

## UNA APOXIMACIÓN A LA DEFINICIÓN DE GOBERNANZA EN LA PROFESIÓN DE LOS CONTADORES PÚBLICOS

Flor Stella Quiroga Mora<sup>1</sup>



### Introducción

Buscando una aproximación semántica del término “Governance” o “Gobernanza” para luego plantear una propuesta de entendimiento desde el ámbito del gremio profesional contable, se halló un común denominador en la literatura sobre el uso del concepto, pese a que corresponde a una palabra que no es reciente, pues data del siglo XV, utilizada por primera vez por Carlos de Orleáns (1459-1496) para describir el arte de gobernar, sin embargo, la coincidencia es que el término se encuentra en boga actualmente, que ha cobrado gran relevancia y que expresa una tendencia que se está observando cada vez más en el mundo; así mismo que, durante mucho tiempo fue entendida como el sinónimo de “gobernar” indicando meramente el proceso de gobierno en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil; pero con la dinamización actual del término, su significado ha evolucionado hacia un modo de gobernar más abierto donde los actores públicos y privados, participan y colaboran en la formulación y la aplicación de políticas públicas.

### El Concepto Gobernanza

Por primera vez fue empleado el término en el medio académico por Kooiman Jan (1993) para describir cambios en el modelo tradicional de gobernar, para migrar hacia otro, donde los actores sociales influían en las decisiones del gobierno a

través de una red de interacciones, lo cual generaba una mayor colaboración entre los sectores público y privado. La gobernanza entonces, es definida por éste, como el proceso de dirección sociopolítica que incrementa las interacciones de los actores sociales y gubernamentales, debido a la adaptación del gobierno a condiciones de mayor complejidad social, lo que deriva en redes interdependientes de actores con mayor grado de autonomía e influencia en el ciclo de las políticas públicas (Citado por Martínez y Espejo, 2015. P 154)

Argumenta Mayntz (2001) que, el término gobernanza tiene implicaciones normativas, y selectivamente focaliza su atención en resolver problemas relativos al interés común más que a las relaciones de poder, lo que plantea una nueva tendencia de gobernar que denomina “Gobernanza Cooperativa”, es decir, una forma de gobernar más colaborativa entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas. Esta gobernanza cooperativa, incluye algunas formas de autorregulación de la sociedad, pues los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado.

Así mismo indica Mayntz (2006), que, los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza actual, son principalmente las grandes empresas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, entre ellos podemos considerar las organizaciones profesionales, así como las asociaciones de bienestar público más grandes.

De otra parte, es importante mencionar que, pese a que la acepción de gobernanza ha sido tratada como sinónimo de gobierno o de gobernabilidad para muchos autores, se resalta el aporte de diferentes académicos, especialmente Aguilar-Villanueva (2010), quien conceptúa primero que, el término gobierno (government) refiere a la organización que representa al Estado, estructurado con base en poderes generales y

<sup>1</sup> Presidente Nacional del Colegio de Contadores Públicos de Colombia. Revista Líder Absoluto 10ª Edición Agosto 2021 CONPUCOL

leyes para ordenar y dirigir a la sociedad; y segundo que, la gobernabilidad (governability) trata de las capacidades del gobierno para cumplir sus funciones, por lo que centra su interés en cómo dotar al gobierno de las capacidades institucionales, económicas y de legitimidad para guiar a la sociedad. Así que, para éste autor, la gobernanza no solo abarca al gobierno como el actor, y a la gobernabilidad como el proceso de gobernar, sino que va más allá, es decir, abarca los sectores sociales.

Otro escenario en este mismo sentido lo brinda El Banco Mundial (2017), quien desde los años 90 del siglo pasado, ha adoptado la gobernanza al sector gubernamental, relacionándolo con la necesidad de los gobiernos a asociarse más y mejor con los problemas de sus sociedades. Sin embargo, la definición sobre gobernanza, presentada en el Informe sobre desarrollo mundial 2017, dice que, es el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder; indicó que esto implica aprovechar los conocimientos del sector privado, trabajar estrechamente con la sociedad civil y redoblar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Infiere que, de no fortalecer la gobernanza, los objetivos de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida serán inalcanzables.

La anterior definición del Banco Mundial, fue realizada en el marco de un informe sobre políticas donde se analiza cómo la distribución desigual del poder en la sociedad limita la eficacia de las políticas e insta a los países en desarrollo y a los organismos de desarrollo internacionales a repensar el enfoque de gobernanza como una de las claves para superar los desafíos relacionados con la seguridad, el crecimiento y la equidad.

En Colombia, el origen y uso del concepto de gobernanza, en términos de Castro, E (2011), nace en la adopción del lenguaje que el Estado asumió de las organizaciones internacionales, con las que ha mantenido una constante relación, en especial por dependencia crediticia, como elemento instrumental para estas organizaciones, donde se privilegia el uso del concepto de gobernabilidad el cual engloba aspectos centrales de la gobernanza

como la participación ciudadana y la concertación; lo anterior, podría ser una explicación, a la falta de una definición uniforme, y de una reflexión situada sobre las implicaciones políticas y jurídicas de la adopción de este concepto en Colombia.

En consecuencia, aunque se advierta sobre la confusión de los contenidos y significados del concepto, en el país, las políticas han asumido términos como el “buen gobierno”, “gobernabilidad democrática”, “gobernabilidad para el desarrollo” entre otros, para establecer objetivos, estrategias y acciones concretas en lo concerniente a la relación gubernamental con los ciudadanos.

**Para concluir este aspecto**, con todos los insumos anteriores y destacando que frente al término gobernanza no existe un significado unívoco, inferimos que, el término gobernanza tiene que ver con la solución colectiva de problemas, cuya atención se sitúa sobre la regulación del interés público, mediante la formulación de políticas públicas en una interacción entre el Estado y los actores corporativos privados y autónomos, que propendan por construir de forma conjunta conocimiento, identificar oportunidades y movilizar acciones que transformen realidades de país, como el nuestro.

### La Gobernanza de la Profesión



Hemos indicado que, en la gobernanza actual, el Estado y los actores corporativos privados y autónomos, participan y colaboran en la formulación y la aplicación de políticas públicas, bajo una estructura de interacción conjunta. Dentro de los actores corporativos privados inmersos en la gobernanza actual, están principalmente las grandes empresas y

gremios empresariales, los sindicatos, los gremios profesionales y otros tipos de organizaciones de intereses y de bienestar público.

Centraremos nuestra atención en los gremios profesionales, como actores privados de la gobernanza, quienes cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y que les han sido asignadas, explícita o implícitamente por el Estado, lo cual constituye una forma de autorregulación.

Lo anterior implica que, la gobernanza de la profesión es el **reconocimiento** por parte del Estado que la profesión y sus profesionales son una comunidad organizada, respetada y diferenciada funcionalmente para participar y cooperar en la formulación o construcción de políticas públicas. Quiroga, Flor (2021).

Así mismo, bajo los anteriores criterios, en la Gobernanza de la profesión se identifica que los profesionales de una profesión, como la Contaduría Pública, están en la primera línea del interés público, su fuerte relación/interacción/asociación en el contexto socio-económico y las propias especificidades del ejercicio profesional, coloca a la comunidad contable en la práctica de la gobernanza, con un engranaje dinámico del marco legal que será su soporte jurídico y los mecanismos de participación que serán su soporte democrático.

Vale agregar que, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-645 de 2002, ha declarado que la Contaduría Pública involucra un riesgo social significativo debido a su trascendencia e impacto en el interés general, en especial cuando se trata de dar fe de la veracidad de ciertos hechos. Por tal razón, el legislador la ha catalogado como una profesión y la ha regulado con especial rigor en relación con las funciones y las responsabilidades atribuidas.

**Concluimos** entonces que, lo anteriormente expresado, conecta con el concepto de gobernanza de la profesión cuando hace hincapié en sus estructuras frente a la atención del Estado sobre la regulación del interés público, ya sea que se trate del cumplimiento de funciones públicas, del seguimiento de objetivos políticos definidos democráticamente o de la solución de problemas considerados colectivos, lo cual implica, para las partes, acciones conjuntas con objetivos comunes.



### El Gremio de los Contadores en la Gobernanza Profesional

Articulando los conceptos que hasta el momento hemos recopilado, inferimos que, el Gremio Profesional hace referencia al concepto de gobierno (government), es decir, institución gremial es la organización privada y autónoma, debidamente estructurada para gobernar la profesión de los contadores, con capacidad para cumplir sus fines esenciales de ordenar, dirigir y velar por el control independiente e imparcial de la actividad profesional de sus asociados; a su vez, de convertirse en objeto y sujeto de la política pública, participativa y colaborativa en materia de política pública como forma de autorregulación social.

Ahora, el término autorregulación de acuerdo con Mayntz (2006) es un componente de la gobernanza actual caracterizado como un sistema de negociación entre representantes de las organizaciones con terceros opuestos con la finalidad de lograr acuerdos que permitan el desarrollo y la implementación de políticas públicas que persiguen el interés colectivo.

Podríamos inferir en estos términos que, la autorregulación del Gremio, para el caso de los contadores estaría delegada a través de las funciones públicas asignadas de manera explícita por el Estado, pero también se puede autorregular voluntariamente resolviendo conflicto de intereses contrapuestos al interior de sí mismo. En todo caso, las decisiones adoptadas no son impuestas, sino acordadas de manera directa, en esencia esto es lo que distingue un sistema de negociación en la gobernanza de la profesión.

Así las cosas, consideramos importante recordar que, los gremios profesionales en Colombia se constituyen a partir del derecho fundamental de asociación, consagrado en el Art. 38 de la Constitución Política de Colombia (CPC):

*“Se garantiza el derecho de la libre asociación para que las personas desarrollen distintas actividades en la sociedad”*

Entre esas *actividades en la sociedad*, destacamos, la actividad gremial de las profesiones cuyo fin es conseguir mejoras en la profesión y respaldo para sus asociados. La defensa de los intereses de una profesión es mucho más efectiva si se hace en conjunto, además, permite a sus autoridades mayor gestión en buen gobierno.

Este derecho fundamental de asociación, que se ejerce de manera libre y voluntaria, necesario para integrar el gremio, con el fin de lograr fuerza y unidad para ganar mayor

visibilidad, repercutir positivamente en reconocimiento de la profesión y de sus profesionales. Así que, pertenecer a uno de ellos, puede significar importantes ventajas para el desarrollo profesional. Quiroga, Flor (2019).

De otra parte, la unidad y la cohesión fortalece la capacidad de interacción institucional, las relaciones de colaboración y la concomitancia frente a esquemas decisorios caracterizados por procesos de negociación o para apoyar en la definición de políticas públicas.

Un segundo derecho constitucional en el mismo sentido, está plasmado en el Art. 26 (CPC) para establecer que:

*“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”*

Este artículo constitucional, prevé de una parte, el derecho a elegir una profesión y el derecho a ejercerla; y de otra, confiere al legislador amplias potestades en cuanto a la determinación de la entidad encargada de ejercer competencias respecto de las profesiones legalmente establecidas y entiende que la delegación de funciones públicas, en particular las de ordenación en torno del ejercicio de las profesiones legalmente reconocidas no es absoluta, en cuanto que hay ciertas funciones públicas, particularmente aquellas que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionales, que tienen reserva de ley y por lo tanto no pueden ser delegadas. (Sentencia 1085/2008).

Es pertinente agregar que la Constitución únicamente ordena a algunas asociaciones, no a todas, a que su composición sea democrática, valga mencionar a los sindicatos, las organizaciones sociales, y las organizaciones gremiales, al igual que los colegios profesionales, entes que tanto en su estructura interna como en su funcionamiento deben ser "democráticos" o sujetarse a "los principios democráticos".

Esto último es importante diferenciarlo, porque el Gremio de los contadores dentro de una estructura que no solo circunscribe lo particular o lo propio, sino que incluye todos los asuntos de interés público, claramente requiere regulación al tratarse de una profesión que involucra un riesgo social significativo debido a su trascendencia e impacto en el interés general.

Los Gremios profesionales en Colombia, como actores privados de la gobernanza, tienen como mandato constitucional, mecanismos democráticos de participación ante el Estado, Art. 103 (CPC)

*"(...) los gremios profesionales se constituyen en mecanismos democráticos de representación en instancias de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública" ...*

El principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisivos incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil. (Sentencia No. C-336/94)

El mandato constitucional se refiere a la representación de las organizaciones sociales deben tener en los distintos entes estatales que cumplen funciones que de una u otra manera les atañen, con facultad para intervenir en las decisiones que adopte o deba adoptar el Estado, relacionadas con esas asociaciones; en el diseño y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social; como también para que actúen como fiscalizadores de la gestión pública que a dichas entidades les compete realizar.

En general, la expedición de normas o el señalamiento de las políticas o directrices que los puedan afectar, actuando como cogestores de la actividad pública.

La anterior declaración convierte a los gremios profesionales en parte vital, fundamental para la construcción de país. Así que, si los gremios profesionales son mecanismos democráticos ante el Estado, entonces la obligación de fortalecer las instituciones es innata a la responsabilidad gremial. Por ello, velar por buenas y sólidas prácticas gremiales, con rigurosa aplicación de códigos éticos, es esencial para promover crecimiento sostenible y equitativo, así como para fortalecer la gobernanza de la profesión en Colombia. Quiroga, Flor (2019).

En este sentido vale traer a colación que, El Banco Mundial en su informe 2017, identificó tres elementos esenciales para mejorar los resultados en materia de gobernanza: promover el compromiso, mejorar la coordinación, y alentar la cooperación, este último elemento en especial, impulsa sistemas de negociación para el desarrollo y la implementación de políticas eficaces que persigan el interés colectivo limitando las conductas oportunistas como la evasión fiscal.

**A modo de conclusión**, el gremio profesional es la institución que ejerce el gobierno la profesión. Resaltamos que gobernar y el buen gobierno son los componentes de la

gobernanza, la cual plantea esquemas más amplios para el desarrollo de la democracia en la toma de decisiones en el diseño y ejecución de políticas públicas y reconoce otros espacios que posibilitan la participación del gremio en las decisiones que adopte o deba adoptar el Estado, relacionadas con los asuntos de la profesión.

La gobernanza es un ejercicio directivo sobre una realidad pública que responsabiliza a todos en un trabajo colectivo y colaborativo. La responsabilidad en la Gobernanza del Gremio profesional, para el caso de los contadores es mayor, toda vez que representa una profesión que está encaminada a la preservación del interés público y que, de hecho, la jurisprudencia la ha reconocido así.

## Bibliografía

Martínez, N. & Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. Economía, sociedad y territorio Consultado el 20 de agosto de 2021 <https://www.redalyc.org/pdf/111/11132816007.pdf>

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y democracia, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (oct. 2001). Caracas. Consultado en agosto 20 de 2021. (Pág. 2) <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>

Mayntz, Renate GOVERNANCE EN EL ESTADO MODERNO Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, pp. 103-117 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599004.pdf>

Aguilar-Villanueva, Luis F. (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12820/Gobernanza%20%20E1%20nuevo>

[%20proceso%20de%20gobernar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Modelo de Gobernanza. Reflexiones y Propuesta. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa <http://www.aigob.org/modelo-de-gobernanza-reflexiones-y-propuesta/>

Banco Mundial. Informe sobre desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes publicado el 17 de enero de 2017 <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>

La Gobernanza de la profesión Contable en Colombia. Flor Stella Quiroga Mora. Enero 2021. Revista Líder Absoluto Edición 9. <https://conpucol.org/uploads/library/la-gobernanza-de-la-profesion-contable-en-colombia.pdf>

Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. Erika Castro-Buitrago. Agosto 5 de 2011 <file:///C:/Users/Figueroa/Downloads/733-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2022-1-10-20140915.pdf>

El Gremio Profesional de los Contadores Públicos. Flor Stella Quiroga Mora. Mayo 2019. Documento publicado para el Comité Nacional Gremial <https://conpucol.org/uploads/library/el-gremio-de-los-contadores-publicos-en-colombia.pdf>

8Sentencia C-1085/2008 Dr. Jaime Araujo Rentería <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1085-08.htm>

Sentencia No. C-336/94 Dr. Jorge Arango Mejía. <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/109642-corte-constitucional-de-colombia-c-336-94>

Constitución Política de Colombia. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>