

Contraloría General de la República

Guía I
Ambiente de control

Pauta n.° I-001
Diagnóstico del componente
Ambiente de control

Pauta n.° I-002
Preparación o ajuste del código de ética pública
a la medida de cada institución

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	MARCO LEGAL DEL AMBIENTE DE CONTROL	5
III.	DESARROLLO DE LOS ELEMENTOS DEL AMBIENTE DE CONTROL.....	12
A.	INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA	12
B.	COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES Y EL PERSONAL CON EL CONTROL INTERNO	13
1.	FAMILIARIZACIÓN	14
2.	RELACIÓN PERSONAL O PAPEL DE LA PERSONA CON EL CONTROL INTERNO	14
3.	CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL	14
4.	AUTOEVALUACIONES.....	15
5.	CERTIFICACIONES DEL CONTROL INTERNO	15
C.	AMBIENTE DE CONFIANZA	15
D.	COMPETENCIA DEL TALENTO HUMANO	17
1.	PLANIFICAR LAS COMPETENCIAS DEL PERSONAL	17
2.	BÚSQUEDA Y SELECCIÓN DEL PERSONAL	18
E.	LA FILOSOFÍA Y ESTILO DE ADMINISTRACIÓN	19
1.	COMPETENCIA GERENCIAL	20
2.	APOYO EXPLÍCITO AL FOMENTO DE LA CULTURA DE CONTROL COMO POLÍTICA DE LA AUTORIDAD	20
3.	PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA DIRECCIÓN Y SUPERVISIÓN	20
4.	INTERÉS Y REQUERIMIENTO POR LA MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	21
5.	TOLERANCIA CERO DE LAS IRREGULARIDADES.....	21
6.	ACTITUD CONSTRUCTIVA Y PEDAGÓGICA.....	21
F.	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	22
G.	ACCIONES COORDINADAS Y COHERENTES.....	23
H.	ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD	24
I.	DELEGACIÓN DE AUTORIDAD	24
J.	ADHESIÓN A LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y ESPECÍFICAS APLICABLES	25
K.	DOCUMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCESOS	25
1.	NORMAS, POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS SENCILLOS Y DE FÁCIL COMPRESIÓN	26
2.	DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN BASADOS EN TECNOLOGÍA BAJO ESTÁNDARES DE DOCUMENTACIÓN INTERNACIONALES Y LOCALES	27
3.	SISTEMA DE ARCHIVO FUNCIONAL, SEGURO Y BAJO PROTOCOLOS DE ACCESO	28
4.	CONFIRMACIÓN PERIÓDICA DEL PERSONAL SOBRE CONOCIMIENTO Y COMPRESIÓN	29
L.	POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	29
1.	PLANIFICACIÓN, BÚSQUEDA, SELECCIÓN E INDUCCIÓN	30
2.	CAPACITACIÓN CONTINUA Y SISTEMÁTICA	30
3.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y PROMOCIÓN	31
4.	DESARROLLO DE CARRERA	33
5.	BIENESTAR Y CRECIMIENTO PERSONAL	33

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACFE	Asociación de Examinadores Certificados del Fraude
CEP	Comité de Ética Pública
CEI	Código de ética pública
CGR	Contraloría General de la República
COBIT	Objetivos de Control para la Información y las Tecnologías
DDN	Dirección de Desarrollo Normativo
ED	Evaluación del desempeño
IIA	Instituto de Auditores Internos
INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría Gubernamental
IPC	Índice de percepción de la corrupción
ISACA	Asociación de Control y Auditoría de Sistemas de Información
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MAE	Máxima autoridad ejecutiva
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
N/A	No aplica
NOBACI	Normas básicas de control interno
NPP	Normas, políticas y procedimientos
ODE	Oficial de ética
POA	Planes operativos anuales
Ref. a P/T	Referencia a papeles de trabajo
SCI	Sistemas de control interno
SIT	Sistemas de información basados en tecnología
TI	Transparencia Internacional
UAI	Unidad de Auditoría Interna

AMBIENTE DE CONTROL

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 De conformidad con lo previsto en el artículo 7 sobre *Atribuciones y deberes institucionales* de la **Ley 10- 07**, las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley, así como los servidores públicos en todos los niveles, tienen entre otras las siguientes atribuciones y deberes para asegurar la efectividad del control interno:
 - a. Establecer y mantener el control interno en los términos previstos en la ley.
 - b. Elaborar, en el marco de la ley y de la normativa básica de control interno que emita la Contraloría General de la República (CGR), las normas secundarias, sistemas y procedimientos para el establecimiento, operación y mantenimiento de su propio proceso de control interno, de acuerdo con la naturaleza de sus operaciones y objetivos.
- 1.2 La CGR está interesada en apoyar a las instituciones públicas en el proceso de ajuste de sus SCI (sistemas de control interno) a lo previsto en el marco legal de control interno. A tales efectos, en cumplimiento de sus atribuciones establecidas en los artículos 5 de la Ley 10-07 y 13 de su reglamento, con el objeto de apoyar los diagnósticos de necesidades y las soluciones de ajuste, la CGR emite la presente guía especializada sobre la NOBACI I «**ambiente de control**», definido en el artículo 24 de la citada ley.
- 1.3 Las guías no obligan a las instituciones públicas. Su objetivo es orientarlas para que el proceso de ajuste sea efectivo, de conformidad con lo requerido en la Ley 10–07 y su reglamento. Cada entidad tiene sus particularidades y la forma como logre establecer los elementos del ambiente de control tiene íntima relación con estas.
- 1.4 Este documento se ocupa de desarrollar aspectos considerados básicos sobre cada uno de los elementos que contribuyen al ambiente de control enumerados en el artículo 47 del reglamento de la Ley 10–07. En los casos en que se considere necesario por la complejidad o novedad de algún elemento, la guía se acompaña de pautas que en forma focalizada también contribuyen a una mejor interpretación e implantación del elemento que se detalla.

II. MARCO LEGAL DEL AMBIENTE DE CONTROL

- 2.1 Las NOBACI (Normas básicas de control interno) fueron actualizadas mediante la Resolución 001/11. Dichas normas en el artículo 24 de la Ley 10-07 y en el 47 de su reglamento se denominaban «componentes».
- 2.2 La NOBACI I - Ambiente de Control requiere que:

La máxima autoridad y sus directores deben establecer y mantener un ambiente mediante el cual se diseñe, ejecute y de seguimiento al sistema de control interno para su mejoramiento continuo. Su ejemplo será un factor determinante para que todo el personal contribuya a los objetivos institucionales.

Los elementos principales en que descansa la norma son:

- a. Integridad y ética pública.
- b. Compromiso del personal con el control interno
- c. Ambiente de confianza.
- d. Competencia del talento humano.
- e. La filosofía y estilo de administración.
- f. Estructura organizacional.
- g. Acciones coordinadas y coherentes.
- h. Asignación de responsabilidad.
- i. Delegación de autoridad.
- j. Adhesión a las políticas institucionales y específicas aplicables.
- k. Documentación de los sistemas y procesos.
- l. Políticas y prácticas de gestión de recursos humanos.

«El ambiente de control es la base para el SCI en su conjunto. Da la disciplina y la estructura además de un clima que influye en la calidad del control interno en todos los niveles. Tiene una influencia general en la manera en la que se establecen las estrategias y objetivos y en la manera en que las actividades de control son diseñadas».

Guía para las normas de control interno de la Organización internacional de Instituciones Superiores de Auditoría Gubernamental (INTOSAI)

- 2.3 De acuerdo con lo anterior, es necesario que cada entidad efectúe una cuidadosa revisión para establecer cuál es el estado de los elementos enumerados. A tales efectos, la CGR emitió la Guía para el diagnóstico del SCI, la cual permite valorar el grado de desarrollo y las necesidades de ajuste de cada norma del SCI. En la Pauta I-001, se incluye la matriz para diagnosticar el estado de la NOBACI I «ambiente de control». El resultado del diagnóstico integral de las normas mediante la guía mencionada, de la cual forma parte la Pauta I-001, permitirá preparar un plan de acción que debidamente concertado con la MAE (máxima autoridad ejecutiva) de cada entidad, apoyará el debido cumplimiento de lo previsto en el marco legal vigente para el control interno y, por consiguiente, mejorará la calidad y seguridad de la gestión.
- 2.4 El ambiente de control se crea y sostiene siempre que quienes ostenten autoridad y potestad para planificar, dirigir y supervisar la gestión pública, entiendan la naturaleza, objetivos y beneficios del control interno y se comprometan y demuestren el apoyo a la ejecución, funcionamiento y monitoreo del SCI. La habilidad de estructurar, integrar y mantener activos estos elementos, es la clave para generar un ambiente de control que sostenga las demás normas del SCI.

GRÁFICO N° 1
MODELO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO



- 2.5 En el gráfico n° 1 se muestra el modelo del SCI basado en las cinco NOBACI. Se debe entender como un sistema que opera en un engranaje según el cual los principios son el combustible impulsor. Cada norma va activando a la otra. El ambiente de control es la norma que empieza o da inicio al SCI. Las normas se van relacionando y son mutuamente dependientes. Si el ambiente de control no es propicio, cualquier esfuerzo por establecer y gestionar riesgos es un contrasentido, no tiene efectividad alguna.

- 2.6 Igualmente, las actividades de control son orientadas por la evaluación y gestión de riesgos; del funcionamiento de esta norma se derivan en gran parte las diferentes actividades de control o sus ajustes. Seguidamente, la norma información y comunicación sirve de apoyo para que todas las operaciones de una entidad procesadas según las actividades de control, se revelen y comuniquen apropiadamente. Este es un aspecto clave en el respaldo del SCI a la rendición de cuentas. Finalmente, la norma monitoreo, tiene la función fundamental de asegurar que las demás funcionen como fue planificado para mantener la sostenibilidad del sistema.
- 2.7 En el gráfico se puede observar cómo esa dinámica, que es transversal a todas las operaciones de una entidad, contribuye a lograr los objetivos del SCI de optimizar la eficacia en la gestión de los recursos, proteger los bienes y derechos de la entidad o de terceros en su poder, asegurar el cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones, proveer información confiable sobre la evolución de la entidad y rendir cuenta apropiada de su gestión. Sin la existencia y sostenibilidad de esta estructura del SCI, no puede decirse que una entidad está adecuadamente controlada en términos de la ley y los estándares internacionales sobre control interno.
- 2.8 Para construir el ambiente de control, la Ley 10-07 ha previsto el concurso de un conjunto de elementos considerados pilares en las mejores prácticas gerenciales de la actualidad. Estos elementos se esquematizan en la tabla n° 1. Básicamente, se representa la NOBACI I «ambiente de control» como un sistema con requerimientos previstos en la ley y el reglamento, seguido de los medios que recomienda la guía para cumplir tales requerimientos y luego, en forma sistémica, se ilustran los resultados o beneficios que se obtienen cuando una entidad desarrolla dichos elementos. Por otra parte, los elementos esquematizados en la tabla, se explican con mayor detalle en el capítulo III de la guía

TABLA N° 1
REQUERIMIENTOS, MEDIOS Y RESULTADOS DEL AMBIENTE DE CONTROL

REQUERIMIENTO	MEDIO FACILITADOR	RESULTADO
A. INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA	Código de ética institucional (CEI) ¹ , como herramienta activa del buen gobierno.	Operaciones transparentes basadas en el debido cuidado del bienestar de la comunidad.
B. COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES Y EL PERSONAL CON EL CONTROL INTERNO	Políticas y programas de inducción, capacitación, actualización, autoevaluación y certificación.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las autoridades y el personal conocen y entienden el SCI y sus beneficios, practican y vigilan su buen desempeño. ▪ Se fomenta el respaldo desde la convicción.
C. AMBIENTE DE CONFIANZA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buen ejemplo de las autoridades. ▪ Claridad en las funciones. ▪ Líneas de comunicación abiertas. ▪ Aclaraciones oportunas. ▪ Mantenimiento de equidad en decisiones sobre el personal. ▪ Evaluación del desempeño en dos sentidos: (i) autoridad - empleado y (ii) empleado - autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control interno autovigilado, se previenen o conocen a tiempo los errores o intentos de violar el SCI. ▪ Aumenta el sentido de pertenencia y el interés por cuidar los recursos. ▪ Mejoramiento continuo del SCI con los aportes del personal.
D. COMPETENCIA DEL TALENTO HUMANO	<p>Políticas estructuradas de personal que incluyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación del personal y sus perfiles. ▪ Búsqueda y selección basada en méritos. 	Aumenta la efectividad del control interno, disminuyen las tasas de error, aumenta la probabilidad de eficiencia y de economía en la gestión de los recursos.

¹ Ver Pauta I-001 de la CGR «Preparación o ajuste del Código de ética a la medida de cada Institución»

REQUERIMIENTO	MEDIO FACILITADOR	RESULTADO
<p>E. LA FILOSOFÍA Y ESTILO DE ADMINISTRACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competencia gerencial. ▪ Apoyo explícito al fomento de la cultura de control como política de la autoridad. ▪ Participación activa en la dirección y supervisión. ▪ Interés y requerimiento por la medición de la efectividad del control y la rendición de cuentas. ▪ Tolerancia cero con las irregularidades. ▪ Actitud constructiva y pedagógica. ▪ Respeto del SCI y apoyo y seguimiento a las acciones de mejoramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El SCI es efectivo por el ejemplo y liderazgo proveniente de la autoridad. ▪ Disminuyen errores e inconsistencias. ▪ Aumenta el cuidado por la calidad. ▪ Mejora la probabilidad de obtener resultados planificados. ▪ El SCI es sostenible en el tiempo, se desarrolla capacidad institucional.
<p>F. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</p>	<p>Sistemas de planificación y organización en funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organigrama basado en necesidades provenientes del plan estratégico, de requerimientos del marco legal y en función del servicio a los ciudadanos. Las personas se ubican y entienden sus responsabilidades y atribuciones. ▪ Suministro de recursos apropiados para el funcionamiento de la estructura organizacional. ▪ Claridad en funciones, dependencia y líneas de comunicación. ▪ Instancias de coordinación y resolución de conflictos. ▪ Mantenimiento de la estructura organizacional actualizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicación fluida e integrada. ▪ Se previenen conflictos de autoridad o de funciones. ▪ Sinergia y cooperación para el logro de resultados. ▪ Mejora la eficiencia en la utilización del recurso humano.

REQUERIMIENTO	MEDIO FACILITADOR	RESULTADO
G. ACCIONES COORDINADAS Y COHERENTES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes estratégicos basados en la viabilidad, articulados con programas operativos y rendición de cuentas sobre el desempeño de los planes y programas. ▪ Participación de los recursos humanos en el proceso de planificación y programación. ▪ Mediciones oportunas del avance en las acciones y lecciones aprendidas. ▪ Disposición de ajustar acciones basadas en las lecciones aprendidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los resultados se alcanzan y se mide su calidad. ▪ Se previene o facilita la resolución de conflictos. ▪ Los objetivos, normas y procedimientos pueden ser mejorados aprovechando la gestión del conocimiento. ▪ Los riesgos disminuyen o hay una respuesta pertinente de prevención.
H. ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sistema de organización asigna responsabilidad en proporción a las capacidades. ▪ Medición del desempeño por la responsabilidad y acciones subsecuentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las personas conocen y entienden el grado de compromiso que asumen. ▪ Las responsabilidades se cumplen. ▪ Se mide el desempeño por la responsabilidad. ▪ Mejora la probabilidad de alcanzar los resultados.
I. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sistema de organización asigna atribuciones de autoridad en proporción a las capacidades y experiencia. ▪ Rendición periódica de cuentas por las atribuciones de autoridad conferidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La autoridad se ejerce. ▪ Aumenta equidad en las decisiones. ▪ Aumenta el aporte de calidad de los equipos humanos. ▪ Disminuye la resistencia al cambio. ▪ Aumenta el sentido de pertenencia y compromiso. ▪ Se estimula el liderazgo y la promoción.

REQUERIMIENTO	MEDIO FACILITADOR	RESULTADO
J. ADHESIÓN A LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y ESPECÍFICAS APLICABLES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad de NPP (normas, políticas y procedimientos). ▪ Inducción oportuna a los NPP. ▪ Confirmación de entendimiento y formas de aclaración para prevenir errores o juicios equivocados. ▪ Supervisión oportuna. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta la eficiencia en los procesos. ▪ Disminuyen los errores e inconsistencias. ▪ Aumentan las oportunidades de mejoramiento. ▪ Fácil y menor costo de mantenimiento de los sistemas de información.
K. DOCUMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NPP sencillos y de fácil comprensión. ▪ Diseño e implementación de sistemas de información basados en la tecnología bajo estándares internacionales y locales de documentación. ▪ Sistema de archivo funcional, seguro y bajo protocolos de acceso. ▪ Confirmación periódica del personal sobre conocimiento y entendimiento. 	
L. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	<p>NPP para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación, búsqueda, selección e inducción. ▪ Capacitación continua y sistemática. ▪ Evaluación del desempeño y promoción. ▪ Desarrollo de carrera. ▪ Bienestar y crecimiento personal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta el sentido de pertenencia y compromiso. ▪ Mejora la disposición para cumplir y vigilar la calidad y el debido cuidado en la responsabilidad y gestión de cada persona y de los equipos de trabajo.

III. DESARROLLO DE LOS ELEMENTOS DEL AMBIENTE DE CONTROL

A. INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA

- 3.1 El objetivo de la guía respecto a este elemento es ofrecer lineamientos que ayuden a las entidades a mejorar el ambiente de control partiendo de prácticas que estimulen el comportamiento ético de sus directores y empleados.
- 3.2 La integridad personal y profesional y los valores éticos de los servidores públicos constituyen un principio fundamental del control interno. Las demás NOBACI podrían no lograr su cometido si quienes planifican, dirigen, supervisan y ejecutan operaciones con los recursos públicos toman caminos divorciados del interés de la comunidad y actúan buscando un beneficio personal indebido o con la intención de perjudicar los recursos y el patrimonio del Estado.
- 3.3 En esta guía se reconoce que existe en todo ciudadano una disposición natural a cuidar la integridad y la ética de su comportamiento frente al interés público. Sin embargo, este mismo ciudadano tiene la desafortunada percepción de una presunta conducta incorrecta de quienes trabajan en el servicio público. Como respuesta a la necesidad de tener claras las reglas de juego sobre la conducta esperada, al menos para los asuntos más importantes de la gestión pública, en las mejores prácticas internacionales de gestión se subraya el beneficio de utilizar códigos de ética para fijar, divulgar y poner en práctica políticas sobre el comportamiento debido. Es decir, para contribuir a crear y sostener una cultura corporativa basada en principios y valores.
- 3.4 Pero debe estar claro que un CEI no es, en sí mismo, la forma de asegurar que los ciudadanos creen que los servidores públicos se manejan con el debido cuidado para proteger los intereses colectivos. Muchas entidades pueden haber editado un CEI y, sin embargo, no haber superado el flagelo de fraudes como corrupción, malversación, etc. Las lecciones aprendidas de otros países de la región indican que si los CEI no se divulgan, se explican, se les da seguimiento y se actualizan periódicamente, tienden a convertirse en documentos inertes o pasivos que solamente se muestran cuando conviene.

- 3.5 Tomando en consideración que la mayor parte del sector público no dispone de un CEI a la medida de sus operaciones y aunque existen aspectos de la conducta normados en la legislación dominicana, la CGR recomienda a todas las entidades bajo su ámbito de gestión, que en atención al marco legal vigente adelanten diagnósticos y diseñen, desarrollen o ajusten sus CEI a la Pauta I-002 de la CGR, denominada *Pauta para la preparación o ajuste del código de ética a la medida de cada institución*, la cual forma parte integral de esta guía.
- 3.6 En dicha pauta se proporcionan elementos más detallados de lo que debe ser el proceso de preparación, inducción y seguimiento del CEI como herramienta viva para contribuir al florecimiento y sostenibilidad de una cultura de control basada en principios y valores demostrables con el ejemplo de las autoridades de cada entidad y las mediciones periódicas de la CGR y la Cámara de Cuentas.
- 3.7 La CGR, mediante su Dirección de Desarrollo Normativo y la Escuela Nacional de Control, imparte inducción para explicar más ampliamente el significado de las guías y pautas. De igual manera, en su carácter asesor, la DDN está disponible para aclarar inquietudes específicas u ofrecer orientación sobre necesidades concretas de cada entidad en relación con la preparación del CEI.

B. COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES Y EL PERSONAL CON EL CONTROL INTERNO

- 3.8 Un pensador dijo hace mucho tiempo: *«No se puede amar lo que no se conoce»*. Parte de las debilidades de los controles internos de las instituciones públicas radican en que se tiene una visión muy pobre o ninguna sobre lo que significa el control interno y, por consiguiente, no existe compromiso alguno del personal con el mismo.
- 3.9 El personal de toda entidad es el gestor del control interno. Máquinas, manuales, tecnología, etc., sin la acción de seres humanos no producen cambio positivo alguno. El control interno es un comportamiento de la gente alrededor de unos valores y unas reglas que generalmente han demostrado ser útiles para los objetivos sociales de toda entidad y organismo públicos.
- 3.10 Para lograr el compromiso de los empleados con el control interno se sugieren las siguientes medidas:

1. FAMILIARIZACIÓN

- 3.11 Para que las personas que trabajan en una entidad se comprometan con el control interno, es necesario que como política de recursos humanos todas reciban, como parte de su inducción, una información básica sobre el significado del control interno en la organización y la importancia que la alta gerencia otorga al conocimiento y compromiso con él de cada servidor. La Ley 10-07 y su reglamento, así como las NOBACI, son medios útiles para dicha inducción, sin perjuicio de los documentos específicos de que disponga la entidad sobre las políticas y procedimientos de control interno. Esta familiarización permite que el empleado reconozca que la gestión pública dispone de un marco legal de obligatorio cumplimiento, que no persigue a las personas sino que las apoya en la observancia de sus responsabilidades.

2. RELACIÓN PERSONAL O PAPEL DE LA PERSONA CON EL CONTROL INTERNO

- 3.12 Con base en las responsabilidades asignadas a cada persona, deben identificarse los puntos de contacto de sus funciones con el control interno. Son puntos de contacto, por ejemplo, conocer, entender y cumplir el CEI; conocer y entender las actividades de control referidas a sus funciones y las de unidades, procesos o personas que suministran o reciben información de su función; conocer y entender las medidas de seguridad relacionadas con los SIT que estén dentro de su ámbito o protocolo de actuación; conocer y entender los canales de comunicación y las medidas de control de calidad de los procesos e informes a su cargo, etc.

3. CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL

- 3.13 Directamente o mediante la Escuela Nacional de Control, las personas vinculadas a una entidad e incluso en ocasiones proveedores y otros relacionados, deben recibir inducción o capacitación y actualización formal sobre el control interno. A tales efectos, las entidades deberían incluir en los planes de capacitación que los nuevos empleados en labores de responsabilidad administrativa o de soporte y en las áreas substantivas, sin excepción, dediquen un mínimo de dieciséis (16) horas al año para obtener información actualizada y, cuando sea necesario, capacitación específica sobre el control interno, en general, y sobre su papel en el control interno, en particular.

4. AUTOEVALUACIONES

- 3.14 Periódicamente, las entidades deben llevar a cabo talleres para evaluar los controles internos. Se trata de sesiones de trabajo focalizadas en el control interno en las cuales los empleados:
- a. Demuestran que conocen y entienden sus responsabilidades con el control.
 - b. Tienen oportunidad de aclarar dudas u obtener orientación para circunstancias inusuales dentro de los procesos de operación o en todos los casos relacionados con su papel en los controles internos.
 - c. Tienen oportunidad de proponer mejoramientos o ajustes de los controles por condiciones prácticas que pueden desbordar la normatividad vigente u otras circunstancias demostrables. Esto es clave para el mejoramiento continuo.

5. CERTIFICACIONES DEL CONTROL INTERNO

- 3.15 Separadamente o en coordinación con los procedimientos de autoevaluación, es posible que por requerimiento legal o de la MAE, los empleados deban preparar informes periódicos en los que identifican los controles internos con los cuales se relacionan directamente y califican su grado de comprensión y cumplimiento. Esto suele conocerse como medios para certificación de los controles internos. En este sentido, cuando los empleados reportan periódicamente sobre los controles internos, aumenta el grado de familiarización y compromiso con el control interno.

C. AMBIENTE DE CONFIANZA

- 3.16 Cuando una persona es contratada en el servicio público, la confianza, entendida como la expectativa o seguridad de que actúe como se desea, es un eslabón que ata las relaciones entre la dirección y sus colaboradores. El valor de la confianza representa un compromiso de honor. Es decir, cuando alguien otorga confianza se eleva la exigencia de comportamiento para estar a la altura de esa confianza y no defraudar a quien la otorga.

- 3.17 Es evidente que un SCI no puede cubrir todas las situaciones y decisiones que derivan del comportamiento humano. De ahí que la confianza represente la seguridad razonable de que aún cuando no exista un mecanismo de control específico, las personas contratadas en el servicio público propenden a mantenerse leales a los principios de servicio al bien común y a evitar situaciones que puedan dividir su lealtad y hacerlas cambiar de conducta violando la confianza otorgada.
- 3.18 Para apoyar la confianza se sugiere que las organizaciones adopten políticas como las siguientes:
- a. Planificar el recurso humano y establecer procesos técnicos y psicotécnicos de selección del personal.
 - b. Expresar con claridad a los empleados lo que se espera de su desempeño profesional y personal.
 - c. Aclarar a tiempo las incertidumbres que planteen las personas sobre el que debe ser su comportamiento (ver pautas para el CEI).
 - d. Dar ejemplo de confianza, no cambiando las reglas de juego sobre el trato, condiciones, plazos, etc., que se hayan pactado con los empleados, sin que medie una explicación satisfactoria con la debida oportunidad. Las sorpresas, aunque positivas, generan desconfianza.
 - e. Evaluar el desempeño y comunicar a los empleados si hay aspectos de su comportamiento que exponen la confianza otorgada, de tal forma que se pueda corregirlos a tiempo. Asimismo, permitir que el empleado exprese sus puntos de vista sobre cómo se sintió supervisado y si recibió los apoyos concertados.
 - f. Mantener la objetividad o equidad en el trato con los empleados. Evitar situaciones que puedan ser interpretadas como sesgo en las políticas, de promoción, mejoramiento salarial y otros aspectos del desarrollo de personal, por razones diferentes al mérito.
 - g. No aislar a nadie o demeritar su condición (ver pautas del CEI). Todas las personas de una organización son importantes y, por consiguiente, deben ser escuchadas y recibir respuesta, aún cuando se esté en desacuerdo con ellas.
 - h. Mantener líneas de comunicación abiertas de tal forma que desde la autoridad como desde sus colaboradores fluya la información y se aclaren malentendidos.

D. COMPETENCIA DEL TALENTO HUMANO

- 3.19 Para que el control interno logre sus objetivos, se necesita que las personas que prestan sus servicios a una entidad sean competentes; es decir, que reúnan los requisitos de idoneidad profesional y personal tanto al momento de la contratación como en el de la promoción.
- 3.20 La competencia es generalmente entendida como la interacción armoniosa de las habilidades, conocimientos, valores, motivaciones, rasgos de personalidad y aptitudes de cada persona que determinan y predicen el comportamiento que debe conducir a la consecución de los resultados u objetivos previstos por una organización.
- 3.21 «*Las personas son competentes cuando pueden desempeñarse integralmente para identificar, interpretar, argumentar y resolver problemas del contexto con idoneidad y compromiso ético, articulando el saber ser, el saber hacer y el saber conocer*».²
- 3.22 Las competencias son el núcleo de lo que hoy se conoce como capital humano. Las organizaciones que no se ocupan de las personas para obtener, canalizar y desarrollar apropiadamente sus competencias, se mantienen en niveles de mediocridad que limitan el logro de los resultados.
- 3.23 Para apoyar la construcción y sostenibilidad del ambiente de control basado en la competencia del personal, las entidades públicas deben:

1. PLANIFICAR LAS COMPETENCIAS DEL PERSONAL

- 3.24 El plan estratégico, los POA e instrumentos como el *Manual de organización* apropiadamente estructurados, deben proveer información sobre los perfiles y competencias deseados de las personas que laboran o se espera laboren en una entidad.

²García Fraile, *Estrategias didácticas para formar competencias*, Lima, 2009 y Tobón S. - *Formación basada en competencias*. Bogotá: ECOE. 2004 y 2010.

- 3.25 De conformidad con los lineamientos del Ministerio de Administración Pública (MAP), deben realizarse diagnósticos de necesidades de personal, tanto para la planta como para potenciales recursos a ser contratados. Las entidades pueden tener problemas con la calidad del recurso humano, por lo que es necesario establecer dónde se encuentran las debilidades para superarlas. Personas que no disponen de competencias para determinadas funciones podrían ser requeridas en otro lugar de la organización y debe buscarse la manera de reubicarlas o establecer el beneficio/costo de prepararlas para que cumplan a cabalidad lo que se requiere de ellas.
- 3.26 Por otra parte, para potenciales contrataciones se debe:
- Establecer con el funcionario responsable del área en la cual trabajará un nuevo empleado, cuáles son las necesidades que se quiere atender con la contratación.
 - Diseñar el perfil de competencias que debe tener el personal requerido para dichas necesidades y validarlo con el funcionario al cual reportará dicha persona.
 - Verificar si esas necesidades pueden ser atendidas con personal ya contratado que reúna los requisitos. Es decir, en lo posible y en cuanto no cause traumas, debe privilegiarse el concurso interno de méritos.

2. BÚSQUEDA Y SELECCIÓN DEL PERSONAL

- 3.27 En caso de que no se disponga del recurso, se debe hacer una búsqueda y selección del personal basada en el principio de «meritocracia», según el cual se contrata personas que demuestren objetivamente competencias que satisfagan las necesidades planificadas (ver también sección L. - Políticas y prácticas de gestión de recursos humanos).
- 3.28 Con esta finalidad, el área de recursos humanos debe responsabilizarse de:
- Aplicar pruebas psicotécnicas que miden los aspectos de personalidad necesarios para el cargo y la disposición de la persona a trabajar en comunidad.
 - Junto con el responsable del área que requiere el recurso, diseñar y aplicar pruebas técnicas mediante las cuales la persona demuestre que posee los conocimientos y la experiencia mencionados en su hoja de vida.

- c. Preseleccionar ternas con los candidatos que obtengan los mejores resultados para que sean entrevistados por la autoridad a la cual eventualmente reportarán. Con base en los resultados de las entrevistas, seleccionar la persona competente para el cargo en cuestión.
- 3.29 Una entidad no solo adquiere recursos competentes mediante el reclutamiento apropiado; una vez las personas ocupan el cargo, debe mantenerse el esfuerzo para asegurar que las competencias continúan vigentes para los cambios en los métodos administrativos, los sistemas de información y otros factores endógenos y exógenos que influyen y van modificando la gestión pública. En elementos que se desarrollan más adelante en esta guía, se ofrece más información sobre el valor de la capacitación continua del personal.

E. LA FILOSOFÍA Y ESTILO DE ADMINISTRACIÓN

- 3.30 El ambiente de control nace del tono o actitud de quienes disponen de autoridad en una entidad. Por consiguiente, se requiere que las autoridades tengan conciencia de qué es el control interno, cuáles son sus beneficios y cuál es su papel en el control interno.
- 3.31 En la ley y su reglamento, controles internos no son únicamente mecanismos como atribuciones, formularios, separación de funciones, etc., generalmente conocidos como «actividades de control». El control interno trasciende estos mecanismos y se relaciona íntimamente con las personas que administran una entidad. No puede esperarse que haya un ambiente de control apropiado o propicio para apoyar los objetivos del control interno, si quienes tienen el poder de tomar decisiones u ordenar que se tomen y supervisar los avances y resultados carecen de la voluntad para hacer que prospere una cultura de cumplimiento y vigilancia del cumplimiento de los controles internos establecidos.
- 3.32 Las siguientes características se consideran esenciales para lograr que la filosofía y el estilo de administración contribuyan al ambiente de control.

1. COMPETENCIA GERENCIAL

3.33 Las personas que reciben atribuciones de autoridad y responsabilidades para administrar recursos públicos deben disponer de conocimiento y experiencia apropiados. La curva de aprendizaje se hace muy lenta cuando estas cualidades no están presentes y los daños pueden ser muy grandes. Es una responsabilidad de quien asume un cargo de dirección obtener orientación apropiada, inducción y capacitación, de tal suerte que pueda ser ejemplo para los demás colaboradores.

2. APOYO EXPLÍCITO AL FOMENTO DE LA CULTURA DE CONTROL COMO POLÍTICA DE LA AUTORIDAD

3.34 Las personas en cargos de autoridad deben entender el control interno como una necesidad para su labor gerencial. En este sentido, deben transmitir mensajes explícitos sobre su política de cumplir y hacer cumplir el control interno y de acoger los aportes del personal para su mejoramiento. Esto se podrá comprobar en la medida en que:

- a. Se fomentan reuniones de evaluación de los controles en las diferentes dependencias.
- b. Al conocer los informes de auditoría interna se hacen los arreglos necesarios para que se implementen planes con miras a corregir las debilidades reportadas por el personal, los auditores internos y otros.
- c. Se requieren informes sobre las acciones ejecutadas y se toman decisiones conducentes a sostener la calidad del SCI.

3. PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA DIRECCIÓN Y SUPERVISIÓN

3.35 En la medida en que la autoridad se mantenga cerca de las operaciones y demuestre su interés genuino en conocer la evolución, dificultades, necesidad de su intervención y tome decisiones consecuentes, el control interno se ve favorecido. Autoridades distantes de las operaciones hacen que las personas no sientan el compromiso con la autoridad y tiendan a desatender el debido cuidado.

4. INTERÉS Y REQUERIMIENTO POR LA MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- 3.36 Medir periódicamente la efectividad del control como una iniciativa de la gerencia contribuye de manera muy importante a mantener activa la cultura del control. Realizar bajo el liderazgo de la autoridad evaluaciones del control interno y preparar informes sobre el avance en la cultura de control, son un aporte relevante. Por ejemplo, comparar la línea de base de inconsistencias del sistema de información financiera y los cambios ocurridos entre períodos, medición de nivel de quejas de usuarios entre períodos, etc.

5. TOLERANCIA CERO DE LAS IRREGULARIDADES

- 3.37 Es imposible evitar que alguien intente vulnerar o llegue a vulnerar el SCI con propósitos de afectar el patrimonio del Estado y favorecer intereses personales. Con frecuencia, estas irregularidades pueden ser detectadas por el sistema de control a través de los mismos empleados, de inconsistencias que arrojan los sistemas de información o de reporte de los auditores. Es clave que una vez se identifiquen tales situaciones, la autoridad ordene y supervise una investigación de los hechos, de tal forma que se identifique a los responsables y se impongan las sanciones correspondientes.
- 3.38 Estas investigaciones y sus consecuencias, deben ser divulgadas en cada organización y asumir el compromiso de tomar medidas de defensa que eviten la repetición futura de tales irregularidades. La autoridad debe estar atenta a las lecciones aprendidas y asignar la responsabilidad de ajustar aquellos mecanismos que fallaron. Igualmente, debe obtener información sobre la vigencia de los cambios que se consideren convenientes para la prevención de situaciones similares.

6. ACTITUD CONSTRUCTIVA Y PEDAGÓGICA

- 3.39 Las autoridades deben mantener un tono constructivo que invite a la acción y al mejor desempeño. Un líder enseña, es ejemplo y señala caminos para alcanzar cometidos. En esa dirección, una administración basada en la gestión de conocimiento en la cual toma parte activa y proporciona orientación y aliento a sus colaboradores, está asegurando la norma más importante para el SCI.

F. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

- 3.40 Este elemento del ambiente de control se refiere a un principio simple pero claramente necesario: las personas requieren saber *dónde están ubicadas y hacia dónde se dirigen, qué se espera de ellas y cómo se organizarán para atender dichos requerimientos.*
- 3.41 Las entidades que no tienen o disponen de estructuras organizacionales actualizadas suelen padecer de varios problemas:
- a. Conflictos de autoridad o autoridad vertical muy marcada, lo cual resta posibilidad al desarrollo del talento y de equidad en las decisiones.
 - b. Atraso en resultados o resultados de calidad limitada debido a faltantes de personal o distribución desproporcionada del personal respecto de las necesidades.
 - c. Clima organizacional desgastado y caracterizado por inconformidad, laxitud en las actividades, pobre percepción de la calidad, etc.
 - d. Estancamiento en la promoción. Las personas envejecen con los cargos y no se favorece la creatividad, la renovación y el aprovechamiento de la experiencia adquirida.
 - e. Concentración de funciones incompatibles que exponen a pérdidas por fraudes y otras conductas indebidas.
 - f. Unidades organizacionales que han perdido vigencia; es decir, no se requieren pero continúan en el organigrama, lo que implica costos y favorece la ineficiencia.
 - g. Carencia de unidades organizacionales importantes que apoyarían los objetivos institucionales y que se postergan con el pretexto de la presunta solvencia de otras unidades que al cabo del tiempo demuestran no poder asumir tales responsabilidades.
- 3.42 La estructura organizacional bajo las mejores prácticas debe tener una conexión directa con la planeación estratégica y los programas operativos. Representa la forma como se distribuyen los recursos humanos para conformar una entidad y ponerla en marcha. Niveles de autoridad-responsabilidad, líneas de comunicación verticales y horizontales es lo que se explica en la estructura organizacional.
- 3.43 Pero por si solo un buen organigrama basado en la planeación estratégica y los POA no sería suficiente si no se pone en marcha un efectivo sistema de organización que cumpla los siguientes requisitos:

- a. Construir la estructura desde las necesidades técnicamente analizadas, previniendo la creación innecesaria de cargos o cuadros dentro de la organización.
- b. Mantener actualizada la estructura, identificando nuevas necesidades producidas por el cambio continuo.
- c. Definir y mantener actualizada la información sobre cada cargo y las funciones dentro de la estructura en concordancia con los requerimientos establecidos.
- d. Definir y mantener actualizadas las líneas de comunicación en los diferentes niveles y jerarquías en sentido vertical y horizontal; es decir, establecer cómo se comunican las personas hacia y desde la autoridad y entre pares o niveles de similar categoría.
- e. Establecer que no existan duplicidades en funciones ni en dependencias, de tal forma que se prevengan la burocracia y los conflictos y se promuevan la eficiencia y la facilidad de identificar responsabilidades.
- f. Asesorar la estimación de recursos para cada unidad organizacional con base en los requerimientos, los POA y volúmenes de operación.
- g. Establecer que todas las unidades organizacionales están completas según las estimaciones de tamaño y composición.
- h. Analizar nuevas formas de organización-dirección-coordinación de tal forma que se logren sinergias dentro de cada entidad y se asegure la fluidez de los procesos de decisión-acción-supervisión-rendición de cuentas.
- i. Mantener un gobierno del sistema de organización respaldado en personal idóneo.

G. ACCIONES COORDINADAS Y COHERENTES

- 3.44 La coherencia en las acciones depende de la calidad de la programación operativa y, desde luego, de la competencia de quienes hacen y ejecutan las decisiones. La coordinación como medio para lograr sinergias y aprovechar el conocimiento colectivo, se logra cuando las políticas de dirección se democratizan. Es decir, la gente es consultada y se le escucha para obtener sus puntos de vista, observaciones, recomendaciones y compromisos de gestión.
- 3.45 **Planes y programas influyen en la coherencia.** Tanto el plan estratégico como su instrumento práctico, el POA, deben basarse en las realidades y posibilidades de una entidad. Cuando esta relación no existe sobreviene el fracaso. Por ello se insiste en esta guía en la importancia de que la planeación y la programación estén basadas en estudios realísticos de las necesidades, expectativas y recursos disponibles.

- 3.46 **Competencia, clave de la coherencia y la coordinación.** Si quienes tienen responsabilidades de dirigir y supervisar no son competentes, es muy alta la probabilidad de que concentren decisiones y acciones o las descarguen en el personal. La concentración expone a errores e incumplimientos en tiempo y calidad de los resultados. Descargar trabajo en las personas implica dejar a su libre decisión el rumbo que deben tomar. Esto igualmente expone la oportunidad y la calidad y diluye la responsabilidad. Se pueden presentar múltiples incidentes de superposición de actividades, choque de autoridad, y no se aprovecha la experiencia y el conocimiento y la información de que disponen personas que se debería consultar.
- 3.47 Como se ha indicado en otras secciones, para la coherencia y coordinación de acciones se recomienda:
- a. Ajustarse al marco de planificación y programación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Esto significa preparar planes y POA en forma oportuna, técnica y participativa basándose en realidades y posibilidades medibles.
 - b. Explicar los planes y el POA al personal según su ámbito de responsabilidades y proporcionarle soporte permanente mediante guía y supervisión.
 - c. Escuchar las sugerencias del personal para mejorar y aprovechar el conocimiento sobre las acciones previstas en el POA.
 - d. Estimular reuniones periódicas en y entre las unidades organizacionales para evaluar el avance de sus POA y la posibilidad de apoyos mutuos.
 - e. Requerir que las unidades informen a la autoridad los resultados de la coordinación.
 - f. Mantener una permanente información sobre la evolución de los POA e intervenir oportunamente cuando se observen retrasos.

H. ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD

- 3.48 En la sección F. Estructura organizacional, se provee guía básica.

I. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD

- 3.49 En la Sección F. Estructura organizacional, se provee guía básica.

J. ADHESIÓN A LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y ESPECÍFICAS APLICABLES

- 3.50 Una vez se dispone de planes y programas coherentes y factibles y se ha podido establecer una estructura organizacional, se requiere dinamizar los procesos de trabajo para que todo esto pueda cumplir sus cometidos. En esa dirección se recomienda:
- a. **Diseñar e implementar normas, políticas y procedimientos** (ver K. siguiente).
 - b. **Suministrar inducción oportuna sobre las normas, políticas y procedimientos.** A tales efectos, debe ser requisito que la inducción del personal no se limite al conocimiento de la entidad y su organización; debe extenderse de manera que se familiarice con dichos instrumentos. La relación beneficio-costos de invertir tiempo al momento de vincular una persona o cambiar sistemas de información o NPP, en explicar y asegurar la comprensión de las funciones es mucho más favorable que exponerse al aprendizaje únicamente sobre la práctica.
 - c. **Confirmación de comprensión y suministro de aclaración para prevenir errores o juicios equivocados.** No basta transmitir información, se requiere adoptar métodos para verificar que las personas han entendido los NPP, y mantienen actualizado su conocimiento. Para ello se recomienda que al terminar el proceso de inducción o actualización se practiquen pruebas de asimilación de conocimiento y desarrollo de habilidad.
 - d. **Supervisión oportuna.** Establecer si existe adhesión a las políticas institucionales y específicas aplicables es parte de la misión de un supervisor. Si las personas no son supervisadas, tienden a descuidar la calidad y a tomar por cuenta propia decisiones sobre el «mejor hacer», exponiendo los intereses de la organización. Por consiguiente la supervisión apropiada, bien entendida, programada y documentada, contribuye a disminuir el riesgo de desacato por omisión o acción.

K. DOCUMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCESOS

- 3.51 La documentación de los sistemas y procesos es un recurso que permite:

- a. Comunicar a las personas los NPP para el mejor desenvolvimiento de sus responsabilidades.
- b. Mantener a través del tiempo un conocimiento acumulado que contribuya a sostener la capacidad institucional.
- c. Registrar aspectos clave de la arquitectura de un sistema de información reduciendo o eliminando la dependencia de los diseñadores.
- d. Facilitar el mantenimiento y ajuste en un ambiente de permanente cambio.
- e. Conservar evidencia que permita hacer verificaciones y confirmar el cumplimiento de los NPP.

3.52 A continuación se destacan los requisitos considerados más importantes para asegurar que la documentación de los sistemas y procesos contribuya a los objetivos del control interno:

1. NORMAS, POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS SENCILLOS Y DE FÁCIL COMPRENSIÓN

3.53 Como parte del sistema de organización ya se mencionó anteriormente la importancia de que exista un gobierno o forma de gobernar todos los asuntos relacionados con la organización, no solo con la estructura, sino con los NPP. Muchas organizaciones suelen disponer de un equipo experto bajo una unidad denominada Organización y Métodos o equivalente. Este es el principio para que se puedan desarrollar, documentar, divulgar y ejecutar apropiadamente los NPP.

3.54 Existe la creencia muy común en el sector público de que los NPP son sinónimo de manuales voluminosos que nadie consulta ni lleva a la práctica. Esto pasa o ha pasado con muchas entidades que han gastado sumas importantes en herramientas que no cumplen su cometido. Que así sea es atribuible a las siguientes razones:

- a. Han sido trabajos mal planificados.
- b. No se tomó en cuenta la realidad ni se recabó el punto de vista de quienes se desempeñan en los campos que tratan los manuales.
- c. Se concentran en desarrollar o copiar teoría administrativa y legal.
- d. No fueron explicados a la gente para demostrar el valor práctico.
- e. No se dio seguimiento a su implementación para ajustar los aspectos que los limitan en la práctica.

3.55 Para que los NPP logren su propósito deben cumplir varios principios:

- a. Basarse en la realidad o construirse a la medida de las necesidades. Cuando sea aplicable, debe consultarse a las personas relacionadas con las operaciones o procesos. Los NPP pueden quedar obsoletas, por lo que debe establecerse un diálogo que posibilite la actualización.
- b. No desarrollar teoría. La teoría debe ser parte de una bibliografía de consulta pero no de un manual o instructivo.
- c. Focalizarse en objetivos, alcance y medios para ejecutar los procesos.
- d. Ilustrar, dar ejemplos sobre formularios y otro tipo de instrumentos que se utilicen.
- e. Reglamentar responsables, fuentes de datos, verificaciones, aprobaciones, etc. Es decir, acciones que permitan hacer que los procesos fluyan y se cumplan los NPP aplicables.
- f. Ser escritos en un lenguaje de fácil comprensión de los empleados.
- g. Indicar los puntos clave de control dentro del proceso (ver *Guía de actividades de control*).

2. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN BASADOS EN TECNOLOGÍA BAJO ESTÁNDARES DE DOCUMENTACIÓN INTERNACIONALES Y LOCALES

3.56 Los SIT (sistemas de información basados en tecnología) suelen convertirse en un problema mayor cuando no están apropiadamente documentados. Los riesgos de control se multiplican. Por una parte, la dependencia de los programadores y, por otra, la falta de identificación de los puntos sensibles o de control de los procesos electrónicos de la información, ocasionan costos muy altos de mantenimiento y dificultan la verificación de lo adecuado y efectivo del control interno relacionado con dicho sistema de información.

3.57 Debe ser una responsabilidad del funcionario encargado del área de SIT, asegurar que cualquier inversión esté articulada con las normas de la entidad sobre controles de la tecnología y, en caso de utilizar proveedores o desarrolladores, requerirles que se adhieran a estándares como COBIT³, de tal forma que todo aplicativo basado en tecnología disponga de la información necesaria sobre el diseño del sistema, incluidos los manuales para su mantenimiento, utilización y seguridad. Como guía básica se recomienda tener en cuenta:

³ COBIT: *Objetivos de Control para la Información y las Tecnologías Relacionadas de Information Systems Audit and Control Association, ISACA*”.

- a. Todo aplicativo debe estar documentado a nivel de «documento fuente», de tal forma que pueda ser actualizado de conformidad con protocolos de seguridad que forman parte del control interno de los SIT.
- b. Excepto para programas comerciales cerrados, es decir que se adquieren bajo contrato de mantenimiento por un proveedor propietario de la licencia de autoría y mantenimiento, la documentación sobre diseño, operación, mantenimiento y conservación del sistema debe estar bajo el control de la entidad y no de personas individuales tales como programadores u otros, aun sean empleados.
- c. Todo aplicativo debe disponer de un plan de contingencias documentado para preservar las bases de datos y la información que se procesa y obtiene.
- d. Todo aplicativo y la documentación que lo respalda debe estar protegido por un protocolo de responsabilidad y acciones para poder tener acceso a dicha información.

3. SISTEMA DE ARCHIVO FUNCIONAL, SEGURO Y BAJO PROTOCOLOS DE ACCESO

- 3.58 Este elemento tiene una relación estrecha con el anterior. Hoy día, gran parte de la información se conserva en las denominadas bases de datos, sin perjuicio de los archivos de documentos en copia impresa, requeridos por las normas legales. Por consiguiente, los estándares para generación, conservación, acceso y seguridad de las bases de datos son similares o les son aplicables los aspectos mencionados en el párrafo 3.57 anterior.
- 3.59 Es de suma importancia la existencia de protocolos o reglas claras para todas las personas relacionadas con procesos de tecnología y con el archivo y conservación de la información, para lo cual se recomienda:
- a. Asignar la responsabilidad de conservación de los archivos, mantenimiento y seguridad de bibliotecas de datos y de otros archivos generales y específicos.
 - b. Sin perjuicio de la información de los SIT y de la que maneje cada unidad organizacional, la información diferente o en copia impresa debe mantenerse igualmente bajo métodos modernos de ordenamiento, de fácil consulta y seguridad. Debe mantenerse un archivo general de todos los documentos procesados, recibidos o enviados por la entidad.
 - c. Desarrollar planes de contingencia para la recuperación y continuidad del procesamiento en caso de desastres u otras interrupciones forzosas.

- d. Diseñar e implementar un sistema de archivo que permita dar seguimiento e identificar fácilmente la ubicación de los documentos en copia impresa generados o recibidos por la entidad.

4. CONFIRMACIÓN PERIÓDICA DEL PERSONAL SOBRE CONOCIMIENTO Y COMPRENSIÓN

- 3.60 En otras secciones de esta guía se ha hecho mención de los beneficios que se obtienen cuando el personal evalúa y confirma periódicamente el conocimiento y comprensión de los NPP. Esta práctica resulta útil para lidiar con el riesgo de obsolescencia o de dilación de responsabilidad, y contribuye a que las personas aporten ideas para el mejoramiento continuo de los NPP.
- 3.61 Se recomienda establecer como política que toda persona que ingrese a una entidad:
 - a. Reciba inducción tanto al conocimiento general de la entidad como a la unidad organizacional en la que desempeñará sus funciones.
 - b. Demuestre mediante evaluación que ha entendido los NPP generales y aquellos aplicables al cargo con el cual se vincula.
 - c. Por lo menos una vez al año, actualice sus conocimientos sobre los NPP y se someta a evaluación de dicha actualización.
- 3.62 Igualmente, de la inducción y pruebas de conocimiento y entendimiento se deben obtener y conservar documentos firmados por cada empleado al cual se le suministren y apliquen, así como evidencias con las que se pueda comprobar que los empleados han hecho sugerencias para el mejoramiento de los NPP.

L. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- 3.63 La mayoría de los elementos tratados hasta ahora en esta guía se han referido a los recursos humanos. Ello confirma la poderosa influencia que esta norma ejerce sobre todo el SCI. Si no se cuida la calidad del recurso humano, es muy alta la probabilidad de que un SCI colapse y, por consiguiente, se limiten o no se logren los objetivos de la entidad.
- 3.64 Por lo anterior, bajo principios de objetividad y no de paternalismo o sobreprotección de los empleados, se deben tomar en cuenta aspectos complementarios a los ya propuestos como el diseño e implementación de NPP para:

1. PLANIFICACIÓN, BÚSQUEDA, SELECCIÓN E INDUCCIÓN

3.65 Ver sección D. Competencia del talento humano.

2. CAPACITACIÓN CONTINUA Y SISTEMÁTICA

3.66 Deben distinguirse tres aspectos importantes en el proceso de vinculación y desarrollo de los recursos humanos como factores indispensables para el funcionamiento del SCI: inducción, entrenamiento y capacitación.

3.67 **Inducción.** Como ya se ha mencionado, es el proceso de comunicación entre una entidad y un nuevo empleado, para familiarizarlo con:

- a. La estructura, naturaleza y objetivos de la entidad.
- b. La estructura de la unidad organizacional en la cual se desempeñará y los objetivos y funciones específicas del cargo en que ha sido designado.

3.68 **Entrenamiento.** Es un recurso de formación mediante el cual la persona se entera de cómo opera un determinado proceso o los instrumentos que se utilizan para el cumplimiento de sus responsabilidades. Las personas entrenadas desarrollan o mejoran su habilidad para el cumplimiento de sus cargos. El entrenamiento parte de que las personas tienen u ofrecen conocimientos y experiencias que las habilitan para recibirlo.

3.69 **Capacitación.** No debe confundirse con la inducción o el entrenamiento. Las personas deben participar en programas de capacitación que, como su nombre lo indica, las preparen para asumir nuevas responsabilidades que demandan habilidades distintas de las que poseen. La inducción es la familiarización; el entrenamiento implica desarrollo de habilidad para aplicar conocimientos que ya se poseen, y la capacitación comporta adquirir nuevos conocimientos para desempeñar mejor un trabajo o para ser promovido a nuevas funciones y responsabilidades.

3.70 La capacitación, a diferencia de la inducción y en menor grado el entrenamiento (a menudo está incluido en la compra de un bien o servicio), representa desembolsos importantes que pueden convertirse en gasto y no en inversión, como debe ser.

- 3.71 Para lograr obtener resultados tangibles para el ambiente de control y, por consiguiente, para los objetivos de la organización, se recomienda:
- a. Implementar una política de capacitación (ver párrafo 3.13 Capacitación institucional).
 - b. Asignar la responsabilidad de la planificación-coordinación, seguimiento y rendición de cuentas sobre la capacitación.
 - c. Preparar planes anuales de capacitación basados en las necesidades observadas durante la evaluación del desempeño, nuevos desafíos por cambios en sistemas de información, modos de operación, etc. (línea de base), y planes de promoción del personal. Los planes deben ser concertados con los empleados en cargos de dirección. En cada caso, deben quedar documentados los beneficios que se espera obtener de la capacitación.
 - d. Requerir que todo evento de capacitación incluya pruebas de evaluación para establecer el grado de asimilación de los participantes (medición de rentabilidad académica).
 - e. Requerir que cada director mantenga un registro mediante el cual da seguimiento a los cambios experimentados en la práctica por sus colaboradores, como parte de la capacitación recibida (medición de rentabilidad laboral).
 - f. Aparte de las mediciones individuales, presentar informes en los cuales se dé cuenta de los resultados de la planificación de la capacitación y se pueda hacer mediciones de la evolución o progreso de la línea de base identificada en dicha planeación.

3. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y PROMOCIÓN

- 3.72 En los últimos años, es frecuente escuchar la sabia expresión «*Lo que no se mide, no se puede mejorar*»; esta es la razón por la cual debe evaluarse el desempeño. Las personas necesitan mejorar, trabajan para mejorar. Las entidades tienen objetivos sociales que incluyen el progreso de las personas, así que para poder ayudar a sus empleados a progresar requieren conocer cómo se desempeñan, en qué forma aplicar esfuerzos para que avancen, de qué manera están contribuyendo al logro de los objetivos institucionales y hacer ajustes para obtener los resultados previstos.
- 3.73 Sobre la evaluación del desempeño (ED) del personal se ha escrito en abundancia, aunque continúan desarrollándose nuevas teorías en la materia. Básicamente esta guía sugiere las siguientes acciones:

3.74 Entender la evaluación del desempeño como un proceso (un medio) y no como un fin. Esto significa que:

- a. La ED empieza en el momento de la vinculación de un empleado y cada vez que se inicia un período de resultados. En esas oportunidades, debe discutirse con las personas lo que se espera de ellas y lo que ellas esperan lograr en un período determinado. Los objetivos y medios o herramientas suministradas para el desempeño, así como la forma de medición, deben quedar claros desde el comienzo.
- b. Continúa durante dicho período mediante evaluaciones y autoevaluaciones en las cuales las partes que intervienen en el proceso de ED se comunican y establecen el grado de avance en las metas y la necesidad de ajustes para alcanzar o mejorar la posibilidad de conseguir el desempeño esperado.
- c. Culminar con una medición que establezca cuáles fueron los resultados alcanzados y si existe diferencia con lo esperado. Esta oportunidad es el reflejo de las diferentes oportunidades en las que se evaluó el desempeño. Es una culminación que debe llevar a las partes a conclusiones no sorprendivas, sino razonables sobre lo que fueron construyendo durante el periodo de evaluación.

3.75 Entender la evaluación del desempeño como una experiencia de mutuo beneficio. Esto significa que la evaluación no debe tener un solo sentido, se deben evaluar las dos partes. Cómo se desempeñó una persona ejecutando y cómo se desempeñó la otra dirigiendo y supervisando. Este proceso implica una gran disposición de las partes a entender que los resultados son producidos en equipo y, consecuentemente, si una de las partes del equipo falla, los resultados se exponen. Por consiguiente se recomienda:

- a. Proveer inducción tanto a directores como empleados de la naturaleza, medios y beneficios de hacer ED en dos sentidos.
- b. Establecer responsabilidad de la ED en las dos direcciones.
- c. Llevar un registro de las diferentes etapas del proceso dejando constancia de la intervención de las dos partes.
- d. Establecer medios para dirimir diferencias.
- e. Culminar la evaluación parcial y total con acuerdos de desempeño, cuando sean necesarios. Qué debe aportar el empleado y qué debe aportar su director.
- f. Documentar las etapas de evaluación, dejando registros tanto de las mediciones como de las recomendaciones mutuas y planes de acción para adelantar procesos de superación, cuando se requieran.

4. DESARROLLO DE CARRERA

- 3.76 El desarrollo de carrera está íntimamente ligado a los intereses legítimos de las personas y las organizaciones. Por un lado, cada persona debe estar interesada en crecer profesionalmente o de algún modo lícito que le permita mejorar su bienestar y el de su familia. Por el otro, las organizaciones modernas deben priorizar en sus nóminas personas que demuestren un interés por ascender dentro de la organización, como una base para desarrollar la capacidad y sostenibilidad institucional. Se sugiere:
- a. Que las entidades, sin perjuicio de las normas de carrera administrativa, tengan planes efectivos de promoción de su personal, basados en la formación adquirida en diferentes áreas de la organización y desempeño probado en los procesos.
 - b. Que se planifique el desarrollo de carrera de acuerdo con las competencias necesarias y se entienda la promoción como un proceso que culmina con un estado de madurez que habilita a las personas para recibir nuevas responsabilidades y cumplir funciones diferentes a las que tenían. Por ello, siempre que sea posible, deben fijarse etapas y requisitos en la promoción, como por ejemplo, tiempo de trabajo en posiciones comparables a nivel horizontal, capacitación obtenida para nuevas responsabilidades, desempeño en determinado período de tiempo, vocación para el ámbito al cual se le promoverá, es decir condiciones de liderazgo, sentido de pertenencia, habilidad de lidiar con áreas más complejas, facilidad de comunicación, capacidad de trabajo en equipo, etc.

5. BIENESTAR Y CRECIMIENTO PERSONAL

- 3.77 La combinación de políticas y acciones efectivas para el recurso humano mencionadas anteriormente, son aportes valiosos al ambiente de control y deberían culminar con acciones que aseguren razonablemente la sostenibilidad de una calidad de recursos humanos aplicados a las entidades. El bienestar y crecimiento personal consecuente, se logran sumando factores como los que se han tratado en los párrafos precedentes; sin embargo, quedan aspectos muy importantes por tratar a los cuales muchas veces se les deja de lado.

- 3.78 Las personas pertenecen a un entorno social, dentro y fuera de la entidad, y a una familia. Toda persona quisiera mantener un ambiente de trabajo agradable y una armonía familiar que le proporcionen estados de felicidad. Las personas requieren respeto para que no se les vea como simples fichas de un tablero de ajedrez sino como seres humanos con sentimientos y aspiraciones legítimas. En esta dirección, y en consonancia con lo recomendado en la sección C. Ambiente de confianza, se sugiere lo siguiente:
- a. En lo posible, vincular a las personas a oportunidades de mejoramiento cultural. Es decir, no solamente capacitarlas en aspectos técnicos relacionados directamente con su trabajo, sino apoyarlas para que eleven su nivel cultural en áreas como la música, el teatro, etc. Se ha demostrado que cuando las organizaciones apoyan estas iniciativas, las personas reaccionan con un mayor sentido de pertenencia y valoran para su bienestar y el de la familia estos esfuerzos institucionales.
 - b. Vincular a las familias a procesos lúdicos o de crecimiento cultural, proporcionando medios de acercamiento con la organización. Las actividades culturales, incluido el deporte, son buenas opciones para este acercamiento.
 - c. Reconocer el desempeño, cuando este supera lo esperado tanto en el trabajo como en otras actividades patrocinadas por la entidad, es un mecanismo muy eficaz para que las personas aumenten su fidelidad y el cuidado de los bienes y demás intereses de la entidad.
 - d. Cuidar o proveer medios para mantener la condición física y mental de los empleados favorece también el sentido de pertenencia, la lealtad y la disposición para el buen desempeño. Programas de prevención de enfermedades, seguridad industrial, ambiente de trabajo, apoyo psicológico para manejo del estrés y otras conductas que afectan a las personas y sus familias, entrenamiento físico atlético y jornadas de apoyo social por la solidaridad, proveen resultados tangibles para estos propósitos.

BIBLIOGRAFÍA

ESTADOS UNIDOS. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *BEST PRACTICES METHODOLOGY A New Approach for Improving Government Operations*, 1995

— (1997) *BUSINESS PROCESS REENGINEERING ASSESSMENT GUIDE*

HAMEL, GARY. *EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN*, Harvard Business School Press, Norma, Bogotá, 2008, ISBN 9789584508393

PUCHOL, LUIS. *DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS*, Díaz de Santos, Madrid, 2005. Disponible en <http://www.diazdesantos.es/wwwdat/pdf/SP0410003505.pdf>

REINO UNIDO. Treasury Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics. *CHOOSING THE RIGHT FABRIC, A FRAMEWORK FOR PERFORMANCE INFORMATION*, 2000

RODRÍGUEZ LARRETA, H., y REPETTO, F. *HERRAMIENTAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS EFICIENTE: GESTIÓN POR RESULTADOS Y CONTROL SOCIAL*, DOCUMENTO 39, UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS, Argentina, septiembre de 2000. Disponible en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt39.PDF>

RECURSOS WEB

www.coso.org

www.intosai.org

www.theiia.org

www.managementhelp.org

www.pdfgratis.org/viewpdf.php

- Guía técnica para la elaboración de manuales de organización
- Guía para la elaboración de manuales de procedimientos en el sector público
- Marco para la gestión de los recursos humanos, Comisión de Administración Pública Internacional, ONU, 2001