

## ÉTICA, TRANSPARENCIA, CONTROL Y RIESGOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Licda. Rocío Aguilar Montoya

*Resumen de ponencia presentada por la Contralora General de la República; en el Congreso del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, junio 2006.*

*Tema "La Administración de Riesgos ante la globalización: control, auditoría y normativa"*

Un excelente marco para referir temas que ya han dejado de ser novedosos, pero que aún buscan su lugar de preeminencia en la Administración Pública costarricense. De esta forma, elementos como la ética, la transparencia, el control y los riesgos hoy más que nunca exigen ser implantados con una nueva visión en nuestras organizaciones, con el fin de que la conjugación de éstos coadyuve a alcanzar el objetivo supremo de la Administración, la satisfacción del interés público.

Desde esta perspectiva, un breve repaso sobre los retos que nuestra administración pública tiene para alcanzar el "buen gobierno": *el cual se logra en el tanto que su gestión sea efectiva en la atención de la demanda de los ciudadanos*, donde el entorno externo e interno, exige a nuestras organizaciones ajustarse a un nuevo marco de competencias, que dé contenido a una acción más efectiva. Es claro que el marco legal y reglamentario requieren ajustes, a fin de contribuir a acrecentar las posibilidades de que el buen gobierno pueda ser una realidad palpable y reconocida por todos los ciudadanos. También, se observa que el entorno debe favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el progreso. Con la globalización, el sistema económico de cada país debe competir con el de otros países, por tanto se debe ser efectivo en el manejo macroeconómico y una mayor sensibilidad

hacia los asuntos ambientales y hacia la implicación ciudadana en programas de solidaridad social.

En el sector público existen dos grandes grupos de actores en el control (interno y externo), en el control interno, todos los funcionarios de una institución tienen responsabilidades de control, es parte implícita y explícita de las funciones de cada uno. Existe un énfasis en los jefes, gerentes y jefes, ya que a éstos les corresponde el diseño, la implantación, la supervisión del funcionamiento correcto, el mantenimiento y la documentación de los controles. Sus responsabilidades varían según sus funciones y las características de la organización. Pero debe tenerse presente, que todos los miembros del personal juegan un papel importante al efectuar el control y deben ser responsables por reportar problemas de operaciones, de no cumplimiento al código de conducta o de violaciones a las políticas.

Los Auditores Internos, examinan y contribuyen a la continua efectividad del sistema de control interno a través de sus evaluaciones y recomendaciones y por lo tanto desempeñan un papel importante respecto de un control interno efectivo. Sin embargo, no tienen una responsabilidad general primaria sobre el diseño, puesta en marcha, mantenimiento y documentación del control interno.

El control externo, es llevado a cabo por partes externas de la organización, que también juegan un rol importante en el proceso de control interno, ya que pueden contribuir a que la organización alcance sus objetivos, y pueden proveer información útil para coadyuvar con la mejora del control interno. De cualquier modo, no son responsables del diseño, puesta en marcha, funcionamiento adecuado, mantenimiento o documentación del sistema de control interno.

El controlar y administrar riesgos son conceptos inherentes a la gerencia, y en la gerencia pública esa interrelación es esencial para una gestión efectiva, lo cual se observa en la más reciente definición de control interno de la INTOSAI<sup>1</sup>, estableciéndolo como *“un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:*

- *El primero sobre la ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones, indica que las operaciones deben ser consistentes con la misión; organizadas con métodos apropiados; con fundamento en una conducta ética y de prevención y detección de fraude y corrupción. Se espera que los servidores públicos atiendan el interés público con justicia y que administren adecuadamente los recursos públicos. Por tal motivo la ética pública es un prerrequisito y un soporte para los dineros públicos y una clave para su buen gobierno. Así también, el tratamiento económico sin desperdicio ni extravagancia. Y la eficiencia, que significa poner el mínimo de recursos para lograr una cantidad y calidad de resultados.*
- *El segundo objetivo, sobre el Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, que se refiere al proceso en el que las organizaciones públicas y los individuos que las integran se hacen responsables por sus decisiones y acciones, incluyendo las relativas a la salvaguarda de recursos públicos, imparcialidad, y todos los aspectos de su desempeño.*
- *En el tercero se requiere el cumplimiento de las leyes y regulaciones. Así por ejemplo; aquellas que ordenan la obtención y gasto del dinero público y la manera de operar, la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, la Ley general de control interno, etc.*
- *y por último, la Salvaguarda de los recursos, que si bien este cuarto objetivo puede ser visto como una*

subcategoría del primero, la importancia de la salvaguarda de los recursos del sector público necesita ser fortalecida. Esto se debe a que los recursos en el sector público generalmente involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere cuidado especial. Además, la contabilidad gubernamental en base de efectivo, práctica que sigue siendo muy común en el sector público, no provee suficiente seguridad relacionada con la adquisición, utilización y disposición de los recursos. La salvaguarda de ciertos recursos y archivos se ha vuelto cada vez más importante desde la llegada de los sistemas de computación. La información sensible almacenada en medios de computación puede ser destruida o copiada, distribuida y mal usada, si no se tiene el suficiente cuidado como para protegerla.

De esa definición me interesa resaltar que:

- El control debe ser incorporado a las actividades de la entidad y es más efectivo cuando se construye dentro de la estructura organizativa y es parte integral de la esencia de la organización, debe ser diseñado desde adentro, no por encima de las actividades. Al diseñar el control interno desde adentro, éste se vuelve parte de la cultura de la organización, de los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de la gerencia.
- Es efectuado por la alta dirección y el resto del personal. La gente es la que realiza el trabajo de control interno. Éste se logra por los individuos dentro de una organización, con lo que ellos hacen y dicen. Por eso, la gente debe conocer su rol, sus responsabilidades, y los límites de autoridad.
- Dar respuesta a los riesgos. Cualquiera que sea la misión, su consecución se enfrentará a toda clase de riesgos. La tarea de la alta dirección es identificar y dar respuesta a estos riesgos de cara a maximizar la posibilidad de alcanzar los objetivos institucionales.
- No importa cuan bien diseñado y ejecutado esté, el control interno no puede dar a la gerencia seguridad

1 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

completa en relación al logro de los objetivos generales, se puede esperar un nivel "razonable" de seguridad. Esa seguridad equivale a un nivel satisfactorio de confianza bajo ciertas consideraciones dadas de costo, beneficio y riesgo.

- El control interno no es un hecho o circunstancia, sino una serie de acciones que están relacionadas con las actividades de la institución. Estas acciones se dan en todas las operaciones continuamente, son inherentes a la manera en la que la alta dirección, administra la organización.

La efectividad de los controles, es de gran relevancia para la gestión de los administradores, porque conforme se diseñen, implanten y apliquen así van a incidir en los resultados institucionales, de esta forma, una contabilidad y un presupuesto desactualizados, alimentados con información errónea e incompleta, jamás permitirán conocer la situación financiera de la organización; un plan institucional mal diseñado y fundamentado conducirá al desarrollo de metas y objetivos incongruentes con la razón de ser institucional y alejados de las expectativas de satisfacción de los ciudadanos.



Los controles excesivos generan duplicación de trabajo, entrabamientos en la prestación del servicio, con las consecuencias de costos onerosos y desperdicio de recursos. Así también, los controles que no contemplen el marco jurídico conllevan al incumplimiento de leyes y reglamentos con las responsabilidades y desgastes en el establecimiento de procedimientos administrativos y juicios costosos para el Estado.

Pero, ¿qué necesitan las actividades de control para ser efectivas?, veamos, necesitan:

- Ser apropiadas (esto significa el control correcto en el lugar correcto y proporcional al riesgo involucrado);
- También se necesita que funcionen consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período;
- Deben necesariamente tener un costo adecuado (es decir, el costo de la implantación del control no debe exceder los beneficios que del proceso puedan derivarse; valorando en este caso el costo/beneficio del control);
- Y los controles para su efectividad, deben ser entendibles, razonables y estar relacionadas directamente con los objetivos de control.

Como siguiente aspecto de esta presentación, interesa ahora insertar el tema de riesgos en la administración pública, tan estrechamente ligado a los sistemas de control interno. De hecho, una primera aproximación nos lleva a considerar que las áreas de riesgo surgen precisamente donde el sistema de control interno presenta fallas de diseño o de funcionamiento, y como consecuencia existen riesgos para la debida protección del interés público.

La evaluación del riesgo es un componente del control interno, y se define como "el proceso de identificar y analizar los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos de la entidad y determinar una respuesta apropiada". Este proceso implica:

*Primero: la identificación de los riesgos clave, esfuerzo que no es importante sólo para identificar las áreas más importantes a las que se deben dirigir los esfuerzos de valoración, sino también para asignar responsabilidades para el manejo de dichos riesgos. La identificación debe considerar los riesgos relevantes que puedan darse, incluyendo el riesgo de fraude y corrupción. La identificación del riesgo debe ser un proceso permanente e integrado al proceso de planificación.*

*En segundo lugar, implica la valoración del riesgo. Para decidir cómo administrar el riesgo, es necesario no sólo identificar que un cierto tipo de riesgo existe en principio, sino evaluar su importancia y valorar la probabilidad de que este riesgo se dé. La metodología para analizar riesgos puede variar, en gran parte porque muchos riesgos son difíciles de cuantificar (ejemplo: riesgos de prestigio), mientras que otros se prestan para un diagnóstico numérico (especialmente riesgos financieros). A través de tal evaluación, los riesgos deben jerarquizarse para establecer prioridades para la gerencia y presentar información para las decisiones gerenciales sobre los riesgos que necesitan mayor atención.*

*El tercer aspecto que implica la evaluación de riesgos, es la identificación de la "tolerancia de riesgo" de una institución. La tolerancia o aversión al riesgo es la cantidad de riesgos a*

*la que una entidad está preparada a exponerse antes de juzgar que una acción deba ser tomada. Las decisiones sobre las respuestas al riesgo tienen que ser tomadas en forma conjunta con la identificación de la cantidad de riesgos que pueden ser tolerados.*

*El cuarto aspecto del proceso de evaluación de riesgos es el "desarrollo de las respuestas", esas respuestas pueden ser divididas en cuatro categorías. En algunos casos, el riesgo puede ser transferido, tolerado, tratado o eliminado. De cualquier modo, en la mayor parte de los casos, el riesgo tendrá que ser administrado y la entidad necesitará implantar y mantener un sistema efectivo de control interno para mantener el riesgo en un nivel aceptable.*

En cuanto a las regulaciones vigentes en nuestro medio de cómo implantar un sistema específico de valoración del riesgo institucional, se ha emitido por parte de esta Contraloría General, una resolución donde se establecen los requisitos previos al funcionamiento de un sistema específico de valoración del riesgo institucional, a saber: marco orientador, ambiente de apoyo, recursos, sujetos interesados, herramienta para la administración de información; así como las actividades para la gestión de riesgos, tales como: identificación, análisis, evaluación, revisión, documentación y comunicación, considerándose a nivel general los insumos, componentes, actividades y resultados.

Todo este esfuerzo tiene sentido en el tanto este proceso de riesgos sea considerado y aplicado en la forma más práctica y útil para la toma de decisiones oportunas y efectivas en la consecución de la misión institucional y por ende, en la prestación de los servicios correspondientes. Pero sobre todo requiere del involucramiento de la alta jerarquía de la institución.

Analizados los conceptos de ética, transparencia, control y riesgos, es posible sostener que el fundamento de la gerencia pública orientada hacia el buen gobierno, los constituyen desde el punto de vista de la ética: un equipo de jerarcas, gerentes y funcionarios cuyos valores se enfaticen en el profesionalismo, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, la calidad en los procesos, productos y servicios que brindan a la ciudadanía con acciones y criterios objetivos e imparciales, capaces de desarrollar la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia. Por su parte, ese equipo debe realizar esfuerzos constantes para propiciar una efectiva rendición de cuentas de cara a los administrados, facilitar el acceso a la información relevante y comprensible para que pueda ser utilizada por los ciudadanos positivamente en la mejora continua de la actuación del sector público.

Ese equipo de jerarcas, gerentes y funcionarios debe estar en capacidad de enfrentar los riesgos fundamentales, a fin de dar una seguridad razonable del cumplimiento de la misión institucional y de que ello se realiza con apego a: una ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones; el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad; un apropiado cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables al ámbito de acción institucional y que se da una efectiva salvaguarda de los recursos a fin de evitar pérdidas, mal uso y daños al patrimonio público.

Consecuentemente, se establecen objetivos institucionales claros, con sus respectivas evaluaciones de riesgos y los planes de respuesta para la administración de los riesgos relevantes que se determinen, todo ello bajo un esquema de mejora continua, fomentando la efectividad en atención de las demandas ciudadanas, en conclusión el BUEN GOBIERNO. ▲

