL, principalmente por desconocimiento de la exigencia de herramientas que permitirían implementar acciones correctivas a las desviaciones detectadas.

Para el caso de mayor aceptación respecto a la pregunta N° 1, relacionada al Informe COSO, se detectó que la mayoría de los encuestados coincidían en que los funcionarios debiesen conocer los procesos de cada una de las Direcciones, las responsabilidades que debieran mantener y el poseer capacidades cualitativas de aprendizaje relacionadas con; Ambiente de Control, Componentes, Evaluación de Riesgo, Actividades de Control, Información y Comunicación, y la Supervisión del Informe COSO.

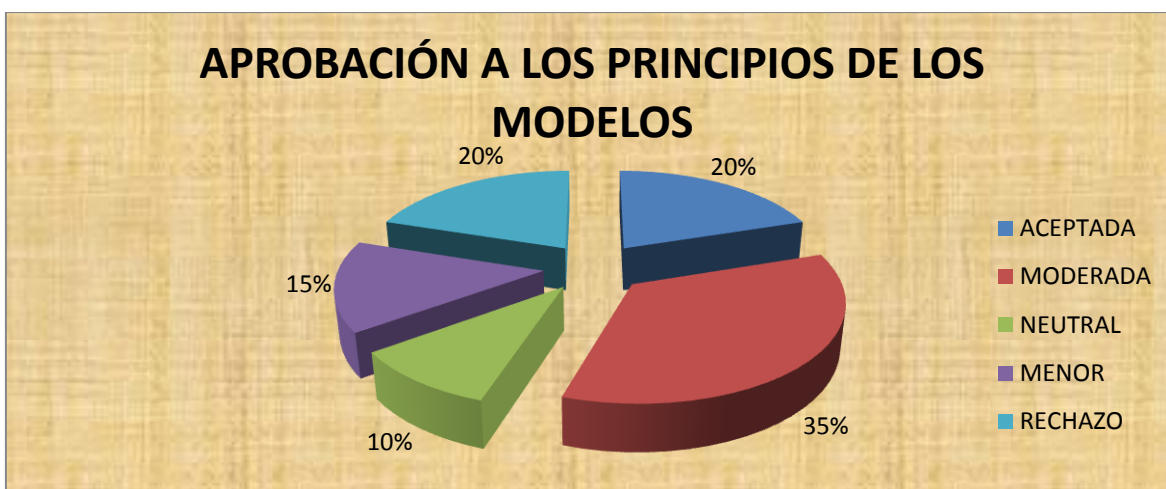
Del mismo modo quedó manifiesto que gran parte de los encuestados opinaron que los criterios de control, según lo que el modelo COCO considera para el desarrollo del Control Interno, vale decir, el propósito, el compromiso, la aptitud, la evaluación y aprendizaje, deban ser conocidas por las autoridades, además de cómo se transmite la responsabilidad de los líderes quienes ejercen el Control

Interno a fin de que las decisiones que pueda tomar el personal sean evaluadas contra metas e indicadores.

NIVEL APROBATORIO PARA LOS PRINCIPIOS DE LOS MODELOS

Una vez que se dieron a conocer los principios de los distintos modelos, se logró establecer un rango de respuestas de aceptación a los principios solo en la pregunta N°6, relacionada al Modelo SAC, en la cual se dieron a conocer los objetivos de control que posee el modelo, destacando entre otros la efectividad y la eficiencia de las operaciones, la integridad de la información financiera y el cumplimiento de normas y regularizaciones que se aplican en el ambiente de control, esto considerándolo más representativo de las actividades de Control Municipal, contrariamente, los valores éticos del Modelo CADBURY obtuvieron la más baja valorización al destacar que los Gobiernos Corporativos propuestos estarían dando cumplimiento a las normas de la Ley de Transparencia, por tanto es mayor el grado de aceptación moderada.

GRAFICO N° 8

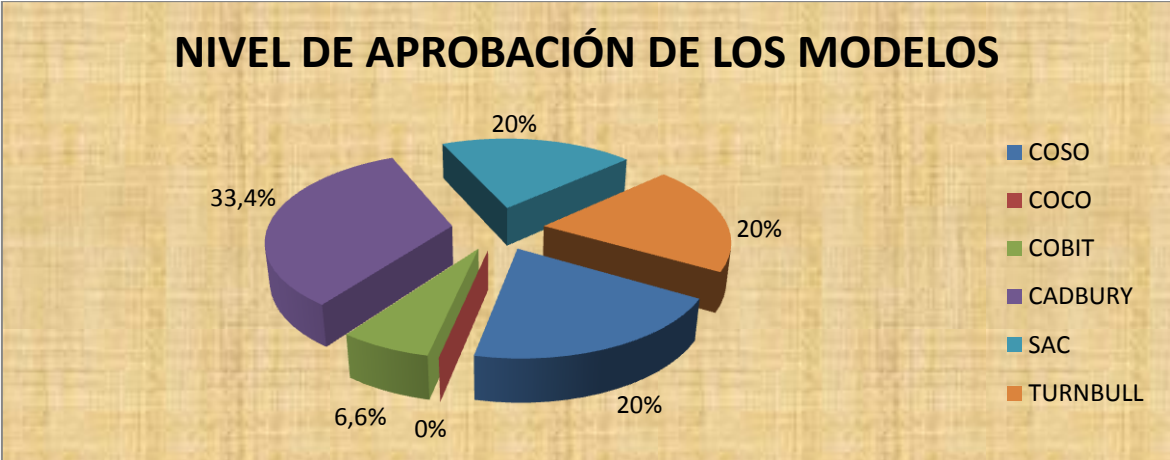


Datos obtenidos del cuestionario N°2, pregunta numerando: 6

En relación a la pregunta N° 10, sobre cuál de los Instrumentos se considera aplicable a cualquiera de los modelos descritos con antelación, resulta que se

otorga una mayor importancia a los manuales de procedimiento que debieran poseer todos los modelos. Sobre el nivel de aprobación otorgado a los modelos, los que presentan los niveles de mayor y menor aceptación fueron; CADBURY con un 33.4%, y COBIT solo con un 6,6%, como lo muestra el siguiente gráfico.

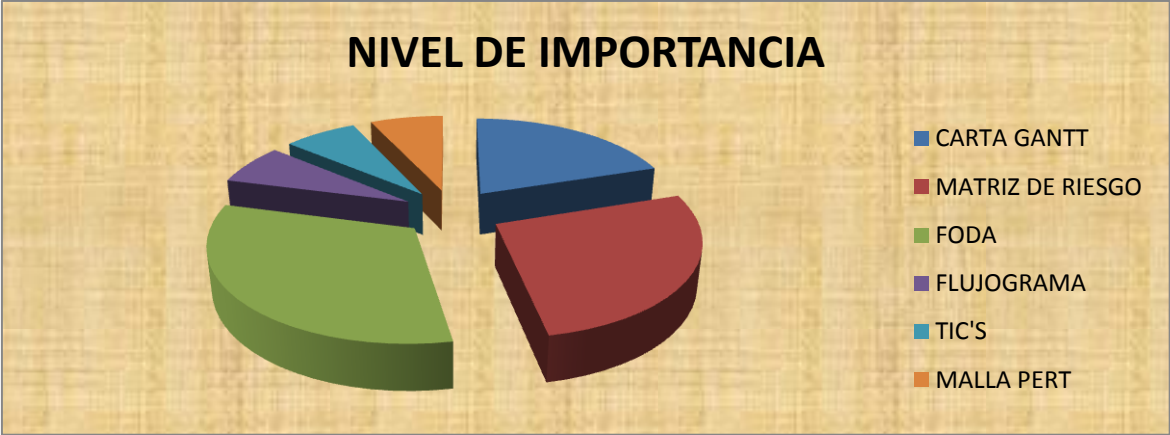
GRÁFICO Nº 9



Datos obtenidos del cuestionario N°2, preguntas numerandos N°: 11

Finalmente, en relación al grado de importancia de instrumentos, las respuestas se concentraron en el análisis FODA y la Matriz de Riesgo, obteniendo en su conjunto casi el 60% de las preferencias.

GRAFICO Nº 10



Datos obtenidos del cuestionario N°2, pregunta numerando: 12

DENTRO DE UN CONTEXTO GENERAL

El sistema de control interno no es un concepto nuevo, sin embargo, tradicionalmente ha sido orientado a fomentar cambios en los procesos una vez que se han detectado debilidades principalmente de carácter contable. En los últimos años ha cobrado mucha fuerza e importancia el control interno por la necesidad objetiva de controlar los recursos no solo financieros, esto ha posibilitado involucrar la administración y a cada uno de los trabajadores de área, incluyendo al personal operativo.

A través de los años, se ha desarrollado una gran diversidad de conceptos y puntos de vista relacionados con el control interno, como se puede apreciar en el presente estudio, materializados en proyectos de ley, reglamentos, normas y directrices, informes públicos y privados y bibliografía especializada, todo ello indica un serio compromiso por parte de quienes ejercen el control para esclarecer principios que rijan las metodologías utilizadas a fin de validar sus actuaciones en esta materia.

El mayor énfasis dado al control interno, tanto por el sector público como el privado, ha aumentado la sensibilidad de la Dirección de Control, de auditores internos y externos, legisladores y organismos de control y académicos en general, enfocados hacia la necesidad de un sistema eficaz de control interno para dirigir y controlar las actividades de una entidad determinada.

Así, han aparecido distintos enfoques sobre Control Interno, que si bien en lo general no presentan grandes diferencias entre sí, es en lo particular donde radican las diferencias, sobretudo en el ámbito de los criterios a adoptar, ya que estos se fundan en la especificidad de las propias organizaciones. En pocas palabras se puede decir que muchos de los actuales modelos se basan en los principios de unificación, planteados por el Informe COSO, no obstante mantienen

una distancia en su aplicabilidad, como es por ejemplo el caso del Informe COBIT, el cual radica sus directrices solo al nivel del uso tecnológico.

Considerando que el Informe COSO es solo la definición de un nuevo marco conceptual, principalmente referido al control interno, el que ha sido capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos utilizados sobre el tema de control a nivel universal, logrando así que las organizaciones cuenten con un lenguaje en común⁷³, no significa que éste sea la única forma de hacer las cosas, mientras que el Modelo COBIT, más tecnocrático, implementa y encasilla estos principios de forma rígida obteniendo una acción consecutiva de distintos pasos que se deben realizar para obtener un resultado, lo que en sí mismo es un procedimiento de almacenamiento de datos que debe alimentarse periódicamente de forma ordenada y consecutiva, como son todos los programas de soporte tecnológico, los que a su vez solo se sustentan a través del uso de TIC's, enfocándose más bien en definir los resultados mediante pasos predefinidos que en hechos casuales.

Por lo expuesto podemos desde ya dilucidar que la implementación de este último en el ámbito municipal no ha sido generalizada, más aun, su incorporación es muy reciente ya que requiere de una alta inversión.

Resulta relevante conocer de qué forma se han incorporado estos modelos o parte de ellos en los municipios y qué adecuaciones debieron realizar para su implementación, y si son o no conocidos y utilizados considerando no solo las capacidades con que cuentan los municipios sino también de sus recursos.

⁷³ Enrique Ladino, hlc500[arroba]latinmail.com

CONCLUSIONES

En primer lugar cabe agradecer a los Directores por el grado de franqueza al reconocer que contando con gran cantidad de conocimientos, en gran parte no son aplicados y menos traspasados a los encargados de ejercer el control.

Varios de los encargados poseen una vasta experiencia, acreditada tras años de servicio en sus respectivos municipios, así es el caso de los funcionarios de las municipalidades de Estación Central, Talagante y la Pintana, quienes han acumulado un alto grado de conocimiento teórico, tras capacitaciones que han realizado tanto en la CGR como en la SUBDERE, relacionadas con el Control.

Al momento de describir los distintos instrumentos que pueden utilizarse en el desarrollo del control interno, todos coincidieron con la poca aplicabilidad que presenta para efectos de control el Marco Lógico, los Diagramas de Pareto, Pert, y Espina de Pescado.

Así también coinciden en que los principales indicadores de la gestión municipal, son la eficacia, eficiencia y economicidad que son propios de la gestión institucional, en cuanto a la evaluación que les compete sobre los PMG's, por poseer características cualitativas, los indicadores más utilizados, son aquellos que están estrechamente ligados con la variante costo-efectividad, ya que los factores tiempo y frecuencia son utilizados como constante, agregando en algunos casos otros indicadores cualitativos como el número de atenciones, y/o resultado a las consultas de las Unidades.

De la misma forma se concluye que las municipalidades pueden recurrir a empresas privadas, a falta de alguna pública, para incorporar los criterios TIC's, no obstante, en los casos investigados los municipios no han sido considerados como potenciales clientes por contar con plataformas informáticas obsoletas que

no soportan nuevas tecnologías, generándose con ello tremendas brechas en relación a otros municipios que si cuentan con lo último en softwares y hardwares.

Durante el estudio se pudo comprobar que solo se utiliza una mínima expresión de modelos que permiten mejorar el Control Interno Municipal, los cuales no necesariamente son conocidos como herramientas de gestión dentro de los procesos de Control Interno Municipal, quedando supeditada solo a una base de su potencial de expresión cuantitativa y cualitativa, para la primera en modalidades de revisión y supervisión, y para la segunda en evaluación de calificaciones y ponderación del cumplimiento de los PMG's.

Indistintamente del número de funcionarios que desarrollan fiscalizaciones dentro de las Direcciones, no existe una metodología propia institucionalizada ni mucho menos una entregada por los organismos contralores o asesores para realizar auditorías, recayendo en los propios investigadores la responsabilidad de ejercer a elección las metodologías que más le acomoden, lo que puede presentar resultados desiguales si se quiere hacer una estadística o seguimiento a un determinado proceso, realizado por distintos fiscalizadores.

También se pudo concluir que, en su mayoría, los funcionarios que se desempeñan en Direcciones o Unidades de Control Interno Municipal desconocen de manera teórica los distintos modelos presentados, sin embargo, en sus procesos, utilizan parte de ellos, tal es el caso de los modelos CADBURY, SAC y TURNBULL, estos tres modelos, si bien son los menos conocidos, llegan a ser los más representativos de la administración local, ya que sus principios corresponden a las políticas de modernización del Estado y la posibilidad de adecuación a la cultura organizacional municipal no es tan invasiva como ocurre con el modelo COBIT, acá surge una gran interrogante, cómo se genera el cuello de botella que no permite que la información entregada desde la cúpula piramidal llegue a ser internalizada por los funcionarios, toda vez que existe

capacitación e incluso ellas están con certificación, pero en la práctica no se logra generar el tan deseado efecto multiplicador de la capacitación. Para revertir esta situación, por demás generalizada y transformarla en un círculo virtuoso, se puede capacitar y hacer la entrega de la certificación solo cuándo quien se capacita, entregue un mínimo de capacitaciones realizadas por él dentro de la institución que le ha enviado a capacitarse, esto permitiría elevar la calidad del funcionario y poder ejecutar su trabajo sabiendo qué, cómo, y cuándo hacerlo.

Ahora bien, cuando se describieron los modelos, en el caso del Informe COSO, este fue rápidamente asociado con los Principios de Auditoría General de la CGR, así también por los procedimientos de la Matriz de Riesgo, conocida como Balance o Mapa de Riesgos, sin embargo todos coincidieron que no hay una “bajada de información” hacia sus funcionarios, por diversos motivos, afectando de forma directa a la institución y dejando inválido el ya mencionado efecto multiplicador, el cual debiera ser imperativo mayormente en instituciones como las municipalidades, dada sus limitaciones económicas. Sin embargo, como lo reconoce más de algún director de control, no han cumplido este compromiso, afectando de forma casi involuntaria a los objetivos de la institución, que ve en ellos la posibilidad de hacer crecer y desarrollar mediante este instrumento el lugar donde trabaja, el RR. HH., y las metas establecidas.

El método de planificación y programación de Carta Gantt es uno de los más difundidos y útil en la medida que se emplee correctamente y se le pueda sacar el máximo provecho. Este método sirve tanto para ser presentado al mandante del proyecto a un nivel general, como para la empresa a un nivel interno de control.

El modelo COBIT presenta un rechazo generalizado dentro de la administración por parte de los funcionarios, debido a que ellos no han adquirido un nivel computacional avanzado, remitiéndose al de simples usuarios, utilizando los sistemas tecnológicos de información en su expresión básica como Word y Excel,

uno para redactar los informes y el otro para generar base de datos sin una mayor utilización del recurso, cayendo por tanto en la subutilización de ellos, aún estas básicas herramientas informáticas pueden ayudar a efectuar el trabajo en la mitad del tiempo que le tomaría a un inexperto.

Dado lo anterior se puede concluir que se abre otra brecha de forma categórica en los municipios, y es el rechazo al cambio, y de forma particular al uso de tecnología por parte del funcionario, si bien es cierto existe en el mercado una gran gama de TIC's, los niveles de desigualdad en cuanto a las posibilidades de implementarlas en el interior del aparato público, principalmente en municipalidades, es algo en lo que se debe trabajar, dado que al parecer, las capacitaciones que entrega el gobierno no son suficientes, no están generando el efecto deseado, no están enfocadas a resolver el problema de fondo, o llegan a ser medidas mínimas, no obstante se entra en un vicio, ya que por un lado cumpla con capacitar, pero por otro no entrego la herramienta que permita desarrollar los conocimientos adquiridos.

Por el presente estudio se ha podido concluir que los esfuerzos del gobierno son muy débiles en esta materia, dado que no existen criterios y principios transversales que rigen la elección adecuada de los modelos de control a utilizar en los municipios, sino que ellos están generalmente determinados por el propio auditor, quedando a su merced la elección de los principios que regirán su actuar, permitiendo con esto un sesgo respecto del resultado de la intervención, ya que si dos a más auditores intervienen una misma Unidad dentro de la Organización, no necesariamente obtendrán el mismo resultado, dando cuenta con esto de que no existe un instrumento fundamental con requisitos básicos que se pueda aplicar en una situación determinada. Esto deja una gran carga de responsabilidad a los Órganos Públicos a quienes la Ley obliga a fiscalizar y promover el orden en los gastos, esto nos indica dónde estamos y cuánto nos falta para la eficiencia.

El resultado del estudio ha dado a conocer algunas brechas de larga data en las municipalidades y que aún no se han cerrado. Luego de esta aseveración, surgen algunas interrogantes; faltará voluntad política, o mejores herramientas e instrumentos para darle al control municipal un buen golpe de timón, o es que se requiere con urgencia dar una mano de solidaridad para compartir el conocimiento y su implementación en una respuesta verdadera, sólida y definitiva que deba iniciar el gobierno de turno, quien tiene facultades para convocar a los diferentes actores relevantes, y más aun, a los propios entes contralores y administradores que por ley les corresponde controlar y regular los procesos internos de los municipios, principalmente la AChM y la CGR debieran hacer un esfuerzo conjunto para realizar un levantamiento de la realidad municipal en este aspecto, y luego colocar las mayores brechas como objetivos a cumplir dentro de un periodo determinado, procurando la cooperación para que de forma conjunta con aquellos municipios que estén más avanzados se logre obtener resultados como; nivelación, uniformidad, y confiabilidad en los criterios de fiscalización.

Luego de lo expuesto, se hace muy necesario promover un fundamento hasta poder internalizarlo en todos los ámbitos del control y fuera de este; lo que no se mide, no se puede controlar, por tanto no se puede mejorar. Dada esta realidad, sería interesante saber que están haciendo, o han dejado de hacer los órganos de gobierno, contralores, de asesoría y capacitación administrativa en materia de control interno municipal, ya que aún no se alcanza una homogeneidad en la aplicación de criterios fundamentales para apoyar la labor del control interno en los municipios, éste podría ser además un punto de investigación interesante para complementar el presente estudio.

ANEXO 1

PRIMER CUESTIONARIO

INTRODUCCION

En su significado más amplio, control interno comprende la estructura, las políticas, los procedimientos y las cualidades del personal de la organización, con el objetivo de; proteger los activos y el patrimonio municipal, asegurar la validez de la información, promover la eficiencia en las operaciones, verificar el cumplimiento de las leyes y normas que regulan la organización, y estimular el cumplimiento de las políticas y directrices emanadas de la Dirección.

ANTECEDENTES GENERALES

Favor llene los espacios en blanco con los antecedentes de su municipio.

Identificación Municipal:

I. Municipalidad de			
Sr.(a) Alcalde (sa)			
De la Provincia de		Región de	
N° de Habitantes			
Cuya Dotación de personal es de			
Planta		Contrata	
		Honorarios	

Identificación de la Dirección de Control Municipal:

Sr.(a) Director(a)			
Profesión			
La Dirección está compuesta por			
Departamentos		Unidades	
		Secciones	
Cuya Dotación de personal total es de		Funcionarios, los que se distribuyen	
Planta		Contrata	
		Honorarios	
Profesionales		Técnicos	
		Administrativos	

PARTE UNO

Encierre en un círculo la letra de la alternativa que más le represente

1.- La Municipalidad cuenta con:

- a) Reglamento Interno de Funciones,
- b) Reglamento Interno de Estructura
- c) Reglamento Interno de Estructuras y Funciones
- d) Solo se rige por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el Estatuto Administrativo.
- e) Todas las anteriores

2.- De acuerdo con el Organigrama Municipal, la Dirección de Control Municipal se ubica:

- a) Directamente y a la par con la Dirección de Asesoría Jurídica bajo el Alcalde, el Administrador Municipal y el Secretario Municipal.
- b) Directamente y a la par con la Dirección de Asesoría Jurídica bajo el Alcalde, el Administrador Municipal y el Secretario Municipal y la Secretaria de Planificación.
- c) Directamente bajo el Alcalde, el Administrador Municipal y el Secretario Municipal, la Dirección de Asesoría Jurídica y la Secretaria de Planificación Comunal.
- d) Directamente bajo el Alcalde, y al nivel del resto de las Direcciones Municipales.
- e) Otra, especifique:

3.- Para el desarrollo de sus funciones la Dirección de Control Municipal, cuenta con:

- a) Plan Estratégico, que considera la Misión y Visión de la Dirección, Mapa de Riesgos de los procedimientos municipales, Carta Gantt de Actividades a realizar, Manual de Procedimientos de los procesos que conlleva la Dirección.
- b) Solo Plan Estratégico, que considera el Mapa de Riesgos de los procedimientos municipales, la Carta Gantt de Actividades a realizar y el Manual de Procedimientos de los procesos a realizar.
- c) Solo el Mapa de Riesgos de los procedimientos municipales, la Carta Gantt de Actividades a realizar y el Manual de Procedimientos de los procesos a realizar.
- d) Solo la Carta Gantt de Actividades a realizar y el Manual de Procedimientos de los procesos a realizar.
- e) Ninguno de los anteriores.

4.- Dentro de las principales actividades que desarrolla la Dirección de Control

Municipal se encuentran las siguientes tareas:

- a) Auditorias Operativas y Financieras; Pronunciamentos legales; Revisión y Visación de Convenios, Contratos y Rendición de Cuentas; Revisión y Visación de Decretos de Pagos; y Controles de Existencia (Inventarios) y Asistencia (Permanencias).
- b) Auditorias Operativas; Revisión y Visación de Convenios, Contratos y Rendición de Cuentas; y Revisión y Visación de Decretos de Pagos.
- c) Revisión y Visación de Convenios, Contratos y Rendición de Cuentas; Revisión y Visación de Decretos de Pagos.
- d) Solo Rendición de Cuentas; y Revisión y Visación de Decretos de Pagos.
- e) Solo Visación de Decretos de Pagos

5.- Para la realizar las tareas descritas en la pregunta anterior, Ud., cuenta con:

- a) Reglamentos, Manuales, Instructivos, Formularios preestablecidos y otros documentos.
- b) Solo con Reglamentos, Manuales y Instructivos.
- c) Solo con Manuales e Instructivos.
- d) Solo con el Reglamento
- e) Ninguno de los anteriores

PARTE DOS

A.- Del Ambiente de Control

1.- Se han establecido en forma documentada principios de integridad y valores Éticos de la Dirección a través de algún Código de Ética, que norme las conductas de los funcionarios respecto de su comportamiento.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- Las exigencias para la evaluación de los funcionarios de la Dirección, respecto a su desempeño, está basada en el logro de resultados y objetivos tangibles (medibles), alcanzables de acuerdo a las competencias y capacidades del conjunto del personal.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

3.- Se manifiesta interés de parte de los funcionarios de la Dirección con respecto

al sistema de control interno, sea a través de reuniones, conferencias, capacitaciones, cursos y otros, por su participación o simple opinión.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

B.- De la Evaluación de Riesgos

¿Está de acuerdo Ud., con las siguientes afirmaciones?

1.- A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, se evalúa periódicamente la vulnerabilidad del sistema e identifican los puntos débiles, a fin de aminorar su impacto.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- En relación con las operaciones, la información financiera y con el cumplimiento de normas, están a fin de identificar los factores críticos y medir su rendimiento incluyendo una estimación de su importancia (trascendencia); probabilidad de ocurrencia (frecuencia); y el modo en que debiesen de manejarse.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

3.- Tienen Indicadores para la evaluación de riesgo que diagnostiquen e identifiquen las causas que generan los riesgos inherentes de los procesos que se fiscalizan, que estén dentro de la Matriz de Riesgo ya preestablecidos.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

C.- De las Actividades de Control

1.- Están constituidos por los procedimientos específicos establecidos como un reaseguramiento para el cumplimiento de los objetivos, orientados esencialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos, y a la minimización del impacto.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- Las unidades de las distintas direcciones municipales, debieran contar con sistemas de control.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

3.- Las operaciones de la información financiera, se respaldan por controles automáticos, los que son verificados periódicamente.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

D.- De las Información y Comunicación:

En qué nivel de desarrollo se encuentran las siguientes afirmaciones.

1.- Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar en la organización (funciones, responsabilidades), es imprescindible que cuenten con la información periódica y oportuna que deban manejar para orientar sus acciones en consonancia con los demás, hacia el mejor logro de los objetivos.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- La comunicación es inherente a los sistemas de información. Los funcionarios conocen a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Las funciones se especifican con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de cada uno dentro del sistema de control interno.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

3.- Los sistemas de información permiten identificar, recoger, procesar y divulgar datos relativos a los hechos o actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través de rutinas previstas a tal efecto.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

E.- De la Supervisión y Evaluación

1.- Incumbe a la Dirección de Control la existencia de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica, para mantenerla en un nivel adecuado.

- a) Totalmente de acuerdo

- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- El objetivo es asegurar que el control interno funcione adecuadamente, a través de dos modalidades de supervisión: actividades continuas o evaluaciones puntuales. Las primeras son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes que, ejecutándose en tiempo real y arraigadas a la gestión, generan respuestas dinámicas a las circunstancias sobrevinientes; y la segunda corresponde al grado de alcance y frecuencia, están determinados por la naturaleza e importancia de los cambios y riesgos que éstos conllevan, y son ejecutados por los propios responsables de las áreas de gestión (autoevaluación), la auditoría interna (incluida en el planeamiento o solicitada especialmente por la dirección), y los auditores externos.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

PARTE TRES

Criterios y fundamentos

En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con:

1.- Se pueden considerar fundamentos de control interno, la base legal, que la constituye la implementación de la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y demás normas que la rigen.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

2.- Puede el Código de Ética de la Dirección de Control Municipal, estar sustentado en solo el Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo

- c) Indiferente
 - d) En desacuerdo
 - e) Totalmente en desacuerdo
- 3.- Dentro de los principios que rigen la Administración Pública, en especial los referentes a los grados de eficiencia, eficacia, economicidad, debiesen considerarse los de moralidad y transparencia en la ejecución de los actos.
- a) Totalmente de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Indiferente
 - d) En desacuerdo
 - e) Totalmente en desacuerdo
- 4.- La Auditoria de Gestión es un examen metódico y sistemático que permite evaluar en forma integral o parcial a una organización, con el propósito de evaluar su desempeño y la utilización de los recursos financieros, materiales y humano.
- a) Totalmente de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Indiferente
 - d) En desacuerdo
 - e) Totalmente en desacuerdo
- 5.- Considera Ud., que todo auditor debiese tener dentro de sus principios al menos los siguientes: Integridad, Transparencia, Objetividad, Compromiso, Honestidad, Responsabilidad, Imparcialidad e Independencia.
- a) Totalmente de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Indiferente
 - d) En desacuerdo
 - e) Totalmente en desacuerdo
- 6.- Está de acuerdo, que el propósito de la auditoria debe remitirse solo a evaluar el nivel de desempeño y examinar los métodos y procedimientos utilizados, observando el grado de confiabilidad y eficacia.
- a) Totalmente de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Indiferente
 - d) En desacuerdo
 - e) Totalmente en desacuerdo

7.- Podemos concluir que los problemas detectables en los resultados de una buena auditoria son siempre problemas de incumplimientos de normas y procedimientos; malversaciones, el uso indebido de los recursos; falta de manuales de normas y procedimientos; fallas operativas, ineficiencia, ineficacia, entre otros.

- a) Totalmente de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) Indiferente
- d) En desacuerdo
- e) Totalmente en desacuerdo

Muchas gracias por el tiempo invertido, tu aporte será valioso.

ANEXO Nº2

SEGUNDO CUESTIONARIO

INTRODUCCION

La necesidad de disponer de un sistema de control que permita guiar a la organización en el logro de su estrategia institucional, ha obligado a desarrollar, diversos modelos y teorías al respecto.

Entendiendo lo anterior como una contribución continua que busca la mejor manera de adecuar e incorporar las herramientas e instrumentos que utilizamos para lograr un buen desempeño en nuestras tareas.

Una diversidad de Modelos, Instrumentos e Indicadores que utilizamos día a día, provenientes del área privada y que hemos incorporado a nuestra gestión, han requerido de ciertos ajustes en funciones propias que le corresponde a la gestión municipal. Por esto quizás sea que aún hoy desconocemos cuáles son los más representativos y moldeables a la realidad local.

Dentro de estos modelos han destacado y aportado su grano de arena, entre otros, los modelos COSO, COCO, COBIT, CADBURY; SAC y TURBULL, estos han sido implementados de forma experimental en alguno de los municipios de nuestro país, sin embargo no han sido sujetos permanentes de estudio e implementación, ya que la mayoría de los municipios no cuenta con una visión y misión estratégica de Control Interno permanente, y su ejecución radica principalmente en el criterio de la administración de turno.

Ahora bien, de los modelos de gestión de Control Interno, que a continuación se describen, conteste las siguientes preguntas indicando la alternativa que más le represente:

- 1.- Entendiendo que el Modelo COSO, tiene dentro de sus componentes, el Ambiente de Control, la Evaluación de Riesgo, las Actividades de Control, la Información y Comunicación y la Supervisión; y que siendo estos sus cimientos debiese considerarse los siguientes criterios:
 - A. Los funcionarios debiesen conocer los procesos de cada una de las Direcciones.
 - B. Los funcionarios debiesen conocer bien sus responsabilidades
 - C. Los funcionarios debiesen poseer capacidades cualitativas de aprendizaje.
- a) Todas las Anteriores
 - b) Solo A y B

- c) Solo A
- d) Solo B
- e) Ninguna de las Anteriores

2.- En concordancia con el Modelo COSO, las actividades en la Dirección de Control, cuentan con una estructura que determina el grado de importancia para la realización de auditorías, controles, fiscalizaciones y supervisiones, de acuerdo con un Plan de Trabajo organizado.

- a) Muy de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) En desacuerdo
- d) Muy en desacuerdo
- e) Desconozco

3.- ¿Informa su unidad contralora, a las distintas unidades sujetas a control del Plan Anual de Trabajo de la Dirección, a fin de que estas estén en conocimiento y puedan posteriormente conocer sus resultados?

- a) Siempre
- b) Generalmente
- c) Esporádicamente
- d) Inusualmente
- e) Nunca

4.- Estaría de acuerdo con el principio del Modelo COCO, que considera criterios para el desarrollo del Control Interno: el propósito, el compromiso, la aptitud, la evaluación y aprendizaje; los que proponen que tanto las autoridades como las responsabilidades de quienes ejercen el Control Interno deban estar claramente definidas a fin de que las decisiones que tome el personal sea apropiadas y puedan ser evaluadas contra metas e indicadores.

- a) Muy de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) En desacuerdo
- d) Muy en desacuerdo
- e) Desconozco

5.- La incorporación de Tecnología de Información Computacional, TIC, del Modelo COBIT, considera solo tres tipos de usuarios: los de Administración, los Usuarios Externos y los de Auditoria; y de acuerdo a sus dominios de:

Planificación y Organización; Distribución y Soporte; Adquisición e Implementación; y Monitoreo; presentarían un obstáculo al normal desarrollo de Auditorías Operativas, cuando no se cuenta con recursos disponibles tanto a nivel de Recursos Humanos Especializados en el área informática, como con los soportes tecnológicos adecuados.

- a) Muy de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) En desacuerdo
- d) Muy en desacuerdo
- e) Desconozco

6.- El Modelo SAC, que tiene como objetivo de control la efectividad y la eficiencia de las operaciones, la integridad de la información financiera y el cumplimiento de normas y regularizaciones que se aplican en el ambiente de control, con sistemas manuales y automatizados a los procedimientos de control preestablecidos, teniendo como componente: el plan anual, las auditorías y seguimientos de ellas, la evaluación y control, las transferencias a otros sistemas y las estadísticas y reportes generales, podría considerarse el más cercano a las características de la Administración Municipal.

- a) Muy de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) En desacuerdo
- d) Muy en desacuerdo
- e) Desconozco

7.- Los valores éticos que son de gran importancia para la aplicación del “Gobierno Corporativo” propuesto por el Modelo CADBURY, y cuyos principios son la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, que le son propósito el crear comités de auditoría, evaluar los riesgos de forma integral y difundir los informes y reportes para dar conocimiento a la comunidad. Estos principios estarían dando cumplimiento a las normas de la Ley de Transparencia. ¿Cree Ud., que son aplicados a cabalidad por su Municipio?

- a) Muy de acuerdo
- b) De acuerdo
- c) En desacuerdo
- d) Muy en desacuerdo
- e) Desconozco

- 8.- Una característica del Modelo TURNBULL es detectar las desviaciones mediante una mirada prospectiva, aplicar la implementación de acciones de mejoras e identificar los cambios, esto contribuiría de forma preventiva en la mitigación de los riesgos. ¿Estaría de acuerdo que existen las herramientas e Instrumentos necesarios para llevar a cabo este objetivo?
- a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) En desacuerdo
 - d) Muy en desacuerdo
 - e) Desconozco
- 9.- De acuerdo con las preguntas anteriores ¿Cuál o cuáles de los siguientes modelos de Control Interno se identifica su Dirección?
- a) Con gran parte de todos los expuestos
 - b) Con todos a excepción del Modelo COBIT
 - c) Con los Modelos CADBURY y TURNBULL
 - d) Solo con el Modelo COSO
 - e) Con ninguno de los anteriores
- 10.- ¿Cuál o cuáles de los siguientes Instrumentos considera usted que se debiera aplicar para el desarrollo de los modelos expuestos en las preguntas anteriores?
- A. Plan Anual de Trabajo,
 - B. Plan Estratégico,
 - C. Manuales de Procedimiento,
 - D. Análisis FODA,
 - E. Matriz de Riesgo y
 - F. Carta Gantt.
- a) Todos los anteriores
 - b) Todos los anteriores a excepción de la alternativa B
 - c) Solo las alternativas A, D, E y F.
 - d) Solo las alternativas A y F
 - e) Ninguno de los anteriores
- 11.- Según lo expuesto en las preguntas anteriores, encierre en un círculo el número que más representa el grado de conocimiento y uso de los siguientes modelos que se utilizan en el cumplimiento de las funciones de su Departamento o Unidad, teniendo en cuenta que 1 es la mejor alternativa o el más utilizado y 5 la peor alternativa o desconocimiento total.

COSO	1	2	3	4	5
COCO	1	2	3	4	5
COBIT	1	2	3	4	5
CADBURY	1	2	3	4	5
SAC	1	2	3	4	5
TURNBULL	1	2	3	4	5

12.- Según lo expuesto en las preguntas anteriores, encierre en un círculo el número que más representa el grado de conocimiento y uso de los siguientes instrumentos que se utilizan en el cumplimiento de las funciones de su Departamento o Unidad, teniendo en cuenta que 1 es la mejor alternativa o el más utilizado y 5 la peor alternativa o desconocimiento total

Carta Gantt	1	2	3	4	5
Matriz de Riesgo	1	2	3	4	5
Análisis FODA	1	2	3	4	5
Flujograma	1	2	3	4	5
TIC	1	2	3	4	5
Plan Estratégico	1	2	3	4	5

Muchas gracias por el tiempo invertido, tu aporte será valioso.

BIBLIOGRAFÍA

1. [Http://www.contraloriatolima.gov.co/portal/images/stories/manualindicadores](http://www.contraloriatolima.gov.co/portal/images/stories/manualindicadores)
2. La Santa Biblia-1 de Corintios, Capítulo 16, versículos 1-4
3. Reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 20.237, Capítulo II, Procedimiento de distribución del FCM, Art.4: Fórmulas de cálculo del FCM promulgada el 11 de diciembre de 2007.
4. www.bcn.cl
5. www.cgr.cl
6. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
7. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/>
8. Natalia Patricia Vásquez Soto "EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL EN LAS COMUNAS DE LA PROVINCIA DE OSORNO", Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. VALDIVIA, Diciembre 2004
9. www.ftc.cl (Un nuevo contexto para la gestión y dirección de personas)
10. Mario Alberto Gómez Maldonado, Los sofismas de la INTOSAI, mgauditoria@yahoo.com.mx, Mayo de 2007
11. Declaración de Lima, INTOSAI, Art. 13 2 y 3 y Capítulo 5to Pág. 32 del Código de Ética
12. Gerencia de procesos para la organización y el control interno de empresas de salud – pág. N° 175 de Braulio Mejía García edición de 224 páginas año 2006.
13. Henry Fayol, Administración Industrial y General; versión online.
14. Buchele, Robert B., Diagnóstico de empresas en crecimiento. 2da Edición. Ed. Atlas SP, 1976
15. Robert F Buchele Ensayos y Documentos, www.buenastareas.com
16. Terry, George R. "Principios de administración". Editorial Cecsca – México 1986
17. Garduño, Jaime. Introducción a la Administración en México. Ed. Diana, México, 1991
18. Idalberto Chiavenato Introducción a la Teoría General de la Administración. Quinta edición.
19. Koontz, Harold (1994. Administración una perspectiva global. (10ª ed.) México: Mc Graw - Hill Interamericana de México, S.A.
20. José Agustín Melián Hernández, Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público, Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, N°. 39, 2006 ,págs. 33-40
21. Roberto Gómez López, Generalidades en la Auditoría, EUMED.NET
22. José A. Melián Hernández, Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos, Auditoría Pública n° 39 (2006) p.p. 33-40
23. www.sii.cl
24. <http://es.wikipedia.org/wiki/Inspecci%C3%B3n>.
25. <http://www.monografias.com/trabajos17/supervision/supervision.shtml>
26. <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20RepositoryPortal/Menu/Nosotros/Quienes1.html>

27. Surlatina Consultores, Informe VI, Rediseño de Procesos y Procedimientos de Fiscalización, Superintendencia de Quiebras, Gobierno de Chile, ministerio de Justicia, Santiago, Mayo 2007
28. Revista de Asociación Bioquímica Argentina, Volumen 71, número 1, 2007
29. Balestrini, M. Como se Elabora el Proyecto de Investigación. Caracas. Editorial BL Consultores y Asociados. 2º Edición.
30. Hurtado de Barrera, Jacqueline. (2000). El Proyecto de Investigación. Metodología de la Investigación Holística. Caracas, Venezuela: Fundación SYPAL.
31. Hernández, R. (1998). Metodología de la Investigación. Colombia. Editorial MC GRAW-HILL Interamericana Editores, S.A. 2º Edición.
32. Hernández Fernández y Batista (2006 p. 277) Metodología de la Investigación
33. Hernández, R. (1998). Metodología de la Investigación. Colombia. Editorial MC GRAW-HILL Interamericana Editores, S.A. 2º Edición.
34. Oscar Nieto Z. onietoz1[arroba]tutopia.com
35. Rubio Cebrián S " Glosario de Economía de la Salud " Edición Díaz de Santos SA España
36. SIRAC - Sistema Interactivo de Referenciación Ambiental sectorial
37. DIRGAC Dirección General de Aseguramiento de la Calidad, Universidad Andrés Bello.
38. Rubio Cebrián S " Glosario de Economía de la Salud " Edición Díaz de Santos SA España
39. Liliana Cabrera, Liliana_Cabrera[arroba]makrocomputo.com
40. Mata, Martos EC; Anzaldi; " Auditoría Odontológica " Ediciones Dunken, Buenos Aires 1996.
41. Sosa Rosales, Maritza de la Caridad." Cómo lograr la calidad en la Clínica Dental". Dirección Nacional de Estomatología del Ministerio de Salud Pública de Cuba. Profesora Adjunta de la Escuela Nacional de Salud Pública de Cuba.
42. Rubio Cebrián S, " Glosario de Economía de la Salud " Edición Díaz de Santos SA España.
43. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/ctinmegp.htm>
44. <http://www.monografias.com/trabajos15/sistemas-control/sistemas-control.shtml#sistemas>
45. Manual de Gestión Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa-Ministerio del Interior páginas 17 a la 20, año 2005.
46. Enrique Silva Cimma "El Control Público", Filosofía- Principios Contraloría General de la república pág. 232
47. "El control posterior", SIEBEL GIRÓN. Revista de Control Fiscal, T. Nº 16 págs., 11 y sgtes. Febrero 1961. Caracas. Y "La Sala de Examen y los reparos al control posterior de los contratos de la Administración". Freddy J. Orlando revista de control fiscal. T. Nº 69, págs.57 y siguientes. Abril 1973.
48. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre 2003 Juan Honorato Mazzinghi, Administrador Público Profesional, Profesor Universitario.
49. "Control de Gestión en el Ámbito Público", José Mejía Lira, Revista de Administración Pública, págs.113 a 123.
50. El Artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley Nº 18.695, en su inciso 2º.

51. Chacón Paredes, Vladimir. El Control Interno como herramienta fundamental contable y controladora de las organizaciones. www.gestiopolos.com
52. HABERMAS, J., Conciencia moral y acción comunicativa., Barcelona, Península, 1985, pp. 111-116, GARCÍA-MARZÁ, D., Ética de la Justicia. J. Habermas y la ética discursiva. Madrid, Técnos, 1992.
53. CP, CIA y Mtro. Fernando Vera Smith Diciembre, 2007
54. CP, CIA y Mtro. Fernando Vera Smith Diciembre, 2007
55. García-Marza, D., “Asesoría ética en la empresa: hacia un nuevo concepto de empresa”; Domingo A. Ética de la empresa. Claves para una cultura empresarial, Madrid, Trota, 1994, pp. 126 ss.
56. Informe del Comité sobre los Aspectos Financieros del Gobierno de las Sociedades, Boletín del Instituto de Contabilidad y de Auditoría de Cuentas (BOICAC), n 18, Septiembre de 1994, pág. 95.
57. Deloitte & Touche, 1990 79
58. <http://www.guiadelacalidad.com/analisis-dafo.php>
59. Ministerio de Fomento, Elaboración de un análisis DAFO en organizaciones de transportes, , España,
60. Raúl Francisco Díaz Mortera (Minatitlán, Veracruz, 4 de Noviembre de 1985) Jurista Mexicano. [http://www.legalglobalcommerce.mex.tl/ ...](http://www.legalglobalcommerce.mex.tl/)
61. José Ricardo Guarneros Rico, El análisis FODA como instrumento de gestión empresarial,
62. Kendall y Kendall. ANÁLISIS Y DISEÑO DE SISTEMAS. Editorial Prentice Hall. México (1.997).
63. Fernando Vigorena, Balance Estratégico
64. http://www.degerencia.com/tema/balanced_scorecard
65. <http://www.sergerente.com.ar/espina-de-pescado-por-kaoru-ishikawa/#ixzz151BVSb7Q>
66. Etiquetas: Diagrama de Pareto, Herramientas Calidad, ISO 9001
67. Isidoro Elizari Bermejo (iep3), Diagrama de Pareto, Pamplona (Navarra)
68. Víctor Miguel Lagos, Técnica para la revisión y evaluación de programas (PERT).
69. Mark M. Davis & Nicholas J. Aquilano, Richard B. Chase, “Fundamentos de Dirección de Operaciones” Tercera Edición, Mc Graw Hill, Impreso en España, esta edición contiene 598 Págs.
70. Universidad Católica del Norte, Facultad de Arquitectura, Construcción e Ingeniería Civil, Dpto. de Construcción Civil, PROGRAMACIÓN, POR EL MÉTODO DE CARTA GANTT, Antofagasta, 12 de Abril de 2001 universidad católica del norte.
71. Muniz, J: Teoría clásica de los tests. Pirámide, Madrid, 1992
72. Muniz, J: Teoría clásica de los tests. Pirámide, Madrid, 1992
73. Enrique Ladino, hlc500@latinmail.com