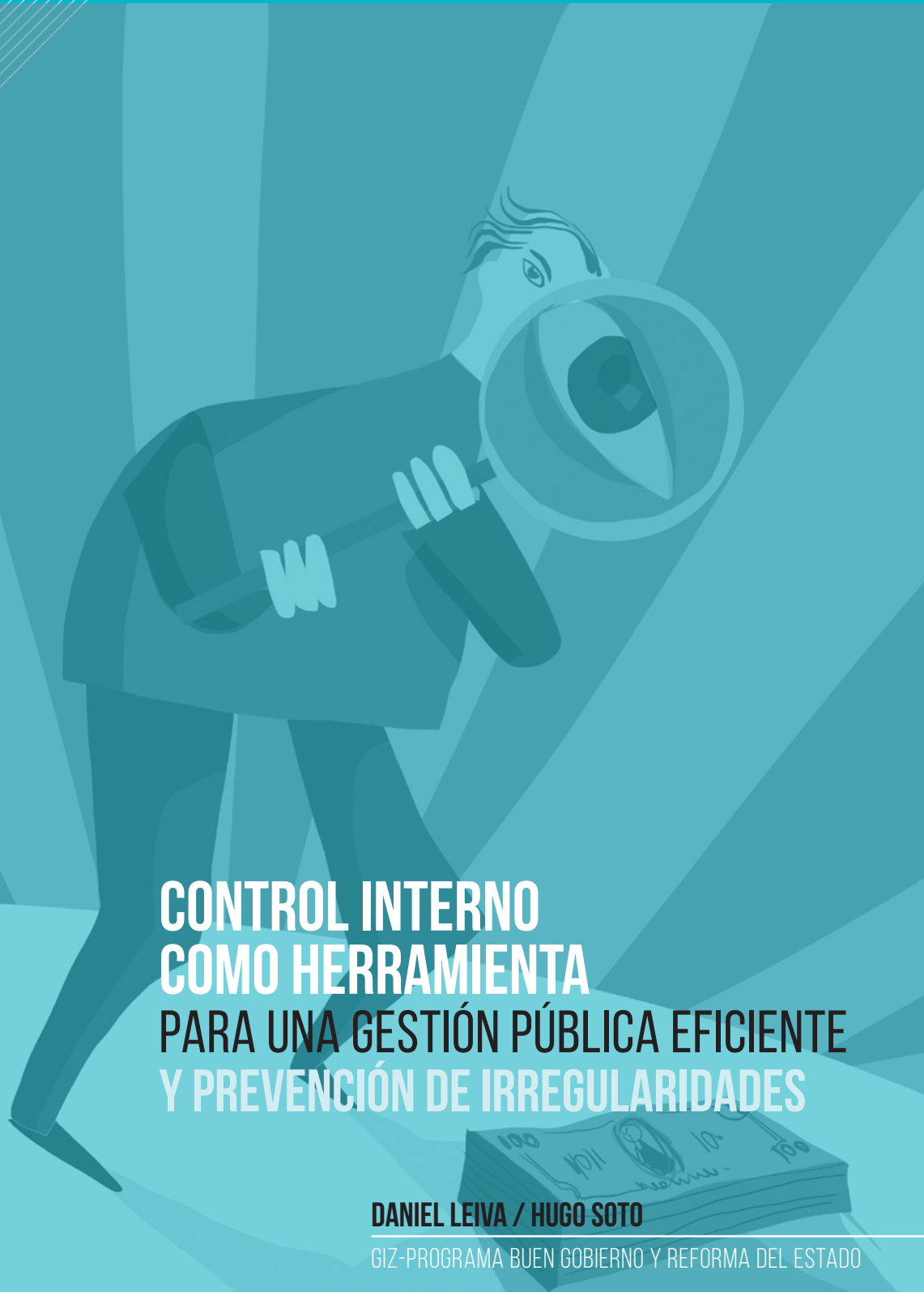




CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



# PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



## CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES

DANIEL LEIVA / HUGO SOTO

GIZ-PROGRAMA BUEN GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO



## CRÉDITOS

---

© **CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).**

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

El presente documento contó con el respaldo del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de GIZ. Los autores y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



# **CONTENIDO**

## **Presentación**

## **Abstract**

### **1. Introducción**

### **2. Definición**

### **3. Estado de la cuestión**

- 3.1. Problemas de la gestión pública que se relacionan con el control interno
- 3.2. Problemas del diseño institucional del control del Estado y su incidencia en la gestión regional

### **4. Propuestas de política**

- 4.1. Delimitación de objetivos y prioridades del control interno
- 4.2. Transformando los objetivos del control interno en estrategias
- 4.3. Planteamiento de las propuestas de política

### **5. Propuesta de política seleccionada**

- 5.1. Desarrollo de la propuesta: hacia la construcción de prioridades en la implementación del control interno
- 5.2. Propuesta de modelo operativo para la implementación de mecanismos de control interno

### **6. Costos y beneficios de la propuesta de política seleccionada**

- 6.1. Ventajas
- 6.2. Desventajas

### **7. Objetivos específicos y resultados esperados**

- 7.1. A nivel de gobiernos regionales
- 7.2. A nivel país en conjunto

### **8. Obstáculos para la implementación de la política propuesta**

### **9. Recomendaciones para su implementación**

### **10. Hoja de Ruta**

## **Referencias bibliográficas**

## **Anexos**

# PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Daniel Leiva y Hugo Soto, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá;

y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo

**Eduardo Castillo Claudett**  
Coordinador de proyecto



# ABSTRACT

**E**l presente documento de política se aboca al tratamiento del control interno en el nivel regional como una herramienta de gestión que puede favorecer la mejora de los procesos y las operaciones internas de la entidad, a partir del establecimiento de controles puntuales en los aspectos más críticos de la gestión. Se propone estrategias para que los gobiernos regionales implementen mecanismos de control interno prácticos, con el fin de mejorar la probabilidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente, y a su vez se puedan hacer reportes a los órganos de control correspondientes. Para lograr esto, se plantean puntos de control en los sistemas administrativos del Estado vinculados con el ciclo de gasto (presupuesto público, tesorería, abastecimiento e inversión pública); en dicha línea, la implementación del control interno se enfocará en el resguardo de recursos y el cumplimiento de la normativa asociada.



# 1. INTRODUCCIÓN

**E**n los últimos meses, la gestión de los gobiernos regionales ha sido materia permanente de discusión debido a que varios de ellos vienen siendo objeto de investigación periodística, administrativa, fiscal o judicial por el incumplimiento de sus deberes, deficiencias en la gestión o por irregularidades o presuntos actos de corrupción cometidos. Estas acusaciones cuestionan la legitimidad y capacidad de los gobiernos subnacionales para lograr una gestión eficiente basada en los principios de transparencia, respeto a la ley y orientación al servicio de la ciudadanía, y en última instancia, cuestionan todo el proceso de descentralización.

Estas falencias obedecen a múltiples causas. Por un lado, se hacen evidentes las debilidades institucionales en los gobiernos regionales (GR), motivadas por las mayores responsabilidades originadas por la transferencia de funciones y competencias, así como por el significativo incremento de sus recursos financieros, que como es natural genera una demanda sustantiva de mayores capacidades institucionales y administrativas para su adecuado uso. Los sistemas administrativos, que fueron diseñados bajo un contexto de recursos económicos escasos -en especial los que soportan el gasto público- de repente se han visto obligados a operar en un ambiente de constante incremento de recursos y competencias, lo que habría ido en contra del uso responsable, eficaz y eficiente para el cual fueron diseñados.

Por otro lado, existirían serias limitaciones en la fiscalización, control, y aseguramiento de la calidad interna y externa, que habría impedido la eficaz implementación de medidas preventivas y correctivas durante los procesos y las operaciones. Lo anterior, sumado a la débil o deficiente articulación de control externo de la Contraloría General de la República (CGR) con la investigación y sanción que son competencia de la Fiscalía y Poder Judicial, habrían favorecido la impunidad ante actos irregulares y de corrupción, llegando así a la situación actual.

El presente documento de política aborda el control interno en el nivel regional como una herramienta de gestión que puede favorecer la mejora de los procesos y las operaciones internas de la entidad, a partir del establecimiento de controles puntuales en los aspectos más críticos de la gestión.

## **PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018**

Asimismo, propondrá estrategias para que los gobiernos regionales (GR) implementen mecanismos de control interno prácticos, para favorecer que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente, y a su vez se puedan hacer reportes a los órganos de control correspondientes. Es necesario precisar que esta propuesta no pretende reemplazar la implementación de controles sistémicos (y no solo puntuales) de los procesos operativos que toda organización moderna debe implementar, sino que en su ausencia, y considerando el nivel de desarrollo organizacional de las instituciones públicas en el país, se hace necesario comenzar por aspectos puntuales de control en el corto plazo.



## 2. DEFINICIÓN

El concepto de control interno, su naturaleza y su relación con el control externo, tiene definiciones previas aprobadas por la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, y demás normas asociadas que establecen definiciones que son necesarias para una comprensión más adecuada del contexto peruano.

De este modo, el control interno podría definirse como el conjunto de acciones de cautela que se realiza antes, durante y después de la ejecución de los procesos u operaciones en una entidad, con el fin de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta, eficaz y eficientemente, y coadyuve con el logro de los objetivos y misión institucional. El desarrollo e implementación del control interno es responsabilidad de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades del Estado.

### CUADRO 1 Roles y responsabilidades del control interno

#### **Interno a la entidad:**

Todos los integrantes que conforman una entidad son responsables del control interno.

- **Titulares de entidad y pliego, gerentes, directores.** Son los responsables directos del diseño, la implantación, la supervisión del funcionamiento correcto, el mantenimiento y la documentación del sistema de control interno.
- **Personal.** También son responsables del control interno, ya que es parte implícita y explícita de las funciones de cada uno. Todos los miembros del personal juegan un rol al efectuar el control y deben ser responsables por reportar problemas de operaciones, de no cumplimiento al código de conducta o de violaciones a la política.

## Externo a la entidad:

Los entes externos pueden contribuir al control interno; sin embargo no son responsables del diseño, puesta en marcha, funcionamiento adecuado, mantenimiento o documentación del sistema de control interno. Dicho control externo es ejercido por la CGR y por otro órgano del sistema nacional de control por encargo o designación de esta.

- **CGR.** En el marco de sus funciones, fortalece y promueve el control interno efectivo en las entidades del Estado.
- **OCI.** La Oficina de Control Institucional (OCI) es un órgano que se encuentra físicamente al interior de la entidad y que tiene como función promover y evaluar el control interno dentro de esta (no le corresponde implementar el control interno).
- **Sociedades de auditoría/auditores externos.** Forman parte del sistema nacional de control; realizan auditoría (naturaleza posterior) por encargo a algunas entidades públicas. Deben asesorar y dar recomendaciones de control interno.

**Elaboración:** propia

El control interno en la gestión pública peruana no es reciente; sin embargo, no es ampliamente conocido por los hacedores de políticas ni por los que se encargan de gestionar e implementarlas. Asimismo, existe cierta confusión sobre los roles y responsabilidades en esta materia. Así, muchos funcionarios públicos consideran que el control interno es tarea de los OCI y de la CGR, y no lo consideran una herramienta de gestión que debe ser abordada únicamente por los gestores públicos para cautelar los recursos públicos y lograr un mejor desempeño de la administración estatal.

Por definición, el control es un acto inherente al proceso de gestión, dado que toda ejecución de un plan hacia un objetivo requiere implícitamente mecanismos que aseguren en alguna medida el logro de dicho objetivo. Las características del sector público peruano demandan que el control interno adquiera dimensiones completamente diferentes en cada caso, en tanto el grado de desarrollo organizacional<sup>1</sup> es muy heterogéneo, incluso en entidades de características similares, como son las municipalidades o los mismos gobiernos regionales.

Para el caso del sector público peruano, la promoción e implementación del control interno o del sistema de control interno (para los casos en que se hace referencia a la definición de un estándar<sup>2</sup>) ha representado un esfuerzo normativo de Estado que nace con la aprobación de la Ley N.º 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la CGR, y se desarrolla con la aprobación de la Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.

No obstante, ya que el control interno no ha sido concebido como parte estratégica de una reforma de la gestión pública, se ha convertido en un nuevo elemento del sistema administrativo del Estado

1 Una organización pública puede considerarse madura cuando implementa buenas prácticas de operación y gestión de modo intrínseco, de forma automática, que no requiere puntos de control críticos, solo el reforzamiento a través de sistemas de formación de servidores/funcionarios públicos y ciudadanos.

2 A nivel conceptual, el enfoque predominante y ampliamente aceptado internacionalmente es el enfoque COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*), -que estandariza el control interno como un sistema conformado por 5 componentes: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control gerencial, información y comunicación, y supervisión.

liderado por la CGR (Sistema Nacional de Control) y de operación independiente del resto de sistemas administrativos. Posteriormente, a fin de promover su mejor implementación, se aprueba la Resolución de Contraloría RC N.º 320-2006-CG que aprueba las normas de control interno, así como la RC N.º 458-2008-CG que aprueba la “Guía para la implementación del sistema de control interno de las entidades del Estado”, regulación que busca concretar el control interno de la administración nacional, regional o local.

A pesar de los esfuerzos de la CGR por impulsar la viabilidad del control interno en la administración de las entidades públicas, la práctica ha demostrado que las características propias de la gestión pública peruana, el diseño institucional de los órganos de control y de gestión, los sistemas administrativos y el desconocimiento generalizado del control interno, dificultan su fortalecimiento efectivo, así como el correspondiente seguimiento por parte de la CGR.

Existe consenso sobre la necesidad de que existan controles efectivos en toda administración pública; sin embargo, no existe un acuerdo sobre cuál es el control más adecuado dadas las características de la gestión regional. Ante este escenario y a fin de formular un documento de política regional sobre control interno como herramienta para una gestión pública eficiente y, de modo especial, orientado hacia la prevención de irregularidades, se presenta a continuación: a) un diagnóstico situacional que detallará los problemas de gestión que afectan la implementación de adecuados controles internos, así como los problemas inherentes al diseño institucional del control del Estado y su incidencia en la gestión regional, b) las opciones de política que pueden implementarse a partir de la definición normativa del control interno, c) las ventajas y desventajas de la política elegida para los gobiernos regionales y para el ente rector, la CGR, d) objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política elegida, e) los obstáculos que se presentan para la implementación de la política propuesta, y f) las recomendaciones para su implementación, formulando orientaciones prácticas a nivel de puntos de control que pueden ser implementadas en el corto plazo, y finalmente una hoja de ruta (medidas) sugerida para cien días, un año y cuatro años.

# 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Este capítulo se divide en dos secciones a fin de diferenciar los problemas vinculados al sistema de gestión pública peruana y su incidencia sobre el control interno, de los problemas de diseño institucional del control gubernamental peruano y las posibilidades para un adecuado control interno en los gobiernos regionales.

## 3.1 Problemas de la gestión pública que se relacionan con el control interno.

### a) Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y alineamiento de objetivos.

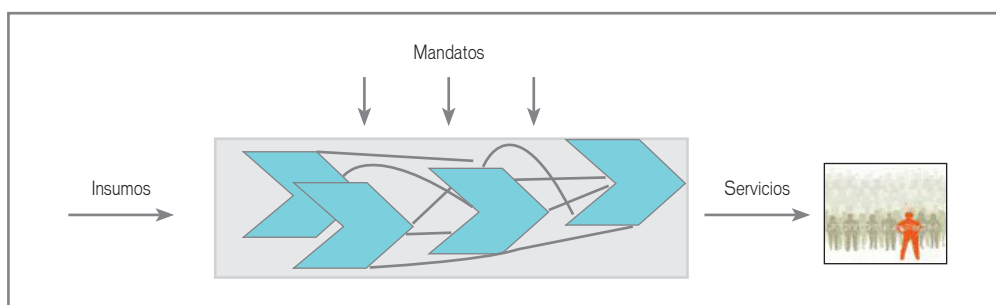
Las políticas nacionales, sectoriales y subnacionales deben confluir hacia el logro de los objetivos país. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) se encuentra en proceso de lograr la priorización y adecuado alineamiento de los objetivos bajo un enfoque estratégico multianual; sin embargo, hasta el momento no existe consenso en la definición de objetivos nacionales ni sectoriales; y peor aún en la determinación de brechas<sup>3</sup> que se deben cubrir como país. Los sectores y los gobiernos regionales y locales definen aún sus prioridades sin considerar las prioridades nacionales y a su vez el gobierno nacional define sus objetivos sin considerar las prioridades locales, lo que redundará en el poco alineamiento de políticas y estrategias.

En este contexto donde los objetivos generales y específicos no se encuentran alineados con los aspectos operativos que los hagan viables, todo sistema de control que busque mejorar la eficacia de las entidades públicas tendrá que sortear un problema estructural, lo que da lugar a dos opciones: o la entidad gestora identifica el desalineamiento de objetivos y trata de solucionarlo operativamente, o avanza con el control a pesar de que puede estar reforzando dichos objetivos desalineados. En la práctica, es racional

<sup>3</sup> Existe un dilema al momento de elegir brechas sociales o brechas de competitividad, ante lo cual resulta que todo es prioritario, lo que en la práctica hace que nada lo sea.



ILUSTRACIÓN 2  
Diseño de producción de servicios públicos



Elaboración: propia

El control interno a nivel de normas estándar de control, también conocido como sistémico, funcionaría eficazmente si y solo si existieran procesos definidos y validados. Toda iniciativa, programa, proyecto, proceso, etc. requiere que el control forme parte inherente del ciclo de gestión y de su mejora continua; para ello, Deming (1950) propone como reglas básicas para la mejora continua los siguientes elementos:

- No se puede mejorar nada que no se haya *controlado*.
- No se puede controlar nada que no se haya *medido*.
- No se puede medir nada que no se haya *definido*.
- No se puede definir nada que no se haya *identificado*.

Por tanto, un sistema de control óptimo y en mejora continua requiere de la existencia de estos elementos adecuadamente estructurados en los documentos de gestión operativa, y conocidos e implementados por los responsables del proceso.

En ausencia de procesos estandarizados y en funcionamiento, la implementación sistémica de control interno tiene que reducir su alcance y comenzar por lo más básico, lo que significa buscar primero la identificación, luego la definición y la medición, y finalmente el establecimiento de puntos de control. Si bien, la mejor opción sería tener dichos procesos completamente definidos, estandarizados y optimizados para la implementación del control interno como un “sistema” efectivo, la realidad nos presenta una situación donde los GR operan solo sobre algunos procesos “algo optimizados”, los cuales derivan mayormente de los sistemas administrativos del Estado diseñados a nivel central (presupuesto, tesorería, contabilidad, contrataciones, entre otros) y en menor medida sobre procesos diseñados y optimizados por cada gestión regional a iniciativa propia.

**c) Adquisiciones y contrataciones ineficientes y poco transparentes.**

A pesar de los avances en la optimización de las normas de contrataciones en la última década, la ineficiencia e ineficacia en su aplicación sigue siendo un problema sensible en los GR. En parte, se debe a las limitadas capacidades para establecer una mayor amplitud y conocimiento de la oferta de bienes y servicios presentes en el mercado y por otra parte, a la débil transparencia en los procesos que se desarrollan en esta materia, dando lugar a prácticas vedadas y actos ilícitos.

Asimismo, existen aspectos de organización institucional que pueden estar afectando la eficacia y eficiencia, como por ejemplo la inexistencia de un mecanismo central de monitoreo de adquisiciones y contrataciones incluso a nivel de GR. La unidad ejecutora de la sede central opera como un núcleo independiente respecto de las demás ejecutoras del mismo gobierno regional con lo cual pierde el control que le corresponde. De otro lado, a pesar de que la ejecución de obras por administración directa es una modalidad de excepción, se ha convertido en una práctica permanente, lo que dificulta el seguimiento y control efectivo de las adquisiciones.

### **3.2 Problemas del diseño institucional del control del Estado y su incidencia en la gestión regional.**

#### **a) Problemas de desconocimiento de la importancia del control interno.**

Otra debilidad recurrente en la gestión pública peruana es la limitada priorización del control y la evaluación. Se presta mayor importancia a las fases de planificación y ejecución de los recursos recibidos, dejando el control y la evaluación como segunda prioridad. En general, existe un desconocimiento de la naturaleza del control interno; el concepto y función del control interno se suele vincular (erróneamente) al control gubernamental ejercido por la CGR, y por tanto, ajeno a decisiones de gestión de los responsables en cada entidad pública.

Generalmente, se considera que la OCI es la responsable del control interno; sin embargo, esta es una extensión de la CGR en el gobierno regional, como parte del Sistema Nacional de Control y no le corresponde el diseño e implementación del control interno sino su promoción y evaluación en el marco de las funciones del control gubernamental. Vale aclarar nuevamente que el diseño, implementación y seguimiento del control interno, es de responsabilidad exclusiva de la entidad y de la gestión pública como parte de su ciclo de gestión.

#### **b) Problemas de definición de funciones**

El control interno, al ser un componente implícito de la función administrativa, debe ser diseñado y evaluado por la propia entidad (en este caso por cada GR) de acuerdo a sus necesidades y objetivos. Sin embargo, la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, define la naturaleza del control interno e instituye a la CGR como el órgano del sistema nacional de control encargado de dictar la normativa técnica, promover y evaluar el control interno, y el que ejerce funciones de auditoría externa. Dicha construcción institucional, motivada por ley, asigna a la CGR el rol promotor y evaluador del control interno, y a la gestión de las entidades públicas la tarea de implementación.

No obstante, lo que en términos conceptuales parecería apropiado -que la CGR tenga la rectoría del control interno (dictar la normativa técnica, promover y evaluar)-, se hace poco viable en términos prácticos por dos razones:

- Cada entidad tendrá el temor de mostrar sus debilidades reales de ausencia de control interno a un órgano que por su naturaleza realiza auditoría, y por tanto, tratará de ocultar sus debilidades de control interno, con lo cual la posibilidad de contar con asesoría para mejorar diversos aspectos de gestión se reduce.

- A nivel de CGR se generarán incentivos para no involucrarse con orientaciones de gestión debido a su autonomía funcional de control.

En ambos casos se generará un vacío funcional que abre espacio a la inoperancia de ambas partes en temas de control interno, tal como sucede en la práctica.

**c) Problemas de seguimiento, autoevaluación y evaluación externa del control interno.**

En el marco de la Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, y en cumplimiento de su rol rector, la CGR ha aprobado diversas iniciativas normativas que regulan la implementación y evaluación del control interno a nivel nacional. Para ello, ha regulado el sistema de control interno, ciñéndose básicamente en el estándar internacional en asuntos de control interno (COSO) y el cumplimiento de las normas de control interno (RC N.º 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno, así como la RC N.º 458-2008-CG que aprueba la Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado).

Estas normas, si bien tratan de cubrir algunos aspectos centrales de control al interior de las entidades, requieren ser adaptadas a las características y necesidades de gestión propias, por lo que su implementación y evaluación no puede ser rígida ni estandarizada, sino acorde a su nivel de desarrollo organizacional y conforme a sus necesidades.

Por ello, la normativa aprobada es un esfuerzo orientador de gestión que puede ser adoptado por los diversos niveles en la entidad; sin embargo, su seguimiento y evaluación debería corresponder a un órgano interno de la propia entidad (autoevaluación), que bajo un ambiente de apertura y confianza permita la identificación de los problemas de gestión y participe de las estrategias para superarlas.

Ahora bien, si la evaluación se hace a nivel de un órgano externo a la entidad, como la CGR a través de su OCI, como lo establecen las normas vigentes (evaluación externa), es muy posible que los gestores encargados de los procesos no sientan la libertad para mostrar todas las debilidades de gestión y por tanto tampoco existirá espacio para mejorar.

**d) Problema de poca coordinación entre los sistemas administrativos y el control.**

En general, los sistemas administrativos del Estado son definidos como “los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno”<sup>5</sup>.

En ese sentido, se confirma que dichos sistemas son un conjunto de reglas que establecen procedimientos a ser utilizados por la administración pública al organizar, ejecutar o administrar el Estado. Los sistemas administrativos pueden ser entendidos como mecanismos de control obligatorio y preventivo, que operan al interior del Estado, para reducir el problema de agencia que se presenta con mayor frecuencia en la administración pública.

La normativa actual regula los siguientes sistemas administrativos:

<sup>5</sup> Artículo 43 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



**TABLA 1**  
**Sistemas administrativos del Estado (selección)**

Sistema Administrativo	Ente rector	Sistema informático	Observaciones
Recursos Humanos	Servir	En proyecto	
Abastecimiento	OSCE	En el SIGA	
Presupuesto Público	DNPP - MEF (Hac.)	Sistema de Presupuesto Público	Directivas/PpR
Tesorería	DNTP - MEF (Hac.)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	
Endeudamiento Público	DNEP - MEF (Hac.)	No	
Contabilidad	DNCP - MEF (Hac.)	Sistema Nacional de Contabilidad	
Inversión Pública	DGPM - MEF (Eco.)	Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	De centralizado a descentralizado (U.F. y O.P.I.)
Planeamiento Estratégico	Ceplan	No	Plades
Defensa Judicial del Estado	DNAJ - MINJUS	En proyecto	Aplicación de Ley
Control gubernamental	CGRP	Sistema de Control	Directivas

**Fuente:** Normas legales de cada organismo estatal rector de cada sistema administrativo.

**Elaboración:** Ausejo 2013.

De acuerdo a la forma de operación establecida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los sistemas administrativos tienen dos tipos de entidades: entes rectores y entidades operativas (porque son las que funcionan u operan siguiendo los sistemas administrativos). Para cada sistema administrativo existe un ente rector, que es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional que dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Ahora bien, según el diseño actual, cada uno de estos sistemas administrativos opera de modo independiente del resto de sistemas y en alguna medida de forma aislada para el cumplimiento de sus funciones<sup>6</sup>. Ausejo (2013) señala que *“la ausencia de mecanismos de coordinación formal agrava el hecho que los sistemas administrativos han sido diseñados de manera aislada, sin ser concebidos como un “sistema de sistemas” de forma que interactúen entre sí. Esto provoca que la necesaria coordinación que debe existir, por ejemplo, entre las áreas que planifican la forma en que las decisiones tomadas por los responsables de la organización estatal serán hechas*

6 Sin embargo, existen esfuerzos por integrarlos, como el Registro Único del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que a fin de simplificar el envío de información a los rectores consolida en un solo registro la información para la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (Dgetp), y la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP); sin embargo, estos esfuerzos van orientados hacia aspectos operativos sin enfrentar aún el problema a nivel de diseño.

realidad, la asignación de los recursos financieros necesarios para hacer que las actividades planificadas puedan ser ejecutadas (presupuesto) y la efectiva contratación y/o adquisición de los bienes y servicios para hacer efectiva las actividades programadas (abastecimientos y/o logística) no ocurra, dando como resultado que los responsables de hacer realidad los objetivos de la política pública a través de la gestión de los recursos asignados no cuenten con los elementos para lograr ello". En ese sentido, las entidades operativas, quienes implementan dichos sistemas administrativos, deben dar cuenta a cada ente rector de forma independiente.

El control, por definición, es una función transversal a todas las actividades en una entidad. Una mirada integral del funcionamiento del Estado exigiría un sistema de control en cada entidad completamente articulado e integrado al resto de los sistemas administrativos. Como se menciona líneas atrás, todos los sistemas administrativos han sido diseñados para controlar el gasto público a nivel central y en última instancia son sistemas de control. En ese sentido, el control interno propiamente dicho debería estar construido sobre la base del resto de sistemas administrativos. El construir un sistema de control interno independiente, como es natural, recargará la operación de las entidades y será inadecuadamente valorado por los servidores, ya que podría ser interpretado como una duplicidad de funciones o que no genera valor práctico.

**e) Problemas de diseño e implementación del control interno a nivel de instituciones.**

Las entidades han implementado sus sistemas de control interno en aplicación de las normas aprobadas por la CGR según su propia interpretación y nivel de desarrollo organizacional. La implementación del control interno, al no ser un requisito en el ciclo de gasto<sup>7</sup>, no suele considerarse indispensable para el funcionamiento de la entidad y por tanto la motivación de su desarrollo se ha dado a iniciativa de la propia gestión, los requerimientos de mercado (las empresas públicas) y principalmente por el requerimiento de la CGR a partir de los OCI.

**f) No se visibilizan los avances en control que hacen las entidades.**

Los avances en control que hacen los GR, al no estar estructurados, formalizados ni sistematizados como procesos internos, no pueden ser adecuadamente identificados por la CGR; así, como es natural, en los casos que se realice una evaluación ex-post externa, difícilmente podrán identificarse y validarse dichos avances. Esto se debe a que, a pesar que las entidades podrían tener mecanismos de control interno propios, no están suficientemente estructurados para ser medidos, controlados y mejorados y por tanto tampoco podrán ser usados para rendir cuentas a la ciudadanía.

Asimismo, al existir un alto grado de heterogeneidad en la forma de implementar el control interno, disminuyen las oportunidades de identificar los problemas y soluciones de forma agregada a nivel nacional y por tanto de plantear soluciones de mejora a nivel de ente rector.

Todos los problemas presentados en este diagnóstico, que podrían ser considerados estructurales, han impedido el avance de un sistema de control interno como tal. Por tanto, se hace necesario llevar a cabo reformas que enfrenten los problemas de fondo y promuevan su desarrollo.

<sup>7</sup> El ciclo de gasto incluye las fases de compromiso, devengado, girado y pagado en las que participan los entes rectores: DGPP, Dgetp y DGCP.

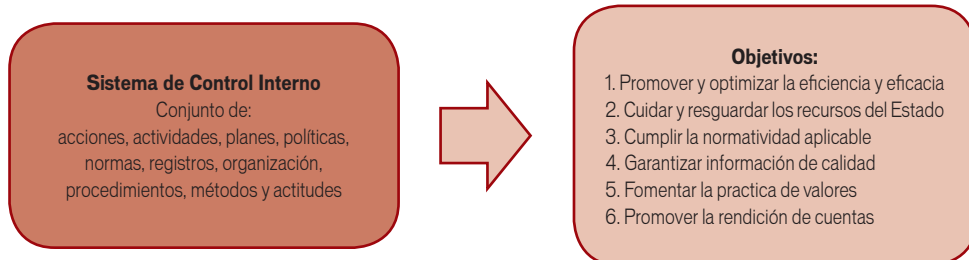
El presente documento de política, parte de este escenario y plantea algunas propuestas de rápida implementación que pueden ayudar al desarrollo de mecanismos de control interno útiles y prácticos que no requieran, por el momento, grandes reformas institucionales. En ese sentido, no es nuestro objetivo plantear mecanismos para la implementación de un sistema de control interno, entendido como concepto ya estandarizado y promovido por la CGR en sus diversas normas (ver anexo 1); sino, más bien, se proponen acciones rápidas orientadas a identificar puntos de control en algunos de los actuales sistemas administrativos (vinculados al ciclo de gasto especialmente) a fin de que los gobiernos regionales comiencen con acciones prácticas desde los primeros días de gestión.

# 4. PROPUESTAS DE POLÍTICA

La definición del control interno y los problemas existentes en el proceso de su implementación por parte de los gobiernos regionales, sirven como base para hacer un análisis de posibilidades que parte del conjunto de acciones posibles para alcanzar los diversos objetivos conceptuales del control interno. Una vez elegida la opción más viable, se propone en forma detallada un modelo de implementación de dicha opción.

## 4.1 Delimitación de objetivos y prioridades del control interno.

La Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, define el control interno de la forma siguiente:



El control interno, por definición general, es integral y se aplica (o debe aplicarse) en todas las acciones de la entidad. Sin embargo, para fines operativos conviene descomponer la variedad de objetivos que busca alcanzar para permitir el desarrollo e implementación operativa bajo ciertas estrategias diferenciadas que faciliten su viabilidad.

Dependiendo de las características de las entidades y la filosofía de los responsables en la toma de decisiones, se tendrá cierta preferencia por desarrollar mecanismos de control interno que busquen promover y optimizar la eficiencia y eficacia de la entidad; en otros casos se preferirá (o esperará) que la implementación del control interno se enfoque en cuidar y resguardar los recursos del Estado, y en otros casos se elegirá cualquier otro de los objetivos como algo prioritario por encima de los demás.

Esta situación es una de las razones por las que el control interno ha tomado diversas líneas de desarrollo en cada entidad. Ahora bien, si las entidades públicas deciden implementar un sistema de control interno como fin en sí mismo para cumplir con la norma, no se presentará dilema alguno, en la medida que no existirá un proceso de apropiamiento del sistema sino más bien el mero cumplimiento del dispositivo legal. Sin embargo, cuando se considera al control interno como un medio directo para alcanzar los fines de la entidad, se presentan dilemas para determinar con cuál objetivo comenzar.

En adelante se pondrá bajo consideración los diferentes elementos que deben ser considerados en la elección de una adecuada opción de política para la implementación progresiva del sistema de control interno.

### **4.2 Transformando los objetivos del control interno en estrategias.**

Es importante reconocer en el diseño de políticas públicas, que cada objetivo requiere al menos de una herramienta específica orientada a dicho objetivo (Timbergen<sup>8</sup>). Es decir, mientras más amplios sean los objetivos que se buscan alcanzar, más herramientas se requerirán o mayores propiedades en una herramienta elegida. Para el caso del control interno, a partir de la definición establecida por ley, independizaremos cada uno de sus objetivos, los analizaremos y convertiremos en una estrategia de acción.

- **Objetivo/estrategia 1: Promoción y optimización de la eficiencia y eficacia de la entidad.**  
Si el control interno se orienta a promover directamente la eficiencia y eficacia de la entidad, la estrategia para su implementación será identificar mecanismos para verificar y evaluar la eficacia y pertinencia de los documentos de gestión (estratégica, directiva u operativa), o en su defecto, la eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad.
- **Objetivo/estrategia 2: Cuidado y resguardo de los recursos del Estado.**  
Si el control interno tiene como objetivo el cuidar y resguardar los recursos del Estado, entonces la estrategia será verificar y evaluar la existencia de mecanismos que busquen proteger los activos del Estado para su uso adecuado y racional, a través de la reducción de las posibilidades de desperdicio y pérdida de recursos.
- **Objetivo/estrategia 3: Cumplimiento de la normatividad aplicable.**  
Si el control interno tiene como objetivo el cumplimiento de la normas legales aplicables, entonces la estrategia será evaluar que los actos de las entidades estén alineados con las normas legales y hacia el cumplimiento de lo que establecen los sistemas administrativos del Estado.

---

8 “Si se quiere garantizar el alcance de un conjunto de metas de política económica, por lo menos se requiere que exista la utilización de un igual número de instrumentos económicos”.

- Objetivo/estrategia 4: Garantía de generar, mantener y distribuir información de calidad.  
Si el control interno tiene como objetivo garantizar información de calidad en la entidad, entonces la estrategia será evaluar los mecanismos donde se crea, solicita, transmite, recepciona y almacena información.
- Objetivo/estrategia 5: Fomento de práctica de valores.  
Si el control interno tiene como objetivo fomentar la práctica de valores, la estrategia estará orientada entonces a evaluar conductas y comportamientos.
- Objetivo/estrategia 6: Promoción de la rendición de cuentas.  
Si el control interno tiene como objetivo el promover la rendición de cuentas, entonces la estrategia se dirigirá a evaluar todos los mecanismos por los cuales se rinden cuentas dependiendo del público objetivo.

Como puede verse, la definición general del control interno es bastante amplia y permite múltiples opciones para su implementación en una entidad. Sus objetivos y estrategias no son excluyentes entre sí en absoluto, más bien podrían ser complementarios; sin embargo, a nivel operativo, la implementación de mecanismos de control (medir, comparar y hacer) para cada uno de estos objetivos/estrategias serán muy diversos y de alcance bastante amplio, más aún cuando desagregamos la definición de control interno como aquellas acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos, métodos y actitudes para el logro de los objetivos mencionados.

Esta concepción multidimensional hace que su implementación se convierta en una tarea compleja; no obstante, lo que realmente importa es a partir de dónde pueden establecerse mecanismos formales, estándares y útiles de control interno y en qué otros casos no es necesaria su formalización ni estandarización aunque sí su existencia. La magnitud de su diseño dependerá del análisis costo-beneficio del establecimiento de controles.

Para seguir con el análisis y comprender la multidimensionalidad conceptual del control interno, la tabla 2 presenta una matriz que desagrega todas las posibilidades de implementación del control para cada uno de los objetivos/estrategias antes mencionados. Las filas y columnas representan lo que es y lo que busca el control interno, según corresponda.

**TABLA 2**  
**Posibilidades de implementación del control interno**

OBJETIVOS Control Interno es...	(M) Eficacia y eficiencia	(N) Resguardo recursos	(O) Cumplimiento de normativa	(P) Garantizar información de calidad	(Q) Fomentar práctica de valores	(R) Promover rendición de cuentas
(A) Acciones	(AM)	(AN)	(AO)	(AP)	(AQ)	(AR)
(B) Actividades	(BM)	(BN)	(BO)	(BP)	(BQ)	(BR)
(C) Planes	(CM)	(CN)	(CO)	(CP)	(CQ)	(CR)
(D) Políticas	(DM)	(DN)	(DO)	(DP)	(DQ)	(DR)
(E) Normas	(EM)	(EN)	(EO)	(EP)	(EQ)	(ER)
(F) Registros	(FM)	(FN)	(FO)	(FP)	(FQ)	(FR)
(G) Organización	(GM)	(GN)	(GO)	(GP)	(GQ)	(GR)
(H) Procedimientos	(HM)	(HN)	(HO)	(HP)	(HQ)	(HR)
(I) Métodos	(IM)	(IN)	(IO)	(IP)	(IQ)	(IR)
(J) Actitudes	(JM)	(JN)	(JO)	(JP)	(JQ)	(JR)

- Si juntamos la fila “**A**” de “Acciones” con la columna “**M**” de “Eficacia y Eficiencia”, tendremos **AM** que significa: “Conjunto de acciones que tienen como objetivo promover y optimizar la eficiencia y eficacia de la entidad”,
- Por su parte, el cuadrante **BN** significará: “Conjunto de actividades que tienen como objetivo cuidar y resguardar los bienes del Estado”,
- el **CO**: “Conjunto de planes que tienen como objetivo el cumplimiento de la normativa en la entidad”, y así para cada una de las 60 combinaciones posibles.

**Elaboración:** propia

El tema se vuelve aún más complejo al tener que aplicar cada una de estas 60 combinaciones a nivel estratégico, táctico y operativo. Ciertamente, es una cantidad difícil de manejar en la medida que para cada uno de los elementos de la matriz existirá un conjunto de herramientas que los responsables de la entidad deberán implementar y formalizar en documentos tangibles como parte de su gestión y el sistema nacional de control tendrá que valorar y evaluar independientemente.

Se puede concluir entonces que existe una cantidad enorme de posibilidades para iniciar la implementación del control interno. En adelante lo que se buscará es que a partir de las estrategias/objetivos planteados, sea posible identificar dos grandes líneas de opciones de política para dicha implementación que puedan orientar como punto de partida el desarrollo y madurez de la gestión, de modo que se pueda ir avanzando hacia un nivel óptimo o de mejora continua.

### 4.3. Planteamiento de las propuestas de política.

Considerando la definición de control interno establecida por ley, se puede inferir que todas las acciones para el mejoramiento de la gestión y el cumplimiento de objetivos institucionales a partir del control interno pueden realizarse mediante dos opciones: de modo directo o indirecto. De modo directo (Opción A), cuando dichas acciones cubren de modo general todos los procesos que están directamente vincu-

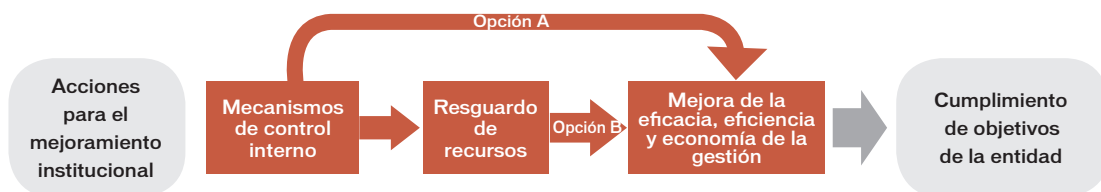
lados con los indicadores de eficiencia, eficacia y economía a nivel de la entidad en su conjunto, aquellos que apuntan directamente al logro de resultados sin ocuparse a profundidad de los procesos intermedios y de soporte. Esta opción se relaciona directamente con la provisión del servicio público.

Por su parte, de modo indirecto (Opción B), cuando las acciones se orientan con mayor énfasis hacia los procesos de soporte que están más vinculados al resguardo y prevención del mal uso de recursos y a partir de ello incidir de forma indirecta con el cumplimiento de los fines de la entidad. Esta opción se relaciona con el proceso de producción del servicio, y de forma más específica con el uso de los recursos.

Para un gestor privado, normalmente es más importante el logro de resultados bajo ciertos parámetros aceptables de eficiencia en el uso de recursos; sin embargo el gestor público, si bien también necesita demostrar logros y resultados institucionales, necesita también tener en consideración especial el uso eficiente de los bienes y servicios entregados bajo su responsabilidad.

Una tercera opción de política (Opción C), podría ser tomar acciones que busquen aplicar las dos opciones anteriores en forma paralela y profunda.

**ILUSTRACIÓN 3**  
**Propuestas de política para la implementación del control interno**



**Opción A:**

Priorizar el diseño de un sistema de control orientado de forma directa hacia la mejora, eficiencia y economía de la institución como un todo. Enfocarse en el resultado antes que en los procesos.

**Opción B:**

Priorizar el diseño de un sistema de control orientado hacia el resguardo de recursos, a partir del cual se implementan progresivamente el cumplimiento de la normativa aplicable y así sucesivamente hasta llegar al cumplimiento de la eficacia, eficiencia y economía de la gestión institucional. Esto puede lograrse a través del establecimiento de puntos de control en los sistemas administrativos del Estado vinculados con el ciclo de gasto.

**Opción C:**

Ambas opciones a la vez. Esta opción consiste en que la entidad busque implementar el control interno a nivel de todos los procesos de la entidad, los de soporte, los de producción y los de entrega del servicio; en otros términos, implementar a nivel de procesos administrativos y funcionales, o a nivel operativo y estratégico, todas las opciones en paralelo y en acuerdo.

**Elaboración:** propia.

Ninguna las opciones planteadas es buena o mala en sí misma, sino que considerando las características institucionales y el nivel de desarrollo organizacional, podrá elegirse la más idónea. A continuación, a modo de balance, se muestra un conjunto de características de cada una de las opciones planteadas.



**TABLA 3**

**Elementos necesarios para la implementación de las opciones**

<b>Elementos</b>	<b>Opción A</b>	<b>Opción B</b>	<b>Opción C</b>
<b>Definición de procesos críticos sobre los cuales se implementa el control interno</b>	El proceso crítico es definido a discreción de cada entidad según su propia interpretación. Puede abarcar desde los macroprocesos estratégicos hasta los microprocesos operativos.	Los procesos críticos tienen que ver con aquellos donde existe mayor probabilidad de riesgo de uso ineficiente de recursos públicos y que pueden generar espacios de corrupción.	Son considerados como procesos críticos todos los procesos, procedimientos y funciones de la entidad sin distinción. Diversas entidades consideran que todas las funciones asignadas en su norma de creación son importantes y no es posible identificar cual es la más crítica.
<b>Cobertura a nivel de procesos</b>	Cobertura amplia y general de procesos vinculados con los indicadores de eficiencia, eficacia y economía a nivel de la entidad.	Menor cobertura pues se enfoca en procesos de soporte.	Cobertura total de todos los procesos de la entidad, tanto los vinculados con los indicadores de eficiencia, eficacia y economía como los procesos de soporte.
<b>Cobertura a nivel de sistemas administrativos</b>	No se toma en cuenta sistemas administrativos.	Trabaja solo con los sistemas administrativos vinculados al ciclo del gasto.	Toma en cuenta todos los sistemas administrativos y funcionales de la entidad.
<b>Participación de los servidores públicos</b>	Se involucra principalmente a la alta dirección y directivos de la entidad responsables del seguimiento de resultados de la entidad.	Se involucra a todos los servidores involucrados en el ciclo de gasto.	Se involucra a todos los servidores de la entidad.
<b>Capacidades institucionales necesarias</b>	Requiere que los aspectos operativos y estratégicos estén adecuadamente enlazados.	Requiere procesos administrativos del ciclo de gasto trabajando adecuadamente.	Requiere procesos y sistemas funcionales y administrativos funcionando adecuadamente.



# 5. PROPUESTA DE POLÍTICA SELECCIONADA

**A** fin de elaborar una propuesta base para los GR de implementación del control interno, es necesario identificar un punto de partida desde el cual se construyan otros puntos de control y mejoramiento continuo de gestión. Del diagnóstico inicial y del grado de avance en la implementación del control interno identificado por la CGR, se elige la Opción B como propuesta de política a implementar:

*“Priorizar el diseño de un sistema de control orientado hacia el resguardo de recursos, a partir del cual se implementan progresivamente el cumplimiento de la normativa aplicable y así sucesivamente hasta llegar al cumplimiento de la eficacia, eficiencia y economía de la gestión institucional. Esto puede lograrse a través del establecimiento de puntos de control en los sistemas administrativos del Estado vinculados con el ciclo de gasto.”*

## **5.1. Desarrollo de la propuesta: hacia la construcción de prioridades en la implementación del control interno.**

Al analizar en detalle la naturaleza de los objetivos del control interno y las múltiples opciones para su implementación (columnas de la tabla 2), podríamos identificar ciertos patrones que guíen el desarrollo de un sistema de control interno integral para el mediano y largo plazo, a partir de la elección de algunos primeros pasos concretos en el corto plazo.

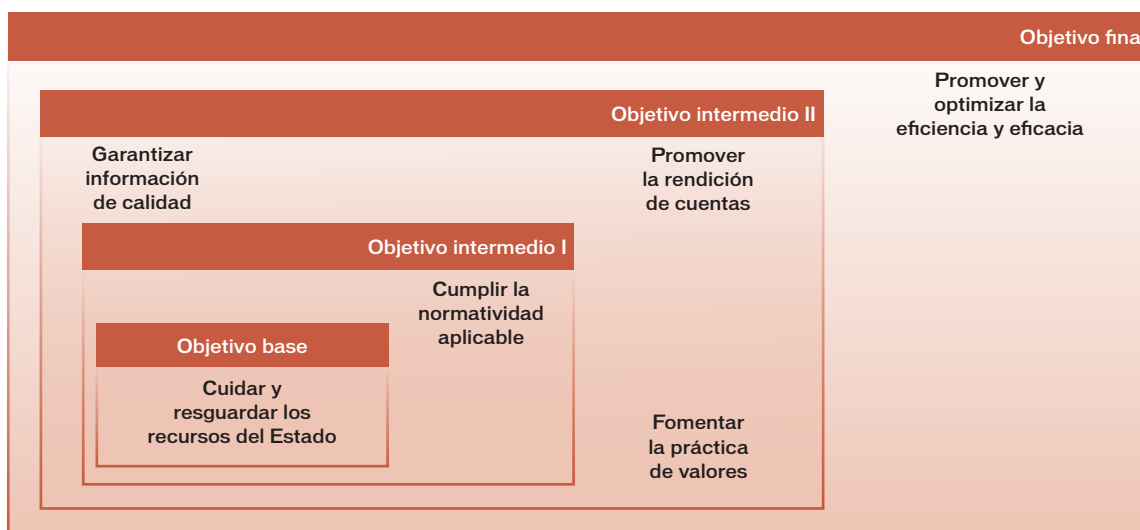
Luego de considerar las características del sector público en Perú y en especial de los GR, resulta pertinente definir cuál de los objetivos del control interno es prioritario y por dónde debe iniciar el proceso de implementación a modo estándar, exigible y autoevaluado a nivel de controles básicos necesarios, sin perjuicio de que cada entidad podría desarrollar más a profundidad cada objetivo/estrategia conforme la naturaleza de su gestión y desarrollo organizacional lo permita.

En ese sentido, en línea con la opción de política elegida (Opción B), a continuación se plantea una forma de organizar o priorizar los objetivos/estrategias del control interno partiendo del objetivo base de “cuidar y resguardar los recursos del Estado”, pasando por los objetivos intermedios de “cumplir la normatividad aplicable”, “garantizar la información de calidad”, “promover la rendición de cuentas” y “fomentar la práctica de valores”, para finalmente llegar al objetivo superior de “promover y optimizar la eficiencia y eficacia” de la entidad. Si la evaluación del control interno inicia por la promoción y optimización de la eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad, el nivel de complejidad y especialización es más amplio.

Esto no significa en ningún modo que uno sea consecuencia del otro ni exista relaciones de dependencia entre ellos; solo se busca una priorización para que al momento de implementar el control interno sea útil contar con un punto de partida básico.

### ILUSTRACIÓN 3

#### Propuesta de priorización de objetivos del control interno



Elaboración: propia.

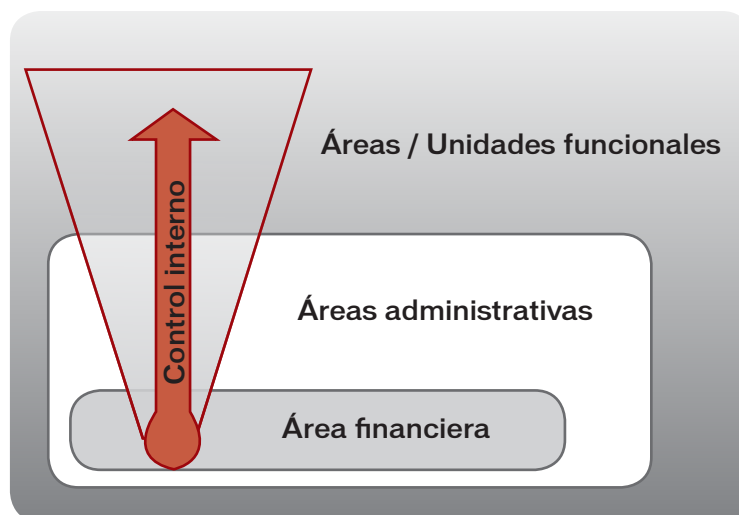
Un adecuado control interno dependerá del cumplimiento de todos los objetivos; sin embargo, el proceso de diseño e implementación debe iniciarse con aquellos elementos básicos que deben respetarse en todo tipo de entidad, principalmente aquel que está orientado a que no se pierdan o desperdicien los recursos públicos, aunque con el objetivo final de mejorar el desempeño de la entidad en su conjunto. Es por esto que la ilustración anterior ordena los objetivos desde un objetivo base y más acotado, pasando por los objetivos intermedios y finalizando en el objetivo final de alcance mucho más amplio.

Asimismo, a nivel de gestión institucional, será necesario dividir teóricamente la dimensión de la gestión estratégica de la gestión operativa, esto en la medida que las acciones, actividades y tareas de control

interno serán distintas en ambas dimensiones. Lo que se busca finalmente es caracterizar el manejo financiero y de administración de los recursos (bienes y servicios) que está más vinculado a la parte operativa de la entidad, así como de las áreas/ unidades que se encargan de cumplir las funciones para la cual han sido creadas dichas entidades que están más vinculadas a la parte estratégica de la institución.

#### **ILUSTRACIÓN 4**

##### **El control interno como sistema transversal en los gobiernos regionales**



**Elaboración:** propia.

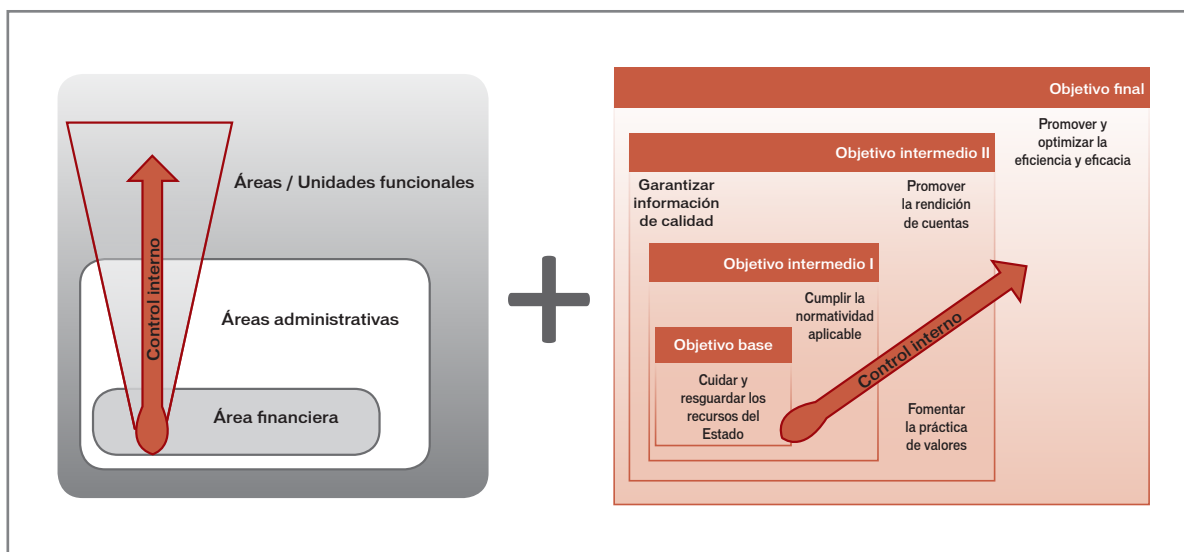
Como se sabe, el control interno como sistema transversal debe cruzar todos los sistemas administrativos e incluso los sistemas funcionales de la entidad. En ese sentido, la propuesta que se plantea es implementar mecanismos puntuales de control a partir de los sistemas administrativos vinculados al manejo de recursos financieros, vale decir, del presupuesto público, tesorería, abastecimiento e inversión pública, como puntos de partida, para luego avanzar al resto de sistemas administrativos y funcionales conforme se alcance niveles de maduración adecuados en la gestión.

#### **5.2. Propuesta de modelo operativo para la implementación de mecanismos de control interno.**

En resumen, la propuesta para los GR tiene dos ejes: a) a nivel de estructura administrativa, la implementación del control interno debe comenzar por establecer puntos de control en los sistemas administrativos más relevantes para el ciclo de gasto (presupuesto público, tesorería, abastecimiento e inversión pública), y b) a nivel de objetivos/estrategia de control interno, se comenzará por elegir aquellos objetivos que estén directamente asociados con el resguardo de recursos y el cumplimiento de la normativa asociada.

### ILUSTRACIÓN 5

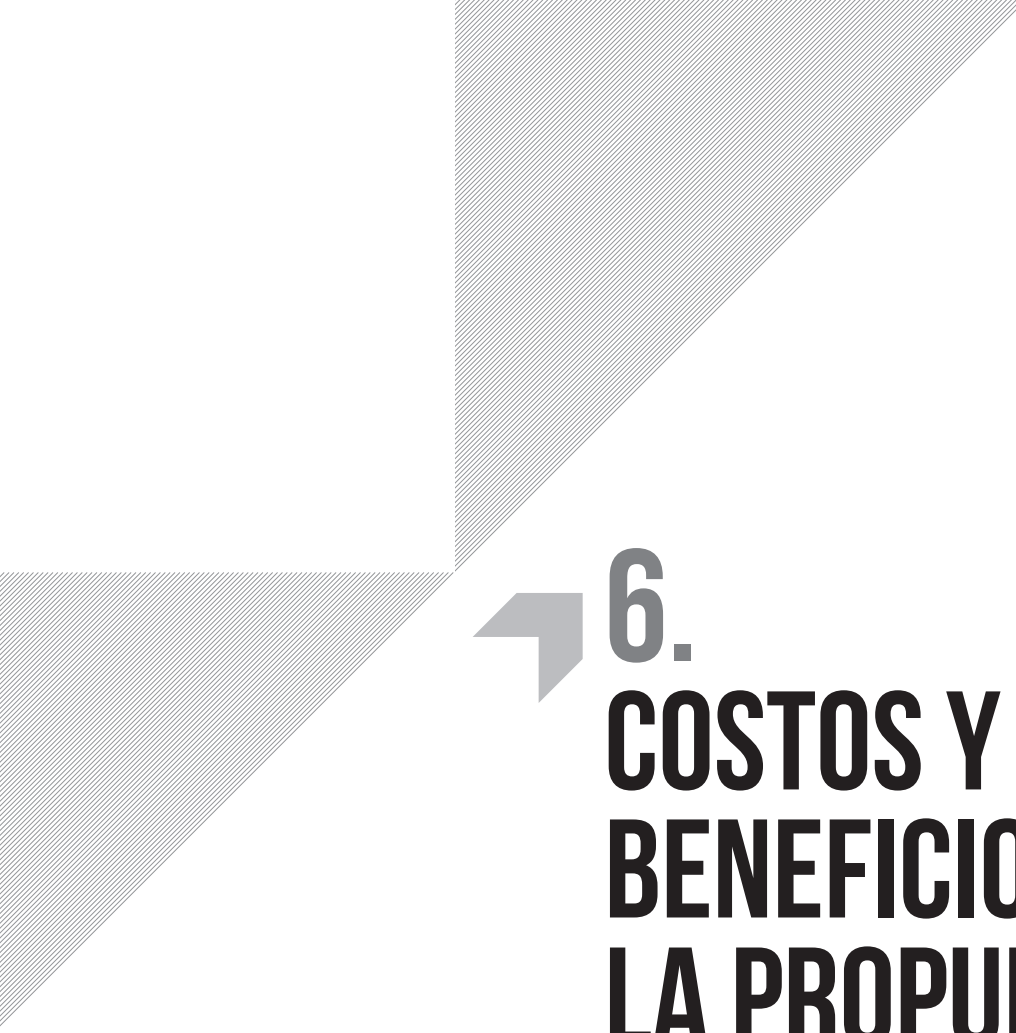
#### Modelo de operación del control interno en gobiernos regionales



Elaboración: propia.

Por consiguiente, todo lo que se construya para desarrollar el control interno en los GR partirá de este modelo, sobre el cual se formulen y aprueben directivas, lineamientos y metodologías para el mejoramiento continuo del control interno.

Así, para el corto plazo, se entenderá como procesos críticos aquellos vinculados al resguardo de los recursos públicos y cumplimiento de la normatividad en los procesos que están intrínsecamente asociados a los sistemas administrativos de presupuesto público, tesorería, abastecimiento e inversión pública.



# 6. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA SELECCIONADA

## 6.1 Ventajas

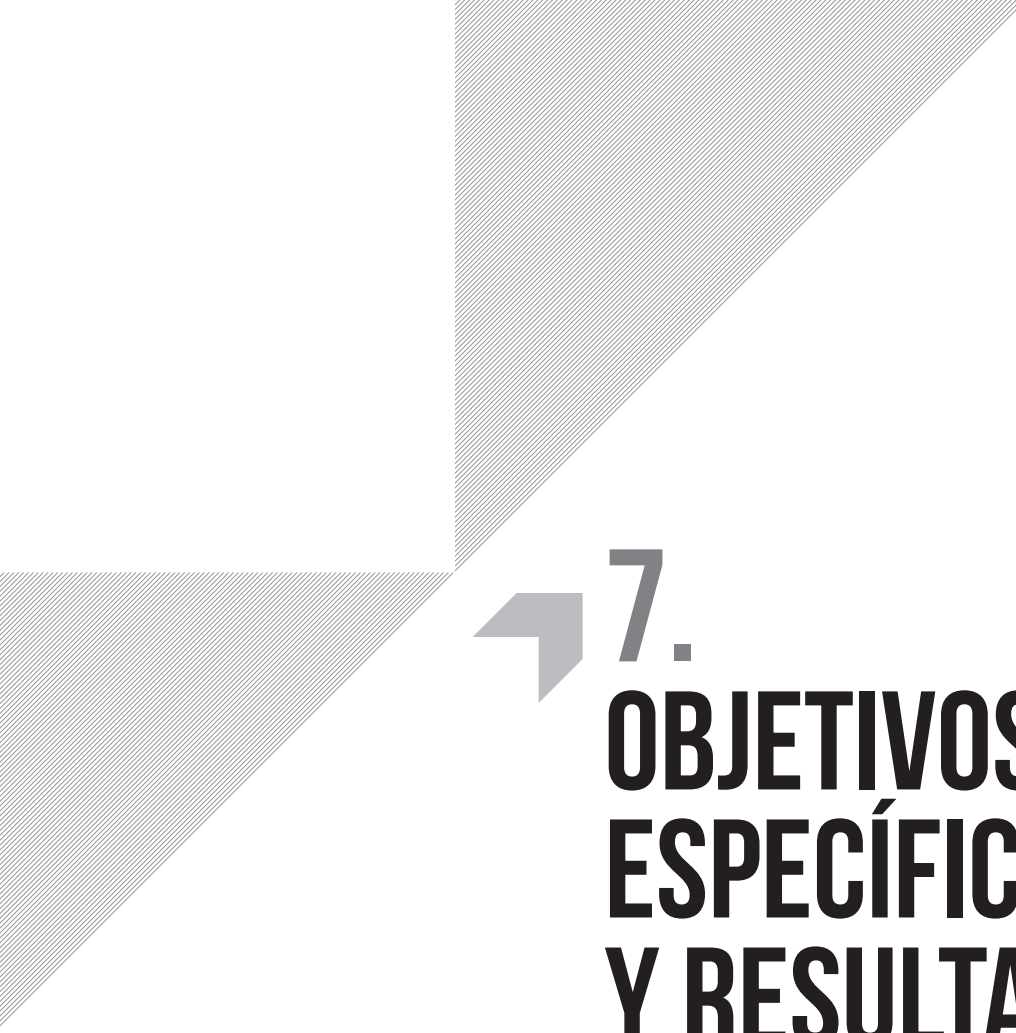
- a) Fortalece la gestión administrativa regional. A partir de este enfoque, los GR conocerán el horizonte y los alcances del control interno como herramienta útil a su gestión y no se convertirá en solo un procedimiento formal que deben implementar para cumplir con la norma. Apostar por la implementación del control interno de modo transversal en la entidad dejando que ella defina sus procesos críticos es dejar de lado las limitaciones que se describieron en el diagnóstico. Además es contraproducente ya que cada entidad definirá procesos únicos, no estándares que dificultarán la evaluación y control posterior de la CGR y de los OCI.
- b) Mejora el desempeño de la ejecución de los recursos públicos. Los mecanismos de control interno que implementen los GR reforzarán los sistemas administrativos vinculados al ciclo de gasto público, lo que redundará en mejores plazos para la formulación, aprobaciones, ejecución y rendición de cuentas de los recursos públicos asignados o generados. Cuando se hable de procesos críticos de la entidad solo vincularán a las unidades que intervienen en todo aquello que tenga que ver directamente con uso de recursos, como son los procesos de compras, logística, almacenaje, entre otros.

- c) Focalización del control interno hacia aspectos clave. El reforzamiento del control interno fortalecerá las actividades que ya vienen realizando los GR en el uso y resguardo de los recursos públicos, como son los sistemas administrativos. Se considera clave controlar estos aspectos ya que redundará en el cumplimiento normativo que disponen los entes rectores y a su vez mejorará la eficacia, eficiencia y economía del gasto público.
- d) Facilita la implementación del control interno en todos los ámbitos de la entidad. Cuando se comience por los sistemas administrativos más usuales, y se identifiquen los beneficios, tales como mejora de eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas, será más fácil ampliar mecanismos de control hacia otros ámbitos de la entidad que no necesariamente están vinculados con el ciclo de gasto.

### 6.2 Desventajas

Si bien el sistema nacional de control estará de acuerdo con iniciar la implementación del control interno a nivel de procesos críticos, esperará que la entidad y en específico los GR avancen en paralelo y de modo transversal en todos los ámbitos y niveles de la organización, lo que estaría más acorde con la Opción C. Sin embargo, existirán argumentos para priorizar la profundidad y calidad de los controles antes que la mayor cobertura.

La desventaja estaría en que los GR implementen controles internos enfocados en la Opción B acotados a los sistemas administrativos vinculados al ciclo del gasto, mientras el resto de entidades se rijan por el modelo de sistema de control interno general aprobado por la CGR a partir del COSO (ver anexo 1), más ligado a la Opción C. Con ello se generarían dos enfoques en las entidades y la CGR solo aplica un método de evaluación distinto al que implementan los GR. Sin embargo, se espera que los mecanismos de evaluación de la CGR no sean rígidos y permitan identificar y resaltar los avances en cada modelo de implementación.



# 7. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS

## **7.1 A nivel de gobiernos regionales.**

- a) Las autoridades regionales dispondrán de un mecanismo simple y útil de control que les permita elevar el grado de confianza sobre el uso de recursos públicos que se hace en la entidad.
- b) Los GR como entidad en su conjunto podrán reportar avances en la implementación del control interno acorde a los puntos de control identificados. Esto facilitará el reporte ante la CGR así como la rendición de cuentas.
- c) Al reforzar el control interno, a partir de puntos de control específicos en cada sistema administrativo, se evita la duplicidad de funciones en el sentido que los controles implementados actúan sobre los sistemas administrativos que actualmente operan para el normal funcionamiento de la entidad.
- d) El iniciar con puntos de control que generan valor explícito y verificable ante los encargados de cada sistema administrativo permite su apropiamiento, desarrollo progresivo y mejoramiento continuo.

## **7.2 A nivel país en conjunto.**

- a) El resguardo en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos será fortalecido al vincular el control gubernamental hacia aspectos críticos que deben funcionar eficientemente en los sistemas administrativos. Esto reducirá los riesgos de ineficiencia y corrupción.
- b) La participación de la CGR en los asuntos de gestión a través de la promoción y evaluación del control interno estará visiblemente definida en aspectos clave, lo que permitirá su adecuado acompañamiento.





# 8. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA

- a) El desconocimiento del rol de la CGR en temas de control interno puede aún mantener a las entidades a la espera de su liderazgo en dichos temas. Lo que debe ser claro, a partir de la aprobación de las siguientes normas de control interno que haga la CGR, es que las entidades tengan toda la autonomía para implementar los mecanismos de control interno que les sean más idóneas y no necesariamente ceñirse a patrones estándar.
- b) La ley y las normas legales aprobados por la CGR que orientan la implementación del control interno en todas las entidades a nivel estratégico y operativo, siguen actualmente el patrón estándar aprobado por el COSO. Si bien este patrón ha evolucionado para adaptarse a las necesidades actuales, orienta la implementación del control interno hacia el mero cumplimiento de la norma, que le da rigidez y menos margen de maniobra. Será necesario por tanto que la CGR otorgue mayor flexibilidad en el acompañamiento y evaluación del control interno.

- c) En los GR existe ausencia de unidades, áreas u comités de control interno adecuadamente fortalecidos, más aún con buen dominio y manejo de los sistemas administrativos del Estado, tal como lo requiere un adecuado control interno. Esto ciertamente reduce las posibilidades de la implementación de la propuesta en el corto plazo; sin embargo, a partir de las recomendaciones de política que se detallan a continuación, esta necesidad es cubierta en buena medida para los próximos 100 días.
- d) En la medida que los sistemas administrativos no están articulados entre sí, ni operan a partir de un mismo lenguaje, el establecimiento de un mecanismo de control interno que articule los puntos de control y luego los estructure a nivel de un sistema de control interno, puede ser una tarea enorme y compleja que exigirá no solo el compromiso de la alta dirección, sino también la aprobación de recursos y personal que se encargue de dicha tarea. Solo de este modo se le dará cierta garantía de sostenibilidad.
- e) La alta rotación de personal clave que comience a trabajar en la implementación del sistema de control interno a partir de los puntos de control puede ser muy perjudicial para su desarrollo.
- f) La inexistencia de un órgano rector adscrito al ejecutivo, en temas de planificación estratégica y control interno, con capacidad funcional para regular, proponer alternativas y dar orientaciones de gestión sobre control interno orientadas al mejoramiento institucional.



# 9. RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- a) Fomentar y difundir la definición de control como parte intrínseca del ciclo de gestión y que busca incidir en el logro de resultados, que no depende de la CGR sino de cada una de las entidades, incluyendo los gobiernos regionales, a fin de que ellos puedan controlar el manejo de sus propios recursos teniendo la plena conciencia de que al no hacerlo se pone en riesgo el cumplimiento de los fines de la entidad, se genera espacios para el mal uso de recursos en las diversas instancias y posiblemente se esté incumpliendo con las normas aplicables, lo que en última instancia podría conllevar a sanciones administrativas o penales a los encargados de la gestión.
- b) El estándar COSO, promovido por la CGR a nivel de normas de control interno, debe ser considerado como el orientador para la implementación del control interno mas no la regla estándar. La implementación de mecanismos de control interno debe partir de los procesos administrativos que requieren más puntos de control y con ello avanzar a todos los niveles dentro de la entidad pasando por el nivel operativo y estratégico, pero siempre sin dejar de atender a dichos puntos de control.

Por tanto, toda vez que se haga la implementación y seguimiento del control interno se tendrá en cuenta el nivel de alineamiento de todas las acciones de control con los puntos de control establecidos en los sistemas administrativos.

Ahora bien, una vez que se han mapeado los puntos y trazado el nivel de participación de todos los actores a nivel operativo y estratégico, será necesario estandarizarlo y formalizarlo en un documento de diagnóstico, un programa de trabajo y reportes de avance. Recién a partir de este nivel formal, se recomienda organizar el control interno bajo el estándar COSO y el nivel de componentes del sistema de control interno (ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control gerencial, información y comunicación, supervisión).

- c) Fomentar la formación de una unidad de control en cada GR, como ente autónomo del resto de unidades de línea, que rinda cuentas al titular de la entidad y bajo su tutela. Dicho ente debe encargarse de la promoción e impulso del control interno en la entidad y del control y supervisión, y debe participar con propuestas de gestión para mejorar el desempeño de la entidad. Actualmente, la normativa de control interno solo contempla al comité de control interno como el encargado del monitoreo y supervisión de la implementación del control interno.

Finalmente, a fin de hacer operativas las recomendaciones establecidas en el presente documento, se propone una lista de puntos de control para cada sistema operativo que participa del ciclo de gasto, tomando como objetivo y estrategia el resguardo de los recursos de la entidad y el cumplimiento de la normativa asociada.

Una vez identificados estos puntos de control en cada GR, será conveniente levantar una línea de base (diagnóstico) a partir de la cual se identifiquen oportunidades de mejora, las mismas que se detallarán en un programa de trabajo y sus correspondientes reportes de avance. Es altamente recomendable que este reporte pueda ser elaborado a partir del formato establecido por la CGR (anexo 1) de modo que también pueda ser enviado a dicha entidad a fin de cumplir con el requerimiento permanente de implementación del control interno.

**TABLA 4.**

**Recomendaciones prácticas para la implementación de control interno en los GR**

<b>Objetivos del Control Interno</b>	<b>Implementación de controles principales CHECK - LIST</b>	<b>Formalización</b> (Acciones/ actividades/ planes / políticas normas / registros / organización/ procedimientos / métodos/ actitudes).	<b>Principal componente del sistema de control interno - CGR (en base al estándar COSO).</b>
<b>Presupuesto</b>			
Cuidar y resguardar los recursos del Estado.	Verificar las certificaciones de los créditos presupuestarios para los procesos de contrataciones.	Asociado a cada proceso de contratación, el órgano responsable de presupuesto de la entidad emitirá la certificación que determine la respectiva disponibilidad presupuestal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Verificar la aprobación del marco presupuestal de la entidad al final de cada ejercicio.	Las entidades públicas aprueban el marco presupuestal que refleje el monto inicial aprobado, las modificaciones presupuestarias y el monto autorizado final.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Control previo de los compromisos presupuestarios.	Todo compromiso generado contará de manera previa con el visto bueno del responsable de presupuesto de la entidad o quien haga sus veces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de riesgos.</li> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
Cumplir la normatividad aplicable.	Control del procedimiento seguido para la aprobación de las modificaciones presupuestarias.	Las entidades aprueban sus modificaciones presupuestarias según su tipología mediante resolución del titular o acuerdos del concejo municipal o regional, según sea el caso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Verificar el cumplimiento de las evaluaciones presupuestarias.	Las entidades públicas evalúan sus presupuestos en dos etapas: I semestre y II semestre de cada año fiscal, y lo remiten al MEF y a la CGR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
Promover la rendición de cuentas.	Verificar el cumplimiento de las rendiciones de cuenta en el marco de los presupuestos participativos.	Los Presidentes Regionales y Alcaldes realizan la rendición de cuentas del ejercicio anterior a más tardar en el mes de marzo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Ambiente de control.</li> </ul>
	Verificar el cumplimiento de las rendiciones de cuenta de los titulares.	Los titulares de los GR y gobiernos locales presentan rendiciones de cuenta en el marco de la Directiva N.º 004-2007-CG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente de control.</li> <li>• Información y comunicación.</li> </ul>

# PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

<b>Tesorería</b>			
Cuidar y resguardar los recursos del Estado.	Control del cumplimiento del procedimiento del ciclo del gasto.	Los GR y gobiernos locales cumplen con el procedimiento establecido por el Sistema Nacional de Tesorería en materia de ejecución del gasto: compromiso, devengado y pago.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Verificación de existencia de la documentación de respaldo del ciclo del gasto.	El ciclo del gasto: compromiso, devengado y pago se sustenta en documentación verificable y registros en el SIAF-SP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
	Control de los fondos en efectivo.	Los fondos en efectivo constituyen recursos cuya disponibilidad se restringe a lo dispuesto por la directiva de tesorería. Son aprobados mediante resolución del Director General de Administración o quien haga sus veces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Control de las medidas tomadas para la seguridad de cheques, efectivo y valores.	Los titulares de las entidades y responsables de tesorería dispondrán de protocolos de seguridad para el manejo y custodia de cheques, efectivo y valores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Arqueos sorpresivos.	Los titulares de las entidades y la gerencia general, o quien haga sus veces en la entidad, dispondrán la realización de arqueos sorpresivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de riesgos.</li> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
Cumplir la normatividad aplicable.	Verificar la correcta designación de los titulares y suplentes de las cuentas bancarias.	Los titulares de los GR y gobiernos locales designan a los titulares y suplentes de las cuentas bancarias mediante resolución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de riesgos.</li> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
	Verificar la adecuada autorización del devengado y existencia de la documentación de respaldo.	El Director General de Administración, o quien haga sus veces en la entidad, establece los procedimientos necesarios para la programación del gasto y asegura la adecuada y oportuna elaboración de la documentación necesaria para el pago de las obligaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
Garantizar la información de calidad.	Verificar la información de respaldo para los registros de devengados en el SIAF-SP.	El Director General de Administración o quien haga sus veces supervisa que los registros en el SIAF-SP se encuentren debidamente documentados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>

# CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA UNA GESTIÓN

PÚBLICA EFICIENTE Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES DANIEL LEIVA / HUGO SOTO

Abastecimiento			
Cuidar y resguardar los recursos del Estado.	Verificar la correcta elaboración de los términos de referencia para servicios y especificaciones técnicas para bienes y obras.	Los titulares de las entidades deberán garantizar que las áreas usuarias del servicio, bien u obra, cuenten con las capacidades y asistencia para la adecuada elaboración de los TDR o especificaciones técnicas del bien u obra a adquirir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar la correcta determinación de los valores referenciales. Observación: La Ley de Contrataciones del Estado contempla la determinación de valores referenciales para el caso de obras públicas pero no para bienes y servicios.	El órgano encargado de contrataciones determina el valor referencial de contratación con el fin de definir el tipo de proceso de selección y gestionar la asignación del presupuesto. El valor referencial es determinado sobre la base de un estudio de mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Controlar que las bases cuenten con todas las condiciones mínimas para un proceso de selección adecuado.	El titular de la entidad o el funcionario delegado para el caso, supervisa que las bases contengan las condiciones mínimas establecidas en la norma y cumplan con todas las exigencias técnicas que corresponda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar la existencia de las garantías exigibles en la fase de contratación.	La entidad supervisa la existencia de las garantías según corresponda a servicios, bienes u obras, que resguarden la correcta ejecución del contrato y el resguardo de los recursos públicos comprometidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar que las prestaciones adicionales/ ampliaciones de los contratos suscritos cuenten con la debida autorización previa a su ejecución.	El titular del pliego aprueba los adicionales/ampliaciones de los contratos de acuerdo a procedimientos, estudios y verificaciones previos a su disponibilidad presupuestal y ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Controlar que los procesos de conformidad de servicios y recepción de bienes se realicen con exigencia y en estricto cumplimiento de los contratos.	Los titulares de las entidades públicas supervisan que los funcionarios responsables de la conformidad de servicios y recepción de bienes cuenten con las capacidades y probidad exigibles a tal función.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>

# PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

<b>Abastecimiento</b>			
Cumplir la normatividad aplicable.	Verificar la formalización del órgano de contrataciones y comités especiales.	Los titulares de las entidades públicas designan al órgano de contrataciones y a los comités especiales según sea el caso, para conducir los procesos de contratación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
	Verificar la aprobación de las bases.	Las bases de un proceso de contratación serán aprobadas por el titular de la entidad o por un funcionario específicamente delegado para ello.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
	Verificar que los procesos de selección, según sea su modalidad, cumplan con los plazos y cronograma establecidos en la norma.	Los miembros del comité especial u órgano de contrataciones, según sea el caso, son responsables solidarios del cumplimiento de los plazos y cronograma del proceso de selección, así como de las decisiones tomadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
Garantizar la información de calidad.	Verificar la correcta publicación de las bases y la convocatoria de los procesos de selección.	El órgano encargado de contrataciones o el comité especial son responsables de informar de manera adecuada y oportuna sobre los procesos de selección a su cargo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
	Verificar la existencia de un adecuado expediente de contratación.	El responsable del órgano de contrataciones es responsable de la custodia y adecuado archivo de los expedientes de contratación. Estos constituyen la memoria tangible de los procesos de selección.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> </ul>
<b>Inversión Pública</b>			
Cuidar y resguardar los recursos del Estado.	Verificar la existencia y adecuada concordancia técnica entre los estudios de pre factibilidad y el expediente técnico o estudios definitivos.	Las entidades elaboran los expedientes técnicos sobre la base de los términos y alcances definidos en el estudio a nivel de perfil. Esta consistencia deberá registrarse en el Formato SNIP 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar que los expedientes técnicos cumplan con las exigencias técnicas suficientes para una adecuada ejecución de la inversión.	Los expedientes técnicos de obras deben precisar las especificaciones técnicas suficientes y exigibles que garanticen una adecuada ejecución del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>



# CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA UNA GESTIÓN

PÚBLICA EFICIENTE Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES DANIEL LEIVA / HUGO SOTO

Inversión Pública			
Cuidar y resguardar los recursos del Estado.	Controlar que los adicionales de obra cuenten con la debida justificación técnica, autorización y asignación presupuestaria, previos a su ejecución.	Los adicionales de obra siguen un procedimiento establecido en la norma y que compromete distintos roles: supervisor de la obra, gerente de infraestructura o quien haga sus veces y el titular del pliego. Todos ellos participan en el proceso de aprobación de los adicionales de obra, previos a su ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar que las valorizaciones de avances de obra se encuentren debidamente justificadas y concordadas con el real avance físico al que corresponde.	Los titulares de las entidades y responsables de infraestructura o quien haga sus veces supervisan la correcta elaboración de las valorizaciones y su correspondencia con el avance físico real de la obra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar que la recepción de obras cumpla con la exigencia técnica y los procedimientos establecidos para tal fin.	Los titulares de los pliegos y responsables de infraestructura, o quien haga sus veces, supervisan que el proceso de recepción de las obras se desarrolle con las exigencias técnicas que corresponda y de acuerdo al procedimiento definido en la norma.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar el fiel cumplimiento del cronograma de ejecución de obras.	Los titulares de las entidades y responsables de infraestructura, o quien haga sus veces, supervisan que las obras se ejecuten dentro del cronograma establecido en el expediente técnico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
Cumplir la normatividad aplicable.	Verificar la correcta elaboración de los perfiles de los proyectos de inversión y su declaratoria de viabilidad.	La elaboración de los perfiles de proyectos de inversión es de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Verificar que los perfiles de proyectos no constituyan fraccionamiento de las inversiones.	Los titulares de las entidades y su alta dirección supervisan que los proyectos de inversión constituyan propuestas integrales y no fraccionadas de las inversiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> </ul>
	Verificar que los supervisores o inspectores de obra, así como la comisión de recepción, se encuentren debidamente designados y constituidos.	El titular de la entidad o el funcionario delegado son responsables de formalizar la designación del supervisor o inspector de la obra y la constitución de la comisión de recepción de obra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>

# PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

<b>Inversión Pública</b>			
Garantizar la información de calidad.	Verificar la existencia de las liquidaciones de obra.	Culminada la recepción de la obra corresponde la elaboración de la liquidación física y financiera de la misma, a cargo del contratista y con aprobación por parte de la entidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>
	Verificar la existencia de los informes de cierre de proyectos.	Concluida la liquidación de la obra de manera satisfactoria, procede la elaboración del informe de cierre del proyecto (Formato SNIP 14).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de control gerencial.</li> <li>• Supervisión.</li> </ul>



# 10. HOJA DE RUTA

## A los primeros cien días:

- *Constitución de Comité de Control Interno.* Un paso importante para implementar un control interno eficaz es la constitución de un Comité de Control Interno encargado de poner en marcha las acciones necesarias para su adecuada implementación, y que cuente con las siguientes características: i) dependerá directamente del titular de la entidad; ii) se encargará de disponer la capacitación del personal; iii) apoyará a las unidades orgánicas (área, departamento, división, unidad, jefatura entre otros) en el seguimiento correspondiente e informará sobre los avances.
- *Suscripción del Acta de Compromiso de Control Interno.* La Alta Dirección deberá suscribir y difundir el Acta de Compromiso, donde pone de manifiesto la necesidad e importancia de implementar un control interno eficaz. En dicho documento se deberá invocar la participación de los servidores y funcionarios.
- *Diagnóstico.* El Comité de Control Interno deberá realizar un diagnóstico sobre la existencia de puntos de control en los sistemas administrativos (presupuesto, tesorería, contabilidad, contrataciones, entre otros, a partir de un *check list* propuesto en nuestro documento.
- *Programa de trabajo para la implementación del control interno,* en el cual se detalle el modo de implementación o reforzamiento de los puntos de control en los sistemas administrativos seleccionados así como los plazos para su formalización y cumplimiento.
- *Reporte de avance en la implementación (50 días).* Al finalizar los primeros 50 días el Comité de Control Interno deberá reunir a la Alta Dirección y los directores de línea para mostrar los aspectos pendientes en la implementación y se tomarán las medidas correctivas inmediatas.
- *Reporte de avance a cien días.* Al finalizar los primeros cien días el Comité de Control Interno deberá reunir a la Alta Dirección y los directores de línea para mostrar los logros en dicho período y promover su difusión así como comprometer las actividades de mejora continua.
- *Reporte a CGR.* Enviar reporte validado a la Contraloría General de la República en cumplimiento de la normativa.

**De uno a cuatro años:**

- *Fortalecimiento del ambiente de control.* Más allá de los formalismos en la implementación del control interno, la percepción de su existencia y mejora continua refuerza su efectividad. En ese sentido, luego del primer año de implementación los GR deberán promocionar los resultados de la implementación a fin de demostrar los logros así como las medidas correctivas realizadas.
- *Pruebas de efectividad del control interno.* A partir del segundo año se requerirá que los mecanismos de control implementados por el GR deban ser revisados a fin de identificar su efectividad; lo que se busca es eliminar controles burocráticos que reducen la eficiencia del proceso.
- *Documentación y estandarización de los mecanismos de control interno en la entidad.* A partir del segundo año, luego de la implementación inicial y la verificación de cumplimiento, será conveniente iniciar un proceso de estandarización de aquellos procesos y procedimientos de control interno que han tenido éxito. Lo que se busca es mejorar la calidad de controles y su adecuado seguimiento pero bajo un enfoque de mejoramiento continuo y búsqueda de certificaciones de calidad.
- *Implementar un sistema de información de control interno que brinde información a los encargados de la gestión del GR y a los ciudadanos.* A fin de elevar el nivel de efectividad de los puntos de control identificados, será necesario que estos se encuentren sistematizados. Se requerirá la implementación de un sistema de información que reporte a la Alta Dirección del GR así como a los ciudadanos de aquellos aspectos clave que están siendo controlados. Se aconseja trabajar este sistema de información en forma conjunta con la CGR y el resto de GR.
- *Ampliación del control interno a todos los ámbitos de la entidad.* Será necesario ir ampliando los puntos de control inicialmente implementados a otros ámbitos de la entidad que no necesariamente están relacionados con los sistemas administrativos vinculados al gasto; por ejemplo, a las demás unidades de soporte y a los de diseño de políticas del GR.
- *Establecer controles para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos de los Planes de Desarrollo Regional y Sectorial cuando corresponda.* Durante los siguientes años, conforme avance el control interno según el modelo propuesto, se hará cada vez más necesario que el control no solo se enfoque en el resguardo de los recursos sino en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos del GR. Esto implicará redefinir nuevos puntos de control que midan y evalúen los objetivos estratégicos y operativos institucionales así como los planes de desarrollo regional y, cuando corresponda, los objetivos sectoriales que están bajo responsabilidad del GR.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ausejo, Flavio (2013). “Análisis de política pública y gestión pública: Reflexiones teóricas y aplicadas al caso peruano”. Revisado en julio 2014. En *www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno/*.

COSO (2013). *Internal Control-Integrated Framework*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Contraloría General de la República (2006). Resolución de Contraloría N.º 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno”. *Diario Oficial El Peruano*.

Contraloría General de la República (2008). Resolución de Contraloría N.º 458-2008-CG que aprueba la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”. *Diario Oficial El Peruano*.

Contraloría General de la República y GIZ (2010). *Orientaciones básicas para el fortalecimiento del control interno en gobiernos locales*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo.

Koontz, Harold y Heinz Weihrich (1994). *Administración, Una perspectiva global*. México: McGraw-Hill.

INTOSAI GOV 9100 (2004). *Guía para las normas de control interno del sector público*.

Programa Gobernabilidad e Inclusión - GIZ (2010). *Orientaciones Básicas para el Fortalecimiento del Control Interno en Gobiernos Locales*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo.

Robbins, Stephen P. y Mary Coulter (2009). *Administración*. México: Pearson, décima edición.

Secretaría de Gestión Pública (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Torres, Edwin E. (2009). *Mis experiencias aplicando el marco conceptual COSO sobre el control interno en entidades gubernamentales*. Libros en Red. Ed. Digital

Veeduría Distrital (2007). *Guía para la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) con enfoque sistémico*. Bogotá: Veeduría Distrital.

# ANEXOS

## ANEXO 1

### Componentes del sistema de control interno<sup>9</sup> (a partir del estándar COSO)

Componente	¿Qué busca este componente?	Normas de control interno
<b>I. Ambiente de control.</b>	Establecer un entorno organizacional favorable para el ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas que sensibilicen a los miembros de la entidad, generando una cultura de control interno y una gestión escrupulosa.	1.1 Filosofía de la dirección. 1.2 Integridad y valores éticos. 1.3 Administración estratégica. 1.4 Estructura organizacional. 1.5 Administración de recursos humanos. 1.6 Competencia profesional. 1.7 Asignación de autoridad y responsabilidad. 1.8 Órgano de control institucional.
<b>II. Evaluación de riesgos.</b>	Identificar, analizar y administrar los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales y elaborar una respuesta apropiada a los mismos.	2.1 Planeamiento de la administración de riesgos. 2.2 Identificación de riesgos. 2.3 Valoración de los riesgos. 2.4 Respuesta al riesgo.
<b>III. Actividades de control gerencial.</b>	Establecer políticas, procedimientos y prácticas para asegurar que los objetivos institucionales se logren y que las estrategias para mitigar riesgos se ejecuten. Estos se impartirán por el titular o funcionario que designe la gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones que les hayan sido asignadas.	3.1 Procedimientos de autorización y aprobación. 3.2 Segregación de funciones. 3.3 Evaluación costo-beneficio. 3.4 Controles sobre el acceso a los recursos o archivos. 3.5 Verificaciones y conciliaciones. 3.6 Evaluación del desempeño. 3.7 Rendición de cuentas. 3.8 Documentación de procesos, actividades y tareas. 3.9 Revisión de procesos, actividades y tareas. 3.10 Controles para las tecnologías de la información y comunicaciones.

<sup>9</sup> Elaborado a partir de la Resolución de Contraloría N.º 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno.

# CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA UNA GESTIÓN

PÚBLICA EFICIENTE Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES DANIEL LEIVA / HUGO SOTO

Componente		¿Qué busca este componente?	Normas de control interno
<b>IV. Información y Comunicación.</b>		Asegurar que el registro, procesamiento, integración y flujo de información se dé en todas las direcciones, con calidad y oportunidad a través de métodos, procesos, canales, medios y acciones con un enfoque sistémico y regular. Esto permitirá que se cumplan las responsabilidades individuales y grupales.	4.1 Funciones y características de la información. 4.2 Información y responsabilidad. 4.3 Calidad y suficiencia de la información. 4.4 Sistemas de información. 4.5 Flexibilidad al cambio. 4.6 Archivo Institucional. 4.7 Comunicación Interna. 4.8 Comunicación externa. 4.9 Canales de comunicación.
<b>V. Supervisión</b>	<b>Actividades de prevención</b>	Llevar a cabo acciones de prevención y monitoreo con el fin de asegurar la consecución de los objetivos del control interno.	5.1.1 Prevención y monitoreo. 5.1.2 Monitoreo oportuno del control interno.
	<b>Seguimiento de resultados</b>	Revisar y verificar los logros de las medidas de control interno implementadas, así como de las recomendaciones formuladas por los órganos del Sistema Nacional de Control en sus informes.	5.2.1 Reporte de deficiencias. 5.2.2 Implantación y seguimiento de medidas correctivas.
	<b>Compromisos de mejoramiento</b>	Ver que los órganos y personal de la administración institucional efectúen auto evaluaciones para el mejor desarrollo del control interno e informen sobre cualquier desviación o deficiencia susceptible de corrección, obligándose a cumplir con las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.	5.3.1 Autoevaluación. 5.3.2 Evaluaciones independientes.

Elaboración: propia.

Los documentos de política están disponibles en [www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

AUSPICIADORES:



Al servicio de las personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

