

ENTIDADES PÚBLICAS

El control interno y la gestión de riesgos



EDGAR ALARCÓN TEJADA

Contralor General de la República. Contador Público Colegiado. Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Estudios especializados en administración pública.



El control interno fortalece la gobernanza y contribuye a dar seguridad razonable al logro de la misión y los objetivos institucionales, genera confianza en las organizaciones y contribuye a elevar el profesionalismo y comportamiento ético de los titulares de entidades, directivos y funcionarios; la integridad, calidad de servicio, y la transparencia en la gestión pública.

El control interno es un proceso integral y dinámico que involucra al titular de la entidad, los directivos, funcionarios públicos y al personal en su conjunto, se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización, cautela los bienes y recursos del Estado, y promueve la rendición de cuentas de los servidores. La organización en el marco de la mejora continua, efectúa la autoevaluación y determina las oportunidades de mejora en su desempeño y adopta las acciones necesarias para fortalecer el control interno.

Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE, contar con un marco sólido y eficaz del control interno y gestión de riesgos resulta esencial para proteger la integridad en las organizaciones del sector público, dado que garantiza un entorno de control con objetivos claros y proporciona un nivel razonable de confianza en la eficiencia, el desempeño y el cumplimiento de leyes y prácticas por parte de la organización. Para lograrlo, la buena práctica internacional muestra que el control interno y la gestión de riesgos, tendrían que convertirse en parte integral de las operaciones cotidianas, y no percibirse e instrumentarse como un ejercicio aislado, según el 'Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú - Resultados y Recomendaciones'.

Al respecto, el trabajo que realiza la Contraloría General de la República - CGR en la implementación del control interno y la gestión de riesgos en la gestión pública está en la línea

Por nuevas oportunidades

El titular de la entidad y la gerencia de la administración pública deben considerar la importancia que tiene la implementación del SCI para la autoevaluación de la gestión, determinar oportunidades de mejora en su desempeño y emprender acciones que contribuyan a una buena gobernanza. Resulta importante com-

prometer la participación de los poderes del Estado y particularmente del Ejecutivo, para promover e implementar el SCI y estimular a las autoridades y funcionarios de las entidades públicas que avancen en esta labor, debiendo efectuar el seguimiento para asegurar la implementación del SCI en las entidades públicas, dentro

de los plazos establecidos. Consideramos necesario continuar con el programa de sensibilización, capacitación y difusión a escala nacional, con especial énfasis para los titulares y directivos de las entidades públicas, responsables de la implementación del control interno y la gestión de riesgos.

de las recomendaciones realizadas por la OCDE; sin embargo, si bien las regulaciones, normas y directivas peruanas están estructuradas de acuerdo con los estándares internacionales pertinentes, afrontamos dificultades para que las entidades públicas internalicen que el Sistema de Control Interno - SCI, basado en el modelo COSO 2013, es beneficioso para la organización y que la Alta Dirección asuma el compromiso institucional de la implementación del SCI y la gestión de riesgos como uno de sus componentes fundamentales.

Como resultado del estudio, la OCDE ha emitido recomendaciones orientadas a fortalecer el control interno en las entidades públicas del país y que es pertinente comentar.

Fortalecimiento de la normativa

La OCDE recomienda que mediante la aplicación

del control interno, incluida la gestión de riesgos como parte de la gobernanza, el Perú podría cerrar la brecha entre el marco conceptual del control interno y la gestión de riesgos y la implementación en la entidad. Asimismo, que las funciones del control interno y gestión de riesgos podrían integrarse en reformas más amplias de la Gestión Pública, impulsando el fortalecimiento y la formalización de la cooperación entre instituciones del Sistema Nacional de Control e instituciones públicas clave, siendo necesario acentuar la concientización y la comprensión individual y desarrollo de las capacidades de los jefes de departamentos y directorios, lo que contribuirá a la autoevaluación del SCI.

Al respecto, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, y la Ley N° 28716, Ley de control interno de las entidades del Estado, establecen que es respon-

sabilidad del titular de la entidad organizar, implementar, mantener, fomentar, supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno, autoevaluar y perfeccionar el SCI, para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que este contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad, aspecto vital que es necesario destacar, puesto que la competencia de la CGR y de los órganos de control institucional es promover la implementación y evaluación del control interno.

La CGR ha emitido diversas normas para impulsar la implementación del control interno en la administración pública, con una estructura uniforme y basada en el modelo COSO. Entre las normas está la Res. de Contraloría N° 320-2006-CG, "Normas de control interno"; la Res. de Contraloría N° 458-2008-CG, "Guía para la implementación del SCI en las entidades del Estado"; la Ley N° 29743; la Res. de Contraloría N° 149-2016-CG que aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD, "Implementación del SCI en las entidades del Estado"; y, la Res. de Contraloría N° 004-2017-CG, "Guía para la implementación y fortalecimiento del SCI en entidades del Estado".

Ha promovido además la Ley N° 28716, de control interno de las entidades del Estado, en coordinación con el Congreso y el Poder Ejecutivo; la Ley N° 30372, de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017, fijando en esta última la obligación de todas las entidades del Estado de implementar su SCI, en un plazo máximo de 36 meses, contados a partir de la vigencia de la citada ley. La aplicación de la referida disposición se financia con cargo



la implementación del modelo del SCI, basado en el estándar internacional COSO, y sensibilizar y fortalecer las competencias relacionadas al control interno de los cuadros profesionales y técnicos.

La CGR para impulsar la implementación del SCI desarrolla una estrategia de sensibilización, capacitación y difusión en el país, por medio de talleres, cursos y conferencias, incluyendo la capacitación *in house* a entidades que la requieran, contribuyendo a una mayor comprensión de los objetivos y beneficios del SCI, que ha servido para romper paradigmas que dificultaban el proceso de implementación del SCI como: que el control interno es competencia del Órgano de Control Institucional - OCI y/o de la CGR, cuando en realidad es una herramienta valiosa para la gestión, porque contribuye a lograr los objetivos institucionales.

Trabajamos de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, para que las funciones de control interno y gestión de riesgos se integren en reformas más amplias de la gestión pública que aseguren la incorporación en la gestión, así como, en acentuar la concientización y capacitación para fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos.

Asignación de funciones

La OCDE recomienda que el Perú debe determinar y asignar las diversas funciones y responsabilidades del control interno y la gestión de riesgos al separar claramente las políticas y procesos de control financiero y gerencial de la función de auditoría interna. Asimismo, sugiere

que el rol de la OCI sea rediseñado para centrarse mejor en asesorar y apoyar a la dirección superior, asegurar que los gerentes y personal de las entidades participen activamente en las actividades de control y gestión de riesgos, explorar formas prácticas de mejorar y normalizar la coordinación entre las partes interesadas, asegurar la armonización de normas y herramientas metodológicas, asignar funciones y responsabilidades claras, separar los deberes, y salvaguardar la independencia institucional e individual y la objetividad en el ámbito de control y auditoría externa e interna. A su vez se requiere establecer comités o consejos de riesgo y auditorías independientes

En el 2006 se promulgó la Ley N° 28716, Ley de control interno de las entidades del Estado, que regula el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI en todas las entidades del Estado, estableciendo que estas implementen obligatoriamente el SCI en sus procesos, actividades y operaciones. Asimismo, estableció la responsabilidad de la CGR, los OCI y las sociedades de auditoría designadas y contratadas, en la evaluación del control interno de las entidades del Estado. Además, corresponde a la CGR dictar la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado.

En tal sentido, la CGR promueve la implementación del SCI en las entidades públicas en donde participa el OCI validando los registros de avances en el aplicativo informático Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno - SISECI.

Reformas anticorrupción

La OCDE recomienda explorar soluciones para desarrollar un ambiente de control interno óptimo basado en la integridad y transparencia para asegurar que los valores éticos se apliquen de manera coherente por medio de procedimientos organizacionales, para lo cual propone supervisar y evaluar la madurez del ambiente de control incluido los aspectos estructurales y de comportamiento. Asimismo sugiere diseñar una política específica de gestión de riesgos de corrupción, que incluya actividades de mapeo y evaluación adaptadas para apoyar a las entidades gubernamentales en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción.

La CGR promueve la implementación del control interno y la gestión de riesgos en la administración pública, según el modelo COSO, el mismo que incluye el ambiente de control, siendo un aspecto importante la promoción del código de ética del funcionario público que comprende y está articulado con la gestión por procesos en las organizaciones.

A su vez, evalúa la madurez del ambiente de control realizado en el 2014 en 655 entidades que tenían OCI, con los resultados siguientes: El nivel de implementación alcanzó el 25%, correspondiendo al Gobierno central el 36% y a los gobiernos regionales y locales el 20%.

En mayo del 2016, se puso en vigencia el uso del aplicativo informático 'Seguimiento y Evaluación del SCI' como instrumento de

Planteamientos

Las recomendaciones del OCDE constituyen un desafío para seguir avanzando gradualmente en la implementación y fortalecimiento del control interno y la gestión de riesgos en el país, y superar las dificultades que permitan garantizar un sólido control interno que fortalezca la gobernanza. Además, son un reto para proteger la integridad en las organizaciones del sector público y contribuir con la modernización y el desarrollo del país a puertas del bicentenario. El SCI en el modelo COSO 2013 constituye una oportunidad de mejora de la gestión pública y contribuirá a fortalecer la gestión por procesos e incorporar la

gestión de riesgos en la gestión de la organización, por lo que es necesario que los titulares, gerentes, funcionarios públicos y trabajadores de la administración pública internalicen que el SCI y la gestión de riesgos son herramientas de gestión para la entidad, toda vez que contribuirá al uso eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos, al desarrollo de una cultura organizacional basada en valores éticos y al logro de los objetivos institucionales. En ese sentido, es necesario adoptar una política general y una metodología uniforme para la gestión de riesgos en las entidades públicas, a fin de facilitar su incorporación a la gestión pública.

soporte para facilitar la implementación del SCI en las entidades públicas y medir la madurez del control interno, por medio del cual las entidades pueden registrar sus avances y autoevaluarse. Esta labor requiere fortalecerse para poder llegar al conjunto de las entidades públicas.

Concordamos con la recomendación para que se implemente una política de Estado para la gestión de riesgos en las organizaciones que sirva como marco para que las entidades formulen su política interna, y que en su contenido de modo explícito comprenda a la corrupción, para incorporar en las entidades públicas la gestión de riesgos y facilitar la implementación de este componente.

La administración pública soslaya la aplicación del componente de gestión de riesgos por ser relativamente nueva, cuando la gestión de riesgos constituye una herramienta de gestión gerencial toda vez que mediante ella se logra identificar aquellos eventos que pueden afectar los objetivos del proceso de la unidad orgánica y de la organización, por lo que luego se valora el riesgo (probabilidad e impacto) y se adoptan las medidas de mitigación de los efectos del riesgo. ▀

al presupuesto institucional de las entidades, gobiernos regionales y gobiernos locales respectivos, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Debe precisarse que mediante el DS N° 394-2016-EF, se aprobaron los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de incentivos a la mejora de la Gestión Municipal del año 2017, por medio del cual se incentiva el cumplimiento de las metas, entre otras, el proceso de implementación del SCI.

La CGR ha incorporado el marco COSO 2013, mediante la Res. de Contraloría N° 004-2017-CG, el cual incluye como uno de los principios del componente Evaluación de Riesgos, el N° 8 que establece: "La organización considera la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos, es decir, ya se ha previsto evaluar los riesgos en caso de fraude por información fraudulenta, pérdida de activos y casos de corrupción, así como mediante incentivos y presiones.

En el país existe una débil cultura organizacional respecto al control interno en las instituciones públicas, más aún respecto a la gestión de riesgos que es considerada como un aspecto relativamente nuevo para la gestión de las entidades, por lo que es necesario orientar