

CAPITULO III

3. EL CONTROL, AUDITORIA INTERNA Y SUS DEFICIENCIAS

En este capítulo se trata el sistema de control, el ámbito de control y el desempeño de la auditoría interna; y luego se plantea un nuevo enfoque en su organización, autonomía e independencia, funciones, la planificación de las acciones de control; y los recursos humanos y desarrollo profesional en el marco de los Gobiernos Regionales.

3.1. NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL CONTROL

Según el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia el término control tiene dos acepciones:

- **Inspección, fiscalización e intervención**, concepto asociado a la auditoría.
- **Dominio, mando y preponderancia**, relacionado con el control interno gerencial.

Inspección.- Es el examen físico de registros, bienes materiales o de documentos con el objeto de cerciorarse de la autenticidad de un activo o de la autenticidad de una operación registrada en la contabilidad o presentada en los estados financieros y presupuestarios.

Fiscalizar.- Es investigar o criticar las acciones u obras de otro. La fiscalización se relaciona con el control interno y externo en la auditoría.

Intervención.- Consiste en examinar las cuentas con autoridad suficiente. Se relaciona con la auditoría de Estados presupuestarios y financieros de una entidad.

Dominio.- Poder que tiene uno para usar y disponer de lo suyo. Poder que se ejerce sobre otra u otras personas en una entidad.

Mando.- Autoridad que tiene el superior sobre sus súbditos.

Preponderancia.- Prevaler o hacer más fuerza una opinión u otra cosa que aquella con la cual se compara.

J.M. Lezcano en su obra “El Manejo de las Organizaciones, su Auditoría y Control” señala: “Que en términos empresariales el control tiene como propósito preservar la existencia de cualquier tipo de organización y apoyar su desarrollo. Su debida aplicación a los problemas y factores de riesgo contribuye a reducir o gobernar las consecuencias y repercusiones que de éstos se derivan. Por ello es fundamental para el profesional tanto de la administración como de la auditoría interna, profundizar en el estudio y comprensión del control, ya que solo a través de su dominio se logran los respectivos beneficios”.

A efecto de comprender mejor la función del sistema de control podemos comparar con la función del sistema nervioso del cuerpo humano. El sistema nervioso, mediante el cual el organismo humano identifica situaciones de alerta, bienestar, malestar y con ello ayuda en las decisiones y acciones que deban tomarse. De igual manera el control en la organización institucional analiza hechos para prevenir riesgos y prever que se tomen las acciones acertadas con resultados positivos. Si ambos sistemas obraran en sentido contrario a sus propósitos se generarán los problemas, cuya identificación inoportuna puede ser fatal.

El control se conceptúa como actividad y como una función, de carácter permanente e integral. Como actividad es una herramienta de vital importancia para cada uno de los que dirigen la gestión de las unidades orgánicas o áreas que conforman la entidad, ya que como responsables de una área necesitan saber que objetivos y metas se están logrando satisfactoriamente y para detectar los desaciertos que requieren corregir en su área. Este control se realiza a través de las personas de la entidad y se denomina comúnmente sistema de control interno o controles administrativos. Estas además pueden ser previas y concurrentes a la ejecución de los procesos y actividades.

El control como función se realiza por un órgano especializado independiente que se denomina Contraloría General de la República o Auditoría Interna. El primero controla, fiscaliza y evalúa a nivel macro el uso de los recursos públicos y comportamiento de la administración del Estado; el segundo tiene un alcance a nivel micro es decir institucional, Gobierno Regional y Gobierno Local, tiene la responsabilidad de evaluar el uso o destino de los escasos recursos públicos y el desempeño de las entidades de quien forman parte.

El control es permanente e integral. Es permanente porque requiere ser planeado, ejecutada y controlada e integral porque abarca todo la entidad, proceso o actividad. El control debe verificar y evaluar los niveles de eficacia (fines-medios) para exigir eficiencia (gestión-resultados) de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.

El control no es un fin sino, un medio de mejoras continuas en los procesos y actividades de la organización. El control tiene por finalidad asegurar la correcta administración del potencial humano y recursos financieros, materiales y tecnológicos, orientando hacia el logro de los grandes objetivos del Estado; mejoras continuas de estructuras institucionales, procesos y cumplimiento de metas; y asignación adecuada de los recursos.

3.1.1. Sistema Nacional de Control

1. Antecedentes

El origen del sistema de control se remonta al Incanato, en donde ya existía el control contable a través de los Quipus (soguillas de diferentes colores y tamaños anudados según los datos que habían que registrar). El contador se llamaba Quipucamayoc. Los registros en los Quipus eran revisados, supervisados y controlados por los Tuckuyricocs (auditores), que eran representantes del Inca, ante quien rendía cuenta sobre la labor realizada.

En la época de la Colonia, existían diversos mecanismos de control, como revisión contable, tales como la Junta de la Real Hacienda, establecido por el Virrey La Gasca; Contaduría Mayor de Indias y España, implementado por el Rey Felipe II; La Secretaria a cargo del

“Libro de Razón de Cuentas” en el período del Virrey Toledo; y la Contaduría de Cuentas y Recuentas, que data de 1595. Posteriormente el Rey de España Felipe III, por Real Cédula creó el Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas del Virreynato del Perú, cuya principal función era contar con un instrumento idóneo, para supervisar y controlar la recaudación de la tributación colonial. Al nacimiento de la República esta Tribunal funcionaría con el nombre de Tribunal Mayor de Cuentas⁴¹

Durante la época Republicana, la legislación Peruana, partiendo de la Constitución Política del Estado, ha estado siempre orientada a destacar la importancia que tiene la función de control dentro de la administración del Estado.

Desde la creación de la Contraloría General de la República, hasta la fecha la manera de hacer el control ha evolucionado de acuerdo a las necesidades imperantes, en cada época y espacio de la vida institucional del Estado Peruano. En ese contexto podemos distinguir tres grandes etapas:

Etapas de Institucionalización.- Por D.S del 26 de septiembre de 1929, se crea la Contraloría General de la República como una repartición del Ministerio de Hacienda; posteriormente por Ley N° 6784 de fecha 28 de febrero de 1930, se le da la Jerarquía Legal a la Contraloría General, nombrando como primer Contralor al señor Ricardo Madueño. Finalmente, Constitucionalmente se institucionaliza por Constitución del Estado de 1933 (art. 10). El enfoque del control estaba orientado al control del comportamiento de la actividad estatal basado en el control contable, financiero externo y posterior. En el período 1940 a 1970 el enfoque de control se amplía hacia la evaluación de la eficiencia, economía y efectividad de la gerencia.

Etapas de Consolidación y autonomía.- Por Ley N° 14816-Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de fecha 16 de enero de 1964 se declara a la Contraloría General de la República

⁴¹ Contraloría General de la República – Compendio Legislativo del Sistema Nacional de Control. Gaceta Jurídica – Editores, 1996, 455 pp.

como la “Autoridad Superior de Control Presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional” (art. 67), otorgando las facultades de fiscalizadora y para juzgar en vía administrativa las Cuentas de las entidades del Sector Público Nacional. Posteriormente mediante, Ley N° 16360 de 1966 se amplían las funciones y se asigna mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República, las cuales son revaloradas por Decreto Ley N° 19039 del 16 de noviembre 1971 y su Reglamento Decreto Supremo N° 001-72- CG del 07-03-72, que crea el Sistema Nacional de Control. La Constitución de 1979 fortalece el Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.

Etapas de control integral y sistematización

El D.L. N° 19039, fue derogado por Decreto Ley N° 26162 “Ley del Sistema Nacional de Control”; y ésta fue sustituida por “*Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General –Ley N° 27785*”, mediante el cual se establece principios, normas, métodos, y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

En consecuencia, todas las normatividades o lineamientos dictadas por la Contraloría General de la República sobre la base del D.L. 26162, requieren ser modificados y adecuados a la nueva Ley N° 27785, tales como: las Normas de Auditoría Gubernamental, Manual de Auditoría Gubernamental y la Descentralización Funcional de la Contraloría General de la República en las Sedes Regionales⁴², aprobado por Resolución de Sub contralor N° 012-2001-CG y otras normas colaterales, para su mejor aplicación.

⁴² Las sedes regionales de Contraloría: Sede Central Lima (Regiones: Lima, Callao, Ica, Ancash y Ayacucho); Sede regional de Piura (Región Piura); Sede Regional de Chiclayo (Regiones: Lambayeque, La Libertad y Cajamarca); sede regional de Huancayo (Regiones: Junín, Huanuco, Pasco y Huancavelica); Sede regional de Arequipa (Regiones: Arequipa, Puno, Tacna y Moquegua); sede regional de Iquitos (Regiones: Loreto y Ucayali); Sede regional de Moyobamba (Regiones: San Martín y Amazonas) y la sede Regional de Cusco (Regiones: Cusco, Apurímac y Madre de Dios).

2. Definición

El Sistema Nacional de Control (SNC) es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule. (artículo 12°).

3. Atribuciones

Son atribuciones del Sistema Nacional de Control (artículo 15°):

- a) Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.
- b) Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.
- c) Impulsar, la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.
- d) Propugnar, la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental. Los objetivos de la capacitación estarán orientados a consolidar, actualizar y especializar su formación técnica, profesional y ética. Para dicho efecto, la Contraloría General, a través de la Escuela

Nacional de Control, o mediante Convenios celebrados con entidades públicas o privadas ejerce un rol tutelar en el desarrollo de programas y eventos de esta naturaleza. Los titulares de las entidades están obligados a disponer que el personal que labora en los sistemas administrativos participe en los eventos de capacitación que organiza la Escuela Nacional de Control, debiendo tales funcionarios y servidores acreditar cada dos años dicha participación. Dicha obligación se hace extensiva a las Sociedades de Auditoría que forman parte del Sistema, respecto al personal que empleen para el desarrollo de las auditorías externas.

- e) Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o pena y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación. Para la adecuada identificación de la responsabilidad en que hubieren incurrido funcionarios y servidores públicos, se deberá tener en cuenta cuando menos las pautas de: Identificación del deber incumplido, reserva, presunción de licitud, relación causa, las cuales serán desarrolladas por la Contraloría General.
- f) Emitir como resultado de las acciones de control efectuadas los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes.

En el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables.

- g) Brindar apoyo técnico al Procurador Público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades y/o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida.

4. Órganos del sistema (SN C)

El Sistema Nacional de Control está conformado por la Contraloría General de la República, órganos de auditoría interna y sociedades de auditoría.

a) Contraloría General

El artículo 82 de la Constitución Política del Estado de 1993 señala: “La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas al control. El contralor general es designado por el Congreso a propuesta del poder ejecutivo, por 7 años, puede ser removido por el congreso por falta grave”.

La Contraloría General, es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social (artículo 16° - Ley N° 27785).

b) Órgano de Auditoría Interna

Comprende los órganos de Auditoría Interna del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales; del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público; los órganos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado, así como las empresas en las que el Estado tenga una participación accionariado total o mayoritaria, tendrán necesariamente un órgano de Auditoría Interna ubicado en el

mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, el cual constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad. El Titular de la entidad tiene la obligación de cautelar la adecuada implementación del órgano de Auditoría Interna y la asignación de recursos suficientes para la normal ejecución de sus actividades de control. (artículo 17°)

La actuación de los Órganos de Control Sectorial, Regional e Institucional se rigen por el “ Reglamento de los Órganos de Control Institucional”, aprobado por Resolución de Contraloría General N° 114-2003-CG. La cual, establece las disposiciones relativas al funcionamiento de los Órganos de Control Interno(OCI) en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, en los aspectos como: principios, misión, implementación y jerarquía organizacional; dependencia funcional y administrativa del Jefe de OCI; designación o encargo del Jefe; funciones, supervisión y evaluación de los OCI, entre otros.

Jefe del Órgano de Auditoría Interna

El jefe del Órgano de Auditoría Interna mantiene una vinculación de dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General en su condición de ente técnico rector del Sistema, sujetándose a sus lineamientos y disposiciones. En el desempeño de sus labores, actúa con independencia técnica dentro del ámbito de su competencia. La designación y separación definitiva de los Jefes de los órganos de Auditoría Interna, se efectúa por la Contraloría General de acuerdo a los requisitos, procedimientos, incompatibilidades y excepciones que establecerá para el efecto. (artículo 18°).

Los postulantes al cargo de jefe del Órgano de Control Institucional deberán cumplir los requisitos⁴³ siguientes:

- Ausencia de incompatibilidad para laborar al servicio del Estado (D. Jurada).

⁴³ Resolución de Contraloría General N° 114- 2003-CG “Reglamento de los Órganos de Control Institucional” Art. 20.

- Título Profesional, Colegiatura y Habilidad del Colegio profesional respectivo.
- Experiencia comprobable no menor de tres años en el ejercicio del control gubernamental o en la auditoría privada o en las funciones gerenciales de la auditoría privada o pública.
- No tener antecedentes penales y judiciales, de sanciones de cese, destitución o despido, por falta administrativa disciplinaria o proceso de determinación de responsabilidades, así como, no mantener proceso judicial pendiente con la entidad por razones funcionales con carácter preexistente a su postulación, ni haber sido separado del cargo de Jefe de OCI. (Declaración Jurada).
- No tener vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consaguinidad y segundo de afinidad con funcionarios y directivos de la entidad, aún cuando éstas hayan cesado en sus funciones durante los dos últimos años, así como, no haber desempeñado en la entidad, durante los dos años anteriores, actividades de gestión en funciones ejecutivas o de asesoría (Declaración Jurada).
- Capacitación acreditada por la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República, o por cualquier otra Institución de nivel superior, Colegio Profesional o universitario, en temas vinculados con el control gubernamental, a cargo de la Contraloría General.
- Dedicación exclusiva al cargo, en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de Contraloría General de la República (Declaración Jurada).
- Aprobar el examen correspondiente de suficiencia o revalidación en Control Gubernamental, a cargo de la Contraloría General.
- Otras que, determine, pertinente la Contraloría General, en función a las actividades que desarrolla la entidad.

c) Sociedades de Auditoría

Las sociedades de auditoría son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas por la

contraloría general, previo concurso público de méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados. El proceso de designación y contratación de las sociedades de auditoría, el seguimiento y evaluación de informes, las responsabilidades, así como su registro, es regulado por la Contraloría General (artículo 20°).

La Resolución de Contraloría General N° 140-2003-CG, aprueba el “Reglamento de Designación de Sociedades de Auditoría” que establece las disposiciones generales, Registro de sociedades, solicitud de designación de sociedades, concurso público de méritos: convocatoria pública y venta de bases; presentación de propuestas; evaluación y calificación de propuestas y designación de sociedades. Contratación de los servicios de auditoría; supervisión y control de los servicios de la auditoría.

La Resolución de Contraloría N° 188-2002-CG, faculta el uso de la base de datos durante la vigencia del Decreto Legislativo N° 850 y el Decreto Supremo N° 137-96-EF, y sus modificatorias, para efectos de la designación de sociedades de auditoría.

5. Entidades sujetas al Sistema

Están sujetas a las normas del SNC todas las entidades que reciben recursos del Estado, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen:

- a) El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e Instituciones y Empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.

- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por Ley, e instituciones y personas de derecho público.
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
- f) Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha, participación.
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales.- exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

6. Ejercicio funcional

Los órganos del Sistema ejercen su función de control gubernamental con arreglo a lo establecido en la ley del SNC y CGR y las disposiciones que emite ésta última para normar sus actividades, obligaciones y responsabilidades, siendo su cumplimiento objeto de supervisión permanente por el ente técnico rector del Sistema.

3.1.2. Control gubernamental y gerencial

La Ley Orgánica del S.N.C y CGR N° 27785, establece los criterios generales para la gestión de los recursos públicos del Estado; a continuación se explica la naturaleza y objeto del control gubernamental y gerencial del presupuesto.

A. Control gubernamental

1. Definición

El control gubernamental consiste en la vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las

normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes (artículo 6°)

Por control de la actividad económica de cualquier institución o agente social “ hay que entender a la comparación de realizaciones con previsiones, al objeto de analizar las causas de las posibles desviaciones, introducir las correcciones que proceda y exigir, en su caso las responsabilidades a que diera lugar “⁴⁴. El control de la actividad económica-financiera del sector público es hoy en día un tema de gran interés, por lo que resulta necesario verificar la gestión de los recursos públicos y comparar los resultados logrados con lo previsto en los planes y presupuestos y si estos se llevaron a cabo con honestidad y eficiencia.

2. Principios

Son principios que rigen el ejercicio del control gubernamental (artículo 9°):

- a) La universalidad, entendida como la potestad de los órganos de control para efectuar, con arreglo a su competencia y atribuciones, el control sobre todas las actividades de la respectiva entidad, así como de todos sus funcionarios y servidores, cualquiera fuere su jerarquía.
- b) El carácter integral, en virtud del cual el ejercicio del control consta de un conjunto de acciones y técnicas orientadas a evaluar, de manera cabal y completa, los procesos y operaciones materia de examen en la entidad y sus beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, las metas cualitativas y cuantitativas establecidas, su vinculación con políticas gubernamentales, variables exógenas no previsibles o controlables e índices históricos de eficiencia,
- c) La autonomía funcional, expresada en la potestad de los órganos de control para organizarse y ejercer sus funciones con independencia técnica y libre de influencias.

⁴⁴ SUAREZ, S Andres. La Moderna Auditoría, p, 15

Ninguna entidad o autoridad, funcionario o servidor público, ni terceros, pueden oponerse, interferir a dificultar el ejercicio de sus funciones y atribuciones de control.

- d) El carácter permanente, que define la naturaleza continua y perdurable del control como instrumento de vigilancia de los procesos y operaciones de la entidad.
- e) El carácter técnico y especializado del control, como sustento esencial de su operatividad, bajo exigencias de calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio; considerando la necesidad de efectuar el control en función de la naturaleza de la entidad en la que se incide.
- f) La legalidad, que supone la plena sujeción del proceso de control a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable a su actuación.
- g) El debido proceso de control, por el que se garantiza el respeto y observancia de los derechos de las entidades y personas, así como de las reglas y requisitos establecidos.
- h) La eficiencia, eficacia y economía, a través de los cuales el proceso de control logra sus objetivos con un nivel apropiado de calidad y óptima utilización de recursos.
- i) La oportunidad, consistente en que las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido.
- j) La objetividad, en razón de la cual las acciones de control se realizan sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.
- k) La materialidad, que implica la potestad del control para concentrar su actuación en las transacciones y operaciones de mayor significación económica o relevancia en la entidad examinada.
- l) El carácter selectivo del control, entendido como el que ejerce el Sistema en las entidades, sus órganos y actividades críticas de los mismos, que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa.
- m) La presunción de licitud, según la cual, salvo prueba en contrario, se reputa que las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, han actuado con arreglo a las normas legales y administrativas pertinentes.

- n) El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función.
- o) La reserva, por cuyo mérito se encuentra prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al Sistema, o dificulte la tarea de este último.
- p) La continuidad de las actividades o funcionamiento de la entidad al efectuar una acción de control.
- q) La publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes.
- r) La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental.
- s) La flexibilidad, según la cual, al realizarse al control, ha de otorgarse prioridad al logro de las metas propuestas, respecto de aquellos formalismos cuya omisión no incida en la validez de la operación objeto de la verificación, ni determinen aspectos relevantes en la decisión final.

Los citados principios son de observancia obligatoria por los órganos de control y pueden ser ampliados o modificados por la Contraloría General, a quien compete su interpretación.

3. Clases o Tipos

El control gubernamental constituye un proceso integral y permanente. Según el grado de dependencia del órgano de control con respecto al órgano controlado, hay dos tipos de control: **Control interno**, cuando el titular del control es la propia institución o entidad controlada, a través de los servidores, funcionarios y las oficinas de auditoría interna. El **control externo**, es cuando el titular del control es una institución independiente de la entidad controlada, en este caso no existe ningún tipo de subordinación jerárquica ni de dependencia económica de la primera con respecto a la segunda.

a) Control Interno

El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. (artículo 7°)

Según la fase de la acción en la que el control ejerce, se realiza: **Control previo**, que se ejerce ex - ante o a priori, de una acción. **Control permanente o simultáneo**, que se ejerce de forma continuada mientras dure el proceso de realización de la obra, tarea o propósito público, para que la ejecución discorra conforme lo programado o previsto. **Control posterior o consuntivo**, que se ejerce ex post o a posteriori, una vez que la tarea o propósito públicos han sido ejecutados, al objeto de comparar las realizaciones con previsiones, objetivos o prescripciones.

El control interno previo y simultáneo, le compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección.

El control interno posterior, es ejercido por los funcionarios ejecutores, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos.

Además, de los tipos de control señalados existe el control por responsabilidad, que comprende el control por actividad y control por función, aplicada a las actividades y

funciones de los órganos integrantes de la entidad, esta clase de control no siempre se cumple en la cautela de los recursos públicos y presupuestos, lo cual da a lugar a la gestión deficiente en las dependencias estatales.

Es responsabilidad del titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo. El titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones.

b) Control externo

Se entiende por control externo, el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con e objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior. (Artículo 8°)

El control externo en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, podrá ser preventivo o simultáneo, sin que en ningún caso con lleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

El control externo se ejerce, aplicando los sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y

verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

El control externo según el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, comprende: **Control formal**, cuando se limita al examen de la corrección formal de los documentos, las cuentas y sus justificantes. **Control material**, es cuando *además, del control formal se efectúa comprobaciones in - situ, la realidad material o física de determinadas operaciones* ⁴⁵

4. Acción de control

Es la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes operaciones institucionales(Artículo 10°).

Las acciones de control se realizan con sujeción al Plan Nacional de Control y a los Planes aprobados para cada órgano de Sistema de acuerdo a su programación de actividades y requerimientos de la Contraloría General. Dichos planes deberán contar con la correspondiente asignación de recursos presupuestales para su ejecución, aprobada por el Titular de la entidad, encontrándose protegidos por el principio de reserva.

Como resultado, de las acciones de control se emitirán los informes correspondientes, para mejoras continuas de gestión de la entidad, incluyendo y señalando las responsabilidades que en su caso, se hubieran identificado. Sus resultados se exponen al titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal.

⁴⁵ Suarez, S Andrés. La Moderna Auditoría, p. 16,17.

5. Responsabilidades y sanciones.

Las acciones de control que efectúen los órganos del Sistema no serán concluidas sin que se otorgue al personal responsable comprendido en ellas, la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios y aclaraciones sobre los hallazgos en que estuvieran incurso, salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias (artículo 11°).

Cuando en el informe respectivo se identifiquen responsabilidades, sean éstas de naturaleza administrativa funcional, civil o penal, las autoridades institucionales y aquellas competentes de acuerdo a Ley adoptarán inmediatamente las acciones para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional y aplicación de la respectiva sanción, e iniciaran, ante el fuero respectivo, aquellas de orden legal que consecuentemente correspondan a la responsabilidad señalada. Las sanciones se imponen por el Titular de la entidad y, respecto de éste en su caso, por el organismo o sector jerárquico superior o el llamado por ley.

B. Control Gerencial

El control desde el punto de vista del proceso administrativo es la última fase del proceso de gestión de las organizaciones o instituciones. En ese contexto el control gerencial es una parte vital del proceso de gestión presupuestaria, cuya función principal es generar alternativas correctivas para planear o replanear las actividades, programas y proyectos de la Región; es decir el control consiste en monitorear, medir y examinar los resultados obtenidos en el transcurso del ejercicio fiscal y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias aplicar.

El control en consecuencia es una función que no se desarrolla en el vacío, sino que está inserta dentro del proceso administrativo y presenta características perfectamente diferentes según el nivel de decisión en el que opere, ayuda a los gerentes y funcionarios en general a tomar decisiones adecuadas y oportunas, para una mejora continua de los procesos.

El buen gestor o administrador debe precisar de un control que constituya un verdadero apoyo a su gestión para la toma de decisiones y una permanente fuente proveedora de alternativas, para mejora continua de la gestión.

El control presupuestario es el seguimiento de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos así como de las metas presupuestarias establecidas para el año fiscal, respecto al presupuesto institucional de apertura o modificado, según sea el caso, con la finalidad de asegurar su cumplimiento y mantener actualizada la información relativa a los niveles vigentes de la ejecución, tanto en términos financieros como físicos. El control presupuestario es permanente y constituye el soporte técnico para efectuar los trabajos de análisis y corrección de desviaciones a que se contrae la fase de evaluación presupuestaria.⁴⁶

En la perspectiva de gestión moderna, el control es una herramienta de gestión que se realiza en los distintos niveles de una organización o entidad, para monitorear las actividades y procesos. En el control presupuestario podemos diferenciar tres niveles:

- Control estratégico. El control se aplica a las diferentes fases del presupuesto y básicamente a la programación y formulación, para determinar si se ajusta a los objetivos y políticas asignados por el nivel superior.
- Control gerencial. A la ejecución, comprobando el cumplimiento de metas y objetivos de actividades y proyectos; así como el cumplimiento de las Normas y Directivas del presupuesto y detectando las necesidades de reprogramación.
- Control operativo. Midiendo si las acciones responden a las dispuestas en las directivas y normas y si los resultados obtenidos se encuadran con lo previsto, a fin de adoptar las medidas correctivas definidas en la planeación y programación.

El objetivo del control gerencial, es asegurar que las actividades, proyectos y programas estén realizados conforme al plan (planes de desarrollo, planes operativos y presupuesto), en lo que respecta a la calidad, cantidad, fechas y costos; el control genera alternativas correctivas para sugerir cambios en la organización, cumplimiento de metas, uso de recursos como el dinero, materiales y personal, permite realizar las coordinaciones entre unidades ejecutoras y

⁴⁶ Directiva N° 01-2002-EF/76.01. Art. 47.

procesos para una constante mejora de la gestión. Asegura el logro de los objetivos de la entidad con un mínimo de esfuerzo físico y financiero.

La Dirección General del Presupuesto Público es responsable del seguimiento de los niveles de ejecución presupuestaria de los ingresos y gastos, respecto a los niveles de recursos aprobados en los presupuestos institucionales modificados (PIM) de los pliegos presupuestarios del sector público.

A los Pliegos Presupuestales (Regiones) en su calidad de organismos ejecutores les corresponde realizar las verificaciones de:

- La ejecución de los ingresos y gastos de cada mes guarde relación con respecto a su programación, así como, al presupuesto aprobado.
- La ejecución de los gastos de cada mes guarde relación con los calendarios de compromisos autorizados por la dirección nacional del presupuesto público para cada período, la programación trimestral del gasto, la asignación trimestral y el presupuesto institucional del pliego.
- Los recursos que demanden los actos administrativos que emitan las Entidades Públicas, dentro de su competencia, están previstos en su respectivo, Presupuesto. No se pueden comprometer ingresos futuros, ni efectuar actos administrativos si no cuentan con el marco presupuestal correspondiente.
- Las metas establecidas para el año fiscal respecto a la ejecución presupuestaria del gasto.
- El cumplimiento de las metas establecidas para el año fiscal respecto a la programación mensual de gastos elaborada para el año fiscal y la programación de metas presupuestarias. Las oficinas de presupuesto o la que haga sus veces en el pliego, son responsables de llevar a cabo las acciones antes señaladas.

3.1.3. Herramientas de control

No se puede hablar de control si no se precisa de información útil, para la gestión de la organización, para que el control tenga su verdadera expresión es condición necesaria la

existencia del registro de los datos; para ese propósito implica hacer uso de diferentes herramientas o instrumentos en las áreas de contabilidad, presupuesto, estadística y auditoría a través de los cuales se recopila, organiza, procesa y analiza la información que permite la toma de decisiones según sea el caso.

a) Área contable

Es la principal herramienta de información y control que debe reflejar la situación económica y financiera, a un período determinado que permita determinar los costos de los bienes y servicios producidos y facilitar la programación de costos para el futuro. Para registrar, procesar y evacuar información financiera se sirve del software del Sistema de Información Financiera del Sector público (SIAF- SP)

b) Área de Presupuesto – Proceso presupuestario

El control se realiza a través de los Software del Proceso Presupuestario para este efecto la Dirección Nacional del Presupuesto Público provee oportunamente a los Pliegos Presupuestarios, el software del proceso presupuestario (programación y formulación, ejecución y evaluación), a través del cual se registra la información relativa al proceso presupuestario de los Ingresos y Egresos correspondientes al año fiscal. El software permite la generación de información en cada Unidad Ejecutora, facilita la transferencia de información presupuestaria de las Unidades Ejecutoras a la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces del Pliego; y, de estas últimas a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

Asimismo, permite el registro, seguimiento y control de la información relativa a las modificaciones presupuestarias de ingresos y egresos, la programación trimestral de gastos, las modificaciones al calendario de compromisos y la evaluación presupuestaria, entre otros. La información sobre la ejecución de gastos e ingresos será registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, la cual será transferida vía “interfase” al software del proceso presupuestario 2003, para tal efecto se incluirá en el mencionado software el procedimiento correspondiente. La información que se registra

es remitida, dentro de los plazos establecidos a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, a través de los disquetes correspondientes, la misma que debe guardar coherencia con la información reportada de carácter contable, vinculada a materia presupuestal. Asimismo, dicha información debe ser presentada en forma consolidada por Unidades Ejecutoras, fuente de financiamiento y grupo genérico, así como el detalle de los ingresos. La jefatura de la oficina de presupuesto o la que haga sus veces en el pliego, es responsable de la consolidación de la información y de la presentación a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los plazos establecidos (Directiva N° 01-2003-EF/76.01)

d) Área estadística

Se requiere información clasificada que permita cuantificar el uso de los insumos en el logro de metas de las actividades, proyectos y programas, como la cantidad de horas hombre ocupadas en cada proceso de ejecución en un lapso determinado y las variaciones que a menudo son indispensables para tomar decisiones. Por lo tanto la estadística es importante en nuestra realidad para proveer información sobre los resultados para los gestores.

e) Área de auditoría

Evalúa la información producida por las áreas de contabilidad y estadística, comprobando la veracidad y la exactitud de las cifras que reflejan los hechos económicos. Al enmarcar **a la auditoría en la fase de control del proceso administrativo** se amplía la perspectiva de su campo de acción. Cuando se aplique el concepto de control a un proceso productivo se podrá apreciar que existen diferencias entre lo que se previó en la planificación y los resultados reales. La Auditoría entonces debe coadyuvar en el análisis de las causas de las fallas y también las posibilidades de que ocurran, a fin de prevenir los errores y omisiones que pueden afectar el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.

3.2. LA AUDITORÍA INTERNA Y SUS DEFICIENCIAS

a. Concepto

La auditoría interna es una unidad especializada, herramienta o instrumento del control, para ayudar a los Gobiernos, para diagnosticar situaciones, prevenir anomalías y anticiparse a las necesidades de mejoramiento del aparato Estatal, sus Ministerios, Regiones, Municipalidades y Empresas con una focalización hacia los problemas reales del país.

Es una unidad especializada, porque su propósito es ejecutar el control gubernamental interno posterior y control gubernamental externo, así como, contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales mediante la evaluación periódica de los sistemas imperantes de gestión. Sus integrantes no participan con decisión de ejecución en las actividades y operaciones administrativas, sino, como asesor y veedor de la gestión de la entidad.

Es una herramienta de control, porque permite la toma de decisiones a la gerencia o Alta Dirección, sobre el cumplimiento de metas y objetivos de las actividades y proyectos, facilitando el feedback (retroalimentación) a la gestión.

Según las normas del Instituto de Auditores Internos, la Auditoría Interna es una función independiente de control establecida dentro de una organización para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la administración.

El término “independencia” se refiere a que los auditores tienen que ser independientes de las actividades que auditan. Tal independencia permite a los auditores internos efectuar sus labores libres y objetivamente. Sin independencia los resultados esperados de la auditoría interna no son confiables para la toma de decisiones.

b. Misión. - La misión de la Auditoría Interna es propiciar mejoras en la gestión, mediante el análisis y la información oportuna y sustentada, cautelando la probidad y la transparencia en la administración. “Promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de acciones de control, para el cumplimiento de los fines y metas institucionales” (Art. 7° - RCG N° 114-2003-CG.)

d. Naturaleza. - La auditoría interna es una función independiente de evaluación establecida dentro de una entidad y sirve a la misma organización, funciona dentro la política establecida por la gerencia y la Junta Directiva. Es un control cuyas funciones consisten en examinar y evaluar la evaluación y eficiencia de otros controles.

La auditoría interna apoya o ayuda a cumplir la responsabilidad y propósitos a la Junta Directiva, Gerencia, Directores y personal operativo; y auditores externos:

- La Junta Directiva. La auditoría interna ayuda a descargar la responsabilidad sobre la eficiencia y efectividad de los sistemas de control interno de las organizaciones y calidad de rendimiento.
- Gerencia. Los miembros de la gerencia, incluido las gerencias de línea están demostrando una aceptación mayor de la auditoría interna, como medida para suministrar análisis, evaluaciones, recomendaciones, consejos e información objetivas, respecto a los controles y rendimientos de la organización; y para la toma de decisiones gerenciales.
- Operativo. Los ejecutores de procesos, procedimientos y actividades esperan de la auditoría interna un valor agregado para solucionar sus problemas y mejoras continuas en los procesos y procedimientos de la entidad.
- Los auditores externos. Están utilizando los resultados de la auditoría interna para completar su propio trabajo, en los casos en que los auditores internos han evidenciado suficiente su independencia, la calidad y profesionalismo de su labor.

e. Objetivo.- El objetivo de la auditoría interna es ayudar a los miembros de la organización a descargar efectivamente sus responsabilidades; Proporcionando a este fin los análisis, evaluaciones, recomendaciones e información referente a las actividades revisadas. Realizar el control inteligente, que atienda a una necesidad de orden, cuando el control no es inteligente tiene en su esencia el germen de la corrupción. Bajo este concepto el control debe ser flexible, eficiente, aplicable, costeable es decir costo / beneficio, adecuado y moderno.

f. Alcance.- La auditoría interna, es el examen y evaluación de la aplicación y eficiencia del control interno de la organización y la calidad de ejecución en el desempeño de las responsabilidades asignadas, que incluye:

- Revisar o examinar la veracidad e integridad de la información financiera, presupuestaria, operacional y los medios utilizados para identificar, medir, clasificar y reportar esa información.
- Revisar o verificar los sistemas establecidos para asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, procedimientos, objetivos y metas; y el cumplimiento de las mismas y de las leyes y normas internas aplicables a las operaciones y actividades de la organización.
- Revisar las medidas para salvaguardar los activos y si estas son adecuadas, verificar la existencia de la existencia del patrimonio y activos de la entidad.
- Verificar o revisar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión y actividades y de aquellos programas, y si estas están siendo llevadas a cabo conforme planeado.

g. Normas

La actuación de la Auditoría Interna se sujeta a las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785, Resolución de Contraloría General N° 114-2003-CG “Reglamento de los Órganos de Control Institucional”; Normas de Auditoría Gubernamental y Manual de Auditoría

Gubernamental aprobado por Resoluciones de Contraloría Nros 262-95-CG y 152-98-CG respectivamente y sus modificatorias; Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público; Código de Ética del auditor Gubernamental del Perú, aprobado por Resolución de Contraloría. N° 077-99-CG; Ley de Bases de Descentralización; Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; y las normas propias de carácter general y específico emitida por el Instituto de Auditores Internos, que constituyen los marcos conductuales de esta función. Estas últimos se encuentran estructuradas de la siguiente manera:

100 Independencia

Los Auditores internos deben ser independientes de las actividades que auditan y alcanzan su independencia cuando llevan su trabajo con libertad y objetividad.

- 110 Ubicación orgánica.- la ubicación de la oficina de auditoría interna debe ser suficientemente para permitir el logro de sus responsabilidades de auditoría.
- 120 Objetividad.- los auditores internos deben actuar con objetividad al efectuar las auditorías. El auditor debe poseer una actitud de independencia mental y plena confianza con la honestidad de los resultados que entregan.

200 Conocimiento técnico y capacidad profesional

Las labores de auditoría interna deben ser efectuadas con pericia y con el debido cuidado profesional, al interior de la organización y en la actuación del auditor interno:

La Oficina de Auditoría Interna

- 210 Reclutamiento de personal.- La oficina de auditoría interna debe asegurarse de que la idoneidad técnica y los antecedentes educacionales de los auditores internos son apropiados para las auditorías que efectúan.
- 220 Conocimientos, habilidades y disciplina.- Los integrantes de la oficina de auditoría interna debe poseer u obtener los conocimientos, habilidades y disciplinas necesarias para llevar a cabo las responsabilidades de auditoría.

230 Supervisión.- La oficina de auditoría interna debe asegurarse que las actividades y labores de auditorías internas estén debidamente supervisados.

El Auditor Interno

240 Cumplimiento de normas de conducta.- Los auditores internos deben cumplir con las normas profesionales de conducta.

250 Conocimientos, Habilidades y Disciplinas.- Los auditores internos deben poseer los conocimientos, habilidades y disciplinas esenciales para efectuar la auditoría interna.

260 Relaciones Humanas y comunicaciones.- Los auditores deben poseer cualidades para tratar con la gente y para comunicarse efectivamente. Saber que es o lo que hay que comunicar, a quién comunicar y cuándo hacerlo.

270 Desarrollo profesional continua.- los auditores internos deben ejercer el debido cuidado profesional y capacitarse para ejercer y realizar las auditorías internas. El entrenamiento técnico es una inversión, no se adquiere de una sola vez, sino que debe ser una actividad constante. Las organizaciones hoy en día enfrentan permanentes cambios, por lo que es necesario avanzar en la investigación y el estudio, a fin de que el auditor mantenga el conocimiento técnico y la capacidad que se requiere.

280 Debido cuidado profesional.- Los auditores internos deben ejercer el debido cuidado profesional en el ejercicio de la auditoría interna. Los auditores internos deberán estar alerta de hechos falsos, errores u omisiones, ineficiencia, desperdicio, in efectividad y conflicto de intereses, en las áreas en dónde más posiblemente ocurran. Cuando el auditor interno sospeche de actos de mala fe, deberá informar a la autoridad apropiada dentro la organización.

300 Alcance del trabajo

El alcance de una auditoría interna debe abarcar el examen y evaluación del sistema de control interno de la organización y de la calidad de ejecución de las labores asignados:

310. Confiabilidad e integridad de la información.- Los auditores internos deben revisar la confiabilidad e integridad de la información financiera, presupuestaria, operacional y las medidas utilizadas para identificar, medir, clasificar y comunicar dicha información.
320. Cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos, leyes y reglamentos.- los auditores internos deberán revisar los sistemas establecidos para asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, procedimientos, leyes y reglamentos que podrían tener un impacto significativo en las operaciones e informes y determinar si la organización las cumple.
330. Salvaguarda de los activos.- los auditores internos deben revisar las medidas de salvaguarda de los activos, y en lo que fuera apropiado verificar la existencia de dichos activos.
340. Utilización económica y eficiente de recursos.- Los auditores internos deben evaluar la utilización económica y eficiente de los escasos recursos de la organización.
350. Logro de objetivos y metas de operaciones o programas.- Los auditores deben revisar las operaciones o los programas, para determinar si los resultados son consistentes con los objetivos y metas establecidos, y si se llevan a cabo dichos programas según lo planeado.

400. Ejecución de la auditoría

La labor de auditoría debe incluir: la planificación, el examen y evaluación de la información: la comunicación de los resultados; y el seguimiento de medidas correctivas:

410. Planificación de auditoría.- Los auditores internos deben planificar cada auditoría, de acuerdo con las normas de auditoría, para fijar los objetivos a lograr y garantizar la calidad de su trabajo profesional.
420. Examen y evaluación de la información.- Los auditores internos deben obtener evidencia, analizar, interpretar y documentar la información, para apoyar su opinión o los resultados de la auditoría.

430. Comunicación de los resultados.- Los auditores internos deben informar los resultados de su labor. Estas deben ser oportunas, apropiadas, y objetivas, dando importancia a las situaciones que realmente tengan valor, no cediendo a la tentación de comunicar u ocuparse de temas que podrían ser insignificantes o no tener mayor importancia.
440. Seguimiento de medidas correctivas.- Los auditores internos deben efectuar el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de informe de auditorías precedentes. Para asegurarse que se han tomado las acciones apropiadas.

500. Administración de la Oficina de Auditoría Interna

El jefe de auditoría interna debe administrar debidamente la oficina, departamento o gerencia de la auditoría interna:

510. Propósito, autoridad y responsabilidad.- el jefe de auditoría interna debe tener una declaración de propósito, autoridad y responsabilidad de la oficina de auditoría interna.
520. Planificación.- El jefe de la oficina de auditoría interna, debe preparar los planes necesarios para llevar las actividades de la oficina de auditoría interna.
530. Políticas y procedimientos.- El jefe de auditoría interna debe establecer por escrito las políticas y procedimientos para guiar al personal de la auditoría interna.
540. Administración y desarrollo de personal.- el jefe de auditoría interna debe establecer un programa y seleccionar y desarrollar los recursos humanos de la oficina de auditoría interna.
550. Los auditores externos.- el jefe de auditoría interna debe coordinar los esfuerzos de auditoría interna y externa.
560. Garantías de calidad.- El jefe de auditoría interna debe establecer y mantener un programa que asegure la calidad para evaluar las operaciones de la auditoría interna.

3.2.1. Deficiencias en el Ámbito Regional

La función de Auditoría Interna en el ámbito regional, no es de cobertura total, falta implementar esta unidad orgánica en la mayoría de las dependencias gastadoras de recursos

públicos del Estado. Su organización adolece de la independencia necesaria para cumplir sus funciones; no hay autonomía e independencia mental de los auditores internos porque tienen la dependencia administrativa de la entidad. Falta definir las funciones de control y de gestión o asesoría; como consecuencia de este último, el enfoque de la planificación y programación de las actividades de control están centrados en exámenes especiales, con poco énfasis en las auditorías, porque no hay capacitación y desarrollo profesional del personal de las oficinas de auditoría interna en el ámbito regional.

El control a la gestión del presupuesto y proyectos de inversión es débil, a pesar de que la Ley del Sistema Nacional de Control y la legislación del presupuesto obligan realizar el control de legalidad del presupuesto, si bien esto se cumple empero, es de mero comparación de cifras programadas y ejecutadas, porque no se profundizaron en determinar las causas y los efectos sustanciales en las acciones de control; de otro lado, en la década del 90, las acciones de control se han mediatizado, quizá esta sea una de las razones porque no ha existido un control sólido a los presupuestos y proyectos a nivel de la auditoría interna.

Asimismo, no hay valor agregado en las labores de auditoría interna, es decir el trabajo y las actividades de control no se coordina más estrechamente con la gerencia, ni se llevan reuniones más frecuentes con los gerentes de línea o funcionarios claves, pues ellos son los elementos a quienes apoya o ayuda la auditoría interna. Igualmente, no hay participación en las decisiones importantes de otras áreas de la organización, es decir hay ausencia de participación en reuniones de trabajo y comisiones importantes de gestión financiera y ejecución de proyectos de inversión de la organización. Finalmente, la comunicación de los resultados de control no es oportuna, apropiada, y objetiva dando importancia a las situaciones que realmente tengan valor. Se debería propender a que llamen a la auditoría interna a participar como veedor en decisiones importantes de otras áreas de la organización.

A fin, de mejorar u optimizar las relaciones de auditoría interna con las otras áreas de la organización, es necesario establecer una relación directa entre los objetivos de la auditoría interna y los objetivos de la entidad y comunicar los resultados de control oportunamente. Las cuales permitirá recuperar o mejorar la imagen de la auditoría interna.

Ámbito de control

En el Departamento de Puno, desarrollan la actividad gubernamental 176 entidades aproximadamente sujetas al Sistema Nacional de Control, bajo el control de la Contraloría General de la República, de las cuales solo el 10% (18) entidades cuentan con la Oficina de Auditoría Interna (OAI), implementados dentro de su estructura orgánica y el 90% carecen de este órgano para el control de los recursos y presupuestos asignados, se enfatiza en municipalidades (96%), gobierno central (45.5%), Instituciones Públicas Descentralizadas (100%), sociedades de Beneficencia Pública (100%) y empresas del Estado (San Gabán) 36.4%. Esta situación se debe a la falta de sistematización e integración del control en el ámbito de los Gobiernos: Regional, Local y Nacional (ver cuadro 20).

Cuadro 20. Entidades gubernamentales con OAI - Región Puno

Organismos del Estado	Total	Con OAI	%	Sin OAI	%	PIM-2001
1. CTAR. Puno	1	1	100	0	0	329.785.1
2. Gobierno Central	11	6	54.5	5	45.5	131.405.4
3. Gobierno Local	121	5	4.0	116	96.0	140.893.3
4. Organismos Autónomos Descentralizados	3	2	66.7	1	33.3	80.740.2
5. Instituciones Públicas Descentralizadas	16	0	0	16	100	156.928.1
6. Sociedades de Benefician Pública	13	0	0	13	100	1.483.0
7. Empresas del Estado (Proy. San Gabán)	11	4	36.4	7	63.6	118.424.8
TOTAL:	176	18	10.0	158	90.0	962.659.8

Cada Unidad Ejecutora del presupuesto debe hacer un esfuerzo en implantar una OAI y dotarle de recursos humanos, materiales y equipos para contribuir al eficiente y adecuado cautela del uso y destino de los recursos públicos al interior de las entidades de las cuales

forman parte, no solamente para cumplir las funciones de control sino, de asesoramiento en la gestión de sus proyectos y actividades de las entidades conforme a la ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

La Auditoría Interna de las municipalidades provinciales, dentro de su jurisdicción deben asumir el control de los municipios distritales. En caso de no existir capacidad operativa los municipios distritales en función al número de habitantes podrían conformar una alianza estratégica (asociación) para formar un órgano de control.

3.2.2 Organización

Es inadecuada la organización de la Auditoría Interna en la Región, no obedece a una adecuada planeación estratégica y las necesidades de control y fiscalización de los recursos públicos en el ámbito regional. Consideramos que debe ser concordante con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la legislación de Gobiernos Regionales y teniendo en cuenta la participación de la sociedad civil.

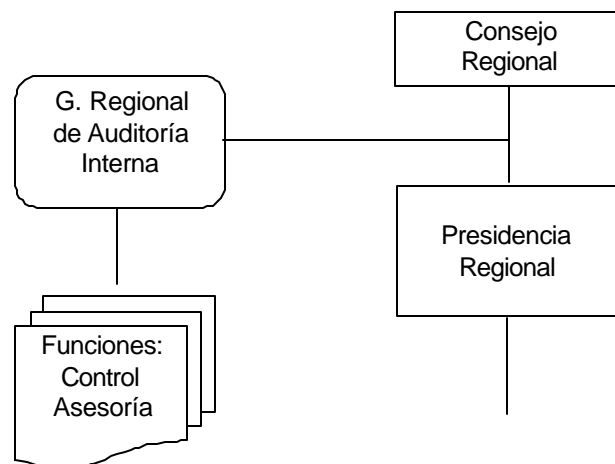
El órgano de Control Regional, depende funcionalmente de la Contraloría General de la República y administrativamente de la máxima autoridad política del Gobierno Regional. Está bajo la Jefatura de un funcionario seleccionado y nombrado por la Contraloría General de la República, mediante concurso público de méritos. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del Gobierno Regional y todos los actos y operaciones conforme a Ley. El jefe del órgano de Control Regional depende funcional y administrativa de la Contraloría General de la República, las demás personas integrantes del control regional continúan dependiendo del titular de la Región

Como se podrá apreciar el órgano de Control Regional, adquiere una connotación distinta al control interno tradicional y de los órganos de control institucional y sectorial; en cuanto a la dependencia jerárquica, funcional y administrativa del jefe del órgano de Control Regional. La

cual aparentemente le da mayor autoridad e independencia para fiscalizar y realizar el control en la Región; el ámbito del órgano de Control Regional es todo el espacio territorial de la Región, incluye las entidades del Gobierno Central, actividad empresarial; Gobiernos Locales, cuando éstas últimas no cuentan con órganos de control. Otra innovación es con relación a los resultados de la auditoría interna que se publicarán en el portal del Gobierno Regional.

La aprobación de la organización, corresponde a la máxima autoridad política de la Región (Consejo Regional), en armonía con los objetivos, políticas institucionales y necesidades del Gobierno Regional. En la figura 20, se muestra, el órgano de Control Regional identificado con la denominación “Gerencia Regional de Auditoría Interna – GRAI”, convencionalmente se ubica al lado izquierda de la máxima autoridad por la importancia de la función de control, sin desmerecer la función de gestión y asesoría que debe enfatizarse actualmente.

Figura 20. Dependencia administrativa del Órgano de Control Regional



a) Coordinación y Responsabilidad

La coordinación entre la Auditoría Interna y las Unidades Ejecutoras y Gerencias de Línea a cargo de la gestión del presupuesto es débil, porque no se cumple esta responsabilidad durante la gestión del presupuesto, excepto cuando se realizan las auditorías y exámenes especiales; y cuando efectúa el seguimiento de medidas correctivas tendentes a implementar las recomendaciones de los informes de las mismas. Asimismo, esporádicamente emiten sugerencias sobre la operatividad o funcionamiento de los controles internos de los procesos y tareas de la Región.

El jefe y el personal de auditoría interna debe coordinar de manera permanente con los responsables de las Unidades Ejecutoras del presupuesto y Oficinas de Auditoría Interna del ámbito de la Región sobre el control interno implementado en las operaciones y procedimientos de gestión presupuestaria, para mejorar la eficiencia y transparencia del uso de los fondos públicos.

La auditoría interna, debe participar y fiscalizar o monitorear el proceso de elaboración del plan estratégico de desarrollo; y programación, formulación del presupuesto participativo, con una actitud proactiva sin interferir las decisiones de los ejecutores, a fin de garantizar la eficiencia y la transparencia con que se realiza los actos de los funcionarios y servidores de la Región. En los casos que amerita debe informar a la máxima autoridad para adoptar las acciones correctivos.

El órgano de Auditoría Interna funcionalmente coordina sus funciones con la Contraloría General de la República y dependencias desconcentradas del Sistema del ámbito Regional.

El Jefe del órgano de control regional es responsable ante el **Consejo Regional** a quien emite sus informes anuales acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de recursos y fondos públicos. Estos informes son públicos, las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal del Gobierno Regional (Artículos 76° y 77°)

b) La capacidad operativa

Es inadecuado la implementación de la capacidad operativa, en cuanto al personal especialista, equipos de cómputo, materiales y apoyo logístico para el control de gestión presupuestaria, por limitaciones presupuestarias y desinterés del titular de la entidad. En efecto es necesario fortalecer la capacidad operativa del órgano de Control Regional dotando, con personal profesional entrenado en Sistema Nacional de Control, equipos de cómputo, y material para cumplir las funciones de control. En este sentido la responsabilidad del titular de la Región debe ser mantener la autonomía y capacidad operativa, dotándole de recursos como infraestructura, logística y personal calificado suficiente y de calidad adecuada, para el desarrollo de sus actividades de modo eficiente y oportuno, a fin de que, por esas razones no sean diferidas, suspendidas u obstaculizadas las actividades propias de la OAI.

d) Análisis de FODA.

Es una herramienta para explorar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que condicionan o afectan la actuación del órgano de auditoría interna. En auditoría es importante conocer estas variables para examinar el desempeño de los órganos de control.

- ◆ **Fortalezas**, son las capacidades con las que cuenta el órgano de control para cumplir sus funciones y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece su entorno para enfrentar las amenazas y abanzar su visión. A continuación se indica algunas de estas variables:
 - Experiencia de sus servidores en labores de control
 - La aprobación de las Normas Técnicas de Control y el Manual de auditoría Gubernamental, permite estandarizar el trabajo de auditoría.
 - El rol asesor, permitiendo dar a conocer oportunamente a los niveles de decisión la real situación de la entidad y las alternativas de solución que pueda desarrollarse.

- ◆ **Debilidades**, son las limitaciones o carencias que padece el órgano de control que dificultan aprovechar las oportunidades que se consideran ventajosos en el entorno. Entre estos factores pueden ser:
 - El reducido o insuficiente presupuesto asignado para cumplir sus funciones y responsabilidades.
 - Falta autonomía administrativa, la cual limita el criterio de independencia mental de los auditores.
 - Reducido capacidad operativa, la cual limita el cumplimiento de metas, objetivos programados y cumplir con la función de asesoría y control.
 - Reducido o escaso apoyo logístico, tecnológico y de infraestructura, afecta el ejercicio de sus funciones.
 - Escasa comunicación y coordinación con las unidades orgánicas de la entidad. La cual limita la adecuada realización de sus funciones de control y gestión y asesoría.
 - Marco normativo genérico en el Sistema Nacional de Control, para el accionar de los órganos de control.

- ◆ **Oportunidades**, son situaciones o factores externas favorables no controlables por el órgano de control, que pueden ser aprovechados para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios. Estas variables pueden ser:
 - Cumplimiento del plan anual de control.
 - El Proceso de Descentralización país y del Sistema Nacional de Control, permitirá la integración e implementación de Oficinas de Auditoría Regional en las sedes de la Región.
 - La eliminación gradual de los excesivos controles internos, ello permitirá reorientar más la función de auditoría a la gestión para mejorar los procesos de la entidad.
 - El avance tecnológico permitirá la integración e implementación progresiva de sistemas informáticos a las actividades de las OAI y el Sistema Nacional de Control, contribuyendo con la mejor integración intra – sistémica.
 - Capacitación en técnicas y métodos modernos de auditoría.

- ◆ **Amenazas**, son los factores externos no controlables que afectan la actuación del órgano de control. Estas pueden ser:
 - Incumplimiento de metas y objetivos del Plan Anual Acción de Control debido a la insuficiente asignación de presupuesto, capacidad operativa y personal adecuado.
 - La pérdida de independencia al depender administrativamente del titular de la entidad.
 - Deterioro de la imagen y desempeño del auditor, genera reacciones negativas y pérdida de confianza de los usuarios.
 - El término de designado o cargo de confianza conferida al jefe de la OAI, no es el más adecuado, por que ello permite que el titular de la entidad disponga con facilidad su cese.
 - La falta de difusión del rol de asesoramiento proactivo a la gestión de la entidad que despliega el auditor interno, origina que no se le brinde el apoyo necesario para su labor.
 - La falta de capacitación, limita las aspiraciones y mejorar el rendimiento del personal en las funciones de control.

3.2.3. Autonomía e independencia

La Contraloría General de la República es un órgano de control superior con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, mientras las Auditorías Internas no tienen esta condición, para dirigir y supervisar con eficacia y eficiencia el control gubernamental, porque no existe la voluntad del órgano rector de fortalecer la autonomía y la independencia administrativa y funcional del órgano de Control Regional y del personal de la misma. Actualmente está definido la dependencia jerárquica y administrativa del máximo órgano de decisión política de la Región; ello no asegura una absoluta independencia y autonomía en las acciones del control gubernamental y actuación del personal de control interno; y la influencia externa en las acciones de control que afecten la independencia mental de los auditores y la obtención de resultados de manera objetiva.

Conforme con el artículo 18, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785; y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales el jefe del órgano de Control Regional, mantiene una vinculación de dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General, esta instancia selecciona y designa sobre la base de una terna propuesto por el titular del Gobierno Regional. En este aspecto se genera un conflicto funcional y de competencias entre la Contraloría General y los Gobiernos Regionales.

A nuestro entender la instancia indicada para la selección y designación del jefe de Control Regional corresponde, a las Regiones a través del Consejo Regional y no a la Contraloría General, por el principio del ejercicio del poder y competencias. El perfil profesional y la especialidad para cubrir este cargo, se requiere que el aspirante debe poseer el título profesional de Contador Público, grado de maestría o doctorado, experiencia y moral intachable. El personal operativo de Control Regional debe seleccionarse de la misma manera en el ámbito del Gobierno Regional.

En el futuro cercano debe integrarse los órganos de control sectoriales al Control Regional para fortalecer la autonomía funcional y competencias de control, es decir viabilizar la integración en la Contraloría Regional para todo el ámbito regional, a fin de garantizar la independencia mental del personal y mejora continua de calidad de las acciones de control.

3.2.4. Funciones

La auditoría interna no cuenta con una adecuada distribución y asignación de funciones dentro la organización para cumplir su misión en la supervisión, fiscalización y verificación del empleo de los bienes y recursos públicos en el ámbito del Gobierno Regional; asimismo, en la gestión y asesoría en el ámbito del Gobierno Regional, debido a que no están formuladas en armonía con los objetivos, políticas, misión y visión de la Región. Las funciones de la auditoría interna se pueden agrupar en dos grupos: funciones de control y funciones asesoría o gestión.

1. De Control.

Esta función conduce a la evaluación y verificación de la estructura del sistema de control interno, si estas son adecuados y están operando con la mayor eficacia sin incurrir en costos innecesarios en la gestión de los recursos públicos. Este control interno se realiza a través del personal de la oficina de auditoría interna en las modalidades de auditoría gestión y de cumplimiento o legales, estas pueden ser previas, concurrentes y posteriores, de acuerdo a las necesidades; y auditorías financieras que son de naturaleza posterior.

2. De Gestión o Asesoramiento.

Esta función conduce a la mejora de los procesos, procedimientos, prácticas existentes y a la implantación de nuevos procesos y procedimientos tendentes a mejorar la gestión de la entidad. Además previene a las anomalías o irregularidades en la gestión de los presupuestos y demás recursos públicos. La asesoría debe ser prudente y sin que esta comprometa su independencia.

En la gestión moderna es relevante la función de asesoría o gestión de los órganos de auditoría interna, las mismas deben planificar, organizar, dirigir y controlar las acciones de control.

- **Planear**, en esta fase se elabora el “Plan Anual de Control”, que contiene la programación de auditorías, inspecciones y exámenes especiales, aprobado por Consejo Regional y Contraloría General.
- **Organizar y dirigir**, en esta etapa se realizan las acciones siguientes entre otros:
 - a) Efectuar oportunamente las auditorías (financiera y gestión), inspecciones y exámenes especiales a la gestión de las áreas, proyectos, actividades, operaciones, funciones y contables programadas.

- b) Realizar auditorías a la gestión del proceso presupuestario, al uso de los recursos públicos; y supervisar o monitorear la ejecución de los presupuestos asignados a la entidad.
 - c) Expresar opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y presupuestarios anuales de la Región, para la Cuenta Regional y la Cuenta General de la República.
 - d) Efectuar el control preventivo a la información físico- financiero de las actividades y de los proyectos de Unidades Ejecutoras, remitiendo los resultados a la Contraloría General, Congreso de la República y Consejo Regional.
 - e) Evaluar en forma permanente la estructura del sistema de control interno.
- **Informe**, en esta fase se comunican los resultados de las acciones de control practicadas a las instancias superiores:
 - f) Informar al Consejo Regional y simultáneamente a la Contraloría General y Congreso de la República, de los resultados de las acciones de control realizadas.
 - g) Asesorar a la Dirección superior y demás órgano de la Región a través de las recomendaciones contenidas en los informes que presentan como resultado de las acciones de control, absolviendo las consultas que le sean formuladas.
 - h) Emitir informes de **control de legalidad presupuestal** de periodicidad trimestral de las unidades ejecutoras, remitiendo los resultados a la Contraloría General de la República, Congreso de la república y Consejo Regional.
 - i) Efectuar el seguimiento y evaluación a la implementación de las recomendaciones derivadas de las auditorías y exámenes especiales, comprobando la adopción efectiva de medidas aprobadas para la superación de las deficiencias dentro de los plazos y formas previstas; remitiendo los reportes mensuales a la Contraloría General y al Consejo Regional.
 - **Evaluar**
En esta fase, se evalúa el cumplimiento de las metas del plan anual de control aprobado.

- **Otras:**

- j) Divulgar, promover y propiciar el desarrollo, conocimiento y aplicación de las normas técnicas de control dictadas por la Contraloría General.
- k) Apoyar a las comisiones que designe la Contraloría General
- l) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normas internas aplicables a la entidad.
- m) Otras funciones que establezca el Órgano Superior del SNC.

3.2.5. Planificación y programación de las acciones de control

Se aprecia que la auditoría interna no planifica y programa el 100% de las acciones de control, se han realizado mayormente acciones no programadas en el “plan anual de control”, por que no se han organizado y priorizado los objetivos de control en áreas críticas que ameriten realizar la acción de control; esta distorsiona el sentido del control interno de la entidad.

Todas las acciones de control gubernamental deben ser planificadas y programadas de conformidad con los lineamientos generales de formulación del “Plan Anual de Auditoría Gubernamental”, aprobada para cada año, por Resolución de Contraloría General.

El **Plan Anual de Control**, es un documento de gestión que consigna e identifica las unidades o áreas críticas a examinar, el tipo de acción de control a realizar, cronograma (fecha de inicio, término y total días) y total horas hombre, así como la asignación de los integrantes para efectuar los exámenes especiales programados.

Es importante tener en cuenta que antes de programar las acciones de control se debe realizar una planeación estratégica adecuada para identificar o conocer las áreas o puntos críticos en la gestión del presupuesto que ameritan incluir en la programación y aplicar las auditorías.

A continuación se describe los métodos de control aplicadas, auditoría practicadas y la evaluación del plan de anual de control de la Auditoría Interna de la Región Puno:

1. Métodos o tipos de control aplicados

El órgano de Auditoría Interna en el período 1999 a 2001 programó 28 acciones de control desagregadas por tipos de control (ver cuadro 21).

Cuadro 21. Programación de acciones de control por tipos

Año	Método o tipo de control			Total
	Exámenes especiales	Auditoría finan.	Auditoría gestión	
1999	9	0	0	9
2000	6	0	1	7
2001	10	1	1	12
TOTAL	25	1	2	28
%	89	4	7	100

Del cuadro precedente se desprende que durante los tres años estudiados el método o tipo de control más programado y practicada fueron los exámenes especiales en un total de veinticinco 89%, una auditoría financiera y dos auditorías de gestión, ambas sumados representan el 11% del total de las acciones de control programadas. Lo cual demuestra poco énfasis a las auditorías en el control de los recursos públicos del Estado.

2. Acciones de control por áreas.

En el cuadro 22, se aprecia que de las 28 acciones de control, diez acciones estuvieron orientados a la evaluación de legalidad del presupuesto, una a la revisión del presupuesto, una a la información presupuestaria, tres al área de abastecimientos, dos al área de tesorería, dos a proyectos expedientes técnicos, una sobre pérdida de vehículo, dos a subregiones y finalmente, tres a municipalidades.

Cuadro 22. Programación de acciones de control por áreas

Áreas programadas	Tipo	1999	2000	2001	Total
Control de Legalidad de Presupuesto	Legal	2	4	4	10
Revisión de Presupuesto	Presup.	0	0	1	1
Auditoría de Estados Financieros	Finan.	0	0	1	1
Examen de información presupuestaria	Presup.	0	0	1	1
Abastecimientos	Abas.	1	1	1	3
Tesorería	Tesor.	1	1	0	2
Gerencia de operaciones – exp. Técnicos	Gestión	0	1	1	2
Gerencia de promoción de inversiones	Gestión	0	0	1	1
Gerencia Regional	Subr.	1	0	0	1
U. Operativa de Desarrollo Chucuito-Yunguyo	..	0	1	0	1
Proyecto PAMPA	Finan.	0	0	1	1
Proyecto Niño	Finan.	1	0	0	1
Municipalidades – Pérdida de vehículo	Finan.	2	0	1	3
TOTAL		9	7	12	28

Del cuadro precedente se concluye, que el órgano de control interno no practica auditorías a las áreas estratégicas que tienen que ver con la gestión y uso de los presupuestos.

3. Auditorías a la gestión presupuestaria

En el cuadro 23, se aprecia la auditoría a la gestión presupuestaria realizada, solo representa el 2% del total de 82 acciones de control efectuadas durante los tres años (1999-2001), estas estuvieron orientados al examen del cumplimiento de metas físicas y su coherencia con la parte financiera en los órganos de línea; lo que demuestra que la práctica de la auditoría de gestión a los presupuestos es escasa o casi nula, la cual se atribuye a la falta de capacidad operativa y desconocimiento del personal en técnicas, métodos, proceso de auditoría de gestión.

Cuadro 23. Acciones de control realizados (1999-2001)

Año	TOTAL	Exá. Esp.	A. Fin.	A. Gest.	T. Prog.	No Prog.(E. E)
1999	15	8	0	0	8	7
2000	29	4	0	0	4	24
2001	38	10	1	2	12	27
TOTAL	82	22	1	2	24	58
%	100	26	1	2	29	71

Según, el cuadro anterior se aprecia que del total de 82 acciones realizadas durante los tres años estudiados, corresponden a las acciones de control planificadas el 29% (24) y no planificadas el 71% (58) y consistieron en exámenes especiales sobre los recursos asignados a las municipalidades distritales, solicitadas por la Contraloría General, Presidente de la Región y otras autoridades; con la cual se ha atomizado el espíritu del control, en acciones de poca eficacia y de competencia de Gobierno Local, en lugar de priorizar las auditorías de gestión en áreas más relevantes y críticas de la Región; significándole a la entidad el uso de más horas/hombres y recursos financieros y distorsión en el cumplimiento eficaz y eficiente de las acciones programadas en el plan anual de control del órgano de control de la entidad.

4. Evaluación del plan anual

la evaluación de las acciones de control implica comprobar los costos incurridos, aplicar los indicadores de eficiencia, eficacia, economía y desempeño (ver cuadro 24)

Cuadro 24. Resumen de evaluación de acciones de control.

Año	Acción de Control	Total acción. control	Costo S/.	Eficacia	Eficiencia		Economía	Desempeño
				EP. %	CPA	PAC	DCP	DAC. %
1999	EE	15	49.230	88	3.283	2.5	-1.244	94
2000	EE-A	28	100.239	67	3.456	4.8	-1.149	91
2001	EE-A	39	115.490	100	3.850	5.8	1.022	100

a) Costo

En 1999 se realizó 15 exámenes especiales con un costo total de S/. 49 239, en 2000 se practicó 28 acciones de control con un costo de S/. 100.239 y finalmente, en el año 2001 se realizaron 39 acciones con un costo de 115.490 nuevos soles.

b) Eficacia

Durante los años 1999, 2000 y 2001 se lograron una eficacia de 88, 67 y 100 por ciento respectivamente en cuanto a las metas programadas en plan anual de acciones de control.

c) Eficacia

Durante los años 1999, 2000 y 2001 el costo promedio por auditoría concluida (CPA) fue de S/. 3 283; S/.3.456 y S/. 3.850 respectivamente y el promedio de auditorías concluidas por auditor (PAC) fue de 2.5; 4.8 y 5.8 en los años estudiados, con participación de un promedio de 6 auditores.

d) Economía

En términos de economía las acciones de control practicadas durante los años 1999, 2000 y 2001 fueron de S/. 1 244; -1.149 y 1.022 respectivamente, que constituye el ahorro a los presupuestos programados.

e) Desempeño

Durante los años 1999, 2000 y 2001, los auditores tuvieron un desempeño de: 94, 91 y 100 por ciento respectivamente.

En términos generales según estos indicadores de gestión del órgano de control ha sido entre buena y muy buena con relación a los estándares establecidos por la Contraloría General; sin embargo no se explicita la aceptación de los trabajos por los usuarios, la calidad de trabajos realizados. Este modelo de evaluación de resultados no aporta mayores informaciones para la toma de decisiones futuras, por lo que sería conveniente complementar con otros métodos más eficaces como por ejemplo el Balance Scorecard (Cuadro de Mando Integral), que mide la actuación de las organizaciones desde 4 perspectivas: Finanzas, los usuarios, los procesos internos, la formación y crecimiento de la entidad.

3.2.6. Recursos humanos y desarrollo profesional

El auditor debe evaluar, la capacidad laboral, el desarrollo profesional, entrenamiento y capacitación; y el perfil del auditor de gestión asignado al órgano de auditoría interna.

a) Recursos humanos

Constituyen las personas (trabajadores) que poseen talentos y creatividad para cumplir las funciones de control y asesoría del uso de los recursos públicos de una organización, las mismas deben ser lo suficiente capaz, pues de ellos dependerá en su totalidad la calidad de presentación de los trabajos, que es el producto final para los usuarios.

El personal de una organización constituye la red de comunicaciones, relaciones, confianza y entendimiento mutuo, pericias y aptitudes, etc. Las personas como seres humanos son diferentes entre sí, dotados de personalidad propia, con una historia particular y diferenciada, poseedores de habilidad y conocimiento, destrezas y capacidades indispensables para administrar de manera adecuada los recursos organizacionales. Es decir las personas como humanos y no como meros recursos de la organización.

Las personas tienen enorme capacidad para aprender nuevas habilidades, captar información, obtener nuevos conocimientos, modificar actitudes y comportamientos, y desarrollar conceptos y abstracciones, ya sea en forma individual o en equipo de trabajo que sin duda alguna ayudan a mejorar la filosofía, actuación y desempeño de sus organizaciones.

La asignación de personal a los órganos de control dependerá del volumen, complejidad de las tareas y tamaño de la entidad, para ello se realizará un análisis de puestos y clasificación de niveles de personal necesario. Su inducción a la organización es a través de un proceso de selección.

El Manual para estructurar y organizar pequeñas y medianas firmas de Contadores Públicos-México 1997, con relación al análisis de puestos indica lo siguiente: “ El análisis de puestos nos permite conocer su contenido y requisitos, con ello se logra hacer asignaciones precisas en cuanto a responsabilidad y autoridad de cada puesto, por ende exigir del ocupante de cada uno de ellos responsabilidad y para poderle otorgar o delegar autoridad que el cumplimiento de sus funciones lo requiere”.

Los niveles se designan básicamente en función a la formación profesional, experiencia técnica, a la habilidad para manejar los trabajos y relaciones con los usuarios y demás trabajadores de la entidad. El personal se clasifica en nivel ejecutivo (Gerentes, Directores y Supervisores) y staff (Auditores, Técnicos y Auxiliares).

b) Desarrollo profesional

Las entidades del sector público no cuentan con un programa de desarrollo profesional, para ayudar a su personal a desarrollar planes para su mejoramiento profesional, por limitaciones presupuestales y desconocimiento. Consideramos que debe implantarse programas de desarrollo profesional, a través de “Juntas Sistemáticas” integradas por evaluados y evaluadores, para:

- Discutir, desde un punto completamente imparcial, crítico constructivo y positivo los problemas que puede tener un individuo que le perjudiquen su desarrollo profesional. Las funciones del evaluador será la de conjuntamente con su evaluado, determinen acciones concretas para subsanar dichos problemas y vigilar periódicamente su progreso.
- En el programa de desarrollo profesional, comprende todo el personal técnico, incluido los ejecutivos.
- El programa no se establece para definir o apoyar promociones y aumento de sueldos, sino para ayudar al personal a mejorar su actuación profesional.
- Los evaluadores serán cuando menos un nivel mayor que el evaluado.
- También el estudio de las hojas de valuación (que deberá ser elaborado al final de cada trabajo) será una fuente importante para conocer al individuo.

c) Entrenamiento y capacitación.

Uno de los problemas más serios que afrontan el órgano de Control Regional, es la ausencia de capacitación y entrenamiento de su personal, en las teorías del Sistema Nacional de Control y las diversas herramientas de control gubernamental; tales como en el manejo de técnicas, métodos, procedimientos y los procesos o fases de los diferentes tipos de auditoría;

porque falta un programa de capacitación, el permiso por capacitación del personal es restringido por falta de presupuesto, a ello se aúna la carencia de “Centros de Capacitación y Entrenamiento” en la Región.

La capacitación y entrenamiento del personal, deben ser permanentes en el área de control – auditoría y demás áreas de la organización o entidad, para una eficiente y eficaz desempeño de sus funciones y obtención de resultados de calidad. La capacitación es una inversión en una organización para mantener la óptima calidad de su personal.

La falta de capacitación y entrenamiento del personal de nivel, directivos, profesionales y técnicos de los órganos de control, limita su actuación, calidad de trabajo y desarrollo personal o profesional. La Región debe implementar los programas de entrenamiento técnico y de desarrollo profesional. El entrenamiento técnico se debe lograr mediante, cursos (locales, nacionales e internacionales), talleres, seminarios, forums, simposios, etc.

c) Auditor Interno de Gestión.

Las funciones del auditor interno en el sector público, desde hace tres décadas atrás esta orientado al control contable - financiero; y a la investigación de hechos que son motivo de quejas y a examinar hechos o sucesos de poca eficacia e importancia que no aportan el feedback y valor agregado a la gestión de la entidad. Esta situación ha provocado la reacción negativa de los usuarios sobre la imagen, desempeño y funciones del auditor interno, en las entidades gubernamentales.

La globalización de las actividades del hombre y las nuevas tendencias de gestión moderna exigen el abandono de paradigmas viejas y el cambio de actitudes en las personas para hacer las cosas, en ese contexto el auditor debe asumir en su actuación una posición como **Auditor Interno de Gestión**. A manera de ejemplo, en el cuadro 25, se presenta en forma comparativa la actuación del auditor de antes y de ahora:

Cuadro 25. Comparación del auditor de antes y de ahora

ANTES	AHORA
- Invocaba temor, terror y sanción	- Inspira confianza, respeto acción constructiva.
- ¿Quién cometió el error?	- ¿Por qué se originó el error?
- Evaluar individuos	- Evaluar procesos y resultados
- Actúa con secretos y sorpresas ingratas.	- Portador de logros, mejoras y comparte información útil.
- Sugiere cumplimiento de la norma transgredida. - Pérdida de la imagen de colaborador	- Además mejora en los procesos, métodos y desarrollo de recomendaciones. - Profundas convicciones a través de coherencia entre lo que expresa y lo que hace.
- Se confunde con detalles	- Se posiona para ganar perspectivas e identificar problemas de gran impacto.
- Examina hechos arqueológicos y recomienda sin sentido de oportunidad.	- Enfatiza problemas vigentes y visualiza oportunidades de mejoras en el futuro.
- Produce cantidad de informes inoportunos.	Produce informes de calidad y propone soluciones en tiempo real.