

EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y SU IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Antecedentes
Las gerencias de las organizaciones públicas y privadas a nivel internacional, que están en la línea de la modernidad, están alentando permanentemente a la mejora de su gestión, preocupados que ésta se lleve a cabo con economía, eficiencia, eficacia y transparencia; habiéndose generado nuevas corrientes y orientaciones administrativas, que estimulan a las administraciones, a mejorar los controles internos de las organizaciones, de tal forma que se fortalezca la imprescindible confianza de la sociedad, y otros actores, en la fidelidad de la información económica y administrativa de las organizaciones y elevar la profesionalidad y ética de los trabajadores y directivos de la misma, garantizando la calidad y transparencia en la gestión.

El Control Interno

El control interno ha sido reconocido como una herramienta para que la dirección de todo tipo de organización, obtenga una seguridad razonable para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y esté en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas en ella.

Sistema de Control Interno

Es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo las actitudes de las autoridades, directivos y el personal, organizadas e instituidas en cada Entidad¹.

El funcionamiento del Control Interno es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la Organización, desarrollándose en forma previa, simultánea y posterior, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 7º de la Ley 27785².

1 Ley 28716 (Ley de Control Interno de las entidades del Estado), Artículo 3º

2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Normativa en el Perú

La Ley N° 28716, la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG, el Decreto de Urgencia N° 067-2009 y la Ley N° 29743, impulsan para la Administración Pública del Perú, un Sistema de Control Interno – SCI, con una estructura uniforme.

Responsable del Control Interno

Cabe precisar que de acuerdo al Art.7º de la Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - CGR y el Art. 4º de la Ley 28716 Ley de Control Interno para las Entidades Públicas del País, el responsable de la **implementación** o montaje del Sistema de Control Interno, es el Titular de la Entidad, por lo tanto, en aplicación de la Filosofía de la Dirección, es quien tiene que comprometerse con el Control Interno en la Organización³.

Involucramiento de otros actores en el Control Interno de la Entidad

Si bien es cierto corresponde al Titular de la Entidad, la Implementación del Sistema de Control Interno, sin embargo, debe señalarse que la responsabilidad de su funcionamiento y mantenimiento le corresponde a toda la organización, es

³ Suscripción del Acta de Compromiso, conjuntamente con todos sus funcionarios. Ello significará también ejercer el liderazgo, fomentando el cumplimiento de las normas establecidas en el SCI.

- nombramiento del "Comité de Control Interno", para poner en marcha las acciones necesarias para la adecuada implementación del sistema de control Interno y su eficaz funcionamiento, a través de la mejora continua. Difundir en la Organización la Resolución de Nombramiento.
- Impulsando en toda la organización la Cultura del Control Interno, que involucra la Gestión Integral de Riesgos (Administración de riesgos), estableciendo además, la familiarización de todos los funcionarios y del personal, sobre los conceptos que involucran el control Interno, a través de charlas de sensibilización.

decir, a la Alta Gerencia (Directores, Presidentes Ejecutivos, Directores Regionales, Gerentes Generales, Gerentes Centrales), de la Gerencia Media (Gerentes de Línea, Gerentes de Apoyo y Gerentes de Soporte; Sub Gerentes, Jefes de Divisiones, de Departamentos y de Oficina) y de los Niveles Operativos (Todos los trabajadores o servidores públicos de Oficina y/o de Campo).

La Implementación del Sistema de Control Interno

La Implantación o montaje del Sistema de Control Interno⁴ - SCI, está a cargo de la gestión de la organización.

Evaluación de la Implementación del Sistema de Control Interno

De acuerdo a la normativa vigente, los Órganos de Control Institucional - OCI tienen la obligación de realizar anualmente, la Actividad de Control referida a la **evaluación** de la Implementación del Sistema de Control Interno - SCI, y su efectivización (cumplimiento) y en el caso que la Administración no haya efectuado la implementación del SCI, el OCI en el Informe resultante de dicha Actividad de Control, lo reportará a la Contraloría General.

Asimismo, es pertinente indicar que el Art.7º de la Ley 27785, establece que en el desarrollo de una Auditoría, los OCI, la CGR y las Sociedades de Auditoría - SOA tienen que evaluar el Control Interno.

El Control Interno en la Gestión de la Organización

Es importante señalar que el Sistema de Control Interno - SCI, es una herramienta administrativa potente y muy efectiva para la gestión de la Administración Pública, del País.

El Control Interno es una herramienta que contribuye a combatir la corrupción

Efectivamente, el Control Interno entre otros aspectos positivos que brinda a la organización, genera una Cultura Organizacional basada en Valores Éticos⁵, cobrando mucha importancia el aspecto conductual; mucho apego al cumplimiento de las normas de control interno implantadas, por parte de los Titulares, Funcionarios y Personal de la Institución; consecuentemente, genera en la entidad una cultura de transparencia, estimulando la prevención del fraude financiero y/u operativo.

4 La estructura del Control Interno(bajo el enfoque COSO): ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Sistema de Información y Comunicación y Supervisión.

5 La Organización tendrá que establecer los valores éticos institucionales que consideran pertinentes, para el cumplimiento de los objetivos estratégicos organizacionales, es decir, deberá privilegiar entre 3 o 4 valores éticos organizacionales, que podrían ser calidad de servicio, productividad, competitividad y honestidad.

También es pertinente indicar, que el hecho de tener controles fuertes, no garantiza la posibilidad de fraude; pero lo que sí se puede afirmar, que mientras más fuertes son los controles, los riesgos (internos y externos) disminuirán, evitando que éstos se materialicen y se conviertan en un evento, con los consecuentes costos que representan para la Entidad.

El Control Interno, es una herramienta muy potente para la Administración de la Entidad

El Control Interno contribuye fuertemente a obtener una Gestión óptima, toda vez que genera muchos beneficios a la administración de la organización, en todos los niveles de la entidad, así como, en todos los procesos, sub procesos y actividades.

Seguidamente, se enuncian sólo algunos beneficios a favor de la gestión de las organizaciones públicas, los mismos que estimulan y propician:

- Reconocimiento y promoción de los aportes del personal que mejoran el desarrollo de las actividades laborales
- La Dirección incentiva el desarrollo transparente de las actividades de la entidad
- Adopción de decisiones frente a desviaciones de indicadores
- La Dirección proporciona el apoyo logístico y de personal para un adecuado desarrollo de las labores de control interno
- La Dirección demuestra una actitud positiva para implementar las recomendaciones del OCI
- Que la entidad cuente con un código de Ética debidamente aprobado, y difundido mediante talleres o reuniones
- La aplicación del Código de Ética Institucional
- Se comunique debidamente dentro de la entidad las acciones disciplinarias que se toman sobre violaciones éticas
- La Dirección demuestra un comportamiento ético, poniendo en práctica los lineamientos de conducta de la entidad
- Se sanciona a los responsables de actos ilegales, de acuerdo con las políticas definidas por la Dirección
- La Dirección difunde para conocimiento general, la visión, misión, metas y objetivos estratégicos de la entidad y los Valores Éticos Organizacionales.
- A la generación de indicadores de gestión, para la medición de resultados fundamentalmente, del Planeamiento Estratégico Institucional - PEI
- La Dirección se asegura que todas las Áreas, Departamentos formulen, implementen y evalúen actividades concordantes con su Plan Operativo Institucional.

- Los planes estratégicos, operativo y de contingencia se elaboran, conservan y actualizan según procedimiento documentado
- Todas las unidades orgánicas evalúan periódicamente su plan operativo, con el fin de conocer los resultados alcanzados y detectar posibles desvíos
- La entidad ha formulado el análisis de la situación, con participación de todas las gerencias, para definir su direccionamiento y desarrollo de los servicios
- A la revisión de la estructura orgánica de la entidad, para confirmar su vigencia y si los objetivos de cada Unidad Orgánica, están alineados a la Visión y Misión de la Entidad Contribuye, lo que permitirá efectuar los correctivos oportunos en los procesos macros o microprocesos
- Propicia un apropiado clima laboral
- Impulsa fidelidad y oportunidad de la información
- La Información Gerencial es seleccionada, analizada, evaluada y sintetizada para la toma de decisiones
- Definición de niveles para el acceso del personal al sistema de información
- Se revisen periódicamente los sistemas de información y de ser necesario se rediseñan para asegurar su adecuado funcionamiento
- Que los ambientes utilizados por el archivo institucional, cuenten con una ubicación y acondicionamiento apropiado
- Una corriente para documentar, controlar, evaluar y mejorar los procesos
- Que las unidades orgánicas realicen acciones para conocer oportunamente, si los procesos en los que intervienen, se desarrollan de acuerdo con los procedimientos establecidos (monitoreo)
- La creatividad y mejora continua de los procesos, sub procesos, actividades
- La efectividad de las operaciones y actividades
- Cumplimiento de la normativa
- La salvaguarda de activos, con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior.
- La responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos
- La formalización o actualización de los reglamentos y manuales
- El respeto por la transparencia
- El desarrollo de la motivación del potencial humano
- Respeto por la independencia de la función del Órgano de Control Institucional
- A disponer adecuadamente de los recursos.
- Dotar de herramientas para una apropiada Administración de los Recursos Humanos.
- A la Administración de los Riesgos (Internos y Externos) de la entidad
- Evaluar el Desempeño, individual, grupal y de la Entidad.
- Al autocontrol por parte de la propia Administración de la Entidad, para identificar las debilidades y deficiencias, así como, la recomendación de las acciones de mejora.

Percepciones de algunos gerentes frente al Control Interno

Como se puede apreciar, las bondades del Sistema de Control Interno a favor de la Gestión de la Organizaciones, son muy importantes, pero algunos Gerentes de la Alta Gerencia en la Administración Pública, por desconocimiento de dichas bondades, no le prestan la debida atención, porque estiman que es una actividad que les pertenece a los Auditores Gubernamentales (Sistema Nacional de Control: CGR, OCIs y SOAs ó porque consideran que al ser una actividad de mando medio, su aplicación y mantenimiento no les corresponde a la Alta Gerencia, y que los responsables de su funcionamiento, sólo es competencia de la gerencia media y niveles operativos, por lo tanto, no se involucran.

También, se tiene la percepción, que es una actividad burocrática, que no agrega valor a la organización, sino por el contrario, obstruye o entrapa la gestión, entonces se tratan de mantenerse alejados e indiferentes a su implementación y funcionamiento⁶.

Asimismo, se ha identificado que algunos gerentes, si consideran que el control interno es importante, pero que sólo es aplicable a las actividades netamente administrativas de la organización, por lo tanto, excluyen de la implementación del CI, a los procesos "core" (procesos de línea ó procesos de producción, ó que se realizan en la planta - fabrica). Cuando el CI, debe implementarse, en todos las Actividades de la Entidad, las Actividades CORE, de Apoyo y Soporte.

Gerencias indiferentes al orden y la transparencia

Como resultado de encuestas realizadas a nivel nacional, se ha establecido que existen algunas Entidades Públicas, que muestran permanentemente debilidades y deficiencias de orden administrativo y económico, sin embargo, sus autoridades y funcionarios, se muestran indiferentes y se resisten a la Implementación del SCI, no obstante, las bondades que representan para la mejora de la transparencia, el orden administrativo y económico, de las Entidades Públicas.

Pasos previos a la Implementación del SCI

De otro lado, se puede advertir que cuando la Administración de una Organización toma la decisión de Implementar el Sistema de Control Interno en una Entidad, muchas veces, se piensa que ello se puede realizar rápidamente, sin

6. El equipo que impulsa tiene que tener competencias especiales entre otras conocimiento de los procesos y actividades de la entidad; manejo de conflictos; formación académica universitaria.

considerar que previamente a la Implementación del SCI, debe contemplarse entre otras, las pautas que establece la Guía de Implementación del SCI (Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG):

- Suscribirse (o actualizarse) el ACTA DE COMPROMISO de parte de la Alta Dirección
- Difundir dicha Acta, en toda la Organización
- Impulsar la capacitación de la Alta Dirección, la Gerencia Media y los Niveles Operativos de la Organización, para que estén debidamente sensibilizados, es decir, con los conocimientos básicos de Control, Control Interno, Riesgos y Procesos. Así como, su interrelación y los beneficios que brindan a la Organización, para facilitar la Implementación del SCI
- Nombrar el Equipo Técnico de Implementación, poniéndose en conocimiento de toda la Organización
- La Administración, deberá darle las facilidades del caso, al Equipo Técnico de implementación, entre otros, ambiente de trabajo, aspectos logísticos, informáticos, presupuestales, de recursos humanos
- Elaboración del Programa de Trabajo, para realizar el Diagnóstico del SCI
- Cronograma de Trabajo
- Recopilación y Análisis de Información de los documentos de Gestión, entre otros, Planeamiento Estratégico Institucional - PEI, Plan Operativo Institucional - POI, Manual de Organización y Funciones - MOF, Reglamento de Organización y Funciones - ROF, Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, Manual de Procedimientos - MAPRO, Identificación de Actividades CORE, Actividades de Apoyo y de Soporte
- Documentar las actividades desarrolladas
- Realización de Entrevistas Estructuradas y No Estructuradas
- Encuestas abiertas y cerradas
- Desarrollo de Flujogramas
- Diagrama de Causa/Efecto
- Elaboración del Mapeo de Procesos
- Recopilación y Análisis de la Normativa de la Organización
- Elaboración de Matriz de Riesgos
- Elaboración del Mapeo de Riesgos
- Análisis FODA del SCI, existente en la Entidad
- Formulación del Diagnóstico del SCI de la Entidad
- El Diagnóstico del SCI, deberá reportar los controles fuertes, controles débiles, controles desfasados y ausencia de control
- Plan de Trabajo

Implementación del Sistema de Control Interno

Luego de los pasos indicados precedentemente, y habiéndose definido los macroprocesos y microprocesos, recién se podrá implementarse el Sistema de Control Interno en concordancia con la normativa antes indicada.

Incumplimiento de la implementación del Sistema de control Interno

Retomando el tema de la evaluación del SCI por parte del OCI de las Entidades Públicas, es preciso indicar, que si bien es cierto que como resultado de la Actividad de Control anual que realizan, para evaluar la Implementación del Sistema de Control Interno no les es posible la emisión de Informes de Auditoría ; sin embargo, cuando se realiza una Auditoría Programada o Inopinada, los OCIs, tendrán la posibilidad de emitir el Informe de Auditoría, en concordancia con la normativa actual denominado Informe Especifico correspondiente, reportando las faltas graves ó muy graves, en dicho Informe, a partir del 06.ABR.2011.

Es decir, la Comisión de Auditoría en función al "efecto" que se derive de la "Observación" determinada (falta grave y muy grave), identificará las responsabilidades administrativas funcionales, ubicadas entre otras, como: "infracciones por el incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones relacionadas la actuación funcional" (ART.6° del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), lo que conllevará a que el Informe Especifico, sea elevado al Órgano Instructor de la CGR (Art. N° 5.4.2 del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), que luego de la evaluación, corra traslado al Órgano Sancionador de la CGR (Art. N° 5.4.3 del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), y posteriormente a la revisión y análisis correspondientes, decida sobre la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional, que como está establecido en la normativa precedentemente indicada, podría ser una suspensión para los funcionarios involucrados, inclusive en un término superior a un año.

7. Por lo tanto, no es posible la identificación de responsabilidades por incumplimiento de funciones.

8. Ley N° 29622, su Reglamento Decreto Supremo N° 023-2011-PCM y la Resolución de Contraloría N° 333-201-CG publicada el 22.NOV.2011.