

CONTROL DE LA GESTION Y LA AUDITORIA DE GESTION PARA UNA MAYOR EFICIENCIA GERENCIAL

PASCUAL CHAVEZ ACKERMAN
E-Mail: d20007@unmsm.edu.pe

Dentro del contexto de la evaluación del Control de la Gestión a través de la auditoría, se llega a un conjunto de recomendaciones para el mejoramiento continuo.

I. ¿QUE ES “CONTROL DE GESTION” ?

En mi opinión la frase “Control de Gestión” que es tan de moda actualmente es una de las frases mal utilizadas en la administración pública. Los pronunciamientos y la literatura emplean la frase “Control de Gestión” como si fuera la gran solución a todos los problemas de los gobiernos, y especialmente de las empresas públicas. “Control”, se pretende, es la pólvora mágica que cambiará el plomo de la burocracia inoperante en el oro de la gestión eficiente. Si solamente podemos lograr el “Control de la Gestión”, como a veces está descrito, seguramente sería posible lograr equilibrio entre los ingresos y los gastos, producir más a menor costo y hasta liquidar la deuda externa. Pero la triste verdad es que esta frase, al igual a otras pasadas y presentes solamente se ha convertido en unas palabras de “zumbido”, populares y de gran moda, pero vacías de significado... y a fin de cuentas un gran engaño.

Sin definirla claramente, la frase “Control de Gestión” es tan vaga que puede ser utilizada para decir casi cualquier cosa y suena muy bien. Como muchos de los ciudadanos consideran la administración del estado permanentemente “fuera de control”, lograr controlarla constituye un

sueño lindo. Asimismo, es muy atractivo al expositor y al escritor utilizar dicha frase en múltiples oportunidades sin preocuparse mucho en definir claramente lo que quiere comunicar.

Veamos que dice el Diccionario de la Lengua Española. “Control” tiene dos posibles significativos vinculados, pero muy diferentes: (1) Inspección, fiscalización, intervención; y (2) Dominio, mando, preponderancia. “Gestión” es la acción y efecto de administrar. Asimismo, “control de la gestión” podría significar dos cosas muy diferentes:

- Inspección o fiscalización de la gestión... expresado en términos modernos “auditoría de la gestión”; o
- Dominio o mando de la administración, es decir la dirección de los actos administrativos.

II. MARCO CONCEPTUAL

Los cambios y transformaciones acelerados de los años 90, constituye un fenómeno global que involucra a diferentes tipos de actividades científicas, económicas, sociales y en general, métodos de trabajo especializado como es el caso de la auditoría, como elementos integrantes de la ciencia administrativa, exhibiendo una notoria y

progresiva transformación hacia los nuevos esquemas modernos de gestión antes expuestos.

Por ello, debemos reconocer en principio, que la concepción genética actual identifica al Control de Gestión como la actitud responsable del directivo de la organización del funcionario público del más alto nivel, orientada a la realización cabal de las actividades previstas, unido al cumplimiento de los procedimientos y directivas establecidos, en función de los lineamientos de política institucionales. Es en este sentido que el Control de Gestión se reconoce como parte sustancial del proceso de gerencia, en su calidad de factor inherente a la responsabilidad gerencial. Otro aspecto trascendente se refiere de manera puntual, al Control Interno, entendido como un conjunto de fines y acciones concretas que fortalecen la estructura de una organización y orientan el trabajo de sus diferentes áreas con un sentido armónico a los propósitos y objetivos institucionales.

Ahora bien, en realidad, la idea del Control de Gestión como actitud, difiere mucho del marco conceptual. En tal sentido debe entenderse al Control de Gestión en la acepción del Control Interno Gerencial. Al referirnos a la actitud, estamos mencionando una condición del ser individual, estrictamente personal, perteneciente al campo de la conciencia, es decir al pensamiento del individuo, por ello, su manifestación exterior, al igual que otros actos de la voluntad humana, adopta varias percepciones al interrelacionarse a través de múltiples medios, determinando efectos.

Así, si el Control de Gestión es una actitud, vale decir una condición de la voluntad, su expresión a través del ejercicio de esa voluntad, produce un efecto; en consecuencia, el Control de Gestión es una causa; premisa que permite agudizar nuestras reflexiones en torno al origen del control en la conciencia intelectual; en otras palabras, al interior del individuo que le da sentido y validez a la idea del Autocontrol.

El Control de Gestión, por tanto, no obedece a factores exógenos para coactar la propia conducta, sino que es un motor de la decisión que orienta las acciones del individuo hacia la consecución de sus objetivos y sus metas.

III. CONTROL DE GESTION Y GERENCIA

El campo de acción del Control de Gestión, se enfoca necesariamente en el individuo que se desempeña como directivo de alguna organización, al cual le resulta positivo el concepto del autocontrol, como elemento favorable para cumplir con calidad y eficiencia las responsabilidades asignadas a su ámbito. En ese contexto, el Control de Gestión es inherente a la capacidad directiva, pues permite fijar claramente los objetivos y cumplirlos a cabalidad, en la medida que promueve la participación de los miembros de la organización, delegando funciones cautelando su correspondiente cumplimiento.

El Control de Gestión es a todas luces, un instrumento positivo si los Directivos y Gerentes, los funcionarios públicos y los gobernantes lo aplican correctamente en el desempeño de sus funciones.

El Control de Gestión trasciende a la aparente acepción general del control como elemento de apoyo a la administración; aún cuando muchos administradores consideran que es un estorbo, porque sienten que el control es una imposición exterior, decididas por personajes empeñados en bloquear sus acciones y por tanto, ajeno a su propio estilo gerencial, llegando en el extremo, algunos directivos, a tratar de eliminarlos de su propia cultura de dirección.

Es importante mencionar que la declaración sobre Normas de Auditoría (SAS 55), ahora SAS 78, sobre el Ambiente de Control, señala que es un componente de la estructura de control interno de una entidad determinada "y representa el efecto colectivo de varios factores en establecer, realizar mitiga la efectividad de procedimientos y políticas específicas. Tales factores incluyen la filosofía y estilo de operación de la gerencia". Además de ello, se reconoce que "el ambiente de control, refleja la actitud, conciencia y acciones en general del Consejo Directivo, la Gerencia, los dueños y otros, en relación con la importancia del control y su incidencia en la entidad".

La misma declaración, en su apéndice "A" detalla que: "la filosofía y estilo de operación

gerencial incluye una amplia gama de características tales como, el enfoque gerencial para asumir y vigilar los riesgos empresariales, las actitudes y acciones gerenciales con respecto a la información de metas presupuestales y de otros aspectos financieros y operativos”.

Lo expuesto, constituye una forma de entender y explicar el concepto de la filosofía y estilo de operación de la gerencia como un elemento del ambiente de control en la organización; es en ese contexto, precisamente, que se enmarca el Control de Gestión.

Si los ejecutivos y los gerentes gubernamentales no asumen su función de Control de Gestión, el riesgo institucional o empresarial será muy alto, afectando al país o una corporación privada, de la que seguramente dependen muchos empleados y accionistas.

Resulta pues importante, que todos aquellos profesionales que aspiran a cualquier posición de nivel directivo, especialmente en el contexto gubernamental, deben comprender cabalmente el significado del Control de Gestión como un instrumento positivo de la gerencia, cuyo propósito es promover una visión y entendimiento comunes entre los auditores y administradores respecto al Control Interno Gerencial fundamentalmente, que grafica lo que es un verdadero Control de Gestión.

Asimismo, reafirmar el nuevo concepto de control interno, como el proceso diseñado por una entidad, su dirección o gerencia general, funcionarios y empleados de la misma, con el fin de que su ejecución (conjunta y coordinadamente) proporcione seguridad razonable acerca del cumplimiento de los objetivos de la organización, que se expresa en:

- La efectividad y eficiencia en sus operaciones;
- La confiabilidad y suficiencia de su información, tanto financiera como operativa; y
- El cumplimiento de las leyes, normas y políticas que regulan su funcionamiento.

IV. LA AUDITORIA DE GESTION EN EL PERU

Por los años 70, el señor General Oscar Vargas Prieto fue Contralor General de la

Contraloría del Perú, presidió la representación en el Congreso Mundial de Montreal – Canadá sobre nuevos conceptos de la Auditoría de Gestión.

En los años 70 la Contraloría General de la República, luego de institucionalizarse y adquirir rango constitucional, emprendió la tarea de diseñar Normas Técnicas de Control Interno y Normas Técnicas de Auditoría. Las primeras fueron diseñadas en razón a que los sistemas Administrativos: de personal, contabilidad, tesorería, abastecimiento, racionalización y presupuesto; no contaban con estándares definidos que produjeran un efecto positivo en el fortalecimiento del control interno. De ese modo, los auditores gubernamentales no tenían parámetros para evaluar los resultados de la gestión gubernamental.

El establecimiento de la normativa de los sistemas administrativos, permitió que éstos logran ordenarse progresivamente, a tal punto que varios de los sistemas fueron absorbidos por otras entidades rectoras.

En efecto el trabajo de auditoría gubernamental se vio facilitado, por cuanto los administradores públicos podía y debían ampliar dichas normas técnicas, orientadas a fortalecer los controles internos, vale decir, los controles de gestión.

No obstante, los cambios producidos en el aparato estatal después de la década de los 80, le restaron importancia a la solidez de los acotados controles internos, pues se dejaron de lado las normas técnicas y cada entidad actuó en forma desordenada, independientemente de la existencia de la normativa, que en su caso, fue soslayada.

La crisis económica que aquejó al país, no fue ajena al debilitamiento del Control de Gestión, dando la sensación de una pérdida gradual de valores éticos y morales que precipió un ambiente de control sumamente proclive a deficiencias e irregularidades producto del irrespeto al Control de Gestión, poco menos que intrascendente en esa coyuntura. La falta de cultura sobre el Control de Gestión fue evidente, generando un costo elevado para retomar posteriormente los conceptos positivos que le son inherentes.

La recomposición de la economía a partir de 1990, la reapertura en los mercados internacionales, la reinserción en el ámbito de los entes

financieros internacionales, ha requerido una nueva cultura sobre el Control de Gestión en el sector público. En esos esfuerzos debe estar inmersa la Contraloría General de la República.

V. EXPERIENCIAS ACTUALES

Con el nuevo impulso del Organismo Rector del Sistema Nacional de Control del Perú, se está apoyando a las entidades públicas, principalmente a través de programas de capacitación, dirigidos a gerentes y auditores gubernamentales, orientados a dilucidar los ámbitos de competencia, tanto del Control como de la Auditoría de Gestión, teniendo en cuenta que está perfectamente delimitada la competencia y responsabilidad del gerente o administrador público en el ámbito del Control de Gestión, entendido como la facultad que tiene para ser uso del control previo, concurrente y posterior, dentro del proceso gerencial, que le permite evaluar los resultados y el cumplimiento de metas.

Por su lado, el auditor gubernamental tiene la facultad de llevar a cabo la Auditoría de Gestión, entendida como el examen objetivo, sistemático y profesional que tiene a sugerir mejoras frente a la detección de debilidades precisamente de control interno.

En el Perú, si bien se ha logrado un significativo avance en la conceptualización y práctica del Control y Auditoría de Gestión, respectivamente, aún existen entidades en el sector público, donde resulta confuso el discernimiento entre el Control de Gestión que es inherente a la Gerencia y a la Auditoría de Gestión, que es responsabilidad del auditor gubernamental, sea interno o externo.

En ese sentido, la labor aportante y positiva de la Contraloría General, tiende también a la difusión de estos conceptos aparentemente sinónimos, pero que encierran un gran potencial polémico cuando no están perfectamente delimitados los ámbitos de competencia.

El nuevo enfoque del marco integrado de control interno, presenta una importante alternativa de entendimiento común para las partes involucradas, llámese ministerios, instituciones

públicas, organismos autónomos, municipalidades y otros entes públicos, así como para los titulares, administradores, gerentes y personal de las organizaciones.

En esa línea, es importante el involucramiento de los auditores internos y externos, ya que si bien coadministran, tienen la responsabilidad de evaluar el Control de Gestión como paso previo para llevar a cabo la auditoría gubernamental, en este caso la Auditoría de Gestión.

Es conveniente incrementar el interés de administradores y auditores sobre la utilidad del Control Interno Gerencial y consecuentemente su desarrollo y fortalecimiento; asimismo, concientizar sobre sus responsabilidades y expectativas en materia de control interno a la alta dirección, a la gerencia y a los ejecutivos del ámbito gubernamental, vale decir, Control de Gestión, describiendo la composición del acotado control con base en sus elementos interrelacionados sistemáticamente e integrados al proceso administrativo.

La experiencia de la Contraloría General de la República del Perú, demuestra que la alta dirección y la gerencia gubernamental especialmente, están predisuestas a asumir el rol que les compete en materia de gestión, dentro del marco del proceso de modernización emprendido que implica la necesidad de buscar mecanismos más ágiles y efectivos en procura de brindar bienes y servicios de óptima calidad, de cobertura creciente y sostenida para satisfacer las necesidades de los beneficiarios finales de la acción del Estado, es decir, de la población en general. Para que ello sea posible, es indispensable que los mecanismos administrativos sean igualmente ágiles, oportunos y transparentes, sin soslayar el efectivo Control de Gestión.

Finalmente deslindados los ámbitos de competencia para el ejercicio del Control de Gestión y la Auditoría de Gestión por parte de las gerencias, funcionarios y personal auditor, la tarea inmediata que compete a la Entidad Fiscalizadora Superior del Perú, se orienta a impulsar el perfeccionamiento de la tecnología de la Auditoría de Gestión y ponerla en práctica en el mayor número posible de entidades del sector público, de

manera de alcanzar progresivamente una actitud positiva de los auditados, en función de la Auditoría de Gestión y consecuentemente de las recomendaciones derivadas, posicionándose como metodología especializada que busca contribuir a una óptima gestión en el sector público y no necesariamente buscar culpables o imponer sanciones, como aún se visualiza la labor de auditoría en nuestros países como un sinónimo de la "Santa Inquisición", paradigma que logrará ser desterrado cuando trascienda el sentido positivo y aportante de la Auditoría de Gestión, innovado concepto de ayuda efectiva y oportuna para la gerencia moderna..

VI. DESAFIOS DE LA AUDITORIA

De modo general, podemos identificar dentro de los principales desafíos que se avizoran para la Auditoría de Gestión, el lograr mediante su sentido constructivo y de apoyo, una relación más participativa entre los directivos de las empresas y organismos públicos y privados, a nivel de la Gerencia y Auditoría, que signifiquen una mayor calidad de atención a las necesidades de los clientes, basado en la productividad y eficiencia de las organizaciones.

Las Entidades deben propugnar el acercamiento a la Gerencia, auscultando no sólo la problemática, sino también determinando las causas de las desviaciones, debilidades e irregularidades para alcanzar sugerencias y propuestas efectivas para elevar la gestión institucional.

Auditoría de tiempo real

La Auditoría de Gestión debe mantener un perfil proactivo más que reactivo, innovando de manera permanente para convertirse de una

Auditoría de tiempo histórico, en una Auditoría de tiempo real, es decir, de período corriente, esto es, lo inmediatamente pasado, para responder en mayor medida a los requerimientos y legítimos intereses compartidos por nuestros países, y por ende de los usuarios.

Mediante estas orientaciones la Auditoría Gubernamental estará en condiciones de asumir su nuevo rol y en particular, la Auditoría de Gestión, ampliando los criterios de evaluación de la Gerencia para orientarse hacia un mayor beneficio, superando las limitaciones de la visión tradicional de rentabilidad, recuperación de la inversión y utilidad, contribuyendo de esa manera a que el Estado asuma la respuesta ética que la sociedad merece, exhibiendo mejores niveles de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Considero que de esta forma, la Auditoría de Gestión se constituirá en un soporte sistemático que no sólo explique si la dirección que se ha elegido es consecuente con los fines propuestos, sino que además, permita el cambio de actitud del funcionario público de una acción burocrática rutinaria a un desempeño reflexivo y creativo de sus funciones frente a la evaluación integral de la gestión e impacto generado por el Estado en cada uno de sus rubros específicos de actividad. El siglo que se avecina nos amenaza con la velocidad de su eminente venida, la globalización, empujada por la tecnología de la comunicación electrónica constituye un desafío tremendo. La globalización está cambiando la profesión del contador público a nivel mundial como se deliberó en París – XV Congreso Mundial de Contadores. Considero haber expuesto asuntos de potencial importancia y filosófico de la auditoría obtenida de la experiencia y de otros prestigiosos colegas.