

CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Noviembre 2006

CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO**INDICE****I. PRESENTACION****II. MARCO GENERAL DE CONTROL INTERNO**

- 2.1 Definición del control interno de las empresas del Estado
- 2.2 Objetivos del control interno
- 2.3 Organización del sistema de control interno
- 2.4 Principios aplicables al sistema de control interno
- 2.5 Postulados básicos del control interno
- 2.6 Obligaciones relativas al control interno

III. ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO**3.1 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO ESTRATEGICO****3.1.1 COMPONENTE AMBIENTE DE CONTROL**

- FC-01 Filosofía y estilo de la dirección
- FC-02 Valores éticos
- FC-03 Gestión estratégica
- FC-04 Estructura organizacional
- FC-05 Asignación de autoridad y responsabilidades
- FC-06 Competencia personal y profesional
- FC-07 Desarrollo del potencial humano
- FC-08 Clima de confianza
- FC-09 Coordinación de acciones institucionales
- FC-10 Función del Órgano de Control Institucional

3.1.2 COMPONENTE EVALUACION DE RIESGOS

- FC-11 Gestión planificada de riesgos
- FC-12 Identificación de los riesgos
- FC-13 Análisis y valoración de los riesgos
- FC-14 Respuesta al riesgo
- FC-15 Alertas tempranas

3.2 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO OPERATIVO**3.2.1 COMPONENTE ACTIVIDADES DE CONTROL**

- FC-16 Procedimientos de autorización y aprobación
- FC-17 Controles claves
- FC-18 Segregación de funciones
- FC-19 Controles al acceso sobre recursos
- FC-20 Controles sobre decisiones e información
- FC-21 Registro, verificación y conciliación
- FC-22 Revisión de procesos, actividades y objetivos
- FC-23 Controles de tecnologías de información

- FC-24 Análisis costo beneficio
- FC-25 Evaluación del desempeño e indicadores
- FC-26 Rendición de cuentas y de gestión

3.2.2 COMPONENTE SISTEMAS DE INFORMACION Y COMUNICACIÓN

- FC-27 Obtención y regulación de la información
- FC-28 Requisitos y finalidad de la información
- FC-29 Transparencia y fluidez de la información
- FC-30 Conservación de la información
- FC-31 Revisión y flexibilidad de los sistemas de información
- FC-32 Comunicación interna
- FC-33 Comunicación externa
- FC-34 Canales de comunicación

3.3 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO DE EVALUACION

3.3.1 COMPONENTE SEGUIMIENTO

- FC-35 Monitoreo continuo
- FC-36 Seguimiento puntual
- FC-37 Adopción de acciones correctivas
- FC-38 Autoevaluación.
- FC-39 Evaluación independiente.
- FC-40 Compromisos de mejoramiento.

IV. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

- 4.1 Titular (Órgano de Dirección)
- 4.2 Gerencia (Órganos Gerenciales y Ejecutivos)
- 4.3 Personal de la empresa
- 4.4 Órgano de Control Institucional

V. ETAPAS Y ACTIVIDADES PARA LA FORMALIZACION E IMPLANTACION DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

5.1 ETAPA I: PLANEAMIENTO BASICO

- 5.1.1 Formalización del compromiso de los órganos de dirección y gerencia
- 5.1.2 Designación del Representante de la Alta Dirección
- 5.1.3 Organización del equipo institucional de trabajo
- 5.1.4 Elaboración del diagnóstico y determinación del nivel de implementación y adecuación de la estructura de control interno
- 5.1.5 Formulación del Plan de Trabajo
- 5.1.6 Seguimiento del Plan

5.2 ETAPA II: DISEÑO E IMPLEMENTACION

5.3 ETAPA III: EVALUACION

ANEXOS

CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

I. PRESENTACION

FONAFE, desde que fue creado en 1999 mediante Ley N° 27170, asumió la responsabilidad de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado. En su propósito de cumplir a cabalidad dicho encargo, desde entonces ha venido impulsando y afianzando el desarrollo de sus funciones y capacidades institucionales, encontrándose inmersa hoy en un proceso de mejora continua en la búsqueda de promover en las empresas del Estado niveles óptimos de eficiencia y transparencia en el uso de sus recursos, así como de eficacia en la obtención de resultados, sobre la base de criterios empresariales y en observancia de las políticas gubernamentales sobre la materia.

El citado proceso de mejora continua ha venido procurando permanentemente el establecimiento e implementación de estrategias de dirección y operativas sustentadas en herramientas de gestión, que viabilicen una positiva integración y comunicación entre FONAFE y sus empresas, lo que resulta fundamental para la definición y paulatino logro de objetivos comunes que favorezcan tangiblemente el desarrollo nacional y el bienestar de la población.

En tal sentido, habiendo determinado en el vigente Plan Estratégico 2005-2009 como su visión “Liderar la modernización del Estado” y como misión “Dirigir las empresas del holding del Estado y administrar los encargos, generando valor al propiciar mejoras en el marco regulatorio e implementar estrategias corporativas, desarrollando un equipo humano que actúa en concordancia con una sólida formación, experiencia profesional y alto compromiso”, FONAFE ha emitido y publicado el “**Código Marco del Buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado**” que constituye el referente ordenado e integral de las mejores prácticas de desempeño empresarial a nivel internacional y local, cuya finalidad persigue la adopción de estándares de comportamiento y gestión que sean de mínimo cumplimiento por dichas empresas; implicando ello, como valor añadido a sus facultades y obligaciones establecidas por la Ley, un reforzamiento a la adecuada puesta en aplicación de los valores y factores clave de éxito como la eficiencia, transparencia, prudencia fiscal, optimización de procesos y recursos e innovación tecnológica entre otros, instituidos en cada empresa para la consecución de sus metas y resultados previstos.

En concordancia con los objetivos de FONAFE al aprobar el “**Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado**” para mejorar la gestión de eficiencia, transparencia y mejores prácticas en las empresas de propiedad del Estado, generando una favorable evolución en la forma de su administración y control a fin de contribuir a su desarrollo institucional y al buen uso de sus recursos, brindándoles mayor valor; se ha considerado asimismo que el establecimiento, diseño y organización de un adecuado sistema y estructura de control interno, no sólo constituye una obligación legal de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, sino esencialmente resulta un necesario complemento prioritario para la buena marcha y aplicación efectiva del referido Código Marco, lo que es reconocido por la doctrina y experiencias internacionales que definen al control interno como el proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y, el personal de la entidad; para proporcionar seguridad razonable, respecto a sí están lográndose los objetivos siguientes:

- promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad en los servicios;

- proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;
- cumplir las leyes y normativa aplicable; y
- elaborar información financiera válida, confiable y oportuna

Las tendencias mundiales en el ámbito organizacional moderno admiten, igualmente, que el modelo o enfoque basado en el Informe **COSO** (Comité on Sponsoring Organizations of the Tread way Commissions) es hoy en día el más idóneo para establecer y operar un sistema confiable de control interno. Se denomina sistema de control interno al conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas destinadas a ofrecer dicha seguridad sobre el logro de los objetivos mencionados. Su organización se fundamenta en una estructura basada en cinco componentes funcionales: (1) ambiente de control, (2) evaluación de riesgos, (3) actividades de control, (4) sistemas de información y comunicación, y (5) seguimiento o monitoreo. Dichos componentes funcionales, que también son reconocidos por la Ley N° 28716, se interrelacionan entre sí, integrándose al proceso de gestión institucional. Ellos son:

- ✓ **El ambiente de control:** relacionado con las actitudes y acciones del titular, directivos y demás funcionarios, sus valores y el ambiente en el que desempeñan sus actividades dentro de la institución.
- ✓ **La evaluación de riesgos:** abarca los procedimientos de identificación y estimación de los factores o situaciones que podrían afectar el logro de los objetivos institucionales, permitiendo adoptar acciones oportunas para prevenir y enfrentar las posibles consecuencias de la materialización de esos riesgos.
- ✓ **Las actividades de control:** referidas a las políticas, métodos, procedimientos y otras medidas establecidas, como parte de las operaciones, a fin de asegurar que se están aplicando las acciones necesarias para manejar y minimizar los riesgos, así como para realizar una gestión eficiente y eficaz.
- ✓ **Los sistemas de información:** comprenden los sistemas de comunicación e información institucional, los que deben permitir la generación, procesamiento y transmisión de información relevante y confiable sobre las actividades y eventos externos e internos, para el oportuno conocimiento y control de las operaciones, así como para el logro de los objetivos de la organización.
- ✓ **El seguimiento:** consistente en el proceso de monitoreo continuo para valorar la calidad de la gestión y del sistema de control interno.

De conformidad con sus atribuciones normativas, compete a **FONAFE** dictar los lineamientos y disposiciones generales para establecer el diseño e implementación de un modelo de sistema y estructura de control interno para las empresas del Estado bajo su ámbito, el mismo que debe guardar armonía y observancia con las previsiones legales y técnicas contenidas en la Ley N° 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado, las Normas de Control Interno, aprobadas por la Contraloría General de la República mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG y aquellas que emita dicha entidad acorde con su competencia. El paso inicial consiste en su formalización y estandarización mediante la aprobación del necesario marco normativo que: (a) defina básicamente el sistema, estructura y objetivos de control interno para las empresas del Estado; (b) guíe y regule la actuación de la Administración según los componentes funcionales recomendados en el Informe COSO, incorporando pautas temáticas de aplicación común en las empresas; (c) establezca un esquema estratégico de organización basado en los correspondientes subsistemas y elementos de control con niveles asignados de competencias y responsabilidades; y, (d) un plan de actividades mínimas para la implantación formal del sistema y estructura de control interno en cada empresa. Aprobado dicho marco, corresponderá a **FONAFE** monitorear el proceso de implantación a través de la información periódica a ser reportada por la Administración y Órganos de Control Institucional de las empresas a su cargo.

Tras este capítulo inicial de presentación, el presente documento denominado Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado, contiene en el capítulo segundo, una parte conceptual y orientadora constituida por el Marco General de Control Interno. En ella se precisa

la definición y los objetivos del control interno, así como los principios y postulados que representan guías y criterios de actuación que deberá observar la Administración y personal de las empresas para el adecuado establecimiento del sistema, mencionándose asimismo las obligaciones relativas al control interno establecidas legalmente.

En el capítulo tercero, el documento establece la organización y lineamientos para operar la estructura de control interno por cada uno de sus componentes funcionales, cuyo ordenamiento y aplicación se integra en el funcionamiento de tres subsistemas o niveles de control:

- 1) subsistema de control interno estratégico
- 2) subsistema de control interno operativo
- 3) subsistema de control interno de evaluación.

Cada subsistema administra los componentes y factores de control vinculados que conforman la estructura de control interno institucional y estarán a cargo de los niveles funcionales involucrados de acuerdo a las competencias y responsabilidades asignadas.

En cada uno de los referidos componentes se incorporan pautas de actuación de carácter temático que constituirán estándares de control pertinentes respecto a los procesos, actividades u operaciones institucionales, no teniendo esta parte niveles descriptivos de detalle específico por cuanto, de acuerdo a las características propias de las empresas, ello corresponde al posterior proceso de regulación e implementación que les compete a cada una.

A continuación, el capítulo cuarto denominado Funciones y Responsabilidades, describe las principales responsabilidades internas sobre el sistema de control interno de la empresa, las cuales corresponden a las funciones relativas al diseño e implementación que deben desarrollar los siguientes niveles funcionales: Titular, Gerencia, personal de la empresa y Órgano de Control Institucional. Se aborda también las funciones del Representante de la Dirección.

Finalmente, el capítulo quinto está referido a las Etapas y Actividades para la Formalización e Implantación de la Estructura de Control Interno, desarrollándose la importancia de llevar a cabo el correspondiente Plan de Trabajo.

Dicho Plan contempla tres etapas: (1) Planeamiento Básico, (2) Diseño e Implementación, y (3) Evaluación; destacándose los pasos, previos al diseño e implementación, considerados necesarios e importantes para el apropiado y ordenado inicio del proceso de implantación de la estructura de control interno, tales como: formalización del compromiso de los órganos de dirección y gerencia; designación del Representante de la Dirección; organización del equipo institucional de trabajo con tres grupos de trabajo: Grupo Directivo, Grupo Operativo y Grupo Evaluador; elaboración del diagnóstico y determinación del nivel de implementación y adecuaciones de la estructura de control interno; formulación del Plan de Trabajo y seguimiento del Plan.

De este modo, el Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado presenta las siguientes características:

- ✓ Propone un sistema y estructura estándar de control interno que soporte los procesos de implementación, unifique los criterios de autocontrol en las empresas del Estado y garantice una evaluación corporativa a su gestión, fomentando la cautela y salvaguarda del cumplimiento de sus objetivos.
- ✓ Describe una herramienta de gestión útil para las empresas, cuya implementación es compatible con el funcionamiento de otros sistemas o modelos de gestión empresarial puestos en operación.
- ✓ Motiva la construcción de un entorno ético alrededor de las funciones administrativas y operativas de las empresas del Estado.
- ✓ Mantiene una orientación permanente a prevenir y controlar los riesgos que puedan afectar el logro de los propósitos y metas de las empresas.

- ✓ Se basa en una gestión de mejora continua de operaciones y calidad de los servicios con uso óptimo de recursos.
- ✓ Establece la comunicación como un elemento de control para la transparencia organizacional y la divulgación de información pública.
- ✓ Otorga un valor preponderante al seguimiento, medición y mejoramiento de las actividades y objetivos institucionales, promoviendo la retroalimentación y la evaluación permanente de resultados.
- ✓ Brinda consistencia al proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones administrativas y operativas, facilitando el control posterior.
- ✓ Finalmente, contempla un esquema estratégico de organización accesible y flexible para su puesta en marcha gradual con participación activa de la Administración, permitiendo un nivel de adecuación según las particularidades de las empresas y su sujeción a las disposiciones normativas que adopta regularmente FONAFE en ejercicio de su competencia.

II. MARCO GENERAL DE CONTROL INTERNO

El Marco General de Control Interno expone los conceptos y reglas básicas del control interno aplicables a las empresas del Estado, estableciendo su definición, objetivos, principios y componentes, así como el ámbito aconsejable para la implantación y funcionamiento eficaz del sistema de control interno en cada entidad, en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley N° 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado, el Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado emitido por FONAFE, la normativa general regulada por la Contraloría General de la República y demás documentación oficial sobre la materia proveniente de organismos internacionales reconocidos sobre la materia.

El citado Marco General comprende:

- Definición del control interno de las empresas del Estado
- Objetivos del control interno
- Organización del sistema de control interno
- Principios aplicables al sistema de control interno
- Postulados básicos del control interno
- Obligaciones relativas al control interno

2.1 DEFINICION DEL CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

En armonía con los conceptos modernos y las normas o documentos nacionales e internacionales que lo abordan, entre ellos la Guía de INTOSAI y el Informe COSO, se define al Control Interno como “el proceso integral y continuo efectuado por la dirección, gerencia y personal de la entidad para proporcionar la seguridad razonable respecto al logro de objetivos en las categorías siguientes:

- Eficiencia, eficacia, transparencia, economía y calidad de los servicios y operaciones
- Cautela y salvaguarda de los recursos y bienes
- Conformidad de normas y regulaciones aplicables
- Confiabilidad y oportunidad de la información financiera y de gestión
- Práctica de valores institucionales y rendición de cuentas”

El control interno es concebido como un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta cada empresa del Estado. La dirección, gerencia y personal de todo nivel conforman la Administración Institucional y tienen que estar involucrados en este proceso para afrontar los riesgos y para dar seguridad razonable respecto al logro de la misión de la empresa y de sus objetivos institucionales.

El control interno no constituye un hecho o circunstancia aislada o esporádica, sino una serie de acciones coherentes y coordinadas que están relacionadas con los procesos y actividades de la empresa. Estas acciones se dan continuamente en todas sus operaciones y son inherentes a la manera en la que la dirección y gerencia administran la organización.

2.2 OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO

Son objetivos del control interno de las empresas del Estado, los siguientes:

Eficiencia, eficacia, transparencia, economía y calidad de los servicios y operaciones

Se refiere a los controles internos que adopta la administración institucional para asegurar que los procesos, actividades, recursos y operaciones se realicen de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia, economía, transparencia y calidad. Tales controles comprenden los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las acciones institucionales, así como los instrumentos de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas.

La efectividad se vincula con el logro de los objetivos y metas previstas. La eficiencia se refiere a la relación existente entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos. La transparencia implica posibilitar el acceso público a la información sobre los actos y actuaciones que se ejecuten por la administración institucional. La economía involucra las condiciones en las que se adquieren recursos materiales, financieros y humanos, en cantidad y calidad apropiada, así como al menor costo posible. La calidad se orienta a promover mejoras en las actividades y brindar mayor satisfacción a los usuarios, con productividad y con menores costos y defectos en los servicios.

Cautela y salvaguarda de los recursos y bienes contra cualquier pérdida o uso indebido

Se relaciona con las medidas que adopta la administración para prevenir o detectar la utilización deficiente o perjudicial de bienes y recursos de la empresa, operaciones no autorizadas, actos o decisiones que conlleven egresos antieconómicos, apropiaciones indebidas, así como en general todas aquellas actuaciones que podrían significar pérdidas tangibles o potenciales para la organización, incluyendo los casos de despilfarro e irregularidades en el uso de recursos.

Cumplimiento de normas y regulaciones aplicables

Se contrae a la actuación de la administración institucional, mediante el dictado de políticas y la puesta en aplicación de procedimientos específicos, para asegurar que los actos y operaciones que realiza, así como la utilización de los recursos, se sujeten y sean acordes con las disposiciones establecidas en las disposiciones legales y administrativas vigentes.

Confiabilidad y oportunidad de la información financiera y de gestión

Tiene directa relación con las políticas, métodos y procedimientos que instituye la administración para asegurar que la información financiera y de gestión elaborada por la empresa es válida y confiable, así como que sea revelada razonablemente en los informes correspondientes.

Práctica de valores institucionales y de rendición de cuentas

Se refiere a la actitud, formalización e implementación efectiva de patrones de conducta y desempeño funcional, basadas en una cultura sólida y el ejemplo, que adopta la dirección y personal de la empresa para lograr el respeto de la colectividad a la que sirve y un clima institucional favorable al cumplimiento cabal de su misión.

La rendición de cuentas o responsabilidad es el proceso por el que la dirección en primer lugar y el personal que integra la empresa, se hacen responsables por sus decisiones y acciones, dando a conocer con imparcialidad los resultados de su desempeño.

2.3 ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El Sistema de Control Interno de las Empresas del Estado es el conjunto de acciones, actividades, políticas, normas, planes y procedimientos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan la dirección y personal institucional, que es diseñado y organizado en cada empresa para ofrecer seguridad sobre el logro de los objetivos de control interno antes mencionados, así como prevenir, administrar y monitorear los riesgos que las afecten.

Su organización, basada en las recomendaciones del Informe COSO y la Guía de INTOSAI, se fundamenta en una estructura basada en cinco componentes funcionales: (1) ambiente de control, (2) evaluación de riesgos, (3) actividades de control, (4) sistemas de información y comunicación, y (5) seguimiento.

A fin de proveer de una adecuada conducción, supervisión, coordinación y evaluación al funcionamiento de dichos componentes, contribuyendo adicionalmente a su aplicación estandarizada y uniforme en las empresas del Estado, la estructura de control interno considera los siguientes tres (3) subsistemas o niveles de control interno:

- (a) subsistema de control interno estratégico
- (b) subsistema de control interno operativo
- (c) subsistema de control interno de evaluación.

Los subsistemas son el primer nivel de desagregación del sistema; los componentes se encuentran en el segundo nivel y por medio de ellos se determinan las partes del subsistema; mientras que en el tercer nivel se encuentran los factores de control interno, definidos como cada una de las partes de los componentes que, si bien pueden distinguirse separadamente, se mantienen interconectados con el fin de que el sistema no pierda su propósito.

Cada subsistema administra los componentes y factores de control vinculados que conforman la estructura de control interno institucional y estarán a cargo de los niveles funcionales involucrados de acuerdo a las competencias y responsabilidades asignadas.

(a) Subsistema de control interno estratégico

Se encarga de los componentes: 1) ambiente de control y 2) evaluación de riesgos.

Ambiente de control

Constituye el entorno que estimula y motiva las tareas de las personas con respecto al control de sus actividades y el cumplimiento de los objetivos institucionales. El ambiente de control es la base para el sistema de control interno en su conjunto. Da la disciplina y la estructura además de un clima que influye en la calidad del control interno en su conjunto. Tiene una influencia general en la manera en la que se establecen las estrategias y objetivos, así como en el modo en que las actividades de control son diseñadas.

Evaluación de riesgos

El riesgo representa la probabilidad de que un evento o acción afecte adversamente a la empresa. Su evaluación implica la identificación, análisis y manejo de los riesgos que pueden incidir en el logro de los objetivos del control interno. Estos riesgos incluyen eventos o circunstancias internas o externas susceptibles de repercutir en el registro, procesamiento y cumplimiento de los procesos, actividades, operaciones y la misión de la empresa.

Habiendo establecido objetivos claros y un ambiente de control adecuado, la evaluación de los riesgos que enfrenta la empresa en la búsqueda de cumplir su misión y sus objetivos, determina una base para desarrollar una apropiada respuesta al riesgo.

(b) Subsistema de control interno operativo

Administra los componentes: 3) actividades de control y 4) sistemas de información y comunicación.

Actividades de control

Están relacionadas con las acciones que realizan la dirección, gerencia y personal de la empresa para cumplir con las funciones y responsabilidades asignadas. Son relevantes porque implican la forma correcta de hacer las cosas, así como también porque su armonía con las políticas, procedimientos y evaluación de su cumplimiento, es un medio idóneo para contribuir eficazmente con el logro de los objetivos institucionales.

La mejor manera de mitigar los riesgos es a través de actividades de control, las cuales pueden ser preventivas y/o de detección. Las acciones correctivas son necesarias para complementar las actividades de control interno con la intención de lograr los objetivos. Las actividades de control y las acciones correctivas deben proveer valor por dinero. Su costo no debe exceder el beneficio que de ellas resulte.

Sistemas de información y comunicación

Están constituidos por los mecanismos empleados para registrar, procesar e informar sobre las actividades y operaciones empresariales. La calidad de la información que brinda y comunica el sistema incide en la capacidad de la dirección y gerencia para adoptar decisiones adecuadas que permitan dirigir y controlar los objetivos de la empresa.

La comunicación orienta un apropiado entendimiento sobre los roles, objetivos, operaciones y responsabilidades involucradas en el control interno de la información dentro de la organización.

Los sistemas de Información y comunicación efectivos son vitales para que la empresa conduzca y controle sus operaciones. La dirección y gerencia requieren conocimiento relevante, confiable, correcto y oportuno relacionado con los eventos internos, así como con los externos.

(c) Subsistema de control interno de evaluación

Tiene a su cargo el componente 5) seguimiento o monitoreo. Incorpora, como un factor de control específico, los compromisos de mejoramiento que la Ley N° 28716 denomina como componente del sistema de control interno, teniendo idéntica orientación.

Seguimiento

Es el proceso que evalúa las acciones y calidad del control interno en el tiempo, permitiendo al sistema reaccionar en forma dinámica para adoptar las medidas de cambio o corrección cuando las circunstancias lo requieran. Se orienta a la identificación de controles no implantados, débiles, insuficientes o innecesarios, promoviendo su reforzamiento.

Dado que el control interno es un proceso continuo que tiene que ser adaptado según los cambios y riesgos que la empresa deba enfrentar, el seguimiento es necesario para asegurar que el control interno opere de acuerdo con los objetivos, el entorno, los recursos y el riesgo.

Los cinco componentes funcionales descritos precedentemente son el soporte de un sistema recomendable de control interno para el gobierno corporativo empresarial, proporcionando las

bases sobre las cuales se puede evaluar el cumplimiento de los objetivos de control interno y el logro de los resultados empresariales. Estos cinco componentes aplican a todos los aspectos de las operaciones de la organización e incorporan las actividades de prevención y monitoreo que es tratada en la Ley N° 28716 como un componente adicional del sistema.

En tal sentido, existe una relación directa entre los objetivos de gestión empresarial que la organización procura conseguir y los componentes del control interno que representan un instrumento por el cual se contribuye a alcanzar esos objetivos.

2.4 PRINCIPIOS APLICABLES AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Los siguientes principios constituyen fundamentos que sustentan y orientan el funcionamiento del Sistema de Control Interno de las Empresas del Estado:

- a. **Autocontrol:** en cuya virtud cada empresa del Estado y sus niveles funcionales poseen la capacidad competente y necesaria para controlar su trabajo, detectar deficiencias u oportunidades de mejora y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de las metas y resultados esperados; de modo que la ejecución de los procesos, actividades y operaciones a su cargo, se desarrollen con armonía y sujeción a las políticas, normativa y procedimientos correspondientes.
- b. **Autorregulación:** consistente en la capacidad institucional de cada empresa del Estado para diseñar y aplicar en sus organizaciones, los métodos, herramientas y procedimientos que le sean necesarios, con base en la normativa legal o administrativa vigente; de tal forma que permitan el apropiado establecimiento, desarrollo e implementación del sistema de control interno bajo estándares de integridad, eficiencia y transparencia en el ejercicio de las funciones y responsabilidades que le conciernen.
- c. **Autogestión:** por la cual cada empresa del Estado tiene la capacidad e independencia técnica para conducir, coordinar, aplicar y evaluar, de manera efectiva y razonada, las estrategias, funciones y competencias de orden administrativo y operativo que le han sido encargadas legalmente para el cumplimiento de su misión y fines empresariales.

Dichos principios se integran y complementan entre sí, constituyendo premisas esenciales que fundamentan la lógica y mecánica bajo las cuales opera el proceso de implantación y funcionamiento de la estructura del control interno, cuya responsabilidad recae exclusiva y directamente en la Administración Institucional; no así en los órganos encargados de la función de Auditoría Interna o Externa, como tradicional y erradamente ha sido de entendimiento común.

De este modo, en base a los indicados principios, se deja de lado la idea manejada por mucho tiempo respecto a que la responsabilidad del control interno resulta ajena y no imputable a los niveles directivos y gerenciales encargados de la gestión de los procesos y operaciones institucionales; planteándose su cabal aplicación al sistema de control interno a partir de los siguientes propósitos u objetivos específicos:

- **Control de cumplimiento:** relacionado al establecimiento de las acciones que le permitan a la empresa garantizar el cumplimiento de sus funciones y de los procedimientos de verificación y evaluación, en el marco establecido por la normativa aplicable. Se basa en el principio de autorregulación.
- **Control estratégico:** orientado a la generación de actitud y conciencia para un ambiente propicio de control, buscando administrar en forma diligente los posibles riesgos que se puedan producir. Se fundamenta en los principios de autocontrol y autorregulación.
- **Control operativo:** referido a los procedimientos de prevención, detección y corrección que corresponden para propender a la apropiada ejecución de las funciones, operaciones y

recursos institucionales, así como a que las decisiones se adopten de acuerdo con información oportuna y confiable, con adecuada comunicación interna y externa. Se sustenta en los principios de autocontrol y autogestión.

- **Control de evaluación:** vinculado a la operación de mecanismos que permitan monitorear y hacer seguimiento a la gestión, efectuar autoevaluaciones y evaluaciones independientes, así como realizar acciones oportunas de mejoramiento. Se fundamenta en los principios de autocontrol y autogestión.
- **Control de información:** se dirige a la generación de información transparente y veraz, así como a garantizar una efectiva rendición de cuentas y resultados de la gestión.

2.5 POSTULADOS BASICOS DEL CONTROL INTERNO

Los postulados básicos del control interno concentran los lineamientos y criterios generales que, con mayor relevancia e impacto, guían la actuación de los órganos directivos y gerenciales para cumplir con sus responsabilidades primordiales relativas a los componentes funcionales del sistema de control interno, sin menoscabo de las que conciernen a los factores de control que integran específicamente cada componente. Dichos postulados son:

Ambiente de control

Postulado N° 1:

El máximo órgano de dirección debe ser responsable de la aprobación de estrategias y políticas, comprendiendo los riesgos que pueden afectar la organización; fijando niveles aceptables para estos riesgos y garantizando que los órganos gerenciales tomen las medidas necesarias para identificarlos, vigilarlos y controlarlos; estableciendo la asignación de la autoridad y responsabilidades pertinentes; así como asegurando que se ejerza vigilancia sobre la eficiencia del sistema de control interno.

Postulado N° 2:

Los órganos gerenciales deben ser responsables de la ejecución de las estrategias aprobadas por la máxima autoridad institucional; formulando políticas y mecanismos apropiados de control interno; y vigilando la eficiencia del sistema de control interno.

Postulado N° 3:

Los órganos de dirección y gerencia son responsables de la promoción de normas éticas y de probidad, así como de la generación y/o retroalimentación de una cultura organizacional que realce y demuestre al personal de todos los niveles, la importancia de los controles internos. El personal de la empresa debe comprender el rol que le es asignado en los procesos de gestión empresarial y de ejecución de controles internos, comprometiéndose con ellos.

Evaluación de riesgos

Postulado N° 4:

Los órganos gerenciales deben garantizar que los factores internos y externos que podrían afectar negativamente el logro de los objetivos de la empresa están siendo identificados y evaluados. Esta evaluación debe abarcar, en sus respectivos ámbitos de competencia funcional, todos los riesgos que la empresa podría enfrentar.

Postulado N° 5:

Los órganos gerenciales deben garantizar que los riesgos que afectan el logro de las estrategias y objetivos de la empresa están siendo evaluados continuamente y tendrán una

respuesta adecuada y oportuna, previendo la posibilidad de que los controles internos deban ser revisados para abordar apropiadamente cualquier riesgo nuevo o previamente no controlado.

Actividades de control

Postulado N° 6:

Las actividades de control deben ser parte integral de las operaciones diarias de la empresa. Los órganos gerenciales deben establecer y garantizar controles internos eficientes, definiendo las actividades de control para todos los niveles. Estas actividades deben incluir: análisis de procesos en curso y áreas críticas; controles de actividad apropiados para las diferentes unidades orgánicas y niveles funcionales; verificación periódica y reportes de cumplimiento de actividades y de procesamiento de información; sistemas de aprobación y autorización, así como de verificación y conciliación, entre otros. El personal gerencial debe controlar periódicamente también que todas las áreas cumplan con las políticas y procedimientos establecidos.

Postulado N° 7:

Los órganos de dirección y gerencia deben garantizar una segregación adecuada de las funciones y asegurarse que no se asignen responsabilidades incompatibles al personal. Las áreas que podrían dar lugar a conflicto de intereses deben ser identificadas, minimizadas y vigiladas cuidadosamente.

Información y comunicación

Postulado N° 8:

Los órganos gerenciales deben garantizar la disponibilidad de información interna general sobre las actividades financieras, operativas y de cumplimiento, así como información externa sobre los acontecimientos y condiciones que deben considerarse para la toma de decisiones. La información disponible debe ser confiable, oportuna, accesible y presentada correctamente.

Postulado N° 9:

Los órganos de dirección y gerencia deben establecer canales de comunicación eficientes para asegurar que todo el personal conoce las políticas y procedimientos que afectan sus deberes y responsabilidades, así como que la demás información pertinente es comunicada y llega al personal correspondiente.

Postulado N° 10:

Los órganos de dirección y gerencia deben velar por la implementación y funcionamiento de sistemas de información que cubran las actividades de la empresa. Estos sistemas, incluyendo aquellos que retienen y utilizan datos en forma electrónica, deben ser seguros y probados periódicamente.

Seguimiento

Postulado N° 11:

Los órganos gerenciales deben vigilar en forma continua la eficiencia global de los controles internos de la empresa para el logro de los objetivos institucionales, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia funcional. La autoevaluación de las actuaciones producidas, así como el seguimiento de los riesgos y oportunidades de mejora claves, deben formar parte de las actividades cotidianas de la empresa y abarcar evaluaciones puntuales según sea necesario.

Postulado N° 12:

Una evaluación general del sistema de control interno debe ser realizada por personal capacitado y competente, en forma eficiente. Los responsables de esta evaluación, la cual forma parte del seguimiento del sistema de control interno, deben informar directamente al órgano de dirección, Comité de Auditoría en su caso, así como a los órganos gerenciales pertinentes.

Postulado N° 13:

Se debe informar oportunamente al personal correspondiente sobre las deficiencias de control interno identificadas que los involucren o afecten, las que serán abordadas oportunamente. Las deficiencias de control interno de mayor significación e impacto deben ser comunicadas a los órganos de dirección y gerencia, los que garantizarán el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de las actividades relacionadas.

Evaluación de los sistemas de control interno por la entidad rectora

Postulado N° 14:

Las autoridades de las entidades rectoras de las empresas de propiedad del Estado, deben velar y exigir que cada empresa, sin considerar su tamaño, tenga establecido un sistema efectivo de control interno, adaptado a la naturaleza, complejidad y riesgo de sus actividades, y sensible a los cambios de entorno y condiciones de la empresa. En aquellos casos en que determinen que el sistema de control interno de una empresa no es adecuado o incumple los estándares mínimos regulados por este Código Marco, deben tomar medidas para propiciar el ajuste inmediato del sistema de control interno.

2.6 OBLIGACIONES RELATIVAS AL CONTROL INTERNO

La Ley N° 27816 de Control Interno de las Entidades del Estado y la normativa de la Contraloría General de la República establecen que las disposiciones contenidas en la Ley, son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, entre las que se encuentran las empresas de propiedad estatal bajo el ámbito de FONAFE; correspondiendo su aplicación a los órganos y personal de la administración institucional, así como al órgano de control institucional de cada empresa, conforme a su correspondiente competencia.

La citada Ley establece las siguientes obligaciones:

Obligación de implantación

Las entidades del Estado implantan obligatoriamente sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, orientando su ejecución al cumplimiento de los objetivos del control interno.

Obligación de revisión y análisis permanente

Los mecanismos y resultados del funcionamiento del control interno son objeto de revisión y análisis permanente por la administración institucional con la finalidad de garantizar la agilidad, confiabilidad, actualización y perfeccionamiento del control interno, correspondiendo al Titular de la entidad la supervisión de su funcionamiento, bajo responsabilidad.

Obligaciones del Titular y funcionarios, relativas a la implantación y funcionamiento del control interno

Son obligaciones del Titular y funcionarios:

- a) Velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y actividades de la entidad y del órgano a su cargo, con sujeción a la normativa legal y técnica aplicables.
- b) Organizar, mantener y perfeccionar el sistema y las medidas de control interno, verificando la efectividad y oportunidad de la aplicación, en armonía con sus objetivos, así como efectuar la autoevaluación del control interno, a fin de propender al mantenimiento y mejora continua del control interno.
- c) Demostrar y mantener probidad y valores éticos en el desempeño de sus cargos, promoviéndolos en toda la organización.
- d) Documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas entre otros aspectos a:
 - i. La competencia y responsabilidad de los niveles funcionales encargados de la autorización y aprobación de los actos y operaciones de la entidad
 - ii. La protección y conservación de los bienes y recursos institucionales
 - iii. La ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general
 - iv. El establecimiento de los registros correspondientes respecto a las transacciones y operaciones de la entidad, así como a su conciliación
 - v. Los sistemas de procesamiento, uso y control de la información, documentación y comunicaciones institucionales
- e) Disponer inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, ante cualquier evidencia de desviaciones e irregularidades.
- f) Implementar oportunamente las recomendaciones y disposiciones emitidas por la propia entidad (informe de autoevaluación), los órganos del Sistema Nacional de Control y otros entes de fiscalización que correspondan.
- g) Emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa, propiciando los recursos necesarios para su eficaz funcionamiento.

Adicionalmente a las anotadas obligaciones, los órganos directivos y gerenciales de las empresas del Estado deben expresar una actitud funcional y predisposición personal favorables para contribuir al fortalecimiento del sistema de control interno institucional, así como asumir el compromiso de implementar medidas complementarias al mismo, como las relativas a lo siguiente:

- ✓ Apoyo institucional a las buenas prácticas de gobierno corporativo
- ✓ Políticas de calidad y transparencia institucional
- ✓ Sistemas y herramientas modernas de gestión empresarial
- ✓ Mecanismos adecuados de prevención y solución de conflictos
- ✓ Clima de confianza empresarial y laboral
- ✓ Procedimientos de coordinación interinstitucional para protección de recursos e intereses empresariales comunes

III. ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

La Estructura de Control Interno de las Empresas del Estado propone la organización sistémica básica para el formal y estandarizado establecimiento e implantación del control interno en ellas, adaptándose a las necesidades específicas de cada empresa, a sus objetivos, tamaño, procesos y servicios que suministran.

Siendo el propósito esencial del Sistema de Control Interno orientar a las empresas del Estado hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado, su estructura se encuentra concebida y organizada bajo el enfoque moderno del modelo COSO, reconocido internacionalmente como el de mayor idoneidad, solidez y confianza para dichos fines; no obstante, a fin de proporcionarle un apropiado esquema de administración que garantice el funcionamiento debidamente ordenado y controlado del conjunto de sus elementos, el presente Código Marco incorpora el establecimiento de tres (3)

subsistemas de control interno, los cuales comprenden a los cinco (5) componentes básicos previstos por el citado modelo COSO, cada uno con sus respectivos factores de control que suman cuarenta (40) en total. Para su mejor visualización, la composición de la estructura se muestra en forma gráfica en Anexo N° 1.

3.1 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO ESTRATEGICO

Es el primer nivel orgánico de la estructura de control interno de cada empresa, cuyos componentes de control interrelacionados se orientan y contribuyen al cumplimiento de los objetivos de carácter estratégico y organizacional de la empresa del Estado.

El Subsistema de Control Interno Estratégico tiene como finalidad la generación y consolidación de una cultura organizacional basada en el control a los procesos de dirección estratégica, administrativa y operativa de la empresa del Estado.

En tal sentido, el Subsistema de Control Estratégico administra dos componentes de control: (1) Ambiente de Control y (2) Evaluación de Riesgos, orientados a proveer estándares que autocontrolan la empresa respecto a su entorno estratégico y a la gestión de riesgos de la organización; permitiendo el diseño de los lineamientos institucionales que contribuyan a crear un ambiente favorable al control, así como administrando el riesgo del no cumplimiento de sus objetivos y fines misionales.

Los componentes y factores de este Subsistema intervienen en toda la empresa y la preparan para una gestión eficiente, eficaz, efectiva y transparente en la prestación de los servicios y/o producción de los bienes que le son inherentes.

3.1.1 COMPONENTE AMBIENTE DE CONTROL

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de la empresa desde la perspectiva del control interno y que son determinantes del grado en que, los principios de este último, imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

Se vincula estrechamente a la actitud asumida por la dirección, gerencia y, extensivamente, por el personal de la empresa, con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados institucionales.

Fija el tono de la organización, generando mística y disciplina mediante la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto, constituyendo un andamiaje para el desarrollo del conjunto de las funciones y acciones institucionales.

Los principales factores de control que forman parte de este componente son:

- Filosofía y estilo de la dirección
- Valores éticos
- Gestión estratégica
- Estructura organizacional
- Asignación de autoridad y responsabilidades
- Competencia personal y profesional
- Desarrollo del potencial humano
- Clima de confianza
- Coordinación de acciones institucionales
- Función del Órgano de Control Institucional

FC-01 Filosofía y estilo de la dirección

La dirección, y extensivamente los niveles gerenciales, deben expresar y transmitir una forma de pensar y actuar que genere claridad, confianza, transparencia y credibilidad respecto a que su

gestión está siendo orientada hacia el cumplimiento de la misión institucional, en el contexto de los fines inherentes a las políticas y servicios del Estado.

Dicha manera de conducción promueve la actitud positiva, el compromiso moral y la vocación de servicio, motivando un ambiente propicio para el mejor desempeño funcional y un adecuado control interno.

FC-02 Valores éticos

Se deben identificar y divulgar los valores éticos que sustentan el servicio y actuación de la empresa, dando ejemplo y vigilando sobre su permanente observancia.

La integridad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y vocación de servicio, entre otros, son pilares para generar y mantener la cultura organizacional, orientar el cumplimiento de los objetivos empresariales y fortalecer el sistema de control interno.

FC-03 Gestión estratégica

Se deberán establecer, con claridad y coherencia, los planes, metas y objetivos institucionales de corto, mediano y largo plazo, los cuales serán gestionados estratégicamente y evaluados por los órganos competentes de la empresa, en concordancia con las políticas nacionales, normativa aplicable, sistemas operativos en funcionamiento y los objetivos del control interno.

FC-04 Estructura organizacional

Se diseñará y aprobará formalmente un sistema de organización institucional que, administrativa y operativamente, responda a la naturaleza, objetivos, necesidades y resultados esperados de la empresa; de modo que contribuya efectivamente al logro de su misión y metas, satisfaga las expectativas de los usuarios y permita un ordenamiento funcional compatible con la finalidad del control interno.

El desarrollo de la estructura organizacional se formaliza y fundamenta mediante los reglamentos y manuales correspondientes.

FC-05 Asignación de autoridad y responsabilidades

Se deben asignar, aprobar y comunicar apropiadamente las líneas, atributos y límites de la autoridad que corresponda al ejercicio de los cargos jerárquicos en la empresa, así como las facultades, obligaciones y responsabilidades que conciernen al ámbito funcional del personal que la integra; lo que permitirá facilitar el cumplimiento de las tareas y actividades, el proceso de toma de decisiones y el equilibrio de las relaciones funcionales, así como contribuir a un adecuado control interno.

FC-06 Competencia personal y profesional

Se deberán analizar y establecer las características requeridas de las competencias personales y profesionales que sean idóneas para cada uno de los niveles funcionales de la empresa, promoviéndose su desarrollo y perfeccionamiento continuo de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignadas.

FC-07 Desarrollo del potencial humano

Se definirán e implementarán las políticas y procedimientos necesarios para una apropiada planificación y administración del potencial humano de la empresa como su principal activo, de manera que se asegure el desarrollo de las habilidades, actitudes y conocimientos adecuados para la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones institucionales.

FC-08 Clima de confianza

Se debe generar un ambiente laboral e institucional, propicio y de mutua confianza, para que las funciones y actividades de la empresa, se cumplan por todo el personal en un marco de eficiencia, transparencia y participación que favorezca el desempeño eficaz y la consecución de los objetivos empresariales.

FC-09 Coordinación de acciones institucionales

Se implantarán y actualizarán las disposiciones y herramientas necesarias para que los responsables de la ejecución de los procesos y actividades institucionales, desarrollen sus acciones de manera coordinada y coherente para el logro de los objetivos trazados, evitándose dilaciones e interferencias funcionales o actuaciones unilaterales no justificadas.

FC-10 Función del Órgano de Control Institucional

Cada empresa contará con un Órgano de Control Institucional que disponga de la independencia, el apoyo jerárquico y los recursos necesarios para el cumplimiento oportuno y profesional de sus funciones, de tal modo que agregue valor a la gestión institucional y brinde una garantía razonable de que ella se desarrolla en línea con los objetivos del control interno.

3.1.2 COMPONENTE EVALUACION DE RIESGOS

Una de las finalidades esenciales del control interno está orientada a limitar los riesgos que afectan las actividades de las empresas del Estado. La evaluación de riesgos es el proceso de identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la entidad y para determinar una respuesta apropiada

Mediante la identificación y análisis de los riesgos relevantes y de la capacidad institucional de neutralizarlos, se evalúa la vulnerabilidad de la organización, preparándose la respuesta necesaria para enfrentarlos y resguardándose la consecución de los objetivos y resultados previstos por la empresa.

Toda actividad importante, en la medida de su complejidad, se encuentra sujeta a riesgos en los diferentes niveles del proceso de las operaciones y de acuerdo a la estructura organizativa utilizada. Los riesgos afectan de manera directa las potencialidades y habilidades institucionales para un mejor desarrollo operativo, para competir exitosamente, para mantener una posición financiera sólida, para disponer de una imagen pública positiva, para la producción de bienes o servicios de calidad, entre otras consecuencias.

Puesto que las condiciones económicas, empresariales, regulatorias y operativas suelen ser objeto de cambios, es fundamental para la evaluación de riesgos la existencia de un proceso permanente para identificar el cambio de tales condiciones y tomar las acciones necesarias. Los perfiles o niveles de riesgo y controles relacionados tienen que ser regularmente revisados y actualizados para asegurar su validez y vigencia, que las respuestas al riesgo sigan siendo apropiadamente brindadas, y que los controles para mitigarlos mantengan su efectividad.

Los factores de control asociados a este componente son:

- Gestión planificada de riesgos
- Identificación de los riesgos
- Análisis y valoración de los riesgos
- Respuesta al riesgo
- Alertas tempranas

FC-11 Gestión planificada de riesgos

Cada empresa, con base en una adecuada planificación de la información pertinente, debe establecer e implementar políticas y lineamientos estratégicos para la prevención y administración de los riesgos institucionales, los cuales guiarán los sistemas y mecanismos de identificación y análisis que disponga la empresa.

Para la formulación y aplicación de las políticas de administración de riesgos, es fundamental tener claridad del contexto, misión y objetivos de orden institucional, así como una visión sistémica de la gestión, de modo que dicha herramienta gerencial confluya y no resulte aislada del funcionamiento administrativo y operativo de la empresa.

Una gestión planificada facilita la toma de decisiones y permite la elaboración del mapa de riesgos, el cual contiene a nivel estratégico los mayores riesgos a los cuales está expuesta la empresa, permitiendo orientar las políticas de respuesta tendentes a evitar, reducir, dispersar o transferir el riesgo, o asumir el riesgo residual; así como la aplicación de acciones preventivas y correctivas.

FC-12 Identificación de los riesgos

Se deberán adoptar las previsiones y medidas necesarias para asegurar una identificación objetiva, precisa y oportuna de los riesgos reales o potenciales, de origen interno o externo, que puedan afectar el cumplimiento de la misión y objetivos de la empresa.

La adecuada identificación permitirá determinar si los riesgos son estratégicos, operativos, financieros, legales o tecnológicos, facilitando su correspondiente análisis y respuesta.

FC-13 Análisis y valoración de los riesgos

Se debe establecer, mediante el análisis de los riesgos, la probabilidad de ocurrencia de los eventos positivos y/o negativos y el impacto de sus consecuencias o efectos, calificándolos y evaluándolos a fin de determinar la capacidad de la empresa para su aceptación, manejo y/o respuesta.

Se estimará la probabilidad e impacto de la ocurrencia de los riesgos, basándose en los criterios de frecuencia y factibilidad, o la combinación de ambos, entre otros.

En tal sentido, el análisis y valoración de los riesgos deberán considerar los siguientes aspectos:

- La calificación del riesgo: que se efectúa a través de la estimación de la probabilidad de su ocurrencia y el impacto que puede causar su materialización. La primera representa el número de veces que el riesgo se ha presentado en un determinado tiempo o puede presentarse, y la segunda se refiere a la magnitud de sus efectos.
- La evaluación del riesgo: que permite comparar los resultados de su calificación, con los criterios establecidos para determinar el grado de exposición de la empresa al riesgo; de manera tal que es posible distinguir entre los riesgos aceptables, tolerables, moderados, importantes o inaceptables y fijar las prioridades de las acciones requeridas para su tratamiento.

Con el fin de facilitar la calificación y evaluación a los riesgos, en Anexo N° 2 se presenta una matriz que contempla un análisis cualitativo, que hace referencia a la utilización de formas descriptivas para presentar la magnitud de las consecuencias potenciales (impacto) y la posibilidad de ocurrencia (probabilidad). Se plantea las siguientes categorías: leve, moderada y catastrófica en relación con el impacto y alta, media y baja respecto a la probabilidad.

Así mismo, presenta un análisis cuantitativo, que comprende valores numéricos que contribuyen a expresar aritméticamente una mayor exactitud de la calificación y evaluación de los riesgos. Tanto para el impacto como para la probabilidad En dicha matriz se han utilizado

ilustrativamente valores múltiples de 5. Para el efecto, la forma en la cual la probabilidad y el impacto son expresados y combinados en la matriz, provee la evaluación del riesgo.

FC-14 Respuesta al riesgo

Como resultado del análisis y valoración de los riesgos, la empresa deberá cuidar la selección de la opción de respuesta más apropiada, así como su debida implementación.

Sea que se trate de evitar, reducir, compartir o transferir y aceptar el riesgo, se deberán adoptar las medidas de prevención y monitoreo respecto a las causas generadoras.

FC-15 Alertas tempranas

Cada empresa debe diseñar y operar procedimientos de detección anticipada de los cambios o eventos internos y externos que incidan en su desenvolvimiento y correspondiente entorno, para lo cual empleará los medios y herramientas de información que permita el reporte oportuno de los mismos a los niveles de decisión competentes.

3.2 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO OPERATIVO

Es el segundo subsistema de la organización del control interno de las empresas del Estado. Administra los componentes de control (3) Actividades de Control y (4) Sistemas de Información y Comunicación, orientándose a asegurar el control a la adecuada ejecución de los procesos, actividades y operaciones de la empresa, así como la consecución de los objetivos, resultados y productos previstos para el cumplimiento de su misión.

Este subsistema permite a la empresa contar con elementos de control necesarios para autocontrolar el desarrollo de las operaciones. Dichos elementos o estándares de control deben ser diseñados, adoptados e integrados al funcionamiento de los sistemas de gestión institucional.

Teniendo un ambiente organizacional favorable al control, el establecimiento de una orientación estratégica para su accionar y los mecanismos básicos de protección de sus recursos; mediante los componentes de control que conforman el subsistema, la empresa podrá definir, diseñar y correlacionar las acciones, funciones y flujos de información y comunicación, tendentes a garantizar que sus operaciones concuerden y se realicen de acuerdo con sus propósitos institucionales.

3.2.1 COMPONENTE ACTIVIDADES DE CONTROL

Las actividades de control están referidas a la puesta en operación de políticas, procedimientos y métodos específicos, orientados a asegurar el cumplimiento de los lineamientos y disposiciones institucionales, así como la adopción de las medidas necesarias para prevenir y afrontar los riesgos que ponen en peligro la consecución de los objetivos de la empresa.

Las actividades de control se llevan a cabo en cualquier parte de la organización, en todos los niveles y en todas sus funciones. Conociendo los riesgos, se disponen los controles destinados a evitarlos o minimizarlos, pudiendo tener éstos distinta finalidad o carácter según el objetivo que se persiga. Dichos controles pueden ser: preventivos o correctivos; gerenciales o administrativos; manuales o automatizados; generales o específicos; de detección o procesamiento; normativos u operativos; de legalidad o de oportunidad, entre otros criterios.

Para ser efectivas las actividades de control necesitan ser apropiadas y razonables; ser entendibles y accesibles; funcionar consistentemente de acuerdo a sus objetivos preestablecidos; y tener un costo adecuado que no debe exceder los beneficios de su implantación.

Los factores de control que forman parte del presente componente son:

- Procedimientos de autorización y aprobación
- Controles claves
- Segregación de funciones
- Controles al acceso sobre recursos
- Controles sobre decisiones e información
- Registro, verificación y conciliación
- Revisión de procesos, actividades y objetivos
- Controles de tecnologías de información
- Análisis costo beneficio
- Evaluación del desempeño e indicadores
- Rendición de cuentas y de gestión

FC-16 Procedimientos de autorización y aprobación

Se deben diseñar y aprobar procedimientos formales para regular y evaluar que, todos los actos u operaciones de la empresa, sean autorizados y ejecutados por los niveles funcionales correspondientes, con sujeción a la autoridad y responsabilidad asignada dentro de su competencia funcional.

Las autorizaciones y aprobaciones deben tener motivación y sustento válidos, estar documentadas y ser debidamente comunicadas a las personas involucradas, incluyendo los términos y condiciones bajo las cuales han sido otorgadas.

FC-17 Controles claves

Se identificarán los procesos, actividades y operaciones de la empresa que, por su naturaleza relevante e impacto sobre el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales, requieran de controles claves o jerarquizados.

Los controles claves pueden ser preventivos o detectivos y se relacionan con los riesgos o factores críticos más importantes. Jerárquicamente, podrá diseñarse y aplicarse controles generales o directos. Estos últimos pueden ser gerenciales, de procesamiento o independientes.

FC-18 Segregación de funciones

Se deberán separar y distribuir coherentemente entre los niveles responsables adecuados, aquellas funciones o fases trascendentales de un proceso, actividad u operación que, si se concentraran en una misma persona, área o unidad orgánica, podría comprometer los objetivos y eficacia del control interno.

Dichas funciones o fases se deben identificar oportuna y objetivamente, considerando su eventual grado de incompatibilidad o riesgo.

FC-19 Controles al acceso sobre recursos

Se deben aprobar disposiciones para regular y controlar el acceso sobre los recursos institucionales de toda índole; estableciéndose los requisitos y condiciones apropiadas de autorización, disposición o uso, custodia y restricciones, así como las responsabilidades correspondientes.

FC-20 Controles sobre decisiones e información

Se deberán definir y establecer las políticas y procedimientos internos para garantizar que el proceso de toma de decisiones en la empresa se efectúe en un marco de legalidad, transparencia y sustento documentado.

Se cuidará que las decisiones observen las formalidades pertinentes y se basen en información oportuna y confiable.

FC-21 Registro, verificación y conciliación

Se establecerán procedimientos para el debido y oportuno registro de los recursos, transacciones y actividades de la empresa; posibilitando su verificación y conciliación, así como su contribución a la toma de decisiones.

FC-22 Revisión de procesos, actividades y objetivos

Se deben determinar las modalidades y la oportunidad con la que, durante su ejecución, los procesos, actividades y operaciones de la empresa deben ser objeto de revisión general o específica por sus responsables, para permitir detectar y corregir oportunamente cualquier deficiencia o desviación con respecto a lo previsto, asegurando el avance correcto y eficaz de los mismos.

Asimismo, se revisarán periódicamente los objetivos organizacionales, efectuándose las modificaciones requeridas, a fin que representen guías claras y actuales para la conducción de las actividades y proporcionen un sustento oportuno al control interno institucional.

FC-23 Controles de tecnologías de información

Se deberán aprobar e implantar las políticas y procedimientos que regulen el funcionamiento y los controles aplicables sobre los sistemas y tecnologías de la información de la empresa, abarcando sus distintas fases y componentes.

Se diseñarán controles generales y de aplicación, necesarios para asegurar un procesamiento adecuado, oportuno y completo de la información, así como el uso óptimo de sus recursos tecnológicos.

Deberá hacerse seguimiento de los recursos tecnológicos, así como de las nuevas necesidades de la organización y los usuarios internos y externos, a fin de mejorar de calidad de la información necesaria para el cumplimiento de los requerimientos y objetivos de la gestión.

FC-24 Análisis costo beneficio

Se deben implementar mecanismos que permitan asegurar un análisis costo beneficio como requisito previo a la aprobación de cualquier decisión, medida o actividad institucional, a fin de determinar su viabilidad, conveniencia y contribución al cumplimiento de los objetivos.

FC-25 Evaluación de desempeño e indicadores

Se deberán desarrollar políticas y procedimientos para realizar evaluaciones periódicas sobre el desempeño de la gestión institucional y sus servicios o productos, cuya medición permita determinar el grado de cumplimiento de los correspondientes requisitos preestablecidos, así como de las metas y resultados de la empresa en el tiempo, incluyendo sus causas, efectos y factores condicionantes.

Se utilizarán apropiados indicadores u otras herramientas de gestión que posibiliten verificar rendimiento, calidad, eficiencia, economía, eficacia y satisfacción; detectar cambios, desviaciones e irregularidades; así como vigilar el avance y consecución de logros.

FC-26 Rendición de cuentas y de gestión

Se deben establecer disposiciones para regular y controlar el cumplimiento, por parte de los responsables respectivos, de la obligación de rendir cuentas por el uso de los recursos y bienes del Estado, así como de informar a los niveles competentes sobre el desarrollo y resultados de la gestión llevada a cabo.

3.2.2 COMPONENTE SISTEMAS DE INFORMACION Y COMUNICACIÓN

Los sistemas de información producen datos y reportes que contienen información estratégica, operacional, financiera, así como de cumplimiento y supervisión, que hace posible que las actividades y operaciones se diseñen, organicen, ejecuten y controlen, comprendiendo tanto datos generados internamente como información sobre eventos externos; facilitándose, con su adecuado uso y condiciones necesarias, el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas.

La calidad de la información generada por la empresa implica que contenga datos relevantes y confiables para posibilitar la gestión eficaz de la dirección y gerencia, contando con el apoyo de la tecnología que posibilite consultas oportunas y actualizadas en todo momento; no debiendo afectar la capacidad institucional para administrarse apropiadamente.

La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. La existencia de líneas abiertas de comunicación y una clara voluntad de escuchar por parte de los directivos resultan vitales. Además de una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de toda la información necesaria

Los factores de control integrantes del componente son:

- Obtención y regulación de la información
- Requisitos y finalidad de la información
- Transparencia y fluidez de la información
- Conservación de la información
- Revisión y flexibilidad de los sistemas de información
- Comunicación interna
- Comunicación externa
- Canales de comunicación

FC-27 Obtención y regulación de la información

Se deben diseñar y operar mecanismos apropiados para obtener y generar, de manera eficiente y económica, la información requerida para el desarrollo de sus procesos y actividades, así como para el mejor control de los mismos.

La información, generada internamente o captada del entorno, será objeto de registro, análisis, procesamiento y utilización, regulados apropiadamente por la empresa.

FC-28 Requisitos y finalidad de la información

Se deberán identificar y satisfacer requisitos mínimos de calidad, veracidad, objetividad, suficiencia, pertinencia, relevancia, oportunidad y utilidad de la información, a fin de garantizar su mejor aprovechamiento para los fines institucionales, facilitando el cumplimiento de las tareas y funciones que se desarrollan en la empresa, así como el proceso de toma de decisiones.

FC-29 Transparencia y fluidez de la información

Se deben definir y establecer las políticas y procedimientos para brindar un tratamiento transparente y fluido a la información que produzca la empresa, de manera que sea accesible para los usuarios externos e internos de la misma, otorgándole validez, confiabilidad y oportunidad.

FC-30 Conservación de la información

Se deberán implantar políticas y procedimientos para el debido cuidado y conservación de la información y documentación producida por la empresa, con base en los requerimientos de la gestión institucional, del sistema de control y disposiciones legales aplicables.

FC-31 Revisión y flexibilidad de los sistemas de información

Los sistemas de información que diseñe e implante la empresa deberán adecuarse a su plan estratégico y a la naturaleza de sus procesos y actividades, bajo un enfoque de desarrollo moderno e integrador para satisfacer las necesidades institucionales.

Los sistemas de información serán revisados periódicamente y, si como consecuencia de la evaluación realizada fuese necesario, se deberán realizar las modificaciones pertinentes u optarse por el rediseño del sistema.

FC-32 Comunicación interna

Se deberán facilitar e implementar mecanismos idóneos para una adecuada comunicación interna, orientada a propiciar un positivo flujo de mensajes entre los miembros de la empresa y su entorno e influenciar positivamente en su comportamiento y opiniones, a fin de mejorar la cultura organizacional, motivar un apropiado conocimiento de los eventos institucionales y favorecer el logro de objetivos.

FC-33 Comunicación externa

Se deben adoptar políticas de comunicación informativa y participativa respecto a los usuarios externos, que permitan brindarles información suficiente sobre los productos y servicios brindados, así como de la gestión y resultados cumplidos, posibilitando el conocimiento y aportes pertinentes de la ciudadanía en relación a los mismos, incluidos los medios de comunicación y grupos de interés.

Se cuidará que la comunicación externa comprenda la información necesaria para sus fines, controlándose la salida eventual, hacia destinatarios no autorizados, de aquella que posee carácter secreto o reservado.

FC-34 Canales de comunicación

Deberán establecerse canales de comunicación adecuados que permitan transmitir y distribuir la información de manera correcta, oportuna y segura a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la empresa.

Se debe cautelar que dichos canales sean oficiales y de uso uniforme, así como que sean compatibles con los niveles jerárquicos y de autorización correspondiente a sus emisores y receptores.

3.3 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO DE EVALUACION

El Subsistema de Control de Evaluación es el tercer y último nivel de la estructura de control interno de las empresas del Estado. Administra el componente (5) Seguimiento y tiene por finalidad evaluar en forma permanente la efectividad del control interno de la empresa, desarrollando mecanismos de medición, supervisión y verificación, necesarios para determinar

su eficacia y permitir la retroalimentación del sistema, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos, políticas y normativa aplicable a la organización.

3.3.1 COMPONENTE SEGUIMIENTO

El seguimiento del control interno tiene por objeto asegurar que los controles funcionen según las necesidades o expectativas previstas por la empresa y puedan ser actualizados o modificados apropiadamente de acuerdo a los cambios que operen en la misma. El seguimiento valora también si, en cumplimiento de la misión de la organización, se alcanzan los objetivos del control interno.

El seguimiento del control interno como tal, se distingue de la revisión de las operaciones de la empresa, representando esta última más bien una actividad de control interno

Los resultados de la evaluación a la efectividad del control interno se orientan a promover acciones de mejoramiento continuo de la organización, así como las acciones correctivas y la implementación de las recomendaciones que se derivan de las acciones de control que realizan los órganos de control competentes internos o externos.

El subsistema se conforma por los factores de control siguientes:

- Monitoreo continuo
- Seguimiento puntual
- Adopción de acciones correctivas
- Autoevaluación.
- Evaluación independiente.
- Compromisos de mejoramiento.

FC-35 Monitoreo continuo

Se deberá observar y monitorear de manera continua el funcionamiento de los diversos controles durante la ejecución de los procesos y operaciones, con el fin de determinar su vigencia y calidad, así como para acometer las modificaciones que sean pertinentes para mantener su efectividad.

Las actividades de monitoreo continuo cubren los componentes y factores de control interno, procurando reducir los riesgos y evitar efectos antiéticos, antieconómicos, ineficientes e ineficaces.

FC- 36 Seguimiento puntual

El seguimiento puntual se efectuará para evaluar directamente la calidad y eficacia de los controles en un momento específico, o respecto a una fase u operación precisa de los procesos y actividades de la empresa, Su alcance y frecuencia dependerá básicamente de la evaluación de riesgos y de la efectividad de los procedimientos permanentes de seguimiento.

Se ejecutará en forma dinámica sobre la base de información previamente definida.

FC-37 Adopción de acciones correctivas

Cuando se detecte o informe alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno institucional, se deberá determinar sus causas y las opciones de solución disponibles, adoptándose las acciones correctivas que resulten más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos de la organización y la salvaguarda de los recursos institucionales.

Asimismo, se deberá asegurar que las observaciones y recomendaciones de las acciones de control sean adecuada y oportunamente resueltas.

FC-38 Autoevaluación

Se deben efectuar autoevaluaciones para facilitar la revisión y medición oportuna del desempeño de la gestión y del comportamiento del sistema de control, con el fin de evaluar su capacidad para generar los resultados previstos y tomar las medidas correctivas necesarias, permitiendo la retroalimentación permanente.

Se realiza por las respectivas unidades orgánicas de la empresa, de acuerdo a los objetivos de control siguientes:

- Autoevaluación del sistema de control interno: permite establecer el grado de avance en la implementación del sistema de control interno y la efectividad de su operación en toda la organización.
- Autoevaluación de la gestión: establece el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y evalúa la manera de administrar los recursos necesarios para alcanzarlos.

FC-39 Evaluación independiente

La evaluación independiente será llevada a cabo por el Órgano de Control Institucional, así como por las sociedades de auditoría externa en los casos que es designada para ello, a fin de proporcionar un análisis objetivo sobre el desempeño del sistema de control y sobre la ejecución de los planes y operaciones vinculadas al cumplimiento de los objetivos de la empresa, y la forma como han sido realizados. Se efectúa mediante las siguientes modalidades:

- Evaluación independiente del sistema de control interno: en virtud de la cual se examina la situación del control interno en la organización e identifica sus deficiencias o alternativas de mejoramiento.
- Actividad o acción de control: por la cual se verifica el desempeño de las áreas o procesos analizados, mediante la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría.

FC-40 Compromisos de mejoramiento

Se acordarán y establecerán compromisos de mejoramiento, consistentes en acuerdos para la implementación de acciones de mejora, como producto de las actividades de autoevaluación efectuadas por las unidades orgánicas de la empresa.

Dichos compromisos podrán abarcar:

- Acuerdos de mejoramiento institucionales: relativos a acciones de mejoramiento que inciden sobre la totalidad de la empresa.
- Acuerdos de mejoramiento funcionales: orientados a acciones de mejoramiento de un proceso, área o unidad orgánica.
- Acuerdos de mejoramiento personales: referidos a acciones de mejoramiento que se establecen para optimizar el desempeño individual y/o de los productos o servicios de responsabilidad directa.

IV. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

El control interno lo llevan a cabo todas las personas que, independientemente del cargo jerárquico o nivel funcional que desempeñen en la organización, laboran y forman parte de la empresa. Todas ellas constituyen en conjunto la Administración Institucional; la cual conforma

el sistema de control interno, conjuntamente con el Órgano de Control Institucional, como sus componentes orgánicos.

Son las personas que integran la Administración Institucional quienes establecen y llevan a cabo los objetivos de cada empresa del Estado, implantando y aplicando mecanismos de control para cautelar y asegurar el adecuado cumplimiento de sus funciones y actividades; por lo tanto, a todas ellas les concierne responsabilidades explícitas o implícitas respecto al funcionamiento del sistema de control interno en la empresa.

Las responsabilidades explícitas son las que están formalmente establecidas en las disposiciones legales, reglamentos, manuales internos y en la descripción de los puestos de trabajo. Cada integrante de la empresa debe tener la autoridad necesaria para ejercer sus funciones, incluyendo la responsabilidad sobre el control interno de su área. Asimismo, existen otras responsabilidades no establecidas formalmente pero que son inherentes al autocontrol de su comportamiento y actividades de su competencia, por lo que igualmente le corresponde poner en conocimiento de los niveles superiores cualquier problema operativo, deficiencias, actos ilegales e incumplimientos de las políticas, normas o procedimientos establecidos.

Adicionalmente, existen órganos externos o terceros vinculados con la empresa que también pueden colaborar a que la empresa logre sus objetivos mediante el suministro de información útil para el mejoramiento del control interno. Dicho suministro no implica que dichos órganos externos o terceros formen parte del sistema de control interno o que tengan algún nivel de responsabilidad sobre el mismo. Los órganos externos incluyen, entre otros, a las firmas privadas de auditoría, a los entes rectores y a la Contraloría General de la República, quienes contribuyen al logro de los objetivos de la entidad con sus informes, recomendaciones y asesoramiento.

Internamente, las responsabilidades sobre el sistema de control interno de la empresa corresponden a las siguientes funciones y estamentos:

4.1 Titular (Órgano de Dirección)

Es la máxima autoridad jerárquica, de carácter colegiado o unipersonal de cada empresa y, como tal, es el primer responsable por el establecimiento y el mantenimiento del control interno, lo que representa una obligación legal de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 28716. Dicha responsabilidad incluye el aseguramiento de un entorno de control positivo.

Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en la acotada Ley, compete especialmente al Directorio de cada empresa del Estado:

- Aprobar las políticas generales y disposiciones básicas para implantar y desarrollar la organización del control interno en armonía con lo señalado en el presente Código Marco; así como para llevar a cabo el seguimiento y evaluación continua de su funcionamiento y de los riesgos que puedan afectar a la empresa; teniendo en cuenta su adecuación al tamaño, estructura y características del negocio empresarial.
- Promover, dentro de la organización, el razonable y efectivo funcionamiento del sistema de control interno, dentro de un marco de apoyo institucional, transparencia, valoración de riesgos y responsabilidad sobre la gestión
- Establecer las diversas responsabilidades respecto al sistema y subsistemas de control interno; incluyendo la designación del Comité Directivo de Control Interno, el Representante de la Dirección ante el Sistema y los Responsables de los Subsistemas de Control Interno.
- Asegurar que se cuente con los medios y recursos necesarios en la organización para la consecución de los objetivos del control interno.

A fin de garantizar y dar la prioridad pertinente a la conducción y supervisión operativa de las acciones necesarias para el desarrollo, implementación y mejoramiento continuo del sistema

de control interno, el Directorio podrá designar como Representante de la Dirección al directivo de primer nivel de la respectiva empresa, sin que ello implique delegación de responsabilidad; quien actuará como líder del sistema y será el encargado de llevar a cabo:

- La puesta en práctica de las políticas y medidas acordadas por el Directorio para la implantación y desarrollo del sistema de control interno.
- La supervisión y evaluación de la eficacia con que la estructura, sus subsistemas y factores de control correspondientes, actúan sobre la organización y los procedimientos de la empresa.
- La transmisión de información actualizada al Directorio, en relación al funcionamiento y oportunidades de mejora del sistema de control interno.
- La identificación previa de las áreas en las que puedan surgir conflicto de intereses.
- La conducción y evaluación del funcionamiento del Comité Directivo de Control Interno.
- La supervisión del fortalecimiento de la cultura de control dentro de la organización.

El órgano de dirección debe asegurarse que los diferentes niveles de responsabilidad y autoridad en materia de control interno, están definidos y comunicados dentro de la empresa.

4.2 Gerencia (Órganos Gerenciales y Ejecutivos)

Para fines del presente documento, la función Gerencia comprende a todos los gerentes y ejecutivos de la organización, incluyendo al Gerente General o quien haga sus veces, los cuales actúan de acuerdo a sus correspondientes competencias y atribuciones funcionales.

Los órganos gerenciales y ejecutivos son responsables directos por el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, incluyendo su diseño, implantación, supervisión, mantenimiento y documentación, en las respectivas unidades orgánicas a su cargo. En relación a ello, deben:

- Cuidar y vigilar la corrección, rendimiento y resultados de los procesos, actividades y operaciones que se realizan bajo su ámbito de competencia.
- Ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades, o de actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia.
- Asegurarse de la contribución de los controles internos al logro de los resultados esperados de la gestión.
- Atender las observaciones y verificar la implementación de las recomendaciones formuladas por los órganos encargados del control externo e interno.

4.3 Personal de la empresa

Bajo esta acepción se denomina al conjunto de los trabajadores que desempeñan una función operativa, técnica o administrativa en cada empresa del Estado, no comprendidos en los niveles jerárquicos mencionados previamente.

En relación al establecimiento y funcionamiento del sistema, dicho personal es responsable de ejecutar las actividades asignadas, cumpliendo sus funciones y aplicando los controles establecidos en la normativa correspondiente; para cuyo efecto realiza la autoevaluación de su comportamiento y actuaciones. También es responsable de comunicar a sus superiores cualquier deficiencia, problema o irregularidad que se presente, para la adopción de las acciones correctivas pertinentes.

4.4 Órgano de Control Institucional

Sin desmedro de las funciones y obligaciones previstas específicamente por la normativa legal y reglamentaria que regula la función Auditora Interna, el Órgano de Control Institucional es especialmente responsable de realizar una evaluación independiente al funcionamiento del

sistema e informar, integral y oportunamente, a los Órganos de Dirección y Gerencia sobre la ineficacia y deficiencias del control interno, emitiendo las recomendaciones que se consideran apropiadas para su mejoramiento.

Su actuación debe ser proactiva y considerar la política y disposiciones sobre control preventivo impartidas por la Contraloría General de la República

V. ETAPAS Y ACTIVIDADES PARA LA FORMALIZACIÓN E IMPLANTACION DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

La consistencia y eficacia de la determinación, implantación y funcionamiento de la estructura de control interno, deben guardar estrecha relación con el desarrollo de un Plan de Trabajo adecuadamente elaborado y participativo, cuyo propósito será guiar la actuación ordenada e integral de los responsables para la formalización y mejor puesta en marcha del proceso de implantación de la estructura de control interno en las empresas del Estado.

Dicho Plan debe contemplar esencialmente tres etapas: (1) Planeamiento básico, (2) Diseño e implementación, y (3) Evaluación. Cada etapa está integrada por actividades secuencialmente orientadas a su mejor ejecución.

La implantación del control interno implica establecer criterios claros y precisos para cada etapa y participante del proceso. Asimismo, al tener carácter gradual, en su discurrir será necesaria la concurrencia de ciertas condiciones aconsejables para que se lleve a cabo, de la mejor manera, el proceso de implantación de la estructura de control interno, entre ellas:

- La comprensión de la necesidad y prioridad de la implantación del sistema de control interno y su estructura
- El desarrollo de una visión realista sobre el control interno que se requiere implantar
- La elaboración de una estrategia para disminuir la resistencia al cambio
- La generación de una base de conocimiento, confianza y motivación en el personal
- La determinación y comunicación del plan de implantación, su esquema de organización y sus participantes
- El reconocimiento de aportes e iniciativas y la difusión de cumplimiento de metas
- La incorporación y consolidación de los cambios y logros en la cultura organizacional

5.1 ETAPA I: PLANEAMIENTO BASICO

Esta primera etapa refiere los pasos y medidas, previas al diseño e implementación, que son consideradas necesarias e importantes para el apropiado y ordenado inicio del proceso de implantación de la estructura de control interno.

Comprende las actividades siguientes:

5.1.1 Formalización del compromiso de los órganos de dirección y gerencia

La implantación del control interno en las empresas del Estado, exige en primer lugar que su Titular u órgano de dirección así como los órganos gerenciales, en su calidad de responsables por el diseño, desarrollo y funcionamiento del sistema de control interno, manifiesten y hagan explícito su compromiso conciente de asumir directamente la conducción superior del proceso de implantación.

Dicha decisión debe obedecer a su comprensión y convencimiento de las bondades de esta herramienta gerencial como mecanismo de autoprotección institucional, así como de los beneficios que obtendrá la empresa con un efectivo sistema de control interno que apoye el cumplimiento de sus objetivos.

El citado compromiso se evidencia mediante la suscripción del correspondiente documento denominado Acta de Compromiso; así como con la emisión del Acuerdo o Resolución respectiva por el Titular u órgano de dirección de la empresa, a través de la cual formalmente se aprueba el inicio del proceso de implantación de la estructura de control interno en armonía con lo establecido por la Ley N° 28716, las normas emitidas por la Contraloría General de la República y el presente Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado.

Para dicho fin, el formato del Acta de Compromiso se consigna como Anexo N° 3 del presente Código Marco.

5.1.2 Designación del Representante de la Dirección

El compromiso del Titular u órgano de dirección de la empresa se patentiza también a través de la designación formal de un directivo de primer nivel como Representante de la Dirección, quien garantizará el apoyo y conducción institucional de las acciones necesarias al desarrollo e implementación del sistema de control interno. Dicho representante conducirá el Comité Directivo de Control Interno.

5.1.3 Organización del equipo institucional de trabajo

El Titular u órgano de dirección deberá designar un equipo institucional responsable del proceso de implantación y funcionamiento de la estructura de control interno, el mismo que estará integrado por gerentes y funcionarios ejecutivos u operativos de la empresa.

La conformación del equipo será propuesta por el Representante de la Dirección y considera tres (3) grupos de trabajo con niveles distintos de responsabilidad frente al control interno:

- Grupo Directivo: constituye el Comité Directivo de Control Interno y es responsable de definir, dirigir y coordinar las políticas de planeamiento, normativa, ejecución, seguimiento y mejoramiento del Sistema. Asimismo, como responsable por los procesos en la empresa, cada directivo y gerente tiene a su cargo la implementación del control interno en la unidad orgánica o área que se encuentra bajo su conducción.
- Grupo Operativo: es el responsable directo, de orden ejecutivo y técnico, del diseño, coordinación y apoyo a las diferentes áreas organizacionales en la implementación efectiva del sistema de control interno. Se caracteriza por su conocimiento de los procesos, funciones y debilidades de control en sus áreas respectivas. Impulsa la autoevaluación y asume el rol de facilitador de control interno.
- Grupo Evaluador: es responsable de la evaluación independiente y objetiva del establecimiento, mantenimiento y mejoramiento del sistema de control interno. Está constituido por el jefe y personal auditor del Órgano de Control Institucional.

5.1.4 Elaboración de diagnóstico y determinación del nivel de implementación y adecuaciones de la estructura de control interno

Definidas la formalización y organización necesarias para emprender el proceso de implantación, el Comité Directivo de Control Interno, en su caso con el apoyo del Grupo Operativo, se encargará de la realización de un Diagnóstico que, mediante la recopilación, estudio y análisis en detalle de la información disponible sobre el sistema y mecanismos de control interno en operación dentro de la empresa, permita conocer la situación real de su desarrollo y establecer su grado actual de validez y aplicación.

Como resultado de tal labor, se deberá definir el nivel de implementación y adecuaciones requeridas, en línea con los subsistemas, componentes y factores de control que conforman la estructura de control interno descrita por este Código Marco.

El citado estudio permitirá establecer entre otros aspectos:

- El nivel de desarrollo, organización y vigencia del sistema actual
- Los estándares o elementos de control que conforman el sistema existente y su grado de efectividad
- Las deficiencias, vacíos y oportunidades de mejora que presenta el sistema en operación
- Los ajustes o adecuaciones que deben efectuarse
- Los componentes y factores de control que deben ser implementados
- Las prioridades en la implementación
- Una estimación de los recursos económicos, materiales y de personal requeridos para la implementación
- Los lineamientos a considerar por el equipo institucional para su plan de trabajo

Estos aspectos se expondrán en un informe que será presentado al Titular u órgano de dirección de la empresa, para que apruebe la determinación del nivel de implementación de la estructura de control interno y las adecuaciones correspondientes que deberán ser realizadas, en armonía con lo establecido en el presente documento.

5.1.5 Formulación del Plan de Trabajo

Efectuado el diagnóstico inicial y definido el ajuste o nivel de implementación de la estructura de control interno propuesta, el Comité Directivo de Control Interno lo comunica de modo formal y detallado al Grupo Operativo, el mismo que procederá a la elaboración del Plan de Trabajo para el diseño e implementación de la nueva estructura de control interno.

Dicho Plan contemplará cada uno de los aspectos definidos por el Grupo Directivo y debe contener básicamente:

Reglamento de funciones

El Grupo Operativo elabora y formaliza sus objetivos y las funciones de sus integrantes, estableciendo la metodología y documentación a emplear, así como el lugar, periodicidad y horario de sus reuniones de trabajo.

Definición y cronograma de actividades

Acorde a los objetivos previstos y los ajustes o adecuaciones considerados necesarios, el Grupo Operativo en forma consensuada con el Representante de la Dirección define y programa las actividades que desarrollará en cada una de las etapas para el diseño e implementación de la estructura de control interno, efectuando la descripción detallada y secuencial de los pasos que se requieren para su ejecución, así como la determinación de los requisitos, productos o metas que correspondan en cada caso.

Para las actividades acordadas, el Grupo Operativo designa los responsables de su ejecución y elabora un cronograma general relacionando orden de ejecución, responsable y plazos de inicio y término.

Provisión de recursos

El Grupo Operativo debe determinar objetivamente para cada una de las actividades programadas los recursos que requerirá para su ejecución. Al respecto, considerará que el costo de los insumos, actividades e implementación en general debe ser lo mínimo posible y no mayor a los resultados o beneficios previstos.

Capacitación

Los grupos Directivo y Operativo deben definir las necesidades de capacitación para dar cumplimiento a los objetivos y actividades del Plan. La capacitación abordará los conceptos, características y demás aspectos necesarios para el adecuado diseño, implementación y evaluación de la estructura de control interno.

Sensibilización y socialización del control interno

Es necesario que el Grupo Operativo, con el apoyo del Grupo Directivo, prevea y lleve a cabo un proceso de sensibilización y socialización, con el objeto de persuadir e involucrar a todo el personal de la empresa sobre el rol activo que deben desempeñar en la implementación de la estructura de control interno, precisándose que la responsabilidad de implementar y fortalecer el control interno Institucional no es exclusiva de dichos Grupos ni es competencia del Órgano de Control Institucional, sino de toda la organización.

5.1.6 Seguimiento del Plan

El desarrollo y avances del Plan serán materia de medición y autoevaluación continua por el Grupo Operativo, así como supervisados por el Grupo Directivo. Los indicadores de medición deben ser establecidos en el Plan, de tal forma que sean oportunamente conocidos y revisados por los responsables de la ejecución y del seguimiento. Para realizar el seguimiento se establecerán registros de ejecución de cada actividad.

El Órgano de Control Institucional realizará la evaluación independiente al diseño e implementación conforme se termine cada etapa, recomendando en forma oportuna los ajustes y acciones correctivas que correspondan.

5.2 ETAPA II: DISEÑO E IMPLEMENTACION

La etapa de Diseño e Implementación constituye la parte central del proceso de implantación de la estructura de control interno en las empresas del Estado. Está referida a la adopción y desarrollo de las acciones de ejecución del Plan de Trabajo, mediante las cuales se elabora y materializa el esquema de aplicación de los ajustes y adecuaciones requeridos por cada factor y componente de control conformante de los subsistemas de control interno.

Para el efecto, el bosquejo de dichas acciones se deriva de las conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico dispuesto y del informe correspondiente aprobado por el Titular u órgano de dirección, pudiéndose complementariamente llevar a cabo encuestas de percepción que faciliten el análisis de las necesidades de cada factor y componente de control, así como de sus respectivos subsistemas. Asimismo, podrá tomarse información proveniente del empleo o aplicación de otros sistemas y herramientas de gestión utilizadas por la empresa.

En tal sentido, con el apoyo y coordinación del Grupo Operativo, los responsables de las unidades orgánicas, áreas y/o procesos de la empresa deberán llevar a cabo una evaluación puntual y exhaustiva (llamada también Diagnóstico de Profundización) sobre la existencia o grado de desarrollo de cada factor de control. En base a sus resultados, formularán las actividades, metodología y responsables específicos del diseño, ajuste o implementación, según corresponda, por factor y componente de control, lo que será igualmente sometido a la aprobación del Comité Directivo de Control Interno; garantizándose con ello su adecuado funcionamiento.

En la evaluación y acometida de cada factor de control se tendrán en cuenta las políticas, normas, procedimientos e instrumentos técnicos vigentes que los sustentan.

El seguimiento a las acciones de diseño ajuste o implementación estará a cargo de los mismos responsables de su ejecución acorde al principio de autocontrol, bajo la supervisión del Grupo

Operativo y el Representante de la Dirección. Igualmente, las acciones correctivas necesarias serán implementadas y monitoreadas.

De modo general, para el diseño e implementación de la estructura de control interno en sus diferentes niveles (subsistema, componente y factor de control), se deben considerar los lineamientos y criterios siguientes:

- El tamaño o complejidad de la empresa no condiciona la formalización de la implantación, la que en todos los casos comprende los tres subsistemas y cinco componentes establecidos en este Código Marco.
- El diseño e implementación del control interno se acopla a la estructura organizacional necesaria para el desarrollo de los procesos y operaciones que permitan a las entidades el cumplimiento de sus objetivos. Generalmente operará un desencadenamiento desde la misión de la entidad, pasando por los objetivos y su estructura, hasta llegar al diseño de cada componente y factor de control interno.
- Los controles internos no tienen un diseño estático o invariable, actualizándose necesariamente éste en función a los nuevos riesgos, cambios estructurales o de acuerdo con el proceso de mejoramiento continuo de la empresa.
- La relación costo – beneficio de la implantación debe ser favorable a la empresa.
- La información necesaria para el diseño e implementación dependerá si se trata de una empresa nueva o en marcha o si se trata de un diseño o rediseño de los controles, comprendiendo al menos la siguiente:
 - i. Plan Estratégico Institucional
 - ii. Planes operativos anuales o plurianuales
 - iii. Normas y procedimientos específicos para los sistemas o áreas administrativas
 - iv. Reglamento y Manual de Organización y Funciones
 - v. Manual de Procedimientos
 - vi. Manual de Descripción de Puestos
 - vii. Mapas de riesgos
 - viii. Recomendaciones internas o externas sobre controles internos.
- Todas las unidades orgánicas deben analizar sus procesos y actividades operativas para identificar los controles necesarios, de acuerdo con la evaluación de los riesgos y la relación costo-beneficio. Los objetivos de la empresa son desagregadas en objetivos para cada unidad orgánica, las cuales determinarán las operaciones necesarias que conforman los procesos y actividades administrativas u operativas a desarrollar para el cumplimiento de tales objetivos. Estas operaciones deben ser analizadas por las unidades orgánicas para establecer los controles que sean necesarios. Los controles que resulten necesario modificar, suprimir o incorporar afectarán el Manual de Procedimientos respectivo.
- En todos los casos, los sistemas administrativos y operativos de la empresa formalizarán los controles internos implementados, incluyéndolos en los procesos y actividades que se establezcan en los respectivos reglamentos, manuales o procedimientos específicos.

Asimismo, durante el diseño e implementación en cada empresa del Estado, el Comité Directivo de Control Interno promoverá y deberá tener disponible una compilación completa y actualizada, a modo de vademécum o normograma, de todas las normas de carácter constitucional, legal, reglamentario, administrativo y de otra índole que, directa o indirectamente, inciden en la entidad o le son aplicables, la que deberá ser elaborada respecto a cada factor de control; verificándose a través del desarrollo de la implementación el cumplimiento de todas y cada una de dichas normas.

Con base a dicha compilación, los Grupos Directivo y Operativo así como en general todas las unidades orgánicas de la empresa, además de proveerse de la seguridad razonable respecto al

cumplimiento del objetivo del control de cumplimiento por cada componente y factor de control, podrán:

- Identificar las competencias, responsabilidades y funciones asignadas a la empresa por la normativa legal y administrativa vigente.
- Identificar las relaciones que tenga la empresa con otras entidades, con las cuales se vincula para el ejercicio de sus competencias, responsabilidades y funciones.
- Identificar normas que afecten, negativa o positivamente, la gestión de la entidad.
- Identificar otras normas que, así no asignen responsabilidades o funciones, deban tenerse en cuenta para el desarrollo de la gestión de la entidad.
- Identificar las disposiciones que regulan todos los aspectos internos de la entidad y, en general, todos los actos administrativos de interés para la entidad.

5.3 ETAPA III: EVALUACION

Esta etapa contempla la revisión objetiva e integral a la implementación de la estructura de control interno por parte, tanto de los responsables de su ejecución en ejercicio del principio de autocontrol, como del Órgano de Control Institucional en cumplimiento de su competencia funcional. En ambos casos, el seguimiento y evaluación correspondiente tienen como finalidad primaria efectuar las recomendaciones para el mejoramiento del proceso de implantación y del sistema de control interno en su conjunto

En primer término, la autoevaluación del estado de implementación de la estructura de control interno en cada empresa del Estado, corresponde ser realizada en forma continua por el Grupo Operativo, en coordinación con el Comité Directivo de Control Interno a quien reporta; permitiendo que oportunamente se adopten las medidas correctivas y de mejora que en cada caso resulten necesarias. Para el efecto, se deberá prever las herramientas y registros de ejecución de las actividades, así como establecer los indicadores de medición aplicables.

Semestralmente y al término de cada etapa, el Representante de la Dirección informará los avances y resultados producidos al Titular u órgano de dirección de la empresa. El informe contendrá básicamente la información siguiente:

1. Objeto y periodo de la evaluación
2. Cumplimiento del Plan y actividades programadas
3. Uso de recursos
4. Desempeño de los grupos de trabajo y participantes
5. Limitaciones y debilidades
6. Resultados obtenidos y nivel de implementación alcanzado
7. Conclusiones y recomendaciones

Culminada la ejecución del proceso de implantación de acuerdo con el Plan de Trabajo establecido, el Representante de la Dirección debe verificar que todos los factores y componentes de control se encuentren diseñados e implementados conforme a la estructura adoptada, debiendo monitorear periódicamente su mantenimiento y perfeccionamiento, a fin de garantizar la retroalimentación del sistema y su sujeción a las políticas y disposiciones institucionales.

Por su parte, en concordancia con la normativa que lo rige, el Órgano de Control Institucional realiza la evaluación independiente al diseño e implementación al concluir cada etapa y periódicamente de conformidad con sus planes de control; realizando las recomendaciones pertinentes al Titular u órgano de dirección de la empresa, así como a los grupos de trabajo y unidades orgánicas competentes.



FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO
DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

ANEXOS

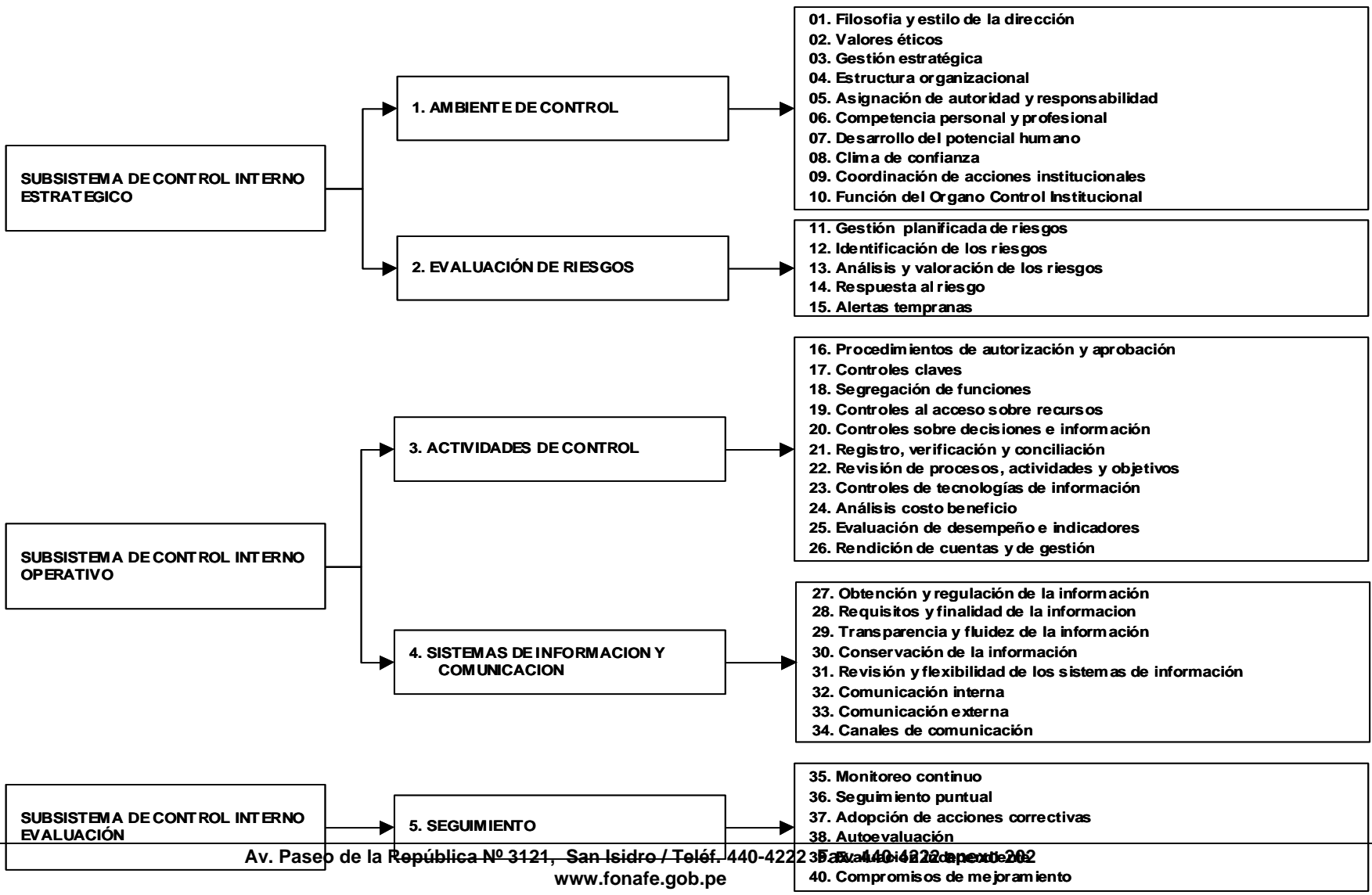
ANEXO N° 1

SUBSISTEMA

COMPONENTES

FACTORES DE CONTROL

ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO



ANEXO Nº 2

MATRIZ DE CALIFICACIÓN, EVALUACION Y RESPUESTA A LOS RIESGOS

Probabilidad	Valor			
Alta	3	15	30	60
		Zona de riesgo moderado Evitar el riesgo	Zona de riesgo importante Reducir el riesgo Evitar el riesgo Compartir o transferir	Zona de riesgo inaceptable Evitar el riesgo Reducir el riesgo Compartir o transferir
Media	2	10	20	40
		Zona de riesgo tolerable Asumir el riesgo Reducir el riesgo	Zona de riesgo moderado Reducir el riesgo Evitar el riesgo Compartir o transferir	Zona de riesgo importante Reducir el riesgo Evitar el riesgo Compartir o transferir
Baja	1	5	10	20
		Zona de riesgo aceptable Asumir el riesgo	Zona de riesgo tolerable Reducir el riesgo Compartir o transferir	Zona de riesgo moderado Reducir el riesgo Compartir o transferir
	Impacto	Leve	Moderado	Catastrófica
	Valor	5	10	20

Calificación del Riesgo

Se debe calificar cada uno de los Riesgos según la matriz de acuerdo a las siguientes especificaciones: Probabilidad Alta se califica con 3, Probabilidad Media con 2 y Probabilidad Baja con 1, de acuerdo al número de veces que se presenta o puede presentarse el riesgo. Y el Impacto si es Leve con 5, si es Moderado con 10 y si es Catastrófico con 20.

Evaluación del Riesgo

Para realizar la Evaluación del Riesgo se debe tener en cuenta la posición del riesgo en la Matriz, según la celda que ocupa, aplicando los siguientes criterios:

Si el riesgo se ubica en la Zona de Riesgo Aceptable (calificación 5), significa que su Probabilidad es baja y su Impacto es leve, lo cual permite a la Entidad asumirlo, es decir, el riesgo se encuentra en un nivel que puede aceptarlo sin necesidad de tomar otras medidas de control diferentes a las que se poseen.

Si el riesgo se ubica en la Zona de Riesgo Inaceptable (calificación 60), su Probabilidad es alta y su Impacto catastrófico, por tanto es aconsejable eliminar la actividad que genera el riesgo en la medida que sea posible, de lo contrario se deben implementar controles de prevención para evitar la Probabilidad del riesgo, de Protección para disminuir el Impacto o compartir o transferir el riesgo si es posible a través de pólizas de seguros u otras opciones que estén disponibles.

Si el riesgo se sitúa en cualquiera de las otras zonas (riesgo tolerable, moderado o importante) se deben tomar medidas para llevar los Riesgos a la Zona Aceptable o Tolerable, en lo posible.

Las medidas dependen de la celda en la cual se ubica el riesgo, así: los Riesgos de Impacto leve y Probabilidad alta se previenen; los Riesgos con Impacto moderado y Probabilidad leve, se reduce o se comparte el riesgo, si es posible; también es viable combinar estas medidas con evitar el riesgo cuando éste presente una Probabilidad alta y media, y el Impacto sea moderado o catastrófico.

Cuando la Probabilidad del riesgo sea media y su Impacto leve, se debe realizar un análisis del costo beneficio con el que se pueda decidir entre reducir el riesgo, asumirlo o compartirlo.

Cuando el riesgo tenga una Probabilidad baja e Impacto catastrófico se debe tratar de compartir el riesgo y evitar la entidad en caso de que éste se presente.

Siempre que el riesgo sea calificado con Impacto catastrófico la Entidad debe diseñar planes de contingencia, para protegerse en caso de su ocurrencia.

En relación a las opciones señaladas en cada caso, las cuales pueden considerarse independientemente, interrelacionadas o en conjunto, deberá tenerse en cuenta los conceptos siguientes:

- Evitar el riesgo: implica tomar las medidas encaminadas a prevenir su materialización. Es siempre la primera alternativa a considerar, se logra cuando al interior de los procesos se generan cambios sustanciales por mejoramiento, rediseño o eliminación, resultado de unos adecuados controles y acciones emprendidas.
- Reducir el riesgo: conlleva tomar medidas encaminadas a disminuir tanto la probabilidad (medidas de prevención), como el impacto (medidas de protección). La reducción del riesgo es probablemente el método más sencillo y económico para superar las debilidades antes de aplicar medidas más costosas y difíciles. Se consigue mediante la optimización de los procedimientos y la implementación de controles.
- Compartir o transferir el riesgo: representa reducir su efecto, sea a través del traspaso de las pérdidas a otras áreas u organizaciones, o mediante otros medios que permiten distribuir una porción del riesgo con otra área o entidad.
- Aceptar o asumir el riesgo: luego que el riesgo ha sido reducido o transferido, puede quedar un riesgo residual que se mantiene, en cuyo caso simplemente se acepta la pérdida residual probable y se elabora planes de contingencia para su manejo.

**ANEXO 3
FORMATO**

ACTA DE COMPROMISO PARA LA IMPLANTACION DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

ENTIDAD: _____

LUGAR Y FECHA: _____

Los suscritos (indicar nombres completos y cargos jerárquicos de directores y gerentes de la empresa, iniciando por la más alta autoridad) manifiestan y hacen explícito su compromiso conciente de asumir directamente la conducción superior del proceso de implantación de la Estructura de Control Interno de la empresa (indicar el nombre de la empresa), en nuestra calidad de responsables por la organización, mantenimiento y perfeccionamiento de su Sistema de Control Interno, en armonía con lo establecido por la Ley N° 28716, las normas emitidas por la Contraloría General de la República y el Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado emitido por FONAFE y de acuerdo a nuestras correspondientes competencias funcionales.

Esta decisión obedece a nuestra comprensión y convencimiento respecto a los objetivos del control interno y de esta herramienta gerencial como mecanismo de autoprotección institucional, así como de los beneficios que reportará a la empresa contar con un sistema de control interno efectivo y positivo que apoye el cumplimiento de sus objetivos.

Los suscritos expresan su compromiso con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Estructura de Control Interno de la empresa, para lo cual impulsarán y participarán en el proceso de implantación inmediateamente se emita por el Titular de la empresa el Acuerdo (o Resolución si fuera el caso) a través del cual se apruebe el inicio del mismo.

Igualmente, los suscritos se comprometen a llevar a cabo la sensibilización y socialización del control interno, estimulando y generando la participación del personal de la empresa, especialmente de quienes laboran directamente bajo su cargo.

Asimismo, se comprometen a tener en cuenta las recomendaciones que se formulen como consecuencia de las autoevaluaciones y evaluaciones independientes que se realicen para el mejoramiento del control interno.

Como constancia se firma en la ciudad de _____ a los _____ días del mes de _____ de _____.

(Cargo máxima autoridad)

1 Director		2 Director
3 Gerente		4 Gerente

EXPOSICION DE MOTIVOS

CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Noviembre 2006

INDICE

EXPOSICION DE MOTIVOS

2. Gobierno Corporativo y Control Interno
3. Necesidad del Control Interno
4. Evolución del Control Interno
5. Enfoque moderno del Control Interno
6. Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado

1. GOBIERNO CORPORATIVO Y CONTROL INTERNO

El término “Gobierno Corporativo” ha merecido mucha atención en el ámbito mundial, especialmente luego que las crisis económicas de algunos países desnudaran la estrecha

relación entre la gravedad de tales crisis y la situación financiero - económica de las empresas, y también cuando presenciamos en mercados mas desarrollados los fiascos y debacles de importantes empresas operando en sectores considerados muy competitivos.

Como reacción a estos eventos surge una fuerte corriente que plantea mejorar el Gobierno Corporativo de las empresas como medio para que tales crisis, que inevitablemente suelen ocurrir, resulten lo menos dañinas posibles; pero sobretodo para que las empresas tengan mejor desempeño, sean mas sólidas y estables y estén mejor preparadas para competir.

Generalmente no resulta difícil saber que para operar una empresa es necesario ante todo organizarla, es decir definir quién participa en ella y quién puede tomar decisiones en distintos aspectos de su funcionamiento. También se debe definir cómo se toman y ejecutan esas decisiones. De esta forma, las empresas deben atender preguntas como: ¿quién dirige?, ¿quién cumple las órdenes?, ¿cómo se comunican las ordenes o decisiones?, ¿Quién prepara o fabrica los productos?, ¿quién vende o comercializa?, ¿quién lleva las cuentas de ingresos y gastos?, ¿quién hace los trámites administrativos?, ¿quién controla los inventarios?, etc. Lo cierto es que toda empresa absuelve este tipo de cuestiones con diferentes grados de elaboración o complejidad dependiendo del tamaño o tipo de negocio que se trate. Pero además notemos que tales definiciones no siempre se formalizan en documentos o de manera escrita pudiendo tan solo expresarse en prácticas que se adoptan en el ejercicio diario de la actividad empresarial. Nótese que son relevantes tanto la definición del marco para la toma de decisiones así como la forma como se ejecutan efectivamente esas decisiones.

Pues bien, cuando la empresa da respuesta a esas preguntas, está en realidad sentando las bases de su Gobierno Corporativo. En concreto se trata del sistema por el cual una empresa es dirigida y controlada en el desarrollo de su negocio o actividad económica. Se establece de esta manera:

- La distribución de derechos y responsabilidades de los distintos participantes de la empresa, y
- Las reglas por las que se rige el proceso de toma de decisiones en la empresa.

Dicho de otro modo, se puede entender el gobierno corporativo de una empresa como el conjunto de prácticas, expresadas formalmente o no, que gobiernan las relaciones entre los participantes de una empresa, principalmente entre los que administran (la gerencia) y los que colocan recursos en la misma (los dueños y los inversionistas en general).

La explicación previa nos permite concluir entonces que toda empresa, sin importar quienes sean sus propietarios, que tamaño tenga o a que actividad se dedique, tiene Gobierno Corporativo. Es decir que todas definen y aplican alguna forma de administración o gobierno y por tanto el concepto sí alcanza a las empresas. Lo que cambia en cada situación son las partes que intervienen en las actividades de la empresa (participantes relevantes), así como la distribución de derechos y responsabilidades entre estos. Consecuentemente, se adecuan también los mecanismos y condiciones para la toma de decisiones.

Todo ello ciertamente resulta de aplicación también a las empresas de propiedad del Estado que involucra, por las características de estas, una combinación de varios aspectos, entre los cuales destaca el papel que cumplen las entidades rectoras de la actividad empresarial del Estado y, más directamente, los órganos de dirección y gerencia de las empresas involucradas, respecto a la gestión eficiente, correcta y transparente de las actividades de la empresa y de los riesgos a los que se enfrenta, así como al mismo tiempo, a la promoción de una cultura de valores y rendición de cuentas en la organización que impida que ocurran eventos perniciosos o perjudiciales a sus intereses y los del Estado en su conjunto, como los que se han presenciado local e internacionalmente en algún momento.

En la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar un buen gobierno corporativo, tanto las buenas prácticas adoptadas por las empresas, como las diversas normativas que van surgiendo en el mundo global, van coincidiendo en el reforzamiento del control interno, orientado ya sea a asuntos financieros, contables o regulatorios como es el caso de la conocida Ley Sarbanes-Oxley, o la aplicación generalizada de normas de mayor alcance que

cubren el espectro integral de los procesos, actividades y operaciones que efectúan las organizaciones públicas y privadas.

En el país no es ajena al citado contexto la emisión por FONAFE del “Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado”. Dicho código representa un importante aporte normativo dirigido a mejorar los estándares de eficiencia, transparencia y prudencia fiscal en las empresas de propiedad del Estado. Además, es el primer referente ordenado e integral de las mejores prácticas de buen gobierno aplicables a la actividad empresarial del Estado, a sus empresas y a los diversos grupos de interés (stakeholders) , constituyéndose así en un marco innovador de Gobierno Corporativo para empresas de propiedad estatal.

Entre los tópicos más relevantes del mencionado Código Marco, se registran la adopción de reglas claras de tratamiento de los derechos de propiedad, el establecimiento de políticas de distribución y reinversión de utilidades, la aprobación y difusión de códigos de ética, la implementación de mecanismos de selección y evaluación de los directores y gerentes, el señalamiento de las funciones y responsabilidades principales de estos, las obligaciones relativas a reportes de gestión, y la definición de políticas de transparencia de la información.

El Código aprobado ha sido concebido como el inicio de un proceso de mejoramiento continuo del Gobierno Corporativo de las empresas estatales. En base a este marco las empresas deben definir sus propios Códigos de Buen Gobierno Corporativo, así como el plan de acción que pondrán en funcionamiento para su aplicación, lo que será monitoreado por FONAFE. Asimismo, FONAFE ha aprobado los “Lineamientos para el desempeño del Estado como propietario”, dirigido principalmente a establecer las reglas que debe seguir el Estado en su papel de empresario, definiendo las políticas sobre el uso de sus derechos de propiedad..

El establecimiento e implementación de controles internos adecuadamente estructurados, es concordante con ese propósito de generar una positiva evolución en la forma como se administran y controlan las empresas del Estado para optimizar el uso de sus recursos y brindarles mayor valor. La doctrina y las experiencias internacionales modernas señalan que los principios y prácticas del Buen Gobierno Corporativo requieren ser complementados por el diseño y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos apropiados de control interno que operen sistémica e integradamente a los procesos de gestión empresarial para cautelar y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos organizacionales de las empresas del Estado en particular, por cuyos resultados debe responderse a la colectividad.

Se sostiene en dicho sentido que el control interno forma parte crucial de la política de gobierno corporativo de las empresas. Sus procedimientos permiten a los gestores de ellas mejorar significativamente, entre otros aspectos, el entorno institucional del autocontrol, así como la evaluación y capacidad de respuesta a los riesgos, poniendo a la disposición de los órganos de dirección un sistema de valiosa referencia para cuidar y asegurar:

- el cumplimiento de la ley, reglamentos, normas, reglas internas y contratos;
- la protección del patrimonio y la preservación de los activos;
- el ejercicio de un control óptimo sobre las áreas de actividad de la empresa;
- la fiabilidad y la integridad de las informaciones financieras y operativas;
- la consecución y optimización de los objetivos;
- la prevención y control de los riesgos que puedan dificultar el logro de los objetivos.

Por consiguiente, la buena marcha de una empresa de propiedad estatal, que aspire ser moralmente sólida, tecnológicamente avanzada, conocedora del entorno, así como que se encuentre a salvo de riesgos innecesarios, también depende, en gran medida, del papel del control interno en la organización. Su función, si sus objetivos y recursos se encuentran adecuadamente establecidos, posee un gran potencial para ser uno de los instrumentos con mayor valor añadido a disposición de los órganos de gobierno y gerencia de las empresas del Estado, con mayor razón en el contexto actual de los mercados y negocios, donde una adecuada y puntual respuesta a los rápidos cambios que se producen, es una de las claves para el éxito.

2. NECESIDAD DEL CONTROL INTERNO

Las últimas décadas no han sido favorables para el desarrollo social y económico sostenible de un gran número de países ni para sus organizaciones públicas y privadas. En general, más allá de resultados macroeconómicos que suelen tener un carácter referencial, la existencia de necesidades sensibles no atendidas e insatisfacción ciudadana por los servicios que no le brinda apropiadamente el Estado, son aun una realidad común en el mundo, a la que a nuestro país le corresponde enfrentar con la mayor eficacia y prontitud.

Estos desequilibrios se fundamentan, entre otros motivos, en los modelos utilizados por los países para promover su desarrollo, requiriéndose introducir reformas políticas y económicas que prioricen ajustes fundamentales en la organización y funciones del Estado a fin de dotarlo de capacidad efectiva para producir progreso económico y bienestar social, en un marco de eficiencia, justicia y rentabilidad que le permita el cabal logro de sus fines. En ese marco, los conceptos modernos de administración y organización del Estado tienen absoluta afinidad con dichos requerimientos, entre los cuales el diseño y aplicación de sistemas y herramientas de gestión como son el Gobierno Corporativo y el control interno, contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos gubernamentales.

Las dificultades por las cuales pasan las economías públicas y el crecimiento sostenible, tanto de los países, como de las instituciones estatales y privadas, en muchos de los casos se deben a situaciones que pueden ser prevenidas si operasen apropiadamente mecanismos de control que pudieran estar diseñados, implantados y aplicados formalmente. Igualmente, contribuiría a dicha prevención, la existencia de una cultura, en la que cuando al menos una persona de las que participan en el proceso, cumpla con la "responsabilidad social" de sus funciones e hiciera evidente las situaciones erradas o irregulares, en principio, a la autoridad adecuada en la estructura de la organización; y, de ser necesario, ante los organismos de la sociedad.

Los problemas suscitados en los últimos años en la administración de grandes corporaciones de los países industrializados demuestran, que la situación se manifiesta de una manera general, debido a la competencia y la necesidad de presentar resultados contables y económicos positivos. Gran parte de esta situación se debe a las debilidades en la aplicación de los criterios de control en la toma de decisiones por los niveles superiores, en su aceptación por los niveles gerenciales y, al ejecutarlas, en los niveles operativos.

La actividad empresarial del Estado, al ocuparse de los fenómenos de organización y gestión, no puede ser entonces ajena a los sistemas y herramientas de gestión disponibles ni a las nuevas tendencias de la administración, para lo cual requiere estar en constante actualización y estar abierta al cambio y a la aplicación de diferentes instrumentos que le permitan ser cada vez más eficientes, deviniendo necesario que tenga en cuenta todos aquellos hechos o factores que puedan afectar en un momento determinado el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En el caso de las empresas del Estado, dada su diversidad y particularidad en cuanto a funciones, estructura, manejo presupuestal, bienes y servicios que brinda y el carácter de su responsabilidad social, entre otros; resulta preciso identificar las áreas, procesos, procedimientos, instancias y controles dentro de los cuales puede actuarse e incurrirse en riesgos que atentan contra la buena gestión y la obtención de resultados para tener un adecuado manejo del riesgo.

Sumándose complementariamente como parte de las políticas y buenas prácticas que sobre Gobierno Corporativo han surgido en respuesta a tales situaciones, el control interno ha venido a ser concebido como un proceso aplicado en las organizaciones para la mejora de los procesos y operaciones, representando un medio utilizado para apoyar la consecución de los objetivos institucionales. Su identificación e incorporación en el funcionamiento institucional es importante, al formar parte de las actividades sustantivas de la empresa.

El control interno eficaz se orienta a perfeccionar los procesos y actividades de las empresas, de manera tal, que las posibilidades de error e irregularidades se reduzcan. Ello es particularmente relevante y cobra mayor importancia tratándose de instituciones y empresas de propiedad del Estado, cuyos recursos y resultados inciden de manera más directa en la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población.

La ausencia o ineficacia del control interno en las áreas administrativas y operativas se traduce como signo de una administración débil e inadecuada y presenta un campo propicio para que puedan ocurrir actos indebidos o de corrupción. Estos actos, sin embargo, igualmente se producirán en cualquier organización si existe fragilidad en los valores éticos e integridad tanto individual como colectiva. No obstante, el control interno es importante porque actúa como un elemento disuasivo de los actos deshonestos.

Adicionalmente, un control interno ineficaz en una empresa del Estado no se condice con el concepto de "responsabilidad" que implica la obligación legal y ética de los funcionarios públicos de generar información útil, oportuna y confiable sobre los resultados obtenidos y la utilización de los recursos que le fueron confiados para emplearlos en beneficio del Estado que representa a la comunidad, y no en provecho propio o en usos inadecuados.

En tal sentido, si bien los actos irregulares y errores intencionales pueden ser difíciles de prevenir o detectar y probar, es cierto que, de presentarse, muy probablemente tendrán también como efecto causar un daño o perjuicio económico al Estado. Estos hechos habitualmente adquieren alguna de las siguientes figuras:

- Apropriación indebida de fondos y bienes de la entidad.
- Alteración de documentos y de la información financiera.
- Anomalías en la rendición de fondos para compras o gastos institucionales.
- Malversación de recursos.
- Pagos indebidos o conductas antieconómicas.
- Omisiones o negligencia en la ejecución de funciones.
- Inadecuado uso de activos fijos en beneficio propio.
- Uso de información privilegiada o confidencial para obtener beneficio propio.
- Uso indebido de influencias para obtener ventajas o beneficios.
- Nepotismo.

Diversas experiencias indican que los principales perjuicios que producen tales acciones son:

- Aumento de gastos operativos.
- Pérdida de recursos.
- Deterioro de la imagen de la entidad en la sociedad.
- Incumplimiento de las políticas, métodos, sistemas, normas y procedimientos con incidencia en el cumplimiento de objetivos.
- Reducción en la motivación del personal.
- Deterioro en la calidad de los productos o servicios.

Para todas las acciones mencionadas, existen actividades de control destinadas a prevenirlas o detectarlas, salvo que exista concertación, estén comprometidos los niveles superiores o el control diseñado no opere adecuadamente.

Si el control interno funciona eficazmente, también actúa como elemento disuasivo, aunque esta última característica puede depender más del pleno conocimiento de su existencia por parte de los funcionarios que de la calidad de los controles implantados. En este sentido, el control interno es más útil por lo que evita, más que por lo que descubre.

Si bien el control interno puede ayudar a conseguir los objetivos básicos empresariales y a suministrar información para la dirección, no puede hacer que un gerente intrínsecamente malo se convierta en un buen gerente, ni tampoco garantizar el éxito o supervivencia de la entidad.

Puede concluirse, en tal sentido, que el control interno es importante para las instituciones empresariales del Estado porque a través de su incorporación y aplicación adecuada en los sistemas administrativos y operativos, asegura de manera razonable el logro de los objetivos institucionales. Implantar controles internos beneficia a la empresa, asegurando razonablemente que los servicios prestados o bienes producidos, estén libres de deficiencias y contribuyan a generar satisfacción en los usuarios. Asimismo, el control interno contribuye al

incremento del buen prestigio de la entidad, ayuda a mejorar el clima organizacional y protege a la entidad, en lo que esté a su alcance, de las pérdidas innecesarias.

3. EVOLUCION DEL CONTROL INTERNO

Con el objeto de facilitar la comprensión del concepto de control interno en la administración estatal, es necesario desarrollar sucintamente la evolución del concepto de control interno través del tiempo. Esto permitirá apreciar y evaluar sus consideraciones benéficas aceptadas en la actualidad

Al respecto, el Comité de Procedimientos de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos Certificantes (AICPA), en una declaración emitida el 29 de octubre de 1958, que se transcribe en el Statement on Auditing Standards 1 (SAS 1), define al control interno de la siguiente manera: "El Control Interno comprende el plan de organización, todos los métodos coordinados y las medidas adoptadas en el negocio para proteger sus activos, verificar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operativa y estimular la adhesión a las prácticas ordenadas por la gerencia".

Adicionalmente, el citado Comité estableció que el Control Interno se componía de dos categorías de controles:

- contables, relacionados directamente con la protección de los activos y la confiabilidad de los registros financieros y
- administrativos, relacionados con la eficiencia de las operaciones, la adhesión a las políticas gerenciales y que, por lo común, sólo tienen que ver indirectamente con los registros financieros.

Como puede observarse, esta concepción del control interno tan sólo daba indicios acerca de su composición y de su posible finalidad. Por lo cual, ciertas interrogantes quedaban sin respuesta. Entre ellos podemos citar los siguientes:

- cuál era la relación entre las actividades de control y los objetivos de una organización;
- quién o quiénes eran los responsables del control y
- qué relación existía entre el proceso administrativo y el control.

Como consecuencia de lo expuesto, el citado Comité emitió una definición revisada del control administrativo señalando que: "El control administrativo incluye, pero no se limita, al plan de organización y los procedimientos y registros que están relacionados con el proceso de toma de decisiones, conducente a la autorización de transacciones por la gerencia. Tal autorización es una función de la gerencia directamente asociada con la responsabilidad de lograr los objetivos de la organización y es el punto de partida para establecer el control contable de las transacciones".

Esta definición, si bien aproximaba una respuesta a las interrogantes antes planteadas, era difusa, lo cual llevó a formular mayores precisiones al respecto. En tal sentido, dentro del ámbito de la planificación estratégica, se estableció que el control administrativo es el proceso mediante el cual los directivos aseguran la obtención de recursos y su utilización efectiva, eficiente y económica en el logro de los objetivos de la organización.

Por otro lado, la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas (INTOSAI), que congrega a las instituciones nacionales de control gubernamental, brindó también su aporte al tema sosteniendo que el control interno puede ser definido como el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendentes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplen los siguientes objetivos principales:

- promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada;
- preservar el patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades;

- respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión
- obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Los lineamientos del INTOSAI, referidos al control interno agregan que incumbe a la autoridad superior la responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como, su revisión y actualización periódica.

Como consecuencia de esta búsqueda de una mejor definición del concepto de control interno, debida no sólo a una cuestión meramente formal, sino también y principalmente a la necesidad de precisar las responsabilidades ante graves situaciones de hecho ocurridas durante el ejercicio profesional, en 1985 una comisión senatorial de los Estados Unidos, la Treadway Commission, National Commission on Fraudulent Financial Reporting, creó el Committee of Sponsoring Organizations (COSO), constituido por representantes de las siguientes organizaciones:

- American Accounting Association (AAA),
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA),
- Financial Executive Institute (FEI),
- Institute of Internal Auditors (IIA) y el
- Institute of Management Accountants (IMA),

Dicho Comité tuvo por objeto emitir un informe en el cual se definiera un nuevo marco conceptual del control interno, integrador de las definiciones y conceptos preexistentes, de modo tal que las organizaciones públicas y privadas, la auditoría interna y externa, los niveles académicos y legislativos, cuenten con un marco conceptual común, que satisfaga las demandas generalizadas de todos los sectores involucrados. La redacción de este informe, llamado "Informe COSO", fue encomendado a Coopers & Lybrand, siendo publicado en 1992

En el 2004 se emitió un segundo informe COSO con el nombre de Administración de Riesgos Corporativos – Marco Integrado (COSO / ERM) con el fin de proveer la adopción de estrategias que permitan el logro de los objetivos institucionales en todos los niveles de la organización.

El enfoque conocido como COSO-ERM permite a la administración de las empresas enfrentar de manera efectiva la incertidumbre y la oportunidad de riesgos asociados, mejorando en forma importante la capacidad de construir valor. En un entorno como el que vivimos, dichos factores de riesgo se multiplican y cambian constantemente. La respuesta adecuada es aceptar responsablemente los riesgos, analizarlos y administrarlos, procurando convertir amenazas en oportunidades.

El control interno es el sensor que permite apreciar si las medidas adoptadas para administrar los riesgos han sido eficaces y oportunas y provocar, eventualmente, nuevas acciones de la Dirección para corregir el rumbo. Es por consiguiente necesario que este sensor sea permanente e integralmente eficaz.

4. ENFOQUE MODERNO DEL CONTROL INTERNO

El enfoque sistémico y la gestión de procesos, constituyen un denominador común de la actual concepción del control interno y de distintos modelos contemporáneos de gestión empresarial que además, comparten una visión global de la entidad, por encima de optimismos aislados, fomentan y viabilizan la dirección proactiva, la superación de riesgos, la congruencia de los esfuerzos y las políticas internas, orientándose hacia la elevación creciente y sostenible de la eficiencia y eficacia de la organización.

Un asunto importante para el efectivo desempeño estratégico y operacional de una organización es mantener una buena capacidad de maniobra ante el entorno y con los clientes, evitar desviaciones no deseadas, manejar información fiable y asegurar cumplimientos indispensables, limitando o neutralizando fuentes de riesgos. Todo esto hoy concierne al control interno.

Estudios sobre el tema, realizados en los últimos lustros, confluyen en reconocer un conjunto de factores de primer orden, como son:

- La necesidad de que el control interno se integre al desarrollo del conjunto de actividades que forman parte de la misión de la organización, de manera que esté involucrado en los procesos normales de trabajo y, al mismo tiempo, se identifique como un proceso continuo y singular, constituyéndose en un sistema.
- La necesidad de que los objetivos del sistema de control interno se correspondan y refieran a los macropropósitos de la organización, esencialmente vinculados a su eficiencia y eficacia, estratégica y operacional.
- La necesidad de unificar el significado que el control interno tiene para todos los miembros de la organización y demás personas implicadas.

A lo anterior se suma el énfasis en la participación del máximo órgano de dirección y todo el personal, en el diseño y ejecución del sistema de control interno, así como en el fortalecimiento de los esfuerzos y resultados de las funciones auditoras internas y externas.

Este conjunto de reflexiones y nuevas ideas sobre el control interno ha transformado su concepción y práctica, produciéndose su asimilación por las administraciones contemporáneas, en todos los niveles, porque a corto plazo eleva sensiblemente la coherencia y convergencia de la gestión integral de la entidad, creciendo su sentido sistémico y de totalidad, y reforzando su capacidad estratégica y de adaptación a la dinámica del entorno y a los requerimientos actualizados de los clientes y la sociedad, incluyendo en lo anterior las derivaciones de contar con la anticipación y neutralización, a priori, de potenciales problemas que, en el presente, solo son visibles en términos de riesgos.

Entre los avances introducidos respecto al contenido y aplicación de sistemas de control interno, es significativa su extensión más allá de lo solamente contable y también la orientación de que quede plasmado en el conjunto de manuales de organización, funciones, procesos y procedimientos que debe establecer la entidad como parte de la institucionalización del sistema. Estas acciones aportan consistencia en la instrumentación del control interno.

De lo expuesto se desprende que la implantación de un sistema de control interno con esta nueva perspectiva, es un cambio organizacional de importante magnitud.

En tal sentido, es preciso puntualizar que la responsabilidad por el funcionamiento de una organización es de todas las personas que realizan las actividades de la institución, bajo el nivel de autoridad y las funciones asignadas. La participación activa del personal mediante la ejecución de sus funciones, es la actitud más importante para el funcionamiento eficiente y eficaz de la organización, en lo que implica el diseño del control interno adecuadamente implantado y sólidamente mantenido.

El Informe COSO incluye la siguiente definición del control interno:

“El control interno se define como un proceso, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto de personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia en las operaciones,
- Fiabilidad de la información financiera,
- Salvaguarda de los recursos de la entidad, y,
- Cumplimiento de las leyes y normas aplicables”

Control Interno como proceso

El control interno es definido como un proceso integrado a las actividades operativas de la entidad y es necesario debido a las condiciones que las organizaciones enfrentan. Su identificación e incorporación al funcionamiento de la entidad es importante, al formar parte de

sus actividades sustantivas, resultando inherente a la manera como la gerencia administra la organización.

El control interno por lo tanto no constituye un hecho adicionado a dichas actividades ni es sólo una obligación legal. El control interno se integra e incorpora a la gestión institucional y resulta más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad.

Diseño y ejecución por la Administración Institucional

El control interno es ejecutado por el conjunto de los funcionarios y servidores que laboran en la organización, siendo el recurso humano quien constituye el elemento más trascendente para su funcionamiento. El control interno en esa medida es más que la suma de procedimientos de control detallados en los manuales administrativos y operativos.

El diseño, la implantación y el mantenimiento de los controles internos son ejecutados por todos los miembros de la organización, por tanto la responsabilidad es compartida.

Seguridad razonable

Al control interno le corresponde aportar un grado de seguridad razonable a la dirección de la organización, respecto del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. La seguridad razonable requerida para el cumplimiento de los objetivos de la organización, es posible obtenerla mediante el diseño y aplicación de un sistema de control interno integrado a sus procesos y funciones, completada con las evaluaciones periódicas internas y externas necesarias.

Ningún sistema de control interno diseñado e implantado, puede garantizar seguridad absoluta.

Consecución de los objetivos

El control interno tiene por finalidad facilitar la consecución de los objetivos de la organización, la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y operativa, la protección de los activos y el cumplimiento de las leyes, procedimientos y contratos.

Es importante señalar que los objetivos del control interno se caracterizan porque se complementan entre sí, contribuyendo a brindar información a la dirección y gerencia sobre el grado de avance logrado en los objetivos institucionales y proporcionar una base de conocimiento para las decisiones que deban tomar.

Respuesta a los riesgos

Cualquiera que sea la misión de la organización, su consecución se enfrentará a toda clase de riesgos. La tarea de la dirección y gerencia es identificar y dar respuesta a estos riesgos para maximizar la posibilidad de alcanzar el cumplimiento misional. El control interno ayuda a enfrentarse a estos riesgos.

El diseño de controles internos para minimizar el riesgo hasta un nivel aceptable o eliminarlo, requiere que la dirección y gerencia entiendan claramente el alcance y los objetivos del control interno. Si esto no es así, los gerentes gubernamentales pueden diseñar sistemas con excesivos controles en un área operativa que pueden afectar negativamente otras operaciones. Por ejemplo, los empleados pueden tratar de evadir los procedimientos, las operaciones ineficientes pueden causar retrasos, el exceso de procedimientos puede anquilosar la creatividad de los empleados o la capacidad de solucionar problemas y perjudicar la calidad de los servicios que se presta a los beneficiarios. En tales casos, la respuesta al riesgo no habrá sido adecuada.

Es preciso acotar que el sistema de control interno debe entenderse como una herramienta que comparte algunos requisitos con otros sistemas o modelos de gestión empresarial. Por ello, resulta posible que la implementación de algunos de sus elementos, permita el cumplimiento

total o parcial de requisitos de aquellos otros sistemas. En tal virtud, se subraya que en la implementación del sistema de control interno de tenerse especial cuidado en la identificación de estos elementos comunes, para evitar que se dupliquen esfuerzos.

5. CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

En línea con lo expuesto precedentemente y habiéndose aprobado previamente por FONAFE el “Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado” con el propósito de mejorar la gestión de eficiencia, transparencia y mejores prácticas en las empresas de propiedad del Estado, generando una favorable evolución en la forma de su administración y control a fin de contribuir a su desarrollo institucional y al buen uso de sus recursos, brindándoles mayor valor; los esfuerzos y voluntad del ente rector de la actividad empresarial del Estado se han dirigido ahora a proporcionar las bases para el establecimiento, diseño y organización de un adecuado sistema y estructura de control interno que, no sólo constituye una obligación legal de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, sino esencialmente resulta un necesario complemento prioritario para la buena marcha y aplicación efectiva del referido instrumento de gestión corporativa.

En tal sentido, el presente documento denominado “CODIGO MARCO DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO” ha sido elaborado con el objeto de brindar e implementar un marco básico, conceptual y normativo de control interno para el FONAFE, que permita su estandarización y adecuación posterior de cada empresa del holding, el cual contenga:

- La estructura y objetivos de control interno para las empresas del Estado
- Los lineamientos para la actuación de la Administración en cada uno de los componentes funcionales recomendados en el Informe COSO (ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y monitoreo).
- El esquema de organización y niveles de responsabilidad.
- Un plan de actividades para la formalización e implementación de la estructura de control interno.

La elaboración de este Código Marco ha considerado, entre otros antecedentes normativos, los siguientes:

- Marco de referencia integrada COSO (Comité of Sponsoring Organizations – 1992) y las mejores prácticas de la industria.
- “Código Marco de Buen Gobierno Corporativo” publicado por FONAFE.
- “Lineamientos para el desempeño del Estado como propietario” publicado por FONAFE.
- “Código Marco de Ética de los trabajadores de las empresas del Estado” publicado por FONAFE.
- “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”, (Ley N° 27658).
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785).
- Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley N° 28716)
- Normas de Control Interno, aprobadas por la Contraloría General de la República mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG.
- Normativa técnica publicada por la Contraloría General de la República

En armonía con ello y siendo competencia de FONAFE dictar los lineamientos y disposiciones generales para establecer el diseño e implementación de un modelo de sistema y estructura de control interno para las empresas del Estado bajo su ámbito, el mismo que debe guardar observancia respecto a las disposiciones contenidas en la Ley N° 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado y la normativa técnica de la Contraloría General de la República; el

presente Código Marco de Control Interno de las Empresas del Estado ha sido desarrollado con la siguiente estructura:

VI. PRESENTACION

VII. MARCO GENERAL DE CONTROL INTERNO

- 2.7 Definición del control interno de las empresas del Estado
- 2.8 Objetivos del control interno
- 2.9 Organización del sistema de control interno
- 2.10 Principios aplicables al sistema de control interno
- 2.11 Postulados básicos del control interno
- 2.12 Obligaciones relativas al control interno

VIII. ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

3.4 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO ESTRATEGICO

3.4.1 COMPONENTE AMBIENTE DE CONTROL

- FC-01 Filosofía y estilo de la dirección
- FC-02 Valores éticos
- FC-03 Gestión estratégica
- FC-04 Estructura organizacional
- FC-05 Asignación de autoridad y responsabilidades
- FC-06 Competencia personal y profesional
- FC-07 Desarrollo del potencial humano
- FC-08 Clima de confianza
- FC-09 Coordinación de acciones institucionales
- FC-10 Función del Organismo de Control Institucional

3.4.2 COMPONENTE EVALUACION DE RIESGOS

- FC-11 Gestión planificada de riesgos
- FC-12 Identificación de los riesgos
- FC-13 Análisis y valoración de los riesgos
- FC-14 Respuesta al riesgo
- FC-15 Alertas tempranas

3.5 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO OPERATIVO

3.5.1 COMPONENTE ACTIVIDADES DE CONTROL

- FC-16 Procedimientos de autorización y aprobación
- FC-17 Controles claves
- FC-18 Segregación de funciones
- FC-19 Controles al acceso sobre recursos
- FC-20 Controles sobre decisiones e información
- FC-21 Registro, verificación y conciliación
- FC-22 Revisión de procesos, actividades y objetivos
- FC-23 Controles de tecnologías de información
- FC-24 Análisis costo beneficio
- FC-25 Evaluación del desempeño e indicadores
- FC-26 Rendición de cuentas y de gestión

3.5.2 COMPONENTE SISTEMAS DE INFORMACION Y COMUNICACIÓN

- FC-27 Obtención y regulación de la información
- FC-28 Requisitos y finalidad de la información

- FC-29 Transparencia y fluidez de la información
- FC-30 Conservación de la información
- FC-31 Revisión y flexibilidad de los sistemas de información
- FC-32 Comunicación interna
- FC-33 Comunicación externa
- FC-34 Canales de comunicación

3.6 SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO DE EVALUACION

3.3.1 COMPONENTE SEGUIMIENTO

- FC-35 Monitoreo continuo
- FC-36 Seguimiento puntual
- FC-37 Adopción de acciones correctivas
- FC-38 Autoevaluación.
- FC-39 Evaluación independiente.
- FC-40 Compromisos de mejoramiento.

IX. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

- 4.5 Titular (Organo de Dirección)
- 4.6 Gerencia (Organos Gerenciales y Ejecutivos)
- 4.7 Personal de la empresa
- 4.8 Organo de Control Institucional

X. ETAPAS Y ACTIVIDADES PARA LA FORMALIZACION E IMPLANTACION DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL INTERNO

5.4 ETAPA I: PLANEAMIENTO BASICO

- 5.4.1** Formalización del compromiso de los órganos de dirección y gerencia
- 5.4.2** Designación del Representante de la Alta Dirección
- 5.4.3** Organización del equipo institucional de trabajo
- 5.4.4** Elaboración del diagnóstico y determinación del nivel de implementación y adecuación de la estructura de control interno
- 5.4.5** Formulación del Plan de Trabajo
- 5.4.6** Seguimiento del Plan

5.5 ETAPA II: DISEÑO E IMPLEMENTACION

5.6 ETAPA III: EVALUACION

La presentación describe sucintamente el contexto y referencias generales que explican la emisión, contenido y utilidad del Código.

El segundo capítulo, relativo al Marco General de Control Interno, expone los conceptos y reglas básicas del control interno aplicable a las empresas del Estado, estableciendo su definición, objetivos, principios y componentes, estableciendo el ámbito aconsejable para la implantación y funcionamiento eficaz del sistema de control interno en cada entidad, en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley N° 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado, el Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado emitido por FONAFE, la normativa general regulada por la Contraloría General de la República y demás documentación oficial sobre la materia proveniente de organismos internacionales reconocidos sobre la materia.

El citado Marco General comprende:

- Definición del control interno de las empresas del Estado
- Objetivos del control interno

- Organización del sistema de control interno
- Principios aplicables al sistema de control interno
- Postulados básicos del control interno
- Obligaciones relativas al control interno

La Estructura de Control Interno de las Empresas del Estado, en el capítulo tercero, propone la organización sistémica básica para el formal y estandarizado establecimiento e implantación del control interno en ellas, adaptándose a las necesidades específicas de cada empresa, a sus objetivos, tamaño, procesos y servicios que suministran.

Dado que el propósito esencial del Sistema de Control Interno es orientar a las empresas del Estado hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado, la citada estructura se encuentra concebida y organizada bajo el enfoque moderno del modelo COSO, reconocido internacionalmente como el de mayor idoneidad, solidez y confianza para dichos fines; no obstante, a fin de proporcionarle un apropiado esquema de administración que garantice el funcionamiento debidamente ordenado y controlado del conjunto de sus elementos, este Código Marco incorpora el establecimiento de tres (3) subsistemas de control interno, los cuales comprenden a los cinco (5) componentes básicos previstos por el citado modelo COSO, cada uno con sus respectivos factores de control que suman cuarenta (40) en total.

Dichos subsistemas o niveles de control son:

- 1) subsistema de control interno estratégico
- 2) subsistema de control interno operativo
- 3) subsistema de control interno de evaluación.

Cada subsistema administra los componentes y los factores de control vinculados que conforman la estructura de control interno institucional y están a cargo de los niveles funcionales involucrados de acuerdo a las competencias y responsabilidades asignadas.

En cada uno de los referidos componentes se incorporan pautas de actuación de carácter temático que constituirán estándares de control pertinentes respecto a los procesos, actividades u operaciones institucionales, no teniendo esta parte niveles descriptivos de detalle específico por cuanto, de acuerdo a las características propias de las empresas, ello corresponde al posterior proceso de regulación e implementación que les compete a cada una.

El capítulo cuarto denominado Funciones y Responsabilidades, describe las principales responsabilidades internas sobre el sistema de control interno de la empresa, las cuales corresponden a las funciones relativas al diseño e implementación que deben desarrollar los siguientes niveles funcionales:

- a) Titular (Órgano de Dirección)
- b) Gerencia (Órganos Gerenciales y Ejecutivos)
- c) Personal de la empresa
- d) Órgano de Control Institucional

Se aborda también las funciones del Representante de la Dirección.

El capítulo quinto está referido a las Etapas y Actividades para la Formalización e Implantación de la Estructura de Control Interno, desarrollándose la importancia de llevar a cabo el correspondiente Plan de Trabajo. Dicho Plan contempla tres etapas: (1) Planeamiento Básico, (2) Diseño e Implementación, y (3) Evaluación.

La etapa de Planeamiento Básico refiere los pasos previos al diseño e implementación, que son consideradas necesarias e importantes para el apropiado y ordenado inicio del proceso de implantación de la estructura de control interno. Comprende las actividades siguientes:

- 1) Formalización del compromiso de los órganos de dirección y gerencia

- 2) Designación del Representante de la Dirección
- 3) Organización del equipo institucional de trabajo, que considera tres grupos de trabajo: Grupo Directivo, Grupo Operativo y Grupo Evaluador, con sus respectivas funciones
- 4) Elaboración de diagnóstico y determinación del nivel de implementación y adecuaciones de la estructura de control interno
- 5) Formulación del Plan de Trabajo
- 6) Seguimiento del Plan

La etapa de Diseño e Implementación constituye la parte central del proceso de implantación de la estructura de control interno y se refiere a la adopción y desarrollo de las acciones de ejecución del Plan de Trabajo, mediante las cuales se elabora y materializa el esquema de aplicación de los ajustes y adecuaciones requeridos por cada factor y componente de control conformante de los subsistemas de control interno.

Finalmente, la etapa de Evaluación contempla la revisión objetiva e integral a la implementación de la estructura de control interno por parte, tanto de los responsables de su ejecución en ejercicio del principio de autocontrol, como del Órgano de Control Institucional en cumplimiento de su competencia funcional.