

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 10

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas

Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

El control previo en la gestión pública

Lesly Salazar

CONTROL INTERNO: COMPONENTES Y LINEAMIENTOS

En este texto, se presentarán los avances de la investigación académica sobre la utilidad del control interno en la gerencia pública. Para ello, se comenzará por precisar lo que se entiende por control interno, siendo esto un proceso integral realizado por todos los funcionarios y servidores de una entidad, y diseñado para alcanzar los objetivos gerenciales relacionados con el cuidado y resguardo de los recursos y bienes del Estado. Para ello, considera el cumplimiento de las normas, garantiza la confiabilidad y oportunidad de la información, impulsa los valores institucionales y promueve la rendición de cuentas. El control interno, en consecuencia, incluye acciones preventivas, simultáneas y posteriores a todos los resultados de la gestión pública, razón que hace necesario que todos los que forman parte de una entidad colaboren con la implementación y el funcionamiento del control interno.

La Contraloría General de la República (CGR) emitió lineamientos divididos en cinco grandes componentes relacionados entre sí. En primer lugar, el ambiente de control, que brinda las pautas para generar una cultura de control al interior de toda entidad. En segundo lugar, la evaluación de riesgos, que proporciona las condiciones para administrar los riesgos relacionados al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad. En tercer lugar, las actividades de control gerencial, las cuales representan la parte visible del control interno; es decir, que a partir de los riesgos identificados en el componente anterior, toda entidad debe elaborar procedimientos internos que establezcan el quién y el cómo se deben tratar dichos riesgos. En cuarto lugar, la información y comunicación gerencial, que tiene como objetivo que el control interno cumpla con los objetivos de cada entidad pues se tiene en cuenta que toda decisión tomada debe ser documentada. Finalmente, la supervisión,

que busca medir la efectividad de los controles internos que han sido instaurados con el fin de mejorarlos o eliminarlos y así construir otros nuevos. Esta última tarea la debe realizar la Alta Dirección de cada entidad, así como su órgano de control institucional, para lo cual se deben adecuar los componentes mencionados para que exista un buen funcionamiento del control interno dentro de la entidad pública.

A su vez, la CGR emitió una serie de lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno. Para ello, ordeno tres fases:

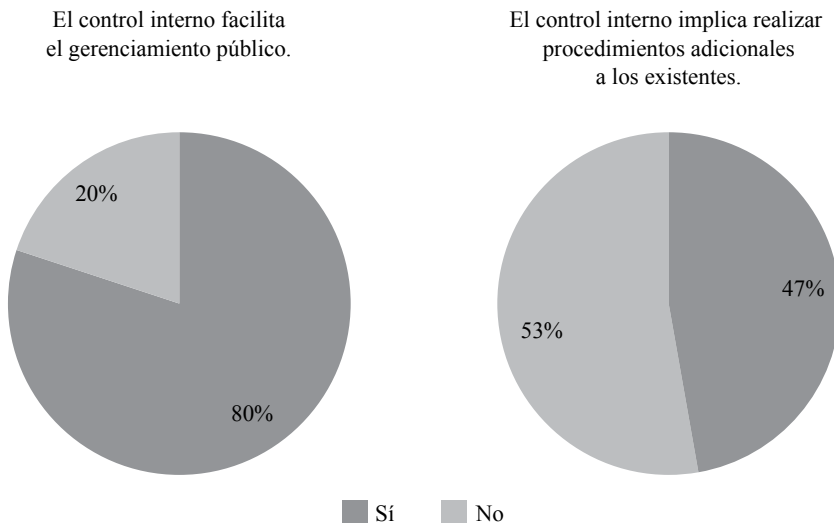
- Fase de planificación: comprende el diagnóstico situacional de los controles internos sobre el cual se elabora un plan de trabajo que servirá como guía para la implementación ordenada y progresiva del control interno.
- Fase de ejecución: comprende la puesta en marcha del plan de trabajo previsto en la fase anterior.
- Fase de evaluación: comprende la revisión de las dos fases previas.

Para ello, la CGR consideró que las entidades públicas, a través de su Alta Dirección, debían emitir dos documentos previos de tipo general. Por un lado, el acta de compromiso de implementación de su sistema de control interno y, por otro, la conformación de un comité que se haga cargo de estas tres fases. A su vez, el tiempo establecido por la CGR para poder implementar dichas fases fue de dos años, concluyéndose en octubre del 2010. Sin embargo, en el 2009 se emitió el decreto de urgencia 067, dejando esta fecha límite en suspenso.

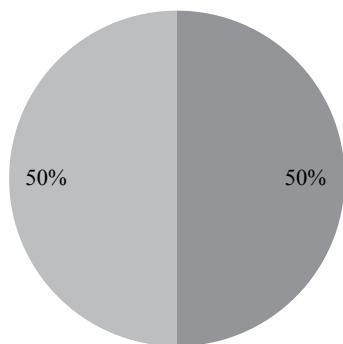
AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN: IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Parte de esta investigación fue verificar si es que en los diecisiete ministerios y en la PCM se habría cumplido con lo mínimo con respecto a la implementación de los dos documentos antes mencionados. Es de este modo que se encontró que catorce ministerios, incluida la PCM, sí lo hicieron y que otros cuatro aún no lo habían logrado. A su vez, de aquellos catorce ministerios que habían cumplido con lo propuesto por la CGR, cuatro de ellos contaban con link específico en el que informaban a la ciudadanía sobre el avance de la implementación de su sistema de control interno. Sin embargo, ninguno de ellos había iniciado la fase de diagnóstico.

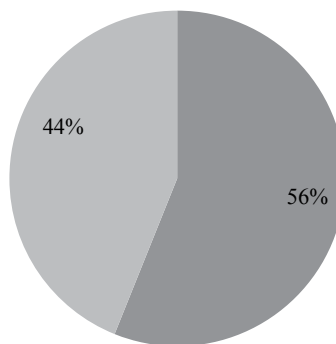
La implementación del control interno depende del factor humano, por lo que se decidió realizar un barómetro del control interno con el fin de lograr medir el grado de internalización de la importancia de un control interno entre los funcionarios de los distintos ministerios y la PCM. Para ello, se emitieron cuatro preguntas distintas, las que, si bien aún los resultados son insuficientes, permiten tener una percepción parcial sobre cómo es considerado el tema dentro de estas entidades públicas. En primer lugar, se preguntó si el control interno facilitaba o no el gerenciamiento público, y la mayoría de los encuestados respondió afirmativamente. Sin embargo, cuando se preguntó si el control interno implicaba realizar procedimientos adicionales, las opiniones se dividieron de manera pareja. En segundo lugar, al entrevistar a los jefes de los órganos de control interno, se les preguntó si la CGR les brinda las directrices generales para la implementación del Sistema de Control Interno, dando como resultado que en la mitad de las entidades analizadas, la CGR no ha cumplido con brindar las directrices que faciliten a los jefes del OCI la implementación del control interno de la entidad que tienen a cargo. Finalmente, se preguntó a los auditores si es que formaban parte del Sistema de Control Interno, y la respuesta fue que casi la mitad no se considera parte de ello.



Considera que la CGR le ha brindado las directrices suficientes para evaluar la implantación del SCI de la entidad en la cual usted es jefe de OCI.



Un auditor puede formar parte del Sistema de Control Interno de una entidad.



■ Si ■ No

Fuente: entrevistas a Oficinas de Control Interno - elaboración propia.

Ante la necesidad de fortalecer el control interno, se presentará una experiencia positiva de implementación del control, ocurrido dentro del Ministerio de Energía y Minas, en el que a partir de una auditoría interna, practicada por su órgano de control institucional en el año 2008, se encontraron diversas debilidades en el control interno en lo que respecta a la aprobación de los contratos de hidrocarburos, específicamente en los reglamentos, procedimientos de control, identificación de responsables y resguardo de información. De este modo, se tomaron acciones referidas a la emisión de los reglamentos y las directivas que regulaban dichas actividades. Por un lado, se emitió el procedimiento de aprobación de los contratos de hidrocarburos; por otro lado, se aprobó la «Directiva para el archivo de expedientes para la aprobación de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos».

A pesar de los avances logrados, seguía quedando a potestad de los responsables directos de emitir los informes técnicos y legales decidir qué aspectos requerían ser tratados como parte del análisis técnico o legal. No obstante, al encontrarse el control interno bajo un esquema de ciclo continuo, los procedimientos tomados siempre podían ser verificados, validados y ajustados las veces que fuera necesario. De este modo, esta experiencia de implementación del control interno dentro del Ministerio de Energía y Minas trajo consigo consecuencias positivas para la gestión. En primer lugar, generó mayor transparencia en la contratación en materia de hidrocarburos. En segundo lugar,

brindó mayor capacidad de gestión gerencial y mayor productividad en las decisiones y acciones tomadas, facilitó las funciones de seguimiento y supervisión de los gerentes públicos o los mandos medios, y dio la posibilidad de ajuste a los procesos. En tercer lugar, empujó a los funcionarios a la rendición de cuentas; es decir, obligaba a la institución a informar, a justificar cada uno de sus actos y facilitar la determinación de las sanciones a tomar. Finalmente, se favorecieron medidas de control posteriores realizadas por la CGR y el OCI en cumplimiento de los objetivos de la organización.