

El sistema de control interno y su complementariedad con el sistema de gestión de la calidad

Diana Carolina Valencia Tello

1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

El Estado colombiano, comprometido con las nuevas exigencias que impone la sociedad actual, y buscando la creación de una nueva cultura de la calidad y de compromiso en el servicio público en las entidades estatales, ordenó la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad para las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional, mediante la aprobación de la Ley 872 de 2003.

Dentro de los debates surtidos en el seno del Congreso de la República, esta iniciativa tuvo origen en dos proyectos, un primer proyecto el 03 del 2002, del Senado, el cual buscaba adoptar el sistema internacional de calidad ISO 9000 y el 27 de 2002, cuya finalidad era la implementación de un sistema de gestión de la calidad y la efectividad en las entidades del orden nacional.

En la Gaceta del Congreso 107, del 11 de marzo de 2003, se plasmó el debate llevado a cabo, en los siguientes términos:

“El proyecto de Ley 03 (...) propone que se adopte el sistema de gestión de la calidad ISO 9000 en las entidades estatales en todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y establecimientos públicos descentralizados con un plazo de tres años para obtener la respectiva certificación.

El proyecto (...) es el número 27 y propone también implementar un sistema de gestión en la calidad en las entidades del orden nacional, con funciones de administración pública, sin embargo no lo refiere a la norma ISO 9000, sino que describe las características del sistema, los agentes obligados, los requisitos y pasos para implementarlo y la existencia de una certificación de la calidad que no la limita a ISO 9000, aunque la incluye implícitamente en las certificaciones “ (Gaceta del Congreso 107, de 11 de marzo de 2003, pag 22)

En el mismo debate en el Congreso de la República, la senadora ponente llama la atención sobre la necesidad de implementar un sistema de gestión de la calidad en el Estado Colombiano, atendiendo a las fallas detectadas en muchas de las entidades estatales, en donde: “(...) hay una cultura de indiferencia de los funcionarios frente a la satisfacción de los usuarios, ya que se asume que la gente siempre va a demandar los servicios estatales, entonces no importa para nada la calidad. Todos conocemos las quejas de la lentitud de la administración pública, la pésima atención y otras fallas de calidad en el sector público.”

Posteriormente, en Gaceta 444 del 28 de agosto de 2003, se definen conceptos tales como calidad, gestión de la calidad y sistema de calidad, en los siguientes términos:

“La calidad se entiende como el cumplimiento de estándares que aseguren la satisfacción de las necesidades y expectativas del destinatario o usuario del servicio. También puede ser el resultante de total de las características del servicio por medio de los cuales este satisface las expectativas del cliente.

La gestión de la calidad se refiere a la manera de mejorar constantemente el desempeño y rendimiento en los niveles funcionales de una organización, al utilizar todo el recurso humano y capital disponible. Para estos logros se requiere de una cultura organizacional en cada una de las entidades del Estado, así mismo debemos crear conciencia en nuestros funcionarios públicos, el sentimiento de transparencia, responsabilidad y compromiso por la entidad donde labora y el trabajo que desempeña.

De manera más concreta un sistema de gestión en la calidad se define como una estructura funcional de trabajo aceptada en toda la entidad. Está documentada (descrita en forma escrita) mediante procedimientos integrados técnicos y administrativos que resulten eficaces para guiar las acciones coordinadas de personas, recursos e información de la entidad, tales acciones deben desarrollarse en la mejor forma para asegurar la satisfacción del usuario.

La gestión de la calidad debe entenderse como un proceso controlable y no como un suceso aleatorio; debe realizarse por todos los miembros de una organización o entidad y definirse una estructura funcional de trabajo que los involucre con el propósito de asegurar la calidad.

Es hora de imponer a las entidades públicas, el cumplimiento de **requisitos** que las encaminen a crear una nueva cultura de la calidad y de compromiso en el servicio público; es hoy un factor determinante de su eficiencia, de su eficacia o real logro de metas, del impacto que produce su gestión.”

Con base en las anteriores consideraciones, el Congreso de la República, expidió la Ley 872 de 2003, la cual no ordena la adopción de la norma ISO 9000, sino que establece una serie de características y requisitos mínimos que debe tener la norma técnica de gestión en la calidad del Estado, y ordena al Gobierno Nacional la expedición de una norma técnica de calidad en la gestión pública, (dentro de los 12 meses siguientes) en la que podrá tener en cuenta las normas técnicas internacionales existentes sobre la materia.

Esto responde, tal como lo manifiesta Fernando Grillo Rubiano, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) “a la transformación en la forma de gerenciar las instituciones estatales la cual constituye un rompimiento al paradigma que impedía la legitimidad y efectividad de la acción del Estado. Particularmente el tema de la gestión de la calidad le brinda a las instituciones estatales la oportunidad de dinamizar las buenas prácticas de administración que redundarán en la eficacia y la eficiencia, pilares constitutivos de la legitimidad y efectividad de una organización del Estado...”

2. PROCESO DE CREACIÓN DE LA NTCGP 1000:2005.

2.1 GENERALIDADES

Para comenzar a exponer el proceso de creación de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, se hace necesario definir que es una norma técnica y cuales son las implicaciones jurídicas de esta.

La definición de una Norma Técnica se encuentra contenida en el Decreto 2269 de 1993, el cual establece: “ es un documento establecido por **consenso y aprobado por un organismo reconocido**, que suministra para uso común y repetido, reglas, directrices y características para las actividades o sus resultados, encaminados al logro del grado óptimo de orden en un contexto dado”.

Teniendo en cuenta que para la expedición de una norma técnica es necesario que el documento sea establecido en consenso y aprobado por un organismo reconocido, el Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, contrató la Secretaría Técnica para la elaboración de la norma con el ICONTEC.

Por su parte, el ICONTEC, es el Organismo Nacional de Normalización en Colombia, con base en lo indicado en el decreto 2746 de 1984, ratificado por el decreto 2269 de 1993. Asimismo, es representante por Colombia ante la ISO (International Organization for Standardization) y miembro de la IEC (International Electrotechnical Commission).

Enmarcado en este contexto el Dr. Grillo destaca la importancia de esta norma como guía de acción organizacional cuando expone: “...la existencia de una norma técnica de calidad para el sector público, implica adoptar los instrumentos gerenciales para que, de una manera planificada y organizada, cada entidad obtenga resultados previstos y demuestre capacidad de reacción frente a los imprevistos o riesgos de sus procesos. Por tal razón, la gestión de la calidad necesita de instrumentos orientadores llamados “ normas técnicas” y sobre las cuales se establece el sistema de gestión de la calidad de la organización.” (Gestión de la Calidad en el Sector Público: 2005)

Fue así como se constituyó un grupo inicial de trabajo conformado por funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública y del ICONTEC, que se encargó de elaborar un documento anteproyecto, de la norma técnica de calidad en la gestión pública, el cual fue enviado a las diferentes entidades del orden nacional, quienes posteriormente retroalimentaron el contenido de la norma técnica, mediante observaciones y comentarios que fueron recogidos en cada una de las actas de reuniones que se realizaron a lo largo de los 8 meses que duró la elaboración de la norma, cumpliéndose así el requisito de consulta pública.

2.2 DETALLES DEL PROCESO.

En Ayuda de memoria 01, del 18 de marzo de 2004, del Grupo de Trabajo para la elaboración del Proyecto de Norma Técnica sobre Gestión de la Calidad en la Gestión Pública, se acordó la elaboración de una norma, la cual fue enviada directamente a consulta pública.

El ICONTEC, al ser un organismo reconocido nacional e internacionalmente por su

experiencia en el tema de calidad, presentó un borrador de norma, el cual sirvió como marco inicial para la elaboración de la misma.

La consulta pública se realizó en aproximadamente 213 entidades estatales, quienes tuvieron los meses de marzo a julio para el análisis de la norma, y el envío de los comentarios respectivos.

Uno de los comentarios más repetidos fue el de: “Adoptar la norma ISO 9000:2000 como norma oficial para la implementación de los Sistemas de Gestión de Calidad, en las entidades del estado y prescindir del proyecto de Norma Técnica que se encuentra en estudio.”

La justificación presentada por las entidades para solicitar este cambio, se debió a que los requisitos definidos en la norma ISO 9000:2000, son genéricos y aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo tamaño, o producto suministrado. Adicionalmente, consideran que el reconocimiento mundial que tiene ISO 9000:2000, ayuda a que las entidades que implementen esta norma sean igualmente reconocidas por su transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios.

Frente a la anterior solicitud, el Comité consideró que no era procedente referenciar directamente la norma ISO 9000:2000, dado que esa no había sido la voluntad del legislador, lo cual se evidencia en la lectura del artículo 6º de la Ley 872 de 2003, al establecer que la norma técnica de calidad en la gestión pública, “...podrá tener en cuenta las normas técnicas internacionales existentes sobre la materia”, más en ningún momento señala la Ley que el decreto reglamentario pueda adoptar directamente la norma ISO 9000:2000.

Adicionalmente, el Comité consideró que la norma debía ajustarse a las necesidades específicas del sector, con el fin de que el sistema de gestión de la calidad se articulara con el sistema de control interno, el cual también es obligatorio para las entidades estatales; y finalmente, se argumentó que no era conveniente que una reglamentación nacional hiciera referencia a una norma cuyas modificaciones están sujetas a cambios por parte de una entidad externa como lo es la ISO. (Acta 02 del 27 de Julio de 2004: Comité Técnico para la elaboración del proyecto de norma técnica sobre gestión de la calidad en la gestión pública.)

De esta forma, luego de 11 reuniones del Comité Técnico para la elaboración del proyecto de norma técnica sobre gestión de la calidad en la gestión pública, el 4 de Octubre de 2004 se aprobó la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, y posteriormente el 9 de diciembre de 2004, el Presidente de la República expidió el Decreto 4110, el cual adopta la NTCGP 1000:2004.

3. EL SISTEMA DE GESTIÓN EN LA CALIDAD Y EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

La Ley 872 de 2003, define el sistema de gestión de la calidad en su artículo 1º como una **herramienta de gestión sistemática y transparente** la cual debe permitir el dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades, la cual se debe enmarcar en los planes estratégico y de desarrollo de las entidades.

Por su parte, la Ley 87 de 1993, define el sistema de control interno como:

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

Las anteriores definiciones evidencian la complementariedad existente entre el sistema de gestión de la calidad y el sistema de control interno, ya que estos dos sistemas son herramientas de gestión que tiene como propósito fundamental orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines estatales, mediante la evaluación y verificación del desempeño institucional.

Frente a lo anterior, es importante resaltar que tanto el sistema de gestión de la calidad, como el sistema de control interno, no son píldoras mágicas que vayan a conjurar todas las deficiencias institucionales existentes en las entidades estatales, sino por el contrario, son herramientas que siendo bien implementadas y utilizadas, pueden generar cambios positivos en todos los niveles de la entidad y mayor control y seguimiento por parte de la dirección.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado en Oficio 777 del 25 de noviembre de 2004 conceptuó:

“En términos generales, el sistema de control interno como herramienta gerencial, al igual que el sistema de gestión de la calidad tienden a garantizar la eficacia, la eficiencia y la economía en todas las funciones y actividades estatales; en consecuencia, la sinergia entre estos dos sistemas es evidente, al punto que el legislador considera al segundo como complementario del primero, y establece la posibilidad jurídica para su integración, tal como lo señala el artículo 3º de la Ley 872 de 2003.

(...)

En este sentido, para la Sala es perfectamente viable la integración de los sistemas de gestión de la calidad y de control interno, siempre y cuando, cada uno conserve su finalidad y cumpla con sus funciones dentro de la organización; por lo tanto, las unidades u oficinas de coordinación de control interno podrían coordinar la implementación del sistema de gestión de la calidad en cada entidad.”

La integración entre ambos sistemas, se evidencia más aún en el anexo C de la NTCGP 1000:2004, y en el Anexo A del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, los cuales ilustran la correspondencia existente entre el Sistema de Gestión de la Calidad, el Sistema de Control Interno y el Sistema de Desarrollo Administrativo, haciendo en ambos la aclaración que las correspondencias presentadas son de carácter genérico y, por lo tanto, es posible que algunas no se hayan identificado.

De igual forma, en el numeral 1.3 de la NTCGP 1000:2004, claramente se establece que:

“Este sistema es complementario con los sistemas de control interno y desarrollo

administrativo.

Es posible, para una entidad, adaptar su(s) sistema(s) de gestión de la calidad existente(s) para que cumpla con los requisitos de esta norma.

El sistema de gestión de la calidad debe entenderse como una herramienta que comparte algunos elementos con otros sistemas. Por lo tanto, es posible que la implementación de algunos de los requisitos de esta norma permita el cumplimiento, total o parcial, de requisitos de otros sistemas. En la implementación del sistema de gestión de la calidad se debe tener cuidado especial en la identificación de estos elementos comunes, para evitar que se dupliquen esfuerzos.

Específicamente, para el caso de los sistemas de control interno y de desarrollo administrativo algunos elementos de convergencia, se han identificado en el Anexo C de esta norma.”

Al respecto, el Dr. Fernando Grillo, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública comenta:

“La Constitución Política consagra que Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo cuyos fines esenciales, son entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten; atendiendo ese direccionamiento constitucional se concibe al Estado comunitario formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad.

Así como hay complementariedad entre el sistema de gestión de la calidad y el sistema de control interno, el concepto de estado comunitario y gestión de la calidad muestran una afinidad extrema: ambos propician el abandono por parte de la administración en del tradicional enfoque imperativo y unilateral en la toma de decisiones que afectan a la comunidad, abriendo espacios de participación y recepción de las necesidades y expectativas sociales bajo otra perspectiva: el ciudadano constituye la unidad de referencia del servicio público y la comunidad debe ser más protagonista en la definición de la acción estatal.” (Gestión de la Calidad en el Sector Público)

Efectivamente, una de las bondades más importantes que tiene la “Gestión de la Calidad en el Sector Público”, es que hace imperativo para las entidades prestar más atención hacia dirigir su servicio a satisfacer las necesidades de los clientes, y en este orden de ideas, los gerentes públicos, deben tomar sus decisiones con base en las necesidades y expectativas de sus clientes y no con base en creencias propias sobre la forma de prestar el servicio.

Por su parte, el sistema de control procura que las actividades operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realice de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos. –art. 1º- Ley 87 de 1993.

Es así como los sistemas se complementan de manera natural, al tener los dos por finalidad lograr que la entidad pública cumpla con la misión por la cual ha sido creada mediante el fortalecimiento institucional (control interno) y la legitimidad de la entidad ante la sociedad (gestión de la calidad).

No obstante lo anterior, es evidente que la implementación real de este tipo de sistemas, requiere de una amplia participación de la comunidad – cliente y en consecuencia de mayor interacción entre la entidad y la comunidad, razón por la cual todas las entidades estatales deben fortalecer Los canales de comunicación y participación.

Es de pronto en este punto, en donde se encuentra la mayor diferencia entre el sistema de gestión de la calidad en el sector público y el sector privado, dado que en este último, siempre ha existido una consciencia intrínseca en todas las actividades que realiza una compañía, en satisfacer al cliente, debido a que en ello se basa la obtención de mayores recursos.

Contrario sensu, en el sector público por regla general no ha existido mayor interés en satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes, debido precisamente a que la apropiación de los recursos se realiza de manera directa del tesoro público y no varía de manera alguna por causa de la insatisfacción de los clientes – ciudadanos.

De esta forma, en la medida en que las entidades estatales comiencen a desarrollar una consciencia de “Organización enfocada hacia el cliente”; las entidades lograrán mayor aceptación, credibilidad y legitimidad frente a la comunidad y en consecuencia, la idea de Estado Comunitario se institucionalizará de manera más profunda dentro de la sociedad Colombiana.

4. PRINCIPIOS DE LA NORMA TÉCNICA DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

En el numeral 1.2 de la NTCGP 1000:2004, se enuncian los principios del sistema de gestión de la calidad, los cuales se enunciaron con el fin de ser utilizados por la alta dirección, para conducir a la entidad hacia una mejora en su desempeño. Aún así, la norma aclara que los principios de la calidad se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales de la función pública.

Estos principios son los siguientes:

- a) Enfoque hacia el cliente: la razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por lo tanto, es fundamental que las entidades comprendan cuales son las necesidades actuales y futuras de los clientes, que cumpla con sus requisitos y que se esfuercen por exceder sus expectativas.
- b) Liderazgo: desarrollar una conciencia hacia la calidad implica que la alta dirección de cada entidad es capaz de lograr la unidad de propósito dentro de ésta, generando y manteniendo un ambiente interno favorable, en el cual los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas puedan llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la entidad.

- c) Participación activa de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas: es el compromiso de los servidores públicos y/o de los particulares que ejercen funciones públicas, en todos los niveles, que permite el logro de los objetivos de la entidad.
- d) Enfoque basado en los procesos: En las entidades existe una red de procesos, la cual al trabajar articuladamente, permite generar valor. Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
- e) Enfoque del sistema para la gestión: el hecho de identificar, entender, mantener, mejorar y, en general, gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades en el logro de sus objetivos.
- f) Mejora continua: siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad.
- g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: en todos los niveles de la entidad las decisiones eficaces, se basan en el análisis de los datos y la información, y no simplemente en la intuición.
- h) Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios: las entidades y sus proveedores son interdependientes; una relación beneficiosa, basada en el equilibrio contractual aumenta la capacidad de ambos para crear valor.
- i) Coordinación, cooperación y articulación: el trabajo en equipo, en y entre entidades es importante para el desarrollo de relaciones que beneficien a sus clientes y que permitan emplear de una manera racional los recursos disponibles.
- j) Transparencia: La gestión de los procesos se fundamenta en las actuaciones y las decisiones claras; por lo tanto, es importante que las entidades garanticen el acceso a la información pertinente de sus procesos facilitando el control social.

La mayoría de los anteriores principios, son los mismos establecidos en la Norma Técnica de Calidad ISO, a excepción de 2 de ellos, el de Coordinación, Cooperación y Articulación, y el principio de Transparencia, los cuales se introdujeron de manera especial a la norma técnica de calidad en el sector público.

El Principio de Coordinación, Cooperación y Articulación, se encuentra enunciado en la Ley 489 de 1998, la cual en su artículo 6º establece que las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En razón a ello, las entidades deben prestar colaboración a las demás para facilitar el ejercicio de sus funciones y abstenerse de impedir o estorbar en su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Con relación a la Transparencia, es evidente que en el sector privado, muchos de los procesos y actividades hacen parte del “Know How” el cual no tiene porque ser difundido o publicado por la compañía, en razón a que esto sería visto como competencia desleal. Por el contrario, en el sector público, las entidades tienen la obligación legal de dar publicidad a todas sus actividades con base en el derecho a la información que garantiza el control social por parte de la comunidad.

5. APLICACIÓN DE LA LEY 872 DE 2003.

El artículo 2º de la Ley 872 de 2003 establece:

“ARTÍCULO 2o. ENTIDADES Y AGENTES OBLIGADOS. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado.”

Del anterior artículo se infiere que la Ley es aplicable a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, dejando la competencia a los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales para poder determinar en forma autónoma los entes que deberán adoptar el sistema de gestión de la calidad de forma obligatoria en las entidades del orden territorial.

Por otra parte, el artículo 2 al referirse a las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado, no realiza ninguna distinción entre si ellas son del nivel nacional o territorial, razón por la cual se concluye que la ley les es aplicable indistintamente del orden al que pertenezcan.

La razón para que el constituyente no realice distinción alguna en materia de entidades del orden nacional o territorial, tal y como consta en Gaceta del Congreso N° 107 del 11 de marzo de 2003, es que todas ellas son de gran impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, razón por la cual la implementación del sistema de gestión de la calidad es de suma importancia.

Finalmente, con relación a la expresión: “...y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado en Oficio 777 del 25 de noviembre de 2004 conceptuó:

“ (...) aunque el concepto de función administrativa es común a la rama ejecutiva, no es exclusiva de ésta, pues en los órganos del Estado también es necesario adelantar

actividades administrativas para el debido cumplimiento de los fines de la entidad, como por ejemplo el nombramiento de funcionarios y la ejecución presupuestal.

De lo anterior puede concluirse que las funciones administrativas que desarrollan las otras ramas del poder público se refieren básicamente a las actividades de ejecución inherentes al cumplimiento de los fines de la entidad. En este sentido se entiende por **“gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del poder público del orden nacional”**, aquella que sirve de apoyo a una adecuada prestación de la función jurisdiccional y legislativa, y que será objeto de evaluación para medir el desempeño institucional en términos de calidad en la gestión.

Resulta importante destacar que este sistema tiene un enfoque basado no solo en procesos que se surten al interior de cada entidad, sino **“en expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente”** –art. 1º - pues, su finalidad es la de **“garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios”** – art. 3º- que en el caso de la rama jurisdiccional es la efectividad de los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y en la ley **“con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional”** (art. 1º., Ley 270/96)“

En este orden de ideas, puede entenderse que las funciones administrativas son los procesos estratégicos de apoyo a la actividad jurisdiccional y legislativa, conforme el anterior pronunciamiento de la Sala de Consulta del Consejo de Estado.

6. CONCLUSIONES.

- 6.1 El sistema de gestión en la calidad y el sistema de control interno, son dos herramientas complementarias que ayudan al fortalecimiento de la entidad y a la legitimidad de la misma frente a la comunidad. Los dos sistemas ayudan de manera directa al cumplimiento de la misión.
- 6.2 Las entidades obligadas a implementar los dos sistemas, deben identificar los elementos que ya existan en los demás sistemas, para evitar de esta forma la duplicidad de funciones.
- 6.3 El sistema de gestión en la calidad ayuda a que las entidades públicas se interesen en la política de satisfacción al cliente y mejoramiento continuo del servicio, lo cual se espera, genere mayor credibilidad y legitimidad del Estado en la comunidad.
- 6.4. Es posible que tanto el sistema de control interno como el sistema de gestión de la calidad se implementen y evalúen paralelamente, teniendo siempre en cuenta las diferentes finalidades y requisitos que a cada uno lo hace diferente.
- 6.5. La participación de la comunidad es un elemento base dentro del desarrollo de estos sistemas, especialmente en el control que se realice sobre el cumplimiento de los parámetros establecidos en cada uno de los sistemas.

7. CASO EXITOSO: “IDEA” UNA BUENA IDEA.

El proceso de fortalecimiento institucional adelantado por el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- comenzó en el año 2001 y a la fecha los frutos del arduo trabajo adelantado por todo el equipo de servidores, saltan a la vista.

Para la presentación del presente caso exitoso, primero se expondrá que es IDEA, como inició el proceso dentro de la entidad para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad y el Sistema de Control Interno, para luego exponer de manera sucinta el proceso que se ha venido implementando desde hace 4 años y medio.

El IDEA, es un establecimiento público de carácter departamental, descentralizado de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, el cual fue creado en agosto de 1964, con el propósito principal de cooperar con el fomento económico cultural y social, mediante la prestación de servicios de crédito y garantía y otros, en favor de obras de servicio público que se adelanten inicialmente en el territorio Antioqueño y desde hace aproximadamente 2 años, en otros departamentos del país, con preferencia en las obras de índole Regional, las de interés común de varios municipios y las de carácter municipal, tales como mega-proyectos de índole regional Túnel de Occidente, Doble Calzada Bello Atillo, Conexión vial Aburra – Oriente, entre otras, o las de índole municipal como vías, acueductos multiveredales, educación, salud, etc.

Con el liderazgo del fallecido señor Gobernador Guillermo Gaviria Correa las entidades departamentales comenzaron a utilizar la Estructura del Plan Estratégico Situacional como herramienta de gestión para planear las metas y actividades que debían desarrollarse a lo largo de su mandato y de las cuales quería que fuesen entidades: “transparentes, eficientes y eficaces al servicio de la gente”.

Una de las entidades que de manera más rápida entendió y adoptó el mensaje del Gobernador fue el IDEA, bajo el liderazgo del Dr. Eugenio Prieto Soto, quien desde esta época comenzó a trabajar en el fortalecimiento institucional mediante la implementación del plan estratégico situacional acorde con la política del gobierno departamental y se propuso transformar la cultura organizacional en la búsqueda de un enfoque de mejoramiento continuo con la implementación de un sistema de gestión de la calidad.

Según Carlos Matus, dentro del proceso de planeación, es indispensable que el gobernante real, sea un conductor de situaciones, dado que: “(...) Ni controla todo ni es un mero espectador sujeto a los vaivenes del azar. En realidad, participa de un juego en donde tiene peso, pero donde otros también juegan. El balance entre las variables que el dirige y controla y las que no controla define su gobernabilidad sobre el objeto del plan. La gobernabilidad del hombre sobre la realidad indica, justamente, hacia cual de ambos extremos teóricos se aproxima su situación. El gobernante puede decidir sobre las variantes que controla, pero muchas veces no puede asegurar resultados, porque ellos dependen de una parte del mundo que no controla.” (PES:MATUS:1993)

Teniendo en cuenta lo anterior, el IDEA conformó un grupo de trabajo interdisciplinario compuesto por los directivos de la entidad y por un representante de cada una de las áreas del instituto, quienes dieron respuesta a preguntas tales como:

- ¿Cuál es el Macro-problema de la Institución?
- ¿Cuáles son los síntomas del problema?
- ¿Cuáles son los nudos críticos de los problemas?
- ¿Que depende de la entidad y que depende de agentes externos?
- ¿Cuáles son la acciones a seguir para lograr superar los problemas identificados?
- ¿Cuáles son las variables descriptoras de los problemas?
- ¿Cuáles son las acciones requeridas para atacar los nudos críticos e impactar el Macroproblema?

Entre muchas otras.

Es así como bajo el liderazgo del cuerpo directivo de la entidad, todos los funcionarios públicos participaron en la construcción colectiva de la misión y la visión que se tenía sobre el IDEA, mediante una campaña titulada: “Sueños y Pesadillas”, analizando debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de lo que se había hecho en el pasado, contrastando con las circunstancias del entorno actual y de las posibilidades futuras del mercado para este tipo de instituciones vaciando todo este trabajo a la metodología de la planeación estratégica situacional.

Teniendo en cuenta las recomendaciones que salieron de estas jornadas de trabajo, la alta dirección consideró importante implementar el sistema de gestión de la calidad dentro de la institución, con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de su objeto social. Se destaca como una decisión importante haberle entregado a la Sub-Gerencia de Control Interno la responsabilidad de liderar la implementación del sistema de gestión de la calidad, adelantándose en 3 años a la expedición de la norma NTCGP 1000:2004 adoptada por el Decreto 4110 de 2004 conforme la Ley 872 de 2003.

Así mismo, el compromiso de los servidores públicos se fortaleció desde el pacto ético institucional y la adopción de los valores corporativos que han servido de referente a lo largo de todo el proceso de implementación del sistema de gestión de la calidad. Como valores corporativos, se concertaron los siguientes: Servicio, Trabajo, Nosotros, Creatividad, Calidad, Visión, Coraje, Liderazgo, Compromiso y Excelencia.

Para lograr lo anterior, fue necesario sensibilizar y capacitar a todos los funcionarios sobre la importancia de trabajar en equipo mediante procesos, y en la actualidad cerca del 50% de los funcionarios están certificados como auditores líderes de calidad.

En la implementación de la primera etapa, el grupo de trabajo identificó aproximadamente 200 procesos, los cuales luego de realizar un trabajo de depuración fueron agrupados en 15 macroprocesos, 51 procesos y 39 documentos, para un total de 106 procesos.

Se establecieron los responsables para cada actividad, con el fin de que funcionara el ciclo P-H-V-A, es decir, Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, identificando además los riesgos asociados a cada proceso y realizando el levantamiento de la documentación en cada uno de ellos, con sus respectivos soportes físicos y electrónicos, los cuales en la primera etapa se archivaron en el programa “out-look” de la entidad, pero posteriormente se construyó un sistema software adaptado a las necesidades institucionales, “DATAISO” el cual actualmente se encuentra en funcionamiento, y permite el mejoramiento continuo del sistema de gestión

de la calidad. Además se implementó otro software, "DOCUMENT", para una comunicación permanente, efectiva y veraz entre todos los servidores públicos de la institución.

Es importante resaltar que durante este proceso, el IDEA interesado en la satisfacción de los clientes internos y externos de la entidad, no solamente se preocupó por presentar resultados a la comunidad, sino que paralelamente trabajó en el fortalecimiento de las competencias de sus funcionarios, por haberse detectado en la medición de clima organizacional un bajo nivel de satisfacción en el cliente interno.

De esta forma un grupo interdisciplinario con la asesoría externa, conformado exclusivamente para el desarrollo de las competencias, identificó la existencia de 64 posibles competencias y habilidades necesarias para el desarrollo de la misión institucional.

Con base en estas, se realizaron diferentes encuestas a los funcionarios y jefes de dependencia quienes participaron activamente en la delimitación de las competencias, identificando de esta forma 7 competencias corporativas, 17 funcionales y de conocimientos técnicos aplicables para desempeñar los diferentes cargos establecidos en la planta de personal, sin perjuicio de lo ya establecido en los manuales de funciones y requisitos que rigen al IDEA.

Dentro de este proceso, el éxito radicó no solo en el compromiso de la alta dirección, sino además en que a medida que se avanzaba en las encuestas y la tabulación de datos, a los empleados se les informaba del avance del proceso y de las acciones que procedían, lo cual permitió una participación activa en todo momento en la implementación de las competencias.

Es así como el IDEA, gracias a la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad, liderado por la Sub-Gerencia de Control Interno, se fortalece el Sistema de Control Interno en todos sus elementos, teniendo en cuenta que la cultura del autocontrol, autogestión y autoevaluación se trabajó con todos los funcionarios en las diferentes etapas de implementación.

Como resultado de todo este esfuerzo, actualmente el IDEA cuenta con:

- Identificación de los procesos misionales, estratégicos y de apoyo,
- Un sistema de medición de gestión a través de un software que integra los modelos del plan estratégico situacional, sistema de control interno, sistema de gestión de la calidad, bajo la metodología del Balanced Scorecard, en un "Tablero Integral de Mando y Control de Gestión y Resultados."
- Un grupo de trabajo identificado por competencias, habilidades y responsabilidades de cada uno de sus participantes
- Una planeación organizacional con la metodología plan estratégico situacional, que permite la identificación del macro-problema, nudos críticos y vectores descriptores,
- Una entidad con un excedente aproximado de 6.000 millones en el año 2001, el cual pasó a un promedio de 15.000 millones año en los últimos 4 años, con tendencia al crecimiento,
- De unas captaciones que nunca habían superado los 100.000 millones de pesos a 350.000 millones de pesos,

- De una cartera cercana a los 300.000 millones de pesos y un portafolio de inversiones que se recibió en 25.000 millones a 250.000 millones de pesos. Adicionalmente, las cifras muestran como se controlaron los costos y los gastos de funcionamiento sin perder la naturaleza jurídica de la entidad con créditos blandos y redistributivos a los municipios con presupuestos más bajos, siempre con tasas de interés inferiores a la tasa de la banca comercial y, con un concepto de desarrollo que va más allá de lo económico acompañando importantes procesos sociales y culturales.
- Una cartera vencida menor del 1%
- Finalmente, se debe resaltar que actualmente el IDEA es reconocido dentro de la comunidad nacional, departamental y regional como un modelo de ejemplo dentro de las entidades públicas y como un factor de desarrollo para la región, lo cual se demuestra con los premios que le han sido otorgados tales como:
 - **Cruz de Boyacá, Presidencia de la República**
 - **Orden de la Democracia del Congreso de la República**
 - **Orquídea de Oro del Concejo de Medellín**
 - **Orden Juan del Corral del Concejo de Medellín**
 - **Mención especial en el Premio Nacional de Alta Gerencia de la Función Pública**

BIBLIOGRAFIA.

Departamento Administrativo de la Función Pública (1997), “*Control Interno. Herramienta Institucional*”.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2002), “*Guía para el Diseño de un sistema de evaluación y control de gestión*”

MATUS, Carlos, “El Plan como Apuesta” Revista PES, abril 1993. Pag 9.

Estatutos IDEA Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Decreto 1387 del 15 de junio de 2000.

USAID – CASALS & ASOCIATES Inc.(2004),”*Modelo de Control Interno para entidades del Estado – Versión I.*”

ICONTEC (2004),” *Gestión de la calidad en el sector público*”.

Ley 872 de 2003

Ley 87 de 1993.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado en Oficio 777 del 25 de noviembre de 2004

Ayuda de Memoria 01 del Grupo de trabajo para la elaboración del proyecto de Norma Técnica sobre Gestión de Calidad en la Gestión Pública, Bogotá, Marzo 19 de 2004.

Acta 02 del Comité Técnico para la elaboración del proyecto de Norma Técnica sobre Gestión de Calidad en la Gestión Pública, Bogotá, Julio 27 de 2004.

Gaceta del Congreso N° 107 del 11 de marzo de 2003

Gaceta del Congreso 444 del 28 de agosto de 2003

Gaceta del Congreso 545 del 21 de Octubre de 2003

Gaceta del Congreso 06 del 27 de enero de 2004.

Gaceta del Congreso 335 del 8 de junio de 2005.

RESEÑA BIOGRÁFICA.

DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO. Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, abogada del Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario con Especialización en Derecho Administrativo. Profesora Titular de Derecho Laboral Administrativo en el Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario. Participó activamente en la elaboración de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, así como del Decreto reglamentario 4110 de 2004. Participo activamente en la elaboración del Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005. Carrera 6 No 12-62 Bogotá Colombia, América del Sur, Teléfono (571) 3344080 Ext. 149/182, dvalencia@dafp.gov.co