

MEDICIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ESTADO [2013]



MEDICIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ESTADO [2013]

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Jr. Camino Carrillo 114
Jesús María
Lima-Perú

Publicación auspiciada por:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

La Contraloría General de la República del Perú agradece a la Cooperación Alemana implementada por GIZ, el auspicio integral de la publicación del presente documento.

MEDICIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ESTADO [2013]



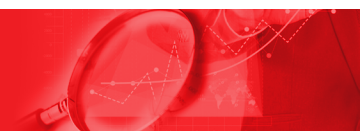
AL 31 DE JULIO DE 2013

LIMA – PERÚ

2014

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	8
I. DEFINICIONES	10
II. OBJETIVOS	12
III. ALCANCE	13
IV. MARCO NORMATIVO	13
V. COMPETENCIA DE LA CGR RESPECTO AL CONTROL INTERNO	17
VI. METODOLOGÍA	18
VII. ANÁLISIS DEL GRADO de implementación del control interno	22
1. IISCI Resultados Generales	22
2. IISCI por Componente de Control Interno	23
3. IISCI por nivel de Gobierno	28
4. IISCI por tipo de entidad	31
5. IISCI a nivel departamental	32
6. IISCI en entidades administradas por Fonafe	34
VIII. CONCLUSIONES	34
IX. ANEXOS	36
ANEXO 01: CANTIDAD DE PREGUNTAS POR COMPONENTE Y SUB COMPONENTE	37
ANEXO 02: IISCI POR NIVEL DE GOBIERNO Y POR SUB COMPONENTE	38



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene por objetivo proporcionar información referida al grado de avance de la implementación de los componentes del Sistema de Control Interno en el Estado, por nivel de gobierno y tipo de entidad.

La metodología utilizada, así como el análisis de los resultados de la Implementación del Sistema de Control Interno (SCI) fue obtenida con la aplicación del formulario de evaluación del Sistema de Control interno a 638 entidades públicas que cuentan con Jefe de Órgano de Control Institucional (OCI), a nivel nacional, clasificadas por tipo de entidad.

Es importante indicar que el control interno en el Perú tiene como referencia el Marco Integrado de Control Interno y sus cinco componentes: (i) ambiente de control, (ii) evaluación de riesgos, (iii) actividades de control gerencial, (iv) información y comunicación, y (v) supervisión; los mismos que están contenidos en las Normas de Control Interno, aprobadas con Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG, que constituyen lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las entidades.

Los resultados de la medición del Índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI) varía entre 0.00 y 1.00, y se clasificaron en cuatro rangos de calificación, los cuales son: Muy bajo de 0.00 a 0.24, Bajo de 0.25 a 0.49, Medio de 0.50 a 0.74 y Alto de 0.75 a 1.00.

El Índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI) promedio general a nivel nacional es de 0.38, ubicado en el rango bajo. Por tipo de entidad tenemos que las Empresas Nacionales, Organismos Autónomos y Empresas Municipales se encuentran en el rango medio, mientras que las Instituciones Públicas Descentralizadas, Proyectos de Inversión, Ministerios, Poderes del Estado – Rectores, Órganos Desconcentrados, Universidades, Municipalidades Distritales, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales, Sociedades de Beneficencias Públicas y Juntas Liquidadoras se ubican en el rango bajo. Esta situación demuestra la debilidad del control interno en las entidades públicas, lo que las expone a mayores riesgos de corrupción, entre otros.

A nivel de cada componente de control interno, el IISCI muestra que los componentes con mayor avance son los de actividades de control gerencial (0.55) y comunicación e información (0.53), ubicados en el rango medio. Los componentes de am-

biente de control (0.36) y monitoreo (0.35) se ubican en el rango bajo. El componente que presenta la implementación más débil y deficiente, ubicado en el rango muy bajo, es el de evaluación de riesgos (0.09), demostrando que la mayoría de entidades no tienen identificados sus riesgos, ni ha implantado controles para mitigarlos.

Por nivel de gobierno, el nivel Central presenta un IISCI promedio de 0.46, ubicándose en el rango bajo. El nivel Regional y nivel Local presentan un IISCI promedio de 0.34, cada uno, ubicándose por debajo del promedio a nivel nacional.

Los resultados del IISCI, demuestran en general una débil y baja implementación del Sistema de Control Interno, a todo nivel de gobierno; no habiendo aun, la mayoría de entidades, tomado conciencia e interiorizado la importancia del control interno como parte de la gestión, a fin de hacer una entidad más confiable, transparente, regulada, con menos riesgo de corrupción y cuyo servicio brinde una mayor satisfacción al ciudadano.

I. Introducción

El presente documento presenta los objetivos, metodología así como el análisis de los resultados del Índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI) en el Estado, por nivel de gobierno: Central, Regional, Local y tipo de entidad: Empresas Municipales, Empresas Nacionales, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Juntas Liquidadoras, Ministerios, Municipalidades Distritales, Municipalidades Provinciales, Organismos Autónomos, Órganos Desconcentrados, Poderes del Estado – Rectores, Proyectos de Inversión, Sociedades de Beneficencias Públicas y Universidades.

Los resultados que se muestran en el presente documento, fueron recogidos de 638 entidades públicas que cuentan con Jefe de Órgano de Control Institucional, a nivel nacional, a través de un Formulario virtual de 293 preguntas, están sustentados en un desarrollo metodológico para el cálculo del grado de IISCI a nivel nacional, por nivel de gobierno y por tipo de entidad.

El IISCI, es un indicador que resume en una única cifra el estado de avance del Sistema de Control Interno. Toma valores entre 0 y 1, representando un mayor valor y una mejor evaluación. Al contar con una escala, el IISCI permite calificar, comparar y seguir en el tiempo la evolución del sector público en su conjunto bajo cualquier forma de agrupación (sector, nivel de gobierno, tamaño de presupuesto, etc.).

Asimismo, se tomó como base los aspectos conceptuales, normativos y metodológicos relacionados con el control interno.

El marco normativo a nivel país relacionado con el Control interno, tiene como referencia a la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que establece que el Sistema Nacional de Control (SNC) está conformado por normas, métodos, procedimientos y órganos estructurados e integrados funcionalmente para conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental. La referida Ley establece como atribuciones principales del SNC, las siguientes:

- Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.
- Formular recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades del Estado.
- Impulsar la modernización de la gestión pública.
- Propugnar la capacitación de los funcionarios y servidores públicos en materia de administración y control gubernamental.
- Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan.

Asimismo, la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, plantea las pautas para regular la elaboración, aprobación, implementación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno que se debe de realizar en cada entidad del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y

operativos mediante acciones de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines y metas institucionales.

Posteriormente con la Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG, se aprobó y desarrolló las Normas de Control Interno, que constituyen lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y regulación del control interno en las entidades. Otras disposiciones respecto al control interno que complementa el Sistema de Control Interno es la Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado, emitida con Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG, la misma que provee los lineamientos, las herramientas y los métodos para la implementación de los componentes del Sistema de Control Interno establecidos en las Normas de Control Interno.

Es importante mencionar la voluntad del Poder Ejecutivo para fortalecer el control interno, esto se evidencia con la aprobación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 – 2016, a fin de contar con un instrumento que establezca las acciones priorizadas que se deben emprender para prevenir y combatir la corrupción, mediante la dación del Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, publicado el 09 de diciembre del 2012, el cual contempla como una de sus estrategias “Fortalecer el Sistema de Control Interno en todas las entidades de la administración pública.

Definiciones ¹:

• Ambiente de Control

Componente de las Normas de Control Interno que define el establecimiento de un entorno organizacional favorable al ejercicio de buenas prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas, que estimule e influencie las tareas de los miembros de la entidad, generando una cultura de control interno.

• Actividades de Control Gerencial

Componente de las Normas de Control Interno que comprende políticas y procedimientos establecidos para asegurar que se están llevando a cabo las acciones necesarias para manejar adecuadamente los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos de la entidad.

• Autoevaluación

Actividad desarrollada por los propios órganos y personal de la administración institucional para revisar y analizar los procesos y operaciones sujetos a su competencia funcional. Constituye una herramienta diseñada como parte del sistema de control interno que comprende un conjunto de elementos de control que actúan coordinadamente permitiendo en cada proceso, operación o nivel organizacional medir la eficacia y calidad de los controles.

• Control Gubernamental

Consiste en la supervisión, 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, gerencial y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas.

• Control Gubernamental Interno Posterior

Aquel que es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, 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.

• Control Gubernamental Interno Previo y Simultáneo

Aquel que 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

^{v1}. Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado
RC 320-2006-CG, Normas de Control Interno
Marco Integrado de Control Interno COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway)

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.

• **Control Interno**

Proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar a los riesgos y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos:

- Promover la eficacia, eficiencia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y a sus operaciones.
- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuentas por los fondos y bienes públicos a su cargo o por una misión u objetivo encargado y aceptado.

• **Control Interno Efectivo**

Un sistema efectivo de control interno requiere que cada uno de los cinco componentes o principios esté presente, en funcionamiento y operando conjuntamente. Debido a que el control interno es un proceso la efectividad del mismo se mide a través el tiempo.

• **Evaluación de Riesgos**

Componente de las Normas de Control Interno que comprende el proceso de identificación y análisis de los riesgos a los que está expuesta la entidad para el logro de sus objetivos y la elaboración de una respuesta apropiada a los mismos. Es parte del proceso de administración de riesgos e incluye: planeamiento, identificación, valoración o análisis, manejo o respuesta y el monitoreo de los riesgos de la entidad.

• **Grado de Implementación de Control Interno**

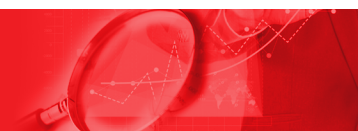
Comprende la percepción de acuerdo a la evaluación del proceso de control interno en un momento dado e implica la existencia de una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos.

• **Grado de Madurez de Control Interno**

Nivel donde se encuentra el control interno en relación a una situación ideal para conseguir sus objetivos. Para el caso de control interno es necesario identificar los niveles que la entidad debería alcanzar dependiendo de los factores internos y externos.

• **Implantación del Sistema de Control Interno**

Conjunto de disposiciones y acciones – a cargo de los titulares y funcionarios de las entidades del Estado – necesarias para la organización, formalización y funcionamiento eficaz del Control Interno a nivel de procesos, actividades, administración de recursos, operaciones y actos institucionales.



• **Información y Comunicación**

Componente de las Normas de Control Interno que comprende los métodos, procesos, canales, medios y acciones, que con enfoque sistémico y regular, aseguren el flujo de información en todas las direcciones con calidad y oportunidad, permitiendo cumplir con las responsabilidades individuales y grupales.

• **Sistema de Control Interno**

Conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud, de las autoridades y el personal organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos que establece el artículo 4° de la Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.

• **Supervisión**

Componente de las Normas de Control Interno, también identificada como seguimiento. Comprende un conjunto de actividades de autocontrol incorporadas a los procesos y operaciones de la entidad, con fines de mejora y evaluación, las que se llevan a cabo mediante la prevención y monitoreo, el seguimiento de resultados y los compromisos de mejoramiento.

II. Objetivo

El presente documento tiene por objetivo proporcionar información referida al grado de avance de la implementación de los componentes del Sistema de Control Interno en el Estado, tomando como base aquellas entidades que cuentan con jefes del Órgano de Control Institucional (OCI).

Los objetivos específicos, son los siguientes:

- Establecer un conjunto de indicadores que permitan medir objetivamente el grado de implementación del Sistema de CI en el Estado, con miras a establecer una línea de base válida para futuras mediciones.
- Analizar cómo varía el grado de implementación del Sistema de Control Interno en función de algunas variables claves (nivel de gobierno, componente de control interno).

III. Alcance

El presente documento es el resultado de la información remitida por los Jefes de los Órganos de Control Institucional – OCI de 638 entidades a nivel nacional, relacionada a la aplicación del Formulario de “Evaluación del sistema de control interno en las entidades del Estado” al 31 de julio de 2013, con la finalidad de evaluar el grado de implementación de los cinco componentes del sistema de control interno, que son: (i) ambiente de control, (ii) evaluación de riesgos, (iii) actividades de control gerencial, (iv) información y comunicación, y (v) supervisión en las entidades del Estado.

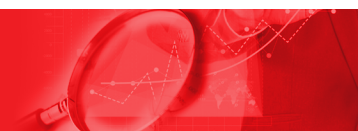
IV. Marco Normativo

1. La Ley N° 27785 - Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, en su artículo 6°, señala que *“El control gubernamental consiste en la supervisión, 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...”; además, que “El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente”.*

2. Asimismo, la citada Ley, en su artículo 7° señala que *“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...; estableciendo además, que el control interno previo y simultáneo es de competencia exclusiva de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades, como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades y que el control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones. Asimismo, señala que 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”.*

3. La Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, establece, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que son obligaciones del Titular y funcionarios de la entidad, las relativas a la implementación y funcionamiento del control interno (artículo 6°),



- Que es responsabilidad del SNC (Contraloría General de la República - CGR, los Órganos de Control Institucional - OCI y las Sociedades de Auditoría - SOA designadas y contratadas) la evaluación del control interno en las entidades del Estado, de conformidad con la normativa técnica del Sistema Nacional de Control (artículo 7°),

- Que el OCI conforme a su competencia, efectúa control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuizamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía control posterior (artículo 9°),

- Que la CGR con arreglo a lo establecido en el artículo 14° de la Ley N° 27785, dicta la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación. A partir de dicho marco normativo, los Titulares de las entidades están obligados a emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, las que deben ser concordantes con la normativa técnica de control que dicte la CGR (artículo 10°), y

- Que la CGR debe incluir los resultados de la evaluación efectuada por el Sistema Nacional de Control sobre el control interno en las entidades del Estado, en el informe anual que sobre su gestión presenta al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en el literal k) del artículo 32 de la Ley N° 27785. Asimismo, debe remitir un informe referido a las acciones recomendadas e implementadas al respecto a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, en forma semestral (artículo 11°).

4. Las Normas de Control Interno - NCI, aprobadas mediante Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG, establecen los lineamientos generales que deben considerar las entidades del Estado para la elaboración de sus respectivas normas de control, así como para propiciar el fortalecimiento de los sistemas de control interno y mejorar la gestión pública, en relación a la protección del patrimonio público y al logro de los objetivos y metas institucionales.

Las Normas de Control Interno definen al control interno como un proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar a los riesgos y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán entre otros los siguientes objetivos: (i) promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones; (ii) cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones; y (iii) garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.

La Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG establece en su Artículo 3°, que las unidades orgánicas de la Contraloría General de acuerdo a su competencia funcional, elaborarán y propondrán las Directivas que complementariamente consideren necesarias para la adecuada regulación de materias vinculadas al control interno de sus ámbitos de actuación.

5. La Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado, emitida mediante Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG, con la finalidad de proveer lineamientos, herramientas y métodos a las entidades del Estado para la implementación de los componentes que conforman el Sistema de Control

Interno (SCI) establecido en las Normas de Control Interno, teniendo como objetivos adicionales los de (i) servir de referencia para la implementación o adecuación del SCI, en el marco de las NCI, (ii) promover la aplicación de una estructura de control interno uniforme que se adapte a cada entidad, y (iii) exponer con mayor amplitud los conceptos utilizados en las NCI.

Es importante señalar que el artículo 2° de la Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG, estableció un plazo máximo de veinticuatro (24) meses para la implementación del Sistema de Control Interno a partir de la fecha de su publicación, señalando que al término de los primeros doce (12) meses, las entidades del Estado deberán emitir un informe con los resultados de la implementación del Sistema de Control Interno producto de su autoevaluación, señalando los avances logrados, el que debía ser remitido a su OCI o a la Contraloría General de la República en caso no contar con OCI; asimismo, que al término de los 12 meses siguientes deberán emitir un informe final señalando la culminación de su implementación. Con respecto a este artículo se observa que no fue cumplido por las entidades del Estado dada la vigencia del Decreto de Urgencia N° 067-2009, publicado el 23 de junio de 2009, que condicionó el proceso de implementación a la disponibilidad de recursos presupuestales y a variables externas como la actualización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) versión II, entre otros y que en la práctica los plazos establecidos deben ser flexibles y adecuarse al tipo de cada entidad. Esta situación fue revertida posteriormente con la dación de la Ley N° 29743 publicada el 09 de julio de 2011, derogando el Decreto de Urgencia N° 067-2009, sustituyendo el cuarto párrafo del artículo 10° de la Ley N° 28716 y en consecuencia restituyendo la obligación de la implementación del control interno en las entidades del Estado.

6. Respecto a las obligaciones y responsabilidades, tenemos lo siguiente:

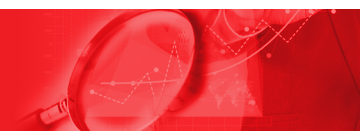
a. Del Titular y Funcionarios de la Entidad

Son obligaciones del Titular y funcionarios de la entidad, relativas a la implantación y funcionamiento del control interno:

- Velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y actividades de la entidad y del órgano a su cargo, con sujeción a la normativa legal y técnica aplicables.
- Organizar, mantener y perfeccionar el sistema y las medidas de control interno, verificando la efectividad y oportunidad de la aplicación, en armonía con sus objetivos, así como efectuar la autoevaluación del control interno, a fin de propender al mantenimiento y mejora continua del control interno.
- Demostrar y mantener probidad y valores éticos en el desempeño de sus cargos, promoviéndolos en toda la organización.
- Documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas, entre otros aspectos, a:
 - La competencia y responsabilidad de los niveles funcionales encargados de la autorización y aprobación de los actos y operaciones de la entidad.
 - La protección y conservación de los bienes y recursos institucionales.
 - La ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general.



Son obligaciones del Titular y funcionario de la entidad, la implantación y funcionamiento del control interno



- El establecimiento de los registros correspondientes respecto a las transacciones y operaciones de la entidad, así como a su conciliación.
- Los sistemas de procesamiento, uso y control de la información, documentación y comunicaciones institucionales.
- Disponer inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- Implementar oportunamente las recomendaciones y disposiciones emitidas por la propia entidad (informe de autoevaluación), los órganos del Sistema Nacional de Control y otros entes de fiscalización que correspondan.
- Emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa, propiciando los recursos y apoyo necesarios para su eficaz funcionamiento.

b. Del Sistema Nacional de Control

Es atribución del Sistema Nacional de Control (SNC), a través de los órganos que lo conforman, la evaluación del control interno en las entidades del Estado, de conformidad con la normativa técnica de control interno y las facultades de su Ley Orgánica, Ley N° 27785. Los órganos de control conformantes del SNC, son:

- La CGR como ente técnico rector;
- Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control, pertenecientes a los Órganos de Control Institucional (OCI) de entidades sujetas a control del SNC;
- Las sociedades de auditoría externa independiente (SOA) cuando son designadas por la CGR y contratadas, durante un periodo determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades (económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros).

Sus resultados inciden en las áreas críticas de la organización y funcionamiento de la entidad, y sirven como base, entre otras fuentes de información, para la planificación y ejecución de las acciones de control gubernamental.

c. Del Órgano de Control institucional

Además de realizar evaluaciones periódicas del control interno, el OCI conforme a su competencia debe:

- Efectuar control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuzgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía control posterior.
- Actuar de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se adviertan indi-

cios razonables de ilegalidad, de omisión o de cumplimiento, informando al Titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes.

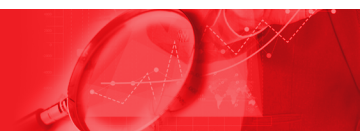
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la entidad, por parte de las unidades orgánicas y personal de esta.

V. Competencia de la CGR respecto al Control Interno

Según el Artículo 82° de la Constitución Política del Perú vigente, la CGR es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica; constituye el órgano superior del Sistema Nacional de Control, estableciendo, entre otras funciones la de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

La CGR, con arreglo a lo establecido en el artículo 14° de la Ley N° 27785, dicta la normativa técnica de control estableciendo los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución; que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación.

Asimismo, de conformidad con el Artículo 11° de la Ley N° 28716, debe emitir un informe anual que incluya los resultados de la evaluación efectuada por el Sistema Nacional de Control (SNC) sobre el control interno en las entidades del Estado; y un informe referido a las acciones recomendadas e implementadas al respecto en forma semestral. Estos informes deben ser presentados a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.



VI. Metodología

Para evaluar el funcionamiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, se determinó la necesidad de elaborar un instrumento para medir su grado de implementación. Este instrumento se le denomina el “Índice de Implementación del Sistema de Control Interno” (en adelante IISCI).

El IISCI es un índice agregado, es un promedio de cálculos de un conjunto de preguntas. El IISCI está compuesto por las calificaciones de Componentes y de Sub Componentes de las Normas del Control Interno.

El objetivo del IISCI es contar con una línea de base metodológica que sirva como un instrumento para medir el avance en la implementación del Sistema de Control Interno en el Estado.

La construcción del IISCI está basada en la aplicación de un cuestionario a las entidades del Estado mediante la participación de los respectivos Jefes de OCI. Un total de 638 entidades respondieron el cuestionario.

Una de las ventajas del IISCI es que resume el estado de implementación del Sistema de Control Interno; tomando valores entre 0 y 1, donde un mayor valor representa una mejor implementación.

Otras de las ventajas del IISCI es que, para futuras mediciones, será factible calificar, comparar y seguir en el tiempo la evolución de una entidad en particular y del Sector Público en su conjunto bajo cualquier forma de agrupación (sector, nivel de gobierno, tamaño de presupuesto, etc.).

Aspectos metodológicos:

a. Diseño del cuestionario

El IISCI estuvo basado en la aplicación de un cuestionario de 293 preguntas con opciones cerradas ². Los destinatarios fueron las entidades del Estado que cuentan con Jefes de OCI. Se les envió el cuestionario a un total de 746 entidades a nivel nacional. El cuestionario fue respondido por 638 entidades.

El cuestionario fue agrupado en 6 bloques:

- **Bloque 1:** Características de la entidad. Preguntas para caracterizar a la entidad y al Jefe de OCI que responde al cuestionario.

- **Bloques 2-6:** Evaluación de los componentes de control interno. Preguntas para evaluar cada uno de los cinco componentes contenidos en las Normas de Control Interno.

b. Preguntas empleadas

² Preguntas que presentan alternativas de respuestas para marcar una de ellas en forma obligatoria.

El cuestionario incluyó 3 tipos: preguntas vinculadas a la construcción del IISCI (223), preguntas de contexto (60), y además preguntas sobre las características de la entidad y jefes de OCI (10).

La razón de la cantidad de preguntas finalmente incorporadas en el cuestionario para

el cálculo del IISCI es que deben ser representativas, importantes y necesarias para la evaluación del Control Interno.

Todas las preguntas empleadas para construir el IISCI están asociadas a un Sub Componente y Componente de las Normas de Control Interno. En el Anexo N° 01, se muestra la cantidad de preguntas por Componente y Sub Componente.

c. Ponderación

La construcción del IISCI es la ponderación de sus elementos o el peso que deben tener al momento de determinar el IISCI. Se optó por asignar pesos equitativos para cada Sub Componente y Componente de Control Interno.

d. Componentes del Control Interno

El enfoque establecido por la Ley N° 28716 y el COSO, señala que los componentes de la estructura de control interno se interrelacionan entre sí y comprenden diversos elementos que se integran en el proceso de gestión. Por esta razón las Normas de Control Interno emitidas por la CGR son de aplicación a las entidades del Estado, las cuales para fines de formalización e implementación de la estructura de control interno, se ha organizado con base en cinco componentes, como sigue:

- a. Ambiente de control.
- b. Evaluación de riesgos.
- c. Actividades de control gerencial.
- d. Información y comunicación.
- e. Supervisión, que agrupa a las actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados y compromisos de mejoramiento.

Dichos componentes son los reconocidos por las principales organizaciones mundiales especializadas en materia de control interno. Su utilización facilita la implantación estandarizada de la estructura de control interno en las entidades, contribuyendo a su ordenada, uniforme e integral evaluación por el Sistema Nacional de Control.

La Ley N° 28716, refiere que los componentes del Sistema de Control Interno están constituidos por:

- i. El ambiente de control.
- ii. La evaluación de riesgos
- iii. Las actividades de control gerencial
- iv. Las actividades de prevención y monitoreo.
- v. Los sistemas de información y comunicación.
- vi. El seguimiento de resultados.
- vii. Los compromisos de mejoramiento.

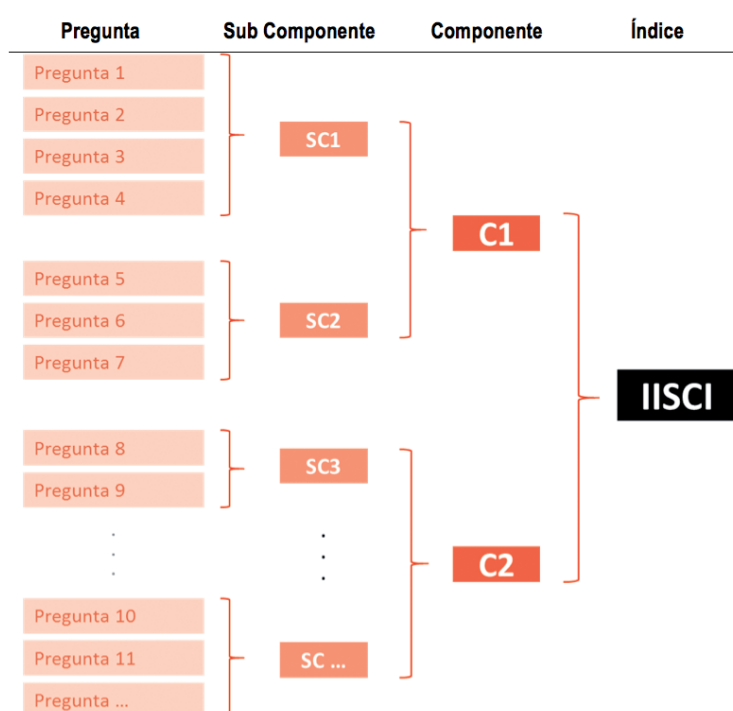
En este caso, las actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados y compromisos de mejoramiento, previstas en los incisos d), f) y g) del artículo 3° de la citada Ley, se encuentran incorporadas en el componente supervisión, denominado también como seguimiento o monitoreo.

e. Cálculo del IISCI

El cálculo del IISCI se realiza por niveles. Primero se recoge el valor de cada pregunta, en función de la respuesta proporcionada. Luego se calculan los valores de cada Sub Componente. Esto se hace promediando el valor de las preguntas asociadas a dicho Sub Componente. Así, cada Sub Componente tendrá un valor propio. Luego se procede con el cálculo de cada Componente, resultante del promedio de sus respectivos Sub Componentes. Finalmente, se calcula el IISCI tomando el promedio del valor de los Componentes.

Gráfico 01:

Esquema del IISCI



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Los resultados del IISCI varían entre 0.00 y 1.00, y se clasificaron en cuatro (4) estadios o rangos de calificación, los cuales son:

Calificación	Ratio o IISCI
Muy bajo	de 0.00 a 0.24
Bajo	de 0.25 a 0.49
Medio	de 0.50 a 0.74
Alto	de 0.75 a 1.00

f. Aplicación del cuestionario

Se empleó un formulario (cuestionario) virtual, a través de un sistema informático en línea y fue repartido a 746 entidades. Finalmente se trabajó con un total de 638 cuestionarios recibidos, lo que representa una tasa de respuesta aproximada del 86%. El cuestionario se aplicó entre el 19 y 29 de noviembre del 2013.

g. Representatividad

El universo de entidades está representado por aquellas que cuentan con jefes de OCI. La aplicación y recepción de la respuesta al cuestionario de 638 entidades, del total de 746 entidades representa una cobertura importante superior al de las muestras representativas estándar. Esta cobertura implica que los resultados tienen un margen de error de $\pm 1.44\%$.

Los resultados presentados reflejan el diagnóstico del estado de implementación del Sistema de Control Interno en el grupo objetivo que son las entidades que cuentan con Jefes de OCI.

h. Horizonte temporal

Dado que el Sistema de Control Interno es un proceso dinámico, se aplicó un corte temporal en el cuestionario. Se indicó a los jefes de OCI que las preguntas debían ser respondidas considerando la información con fecha de corte hasta el 31 de julio del 2013.

i. Limitaciones

La información del IISCI remitida en el formulario de evaluación por las entidades a la CGR, cuenta con algunas limitaciones en la interpretación de sus resultados, como sigue:

- En primer lugar, ciertas preguntas son de corte subjetivo. Esto hace que las respuestas queden a plena discreción de quien la responde.
- En segundo lugar, se encuentra pendiente de validación la documentación de sustento para las respuestas, dado la complejidad en la logística y los plazos de ejecución.
- Finalmente, la determinación del IISCI no evalúa el grado de efectividad del sistema de control interno en las entidades.

Es importante mencionar que un sistema de control interno, aun cuando haya sido bien diseñado, puede proveer solamente seguridad razonable -no absoluta- que la administración logre los objetivos. La probabilidad de conseguirlos está afectada por limitaciones inherentes al entorno del sistema de control interno, por ejemplo los juicios en la toma de decisiones los que pueden ser defectuosos y las fallas pueden ocurrir por simples errores o equivocaciones. Adicionalmente los controles pueden estar circunscritos a dos o más personas, y la administración podría sobrepasar el sistema. Otro factor de limitación es que el diseño de un sistema de control interno puede hacerse sin considerar el adecuado costo-beneficio, generando ineficiencias desde el diseño.

VII. Análisis del grado de implementación del control interno

Las Normas de Control Interno apoyan el fortalecimiento de los sistemas de control interno y la mejora de la gestión pública, es un enfoque basado en componentes y lineamientos que permiten el diseño, implementación y desarrollo del control interno, aplicables a nivel de entidad, a nivel operativo y a nivel funcional.

Los componentes de control interno proporcionan criterios generales interrelacionados entre sí que se integran en el proceso de gestión con la finalidad de proporcionar una seguridad razonable respecto a los objetivos de control de las entidades.

A continuación se muestran los resultados del Índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI), por componente de control interno, por nivel de gobierno, por tipo de entidad y a nivel departamental.

1. IISCI: Resultados Generales

La medición del IISCI en las entidades del Estado³ presenta un promedio general del 0.38. Teniendo en cuenta que el IISCI varía entre 0 y 1, esta medición indica un estado de avance en el rango bajo en la implementación del Sistema de Control Interno.

Cuadro 1:

IISCI, por rangos (participación porcentual por componente)

Rango	IISCI Promedio	Por componentes de Control Interno				
		C1	C2	C3	C4	C5
Muy bajo (0-0.24)	0.38	0.22	0.00	0.32	0.31	0.08
Bajo (0.25-0.49)		0.35	0.02	0.57	0.54	0.32
Medio (0.50-0.74)		0.52	0.30	0.74	0.72	0.70
Alto (0.75-1.00)		0.65	0.83	0.82	0.80	0.92
Total		0.36	0.09	0.55	0.53	0.35

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

C1. Ambiente de Control

C2. Evaluación de Riesgos

C3. Actividades de Control Gerencial

C4. Información y Comunicación

C5. Supervisión

³ En base a la información de las 638 entidades que dieron respuesta al cuestionario.

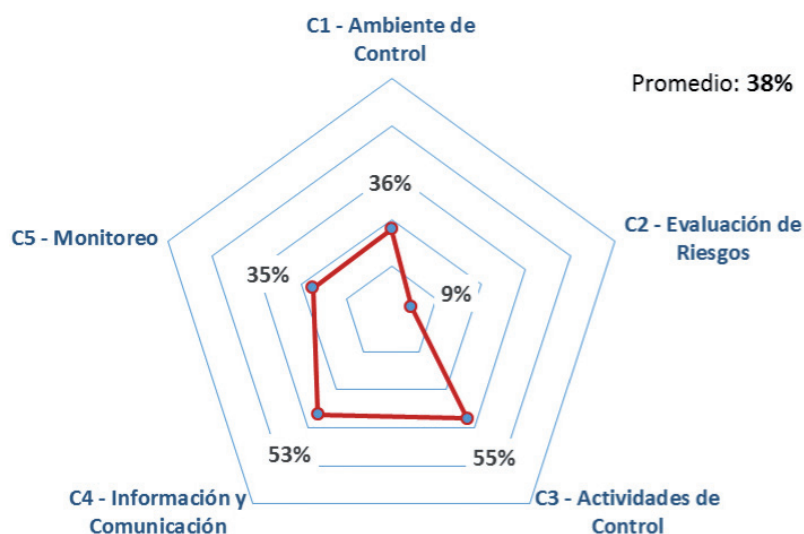
2. IISCI por Componente de Control Interno

El IISCI de implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, se elaboró en función a los cinco componentes de control interno establecidos en las Normas de Control interno, los cuales son: (i) Ambiente de control – C1; (ii) Evaluación de riesgos – C2; (iii) Actividades de control gerencia – C3; (iv) Sistema de información y comunicaciones – C4; y, (v) Supervisión – C5.

La visión general del IISCI, cuyo promedio es del 0.38, está validada en cada una de las respuestas incorporadas y agrupadas en sub componentes. Esta evaluación por componentes también muestra diferencias importantes, como se puede apreciar en el gráfico a continuación:

Gráfico 02:

IISCI, resultados promedio por componente de Control Interno



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

El componente Actividades de Control Gerencial, es el que muestra mayor grado de implementación con un puntaje de 0.55; le sigue el componente Información y Comunicación, con un puntaje de 0.53; siendo estos dos componentes los únicos cuya calificación se ubica en el rango medio del IISCI.

Los componentes que se ubican en el rango bajo; son Ambiente de Control, con 0.36 y Supervisión, con 0.35. El componente Evaluación de Riesgos es el que se ubica en el rango más bajo con una calificación de 0.09, siendo el más crítico; es decir, las entidades de la administración pública no cuentan con una política institucional para identificar y administrar los riesgos inherentes a las áreas y procesos (administrativos y operativos); mucho menos, está normada o establecida por escrito; por esta razón, los riesgos no son identificados, valorados ni administrados a fin de emitir respuestas al riesgo; el desconocer los riesgos inherentes asumidos a diario en cada área o proceso no permite que

estos sean administrados, lo cual, ante la ocurrencia de un evento de riesgo se generarían perjuicios en la entidad.

a. Componente 1: Ambiente de Control

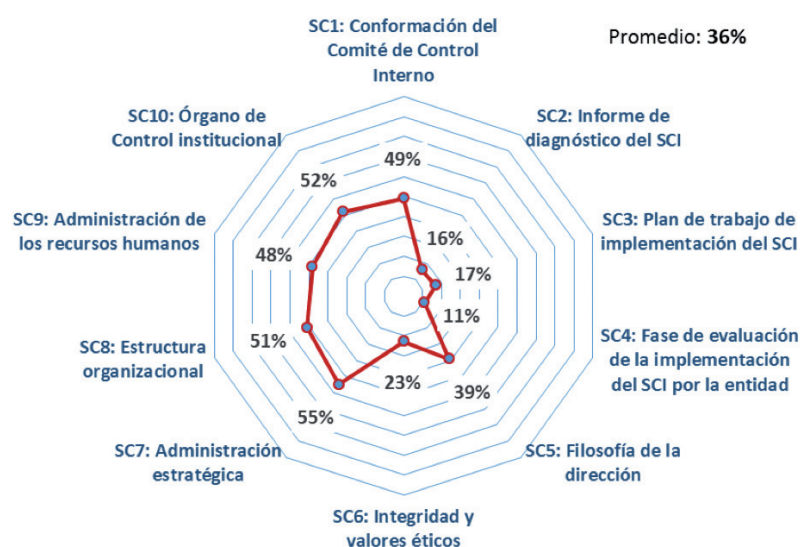
Este componente del Sistema de Control Interno tiene un grado de implementación de 0.36, ubicándose en el rango bajo. En el caso de este componente la mayoría de sus elementos han sido normados por los entes rectores. Por lo que resultan por tanto de cumplimiento obligatorio por las entidades. Para fines prácticos, estos elementos han sido agrupados y definidos como Sub Componentes.

El Componente de Ambiente de Control es uno de los más importantes que cuenta con mayores elementos factibles de ser evaluados. En total, las características de este Componentes están agrupadas en 10 Sub Componentes:

- **SC1:** Conformación del Comité de Control Interno
- **SC2:** Informe de diagnóstico del SCI
- **SC3:** Plan de trabajo de implementación del SCI
- **SC4:** Fase de evaluación de la implementación del SCI por la entidad
- **SC5:** Filosofía de la dirección
- **SC6:** Integridad y valores éticos
- **SC7:** Administración estratégica
- **SC8:** Estructura organizacional
- **SC9:** Administración de los recursos humanos
- **SC10:** Órgano de Control institucional

Gráfico 03:

II SCI por Sub Componentes del Componente Ambiente de Control



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Tal como se aprecia en el gráfico anterior, los sub componentes que están en el rango de nivel “medio” son Administración estratégica (55%), Órgano de Control Institucional (52%) y la Estructura organizacional (51%); mientras que los sub componentes de nivel “muy bajo” son la Integridad y valores éticos (23%), el Informe de diagnóstico del SCI (16%), el Plan de trabajo de Implementación del SCI (17%) y la Fase de evaluación de la implementación del SCI (11%). Los otros sub componentes se ubican en el rango de nivel “bajo” los cuales son Administración de los recursos humanos (48%), la Conformación del comité de control interno (49%) y la Filosofía de la dirección (39%).

b. Componente 2: Evaluación de Riesgos

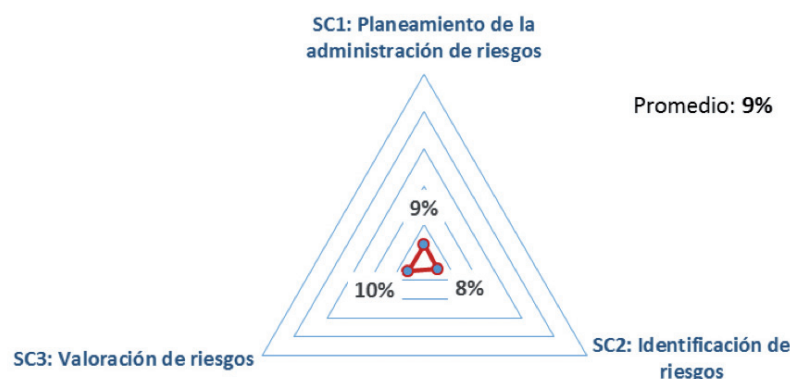
El componente de Evaluación de Riesgos, tiene un grado de avance de 0.09, siendo el más crítico, ubicándose en el rango más bajo y débil de los cinco componentes. Cabe indicar que este componente es una tarea fundamental en la planificación y ejecución de las actividades institucionales. Todo riesgo puede representar una amenaza para la entidad frente a la consecución de sus metas y objetivos.

Los siguientes Sub Componentes han sido evaluados:

- **SC1:** Planeamiento de la administración de riesgos
- **SC2:** Identificación de riesgos
- **SC3:** Valoración de riesgos
- **SC4:** Respuesta al riesgo

Gráfico 04:

IISCI por Sub Componentes del Componente Evaluación de Riesgos



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

En el Gráfico 04, se puede apreciar que los tres sub componentes del componente de Evaluación de Riesgos, tienen una implementación igual o menor al 10%, siendo bastante débil y deficiente. Parte, por ello mismo, de la necesidad de establecer una política que en forma constante mida y evalúe los riesgos. Este proceso debe ser regulado bajo una estrategia clara, organizada e interactiva capaz de identificar pero también valorar los riesgos con capacidad de impactar negativamente en el desempeño de la entidad.

En ese sentido, debe haber un sustento operativo para la estrategia de Evaluación de Riesgos. Es necesario contar con planes, métodos de respuesta así como monitoreo de cambios. Esto permitirá contar con la información necesaria para definir acciones como respuesta a los riesgos identificados y valorados.

c. Componente 3: Actividades de Control Gerencial

El componente Actividades de Control Gerencial tiene un grado de implementación del 0.55, siendo el de mayor avance y encontrándose en el rango medio. Este componente hace referencia al control que se hace desde la primera línea de las entidades públicas. Incorpora a todas las actividades, procedimientos y controles establecidos por los directivos y funcionarios en las áreas y procesos de la entidad pública.

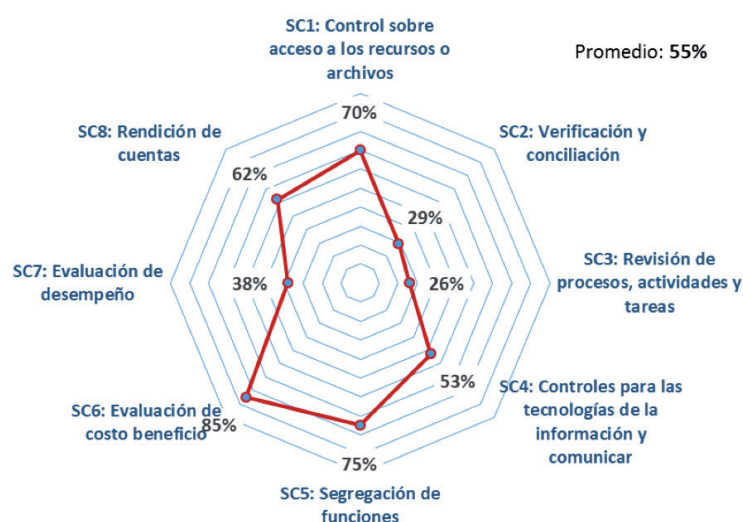
El objeto de los mismos es administrarlos adecuadamente con el mínimo de riesgos y tendiendo a la eficacia, eficiencia, economía y calidad de los servicios que brinda y, el cumplimiento de la normativa, con el objeto de reducir los potenciales actos de corrupción.

Al respecto, se evaluaron los siguientes Sub Componentes:

- **SC1:** Control sobre acceso a los recursos o archivos
- **SC2:** Verificación y conciliación
- **SC3:** Revisión de procesos, actividades y tareas
- **SC4:** Controles para las tecnologías de la información y comunicaciones
- **SC5:** Segregación de funciones
- **SC6:** Evaluación de costo beneficio
- **SC7:** Evaluación de desempeño
- **SC8:** Rendición de cuentas

Gráfico 05:

IISCI por Sub Componentes del Componente Actividades de Control



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Tal como aprecia en el gráfico, el sub componente de Evaluación de costo beneficio se ubica en el rango de nivel alto con 85%, luego los sub componentes que están en el nivel “medio” son la Segregación de funciones (75%), Control sobre acceso a los recursos o archivos (70%), Rendición de cuentas (62%) y Controles para las tecnologías de la información y comunicación (53%). Los otros sub componentes se ubican en el nivel “bajo”, los cuales son la Evaluación de desempeño (38%), la Revisión de procesos, actividades y tareas (26%) y la Verificación y conciliación (29%).

d. Componente 4: Sistema de Información y Comunicación

Este componente tiene un nivel de implementación del 0.53, ubicado en el rango medio, y refleja las actividades, procedimientos y controles que los directivos y funcionarios hayan establecido en la organización con el objeto de administrar y brindar información oportuna y con un máximo de seguridad.

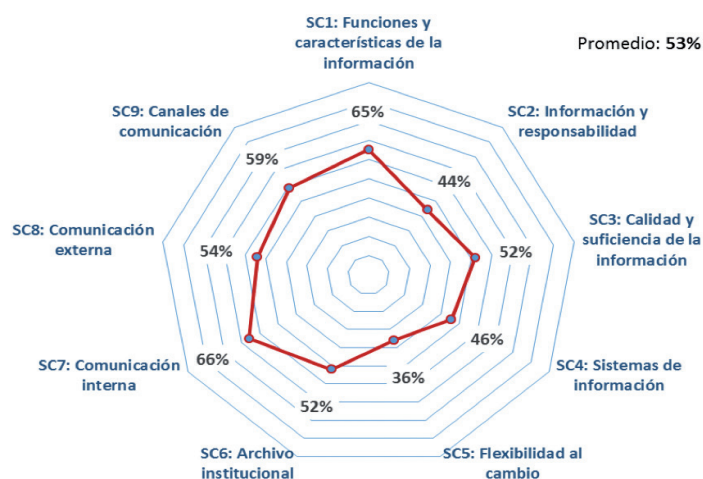
Asimismo, busca establecer las pautas para que la comunicación interna y externa se utilice dentro de los conductos y procedimientos establecidos, optimizando el uso de los mismos.

Los Sub Componentes evaluados fueron los siguientes:

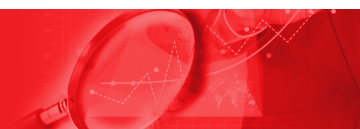
- **SC1:** Funciones y características de la información
- **SC2:** Información y responsabilidad
- **SC3:** Calidad y suficiencia de la información
- **SC4:** Sistemas de información
- **SC5:** Flexibilidad al cambio
- **SC6:** Archivo institucional
- **SC7:** Comunicación interna
- **SC8:** Comunicación externa
- **SC9:** Canales de comunicación

Gráfico 06:

IISCI por Sub Componentes del Componente Información y Comunicación



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.



Tal como se aprecia en el gráfico anterior, los sub componentes que están en el nivel “medio” son la Comunicación Interna (66%), las Funciones y características de la información (65%), los Canales de comunicación (59%), la Comunicación externa (54%), la Calidad y suficiencia de la información (52%) y el Archivo Institucional (52%). Los otros sub componentes se ubican en el nivel “bajo”, los cuales son los Sistemas de Información (46%), la Información y responsabilidad (44%) y la Flexibilidad al cambio (36%).

e. Componente 5: Supervisión

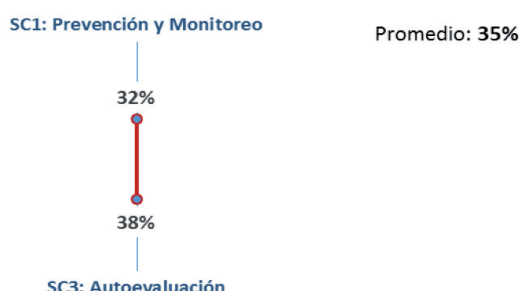
Este último componente tiene un grado de implementación del 0.35, encontrándose en el rango bajo. El componente de Supervisión refleja las actividades, procedimientos y controles que los directivos y funcionarios han establecido en la organización con el objeto de administrar el sistema de Control Interno implementado en toda la organización.

Los Sub Componentes evaluados fueron:

- **SC1:** Prevención y Monitoreo
- **SC2:** Implantación y Seguimiento de medidas Correctivas
- **SC3:** Autoevaluación

Gráfico 07:

IISCI por Sub Componentes del Componente Supervisión



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Tal como se aprecia en el gráfico anterior, los sub componentes se ubican en el nivel “bajo”, correspondientes a la Prevención y Monitoreo (32%) y a la Autoevaluación (38%). Es importante indicar que para el sub componente Implantación y seguimiento de medidas correctivas no se tiene un valor puesto que sólo tiene variables de contexto.

3. IISCI por Nivel Gobierno

Se presenta el IISCI promedio por cada nivel de gobierno: Central, Regional y Local, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 02:**IISCI, por Nivel de Gobierno**

Nivel	IISCI Promedio	Por componentes de Control Interno				
		C1	C2	C3	C4	C5
Central	0.46	0.46	0.14	0.65	0.62	0.41
Regional	0.34	0.31	0.05	0.49	0.46	0.39
Local	0.34	0.32	0.09	0.50	0.50	0.28
Promedio	0.38	0.36	0.09	0.55	0.53	0.35

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

C1. Ambiente de Control

C2. Evaluación de Riesgos

C3. Actividades de Control Gerencial

C4. Información y Comunicación

C5. Supervisión

Nota:

- **Nivel Central:** Agrupa a Empresas del ámbito de FONAFE, Instituciones Públicas Descentralizadas, Ministerios, Organismos Autónomos, Órganos Desconcentrados, entre otros.

- **Nivel Regional:** Agrupa a Sedes Regionales, Unidades de Gestión Educativa-UGEL, Direcciones Regionales de Salud, Proyectos de Inversión entre otros.

- **Nivel Local:** Agrupa a Municipalidades Provinciales, Distritales, Empresas Municipales, entre otros.

El Gobierno a nivel Central tiene el mayor IISCI promedio del 0.46. La diferencia es marcada frente a los niveles Regionales y Locales, quienes comparten el mismo promedio del IISCI de 0.34.

En términos promedio, los tres niveles indicados en el Cuadro 02, presentan un IISCI promedio calificado como bajo.

La evaluación del IISCI por componente de control interno muestra al Componente 2, Evaluación de Riesgos como el más bajo; donde el nivel Central, muestra una calificación promedio de 0.14; el nivel Regional muestra un índice del 0.05, el nivel Local tiene un índice del 0.09.

El Componente 3, Actividades de Control Gerencial, tiene el mayor avance entre los niveles de gobierno. Este componente se muestra liderado por los del nivel Central con un 0.65, el nivel Local muestra un 0.50 y el nivel Regional presenta un promedio del 0.49.

La presentación del IISCI por nivel de Gobierno y por Sub Componentes, se presenta en el Anexo N° 02.

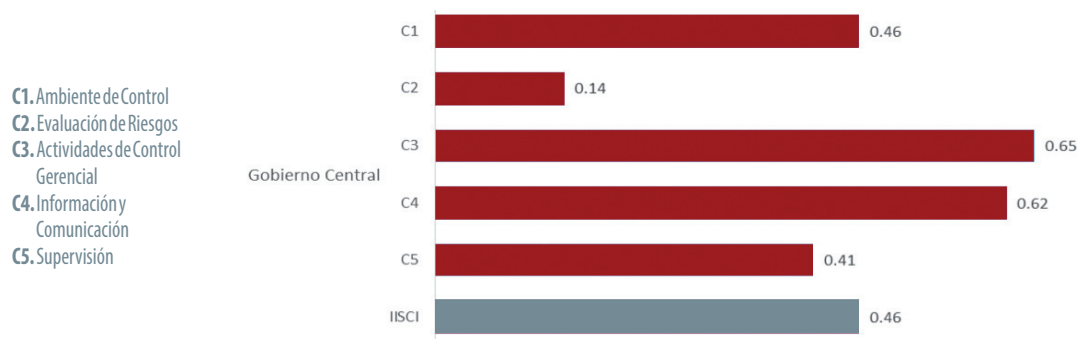
a. Central

Respecto al IISCI a nivel de Gobierno Central, se evidencia que el promedio es calificado como bajo mostrando un IISCI promedio del 0.46.

El componente con mayor grado de implementación es el de Actividades de Control Gerencial con un IISCI promedio de 0.65, mientras que el ubicado en el rango muy bajo es Evaluación de Riesgos, con un IISCI promedio de 0.14.

Gráfico 08:

IISCI por componentes nivel Central



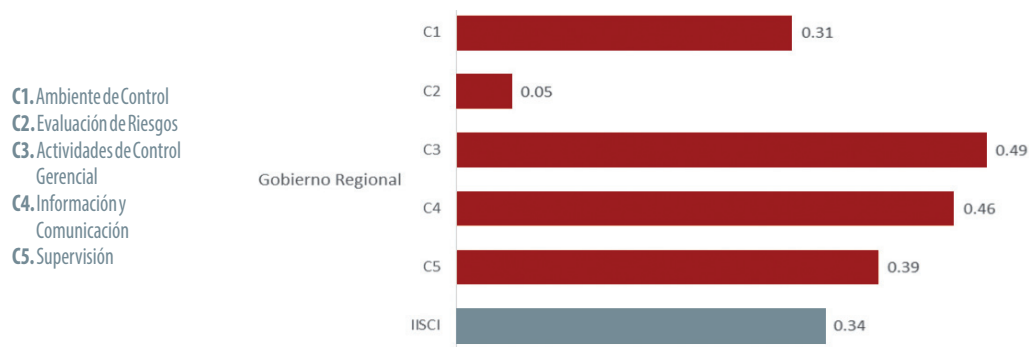
Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

b. Regional

Respecto al IISCI a nivel Regional, el promedio es de 0.34 ubicado en el rango “bajo”. La presentación por componentes de control interno se puede apreciar en el Gráfico 09.

Gráfico 09:

IISCI por componentes nivel Regional



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

El componente de Evaluación de Riesgos, es el más débil siendo en algunos casos inexistente; lo que incide en la calificación promedio del 0.05.

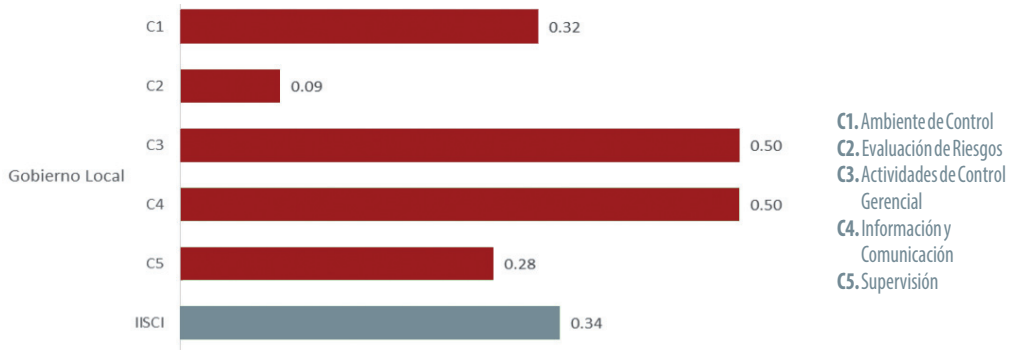
c. Nivel Local

Respecto al IISCI a nivel Local, el promedio está calificado como bajo dado que presen-

ta un promedio de 0.34. La presentación por componentes de control interno se puede apreciar en el Gráfico 10, a continuación.

Gráfico 10:

IISCI por Componentes nivel Local



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Como en los casos anteriores, el componente de Evaluación de Riesgos es el más débil y algunos casos nulo (0), es decir inexistente; lo que incide en la calificación promedio del 0.09.

4. IISCI por tipo de entidad

Se han clasificado en 14 tipos de entidades. Al respecto, de acuerdo a la promedio IISCI, las mejores ubicadas en el rango medio fueron las Empresas Nacionales (0.57), Organismos Autónomos (0.52) y las Empresas Municipales (0.52). El resto de tipos de entidades se ubican en el rango bajo; siendo el caso que ocho de ellas se ubican por debajo del promedio nacional de 0.38.

A nivel de componente, los correspondientes a las Actividades de Control Gerencial e Información y Comunicación son los más altos; siendo el componente de Evaluación de Riesgos el más débil.

Cuadro 03:

IISCI, por tipo de entidad

Tipo de Entidad	IISCI Promedio	Por componente de Control Interno				
		C1	C2	C3	C4	C5
Empresas Municipales	0.52	0.44	0.38	0.65	0.62	0.50
Empresas Nacionales	0.57	0.57	0.38	0.72	0.70	0.47
Gobiernos Regionales	0.30	0.31	0.00	0.48	0.45	0.23
Instituciones Públicas Descentralizadas	0.43	0.45	0.13	0.62	0.60	0.37
Juntas Liquidadoras	0.26	0.21	0.00	0.38	0.68	0.01
Ministerios	0.41	0.48	0.01	0.64	0.64	0.29

Tipo de Entidad	IISCI Promedio	Por componente de Control Interno				
		C1	C2	C3	C4	C5
Municipalidades Distritales	0.33	0.32	0.04	0.49	0.51	0.28
Municipalidades Provinciales	0.28	0.26	0.04	0.44	0.45	0.20
Organismos Autónomos	0.52	0.54	0.11	0.71	0.73	0.50
Órganos Desconcentrados	0.36	0.32	0.06	0.51	0.48	0.41
Poderes del Estado - Rectores	0.37	0.31	0.00	0.61	0.66	0.26
Proyectos de Inversión	0.43	0.46	0.03	0.65	0.57	0.46
Sociedades de Beneficencias Públicas	0.28	0.25	0.00	0.45	0.42	0.27
Universidades	0.35	0.34	0.04	0.57	0.50	0.31
Totales	0.38	0.36	0.09	0.55	0.53	0.35

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

5. IISCI a nivel de departamental

A nivel departamental, el departamento de Lima presenta un IISCI promedio de 0.43; seguido por los departamentos de Cusco y San Martín con un IISCI promedio de 0.41 cada uno, respectivamente.

A nivel de componente de control interno, en promedio, el de mayor grado de implementación es el de Actividades de Control Gerencial con 0.55, mientras que el más bajo es el de Evaluación de Riesgos con 0.09.

Cuadro 04:

IISCI, por Departamento

Departamento	IISCI	C1	C2	C3	C4	C5
Amazonas	0.39	0.32	0.08	0.64	0.65	0.28
Ancash	0.28	0.30	0.07	0.42	0.39	0.20
Apurímac	0.24	0.25	0.00	0.38	0.33	0.25
Arequipa	0.36	0.35	0.11	0.51	0.52	0.28
Ayacucho	0.35	0.29	0.09	0.50	0.47	0.41
Cajamarca	0.30	0.25	0.06	0.45	0.46	0.28
Cusco	0.41	0.36	0.10	0.57	0.55	0.49
Huancavelica	0.27	0.23	0.02	0.44	0.44	0.20
Huánuco	0.38	0.35	0.05	0.56	0.46	0.50
Ica	0.33	0.29	0.11	0.46	0.44	0.32
Junín	0.33	0.31	0.01	0.52	0.50	0.30
La Libertad	0.32	0.31	0.07	0.51	0.47	0.24
Lambayeque	0.39	0.37	0.06	0.57	0.56	0.39
Lima	0.43	0.43	0.12	0.61	0.59	0.39
Loreto	0.33	0.28	0.06	0.48	0.47	0.34
Madre De Dios	0.23	0.22	0.00	0.36	0.37	0.19
Moquegua	0.34	0.32	0.02	0.55	0.52	0.30

Departamento	IISCI	C1	C2	C3	C4	C5
P. C. Del Callao	0.39	0.42	0.05	0.59	0.58	0.31
Pasco	0.35	0.25	0.09	0.50	0.49	0.40
Piura	0.40	0.38	0.17	0.56	0.56	0.33
Puno	0.33	0.31	0.08	0.49	0.41	0.34
San Martín	0.41	0.33	0.13	0.57	0.55	0.46
Tacna	0.39	0.42	0.12	0.54	0.53	0.36
Tumbes	0.29	0.25	0.00	0.47	0.45	0.26
Ucayali	0.33	0.36	0.00	0.45	0.49	0.35
Total	0.38	0.36	0.09	0.55	0.53	0.35

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

Veintidós departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, presentan un promedio de IISCI que las ubica en el rango bajo, mientras que los Departamentos de Apurímac y Madre de Dios se encuentran en el rango de muy bajo, tal como se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico 11:

Nivel de implementación del SCI por departamento



Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

6. IISCI en entidades administradas por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

Las empresas del Estado que son administradas por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, con relación al Sistema de Control Interno, el Directorio mediante Acuerdo de FONAFE N° 001-2006/028-FONAFE del 08 de noviembre de 2006 aprobó el "Código Marco del Sistema de Control Interno para las Empresas del Estado".

Asimismo, dispuso que las empresas remitan a FONAFE una evaluación de sus respectivos Sistemas de Control Interno, tomando como referencia el citado Código. Es importante mencionar que esta normativa interna fue elaborada con base en la Ley N° 28716, Ley de Control Interno para las Entidades del Estado. Adicionalmente, mediante Oficio Circular SIED N° 006-2010/DE-FONAFE del 26 de marzo de 2010 el FONAFE informa a las entidades bajo su ámbito que, para efectos de la implementación del Sistema de Control Interno deben tener en cuenta la Guía de Implementación emitida por la Contraloría General de la República.

Cuadro 04:

IISCI, por Departamento

- C1. Ambiente de Control
- C2. Evaluación de Riesgos
- C3. Actividades de Control Gerencial
- C4. Información y Comunicación
- C5. Supervisión

Entidades	IISCI	Componentes de control interno				
		C1	C2	C3	C4	C5
No FONAFE	0.37	0.35	0.08	0.54	0.52	0.35
FONAFE	0.56	0.57	0.37	0.71	0.69	0.46
Promedio	0.38	0.36	0.09	0.55	0.53	0.35

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades.

De las entidades que respondieron el cuestionario, 31 de ellas pertenecen al ámbito de administración del FONAFE y los resultados precisan un indicador del IISCI promedio del orden de 0.56, calificado en el rango medio, el cual es mayor al indicador promedio del IISCI a nivel nacional del 0.38.

El Componente 2 de control interno, Evaluación de Riesgos, demuestra un rango de calificación promedio del 0.37, que es superior a las otras entidades, mejorando el promedio general del IISCI.

Cabe precisar que las entidades del ámbito de FONAFE han desarrollado protocolos para la implementación del Control Interno. Asimismo, la mayoría de ellas cuenta con un Directorio, quienes han incluido la evaluación del control interno como acuerdo de directorio.

VIII. Conclusiones

1. El índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI), es una herramienta de medición del grado de madurez del control interno en las entidades del Estado, por componente de control interno. Los resultados del IISCI, corresponden a lo informado por 638 entidades públicas a nivel nacional que cuentan con jefes de OCI.

2. Los resultados del IISCI varían entre 0.00 y 1.00, y se clasificaron en cuatro rangos de calificación, los cuales son: Muy bajo de 0.00 a 0.24, Bajo de 0.25 a 0.49, Medio de 0.50 a 0.74 y Alto de 0.75 a 1.00.

3. El IISCI promedio general es de 0.38, ubicado en el rango bajo. A nivel de cada componente de control interno, el ranking del IISCI muestra que los componentes con mayor avance son los de Actividades de Control Gerencial (0.55) y Comunicación e Información (0.53), ubicados en el rango medio. Los componentes de Ambiente de Control (0.36) y Monitoreo (0.35) se ubican en el rango bajo. El componente que presenta la implementación más débil y deficiente, ubicado en el rango muy bajo, es el de Evaluación de Riesgos, demostrando que la mayoría de entidades no tienen identificados sus riesgos, ni ha implantado controles para mitigarlos.

4. Por nivel de gobierno, el nivel Central, tiene un promedio de 0.46; el Regional y el Local tienen un promedio de 0.34, cada uno, ubicándolos por debajo del promedio nacional.

5. Respecto a la clasificación por tipo de entidad, el IISCI muestra que las mejores ubicadas en el rango medio fueron las Empresas Nacionales (0.57), Organismos Autónomos (0.52) y las Empresas Municipales (0.52). El resto de tipos de entidades se ubican en el rango bajo; siendo el caso que ocho de ellas se ubican por debajo del promedio nacional de 0.38.

6. A nivel departamental, los que presentan el mayor IISCI son Lima 0.43; seguido por los departamentos de Cusco y San Martín con un promedio de 0.41 cada uno. Veintidós departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, presentan un promedio de IISCI que las ubica en el rango bajo, mientras que los Departamentos de Apurímac y Madre de Dios se encuentran en el rango de muy bajo.

7. En el caso de las 31 entidades del FONAFE, que tienen una filosofía de empresa privada, el 13% (04 entidades) se ubican en el rango alto, el 58% (18 entidades) en el rango medio, mientras que el 29% (09 entidades) se encuentran en los rangos bajo y muy bajo.

8. Los resultados del IISCI, demuestran en general una débil y baja implementación del Sistema de Control Interno, a todo nivel de gobierno; no habiendo aun, la mayoría de entidades, tomado conciencia e interiorizado la importancia del control interno como parte de la gestión, a fin de hacer una entidad más confiable, transparente, regulada, con menos riesgo de corrupción y cuyo servicio brinde una mayor satisfacción al ciudadano.



Anexo

ANEXO 01

Cantidad de preguntas por Componente y Sub Componente

Componentes	N° de Preguntas	Sub Componentes	N° de Preguntas
C1: Ambiente de control interno	100	SC1: Conformación del Comité de Control Interno	8
		SC2: Informe de diagnóstico del SCI	4
		SC3: Plan de trabajo de implementación del SCI	7
		SC4: Fase de evaluación de la implementación del SCI por la entidad	2
		SC5: Filosofía de la dirección	5
		SC6: Integridad y valores éticos	8
		SC7: Administración estratégica	13
		SC8: Estructura organizacional	31
		SC9: Administración de los recursos humanos	12
		SC10: Órgano de Control institucional	10
C2: Evaluación de riesgos	15	SC1: Planeamiento de la administración de riesgos	5
		SC2: Identificación de riesgos	8
		SC3: Valoración de riesgos	2
C3: Actividades de control gerencial	64	SC1: Control sobre acceso a los recursos o archivos	9
		SC2: Verificación y conciliación	5
		SC3: Revisión de procesos, actividades y tareas	13
		SC4: Controles para las tecnologías de la información y comunicar	12
		SC5: Segregación de funciones	6
		SC6: Evaluación de costo beneficio	5
		SC7: Evaluación de desempeño	5
		SC8: Rendición de cuentas	9
C4: Información y comunicación	28	SC1: Funciones y características de la información	4
		SC2: Información y responsabilidad	1
		SC3: Calidad y suficiencia de la información	3
		SC4: Sistemas de información	2
		SC5: Flexibilidad al cambio	4
		SC6: Archivo institucional	4
		SC7: Comunicación interna	6
		SC8: Comunicación externa	3
		SC9: Canales de comunicación	1
C5: Supervisión	16	SC1: Prevención	3
		SC3: Monitoreo	13
Total	223		223

Nota: No se incluyó a los Sub Componentes 2 del Componente 5 (Supervisión) por no tener Preguntas de alta relevancia para el IISCI. No obstante sí se incluyeron preguntas de contexto.

ANEXO 02

IISCI por nivel de Gobierno y por Sub Componente

	Nivel Central (n=198)	Nivel Local (n=236)	Nivel Regional (n=175)	GENERAL (n=638)
IISCI	0.46	0.34	0.34	0.38
C1: Ambiente de Control	0.46	0.32	0.31	0.36
SC1: Conformación del Comité de Control Interno	0.66	0.43	0.38	0.49
SC2: Informe de diagnóstico del SCI	0.25	0.15	0.10	0.16
SC3: Plan de trabajo de implementación del SCI	0.28	0.13	0.10	0.17
SC4: Fase de evaluación de la implementación del SCI por la entidad	0.21	0.08	0.03	0.11
SC5: Filosofía de la dirección	0.55	0.31	0.31	0.39
SC6: Integridad y valores éticos	0.31	0.20	0.20	0.23
SC7: Administración estratégica	0.68	0.45	0.53	0.55
SC8: Estructura organizacional	0.54	0.51	0.50	0.51
SC9: Administración de los recursos humanos	0.57	0.42	0.46	0.48
SC10: Órgano de Control institucional	0.60	0.49	0.46	0.52
C2: Evaluación de Riesgos	0.14	0.09	0.05	0.09
SC1: Planeamiento de la administración de riesgos	0.14	0.08	0.06	0.09
SC2: Identificación de riesgos	0.13	0.08	0.05	0.08
SC3: Valoración de riesgos	0.16	0.10	0.04	0.10
C3: Actividades de Control Gerencial	0.65	0.50	0.49	0.55
SC1: Control sobre acceso a los recursos o archivos	0.74	0.69	0.66	0.70
SC2: Verificación y conciliación	0.33	0.26	0.27	0.29
SC3: Revisión de procesos, actividades y tareas	0.38	0.19	0.21	0.26
SC4: Controles para las tecnologías de la información y comunicar	0.64	0.52	0.41	0.53
SC5: Segregación de funciones	0.90	0.67	0.71	0.75
SC6: Evaluación de costo beneficio	0.94	0.78	0.83	0.85
SC7: Evaluación de desempeño	0.46	0.32	0.37	0.38
SC8: Rendición de cuentas	0.81	0.55	0.49	0.62
C4: Información y Comunicaciones	0.62	0.50	0.46	0.53
SC1: Funciones y características de la información	0.77	0.60	0.58	0.65
SC2: Información y responsabilidad	0.61	0.42	0.26	0.44
SC3: Calidad y suficiencia de la información	0.62	0.50	0.45	0.52
SC4: Sistemas de información	0.47	0.46	0.47	0.46
SC5: Flexibilidad al cambio	0.42	0.35	0.30	0.36
SC6: Archivo institucional	0.62	0.50	0.41	0.52
SC7: Comunicación interna	0.75	0.64	0.61	0.66
SC8: Comunicación externa	0.66	0.51	0.48	0.54
SC9: Canales de comunicación	0.66	0.57	0.54	0.59
C5: Supervisión	0.41	0.28	0.39	0.35
SC1: Prevención	0.38	0.23	0.40	0.32
SC3: Monitoreo	0.45	0.33	0.37	0.38

Fuente: Formulario de cuestionario a las Entidades. Elaboración propia.

Nota: El sub Componente 2 del Componente 5 no tiene valor en el IISCI puesto que solo tenía variables de contexto.

MEDICIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ESTADO [2013]

Con el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Contraloría General de la República

Jr. Camillo Carrillo N° 114, Jesús María
Teléfono: (51 1) 330 3000 - Fax: (51 1) 433 4933
Email: contraloria@contraloria.gob.pe
www.contraloria.gob.pe

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 4211333 - Fax: (51 1) 4214540
www.gobernabilidad.org.pe

Responsable de la contribución

Contraloría General de la República

Gerencia Central de Calidad de la Contraloría General de la República

GIZ

Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:

Wilson Hernández, consultor GIZ
Departamento de Control Interno de la Contraloría General de la República

Revisión de contenidos:

Gerencia de Calidad y Control Interno de la Contraloría General de la República
Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por GIZ

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

Diseño gráfico:

Joel Vilcapoma, consultor GIZ

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Tiraje:

1000 ejemplares
Primera Edición
Lima- Perú, Agosto 2014

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
N° 2014-12675

2014, Contraloría General de la República
2014, Cooperación Alemana al Desarrollo - Agencia de la GIZ en el Perú

