

Evaluación de la efectividad del control interno implantado en las entidades del Sector Público Ecuatoriano para la prevención de fraudes

Daniela Avilés¹, Julio Aguirre²

¹Auditora en Control de Gestión 2008
Instituto de Ciencias Matemáticas
Escuela Superior Politécnica del Litoral
Campus “Gustavo Galindo V.” Km. 30.5, Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador
email: dkaviles@espol.edu.ec

²Director de Tesis
Economista
Instituto de Ciencias Matemáticas
Escuela Superior Politécnica del Litoral
Campus “Gustavo Galindo V.” Km. 30.5, Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador
Profesor de ESPOL
email: jaguirre@espol.edu.ec

Resumen

El presente apartado resume la evaluación del control interno realizada en las entidades del sector público a fin de determinar si dicho sistema permite detectar y prevenir fraudes o errores que disminuyan la probabilidad de ocurrencia de actos ilícitos dentro de las instituciones del Estado.

La evaluación del sistema de control interno de las entidades del sector público, permitió medir la efectividad de su funcionamiento pudiendo establecer si dicho sistema está diseñado para descubrir o evitar cualquier irregularidad que se pueda presentar ya sea por error o intencional, además de determinar las situaciones en que se presentan deficiencias que lo vuelven vulnerable, lo que proporciona una visión de la eficacia de los controles implantados en las entidades del sector público.

La evaluación realizada para determinar la confiabilidad del sistema de control interno o en su defecto detectar, prevenir, corregir errores y comprobar de si es ágil o eficiente, veraz, oportuno, consistente y operante es la razón de ser de éste trabajo.

En la primera parte se presenta el ámbito de aplicación así como la importancia y el objeto de la evaluación realizada, la segunda parte revisa tanto la clasificación como las funciones que desempeñan las entidades del Sector Público y la normativa vigente que rige al sector, la tercera parte presenta un resumen del marco teórico y normativo existente tanto del control interno como para la prevención de fraudes y en la cuarta parte se presenta la evaluación realizada a las entidades públicas seleccionadas las cuales pertenecen al sector eléctrico, salud y productivo.

Palabras control interno, fraude, prevención, evaluación, sector público.

Abstract

The present article summarizes the evaluation of the internal control realized in the entities of the public sector in order to determine if the above mentioned system allows to detect and to anticipate frauds or mistakes that diminish the probability of occurrence of illicit acts inside the institutions of the State.

The evaluation of the system of internal control of the entities of the public sector, it allowed to measure the efficiency of its functioning being able to establish if the above mentioned system is designed to discover or to avoid any irregularity that it could present already be for mistake or intentionally, beside determining the situations in which they present deficiencies that turn it vulnerably, which provides a vision of the efficiency of the controls implanted in the entities of the public sector.

The evaluation realized to determine the reliability of the system of internal control or in its fault to detect, to anticipate, to correct mistakes and to verify if it is agile or efficient, veracious, opportune, consistent and operating is the reason of being of this work.

In the first part we present the area of application as well as the importance and the object of the realized evaluation, the second part checks both the classification and the functions that developed the entities of the Public Sector and the regulation that applies to the sector, the third part presents a summary of the theoretical frame and normative existing so much of the internal control like for the prevention of frauds and in the fourth part we present the evaluation realized to the public entities selected which belong to the electrical sector, health and productive.

Keywords: internal control, fraud, prevention, evaluation, public sector.

1. Introducción

La corrupción y el fraude siempre han sido y siempre serán desafíos para la máxima autoridad y funcionarios de las entidades públicas así como para los organismos de control, ya que son los encargados de tomar acciones preventivas y disuasivas que disminuyan la probabilidad de ocurrencia de actos ilícitos dentro de las instituciones del Estado, desde 1830 en el Ecuador se han desarrollado técnicas y prácticas que han evolucionando hacia la garantía de la credibilidad de la información financiera, la eficiencia, economía y efectividad de los operaciones, dejando al lado responsabilidades de identificar, investigar e informar sobre el fraude y la corrupción.

Toda entidad requiere un sistema de control interno que le permita identificar los riesgos a los cuales está expuesta y le provea las actividades de control necesarias para minimizarlos, dicho sistema requiere una supervisión adecuada a efectos de verificar permanentemente su vigencia y correcto funcionamiento lo que permite tener mayores posibilidades de lograr los objetivos establecidos por la misma.

El presente análisis procura concluir acerca de si el sistema de control interno vigente en las entidades del sector público permite asegurar de forma razonable el logro de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía, la confiabilidad de la información producida, el cumplimiento de la normativa aplicable y la prevención y detección de fraudes y errores.

Para el desarrollo del presente trabajo se determinaron las áreas a

analizar en las cuales se evaluó el cumplimiento de los controles establecidos a fin de determinar deficiencias que fueron analizadas determinando sus causas y efectos con lo cual se pudo concluir sobre la eficacia del sistema de control interno en las entidades públicas y en las cuales se emitieron las recomendaciones correspondientes.

2. Sector Público

El sector público esta integrado por empresas e instituciones que dependen del Estado dentro de la economía nacional. La actividad económica del sector público abarca todas aquellas actividades que el Estado, tanto en la Administración Central como local y sus empresas, poseen o controlan.

Mediante publicación en el Registro Oficial # 322 del 21 de mayo de 1998, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) expide el Plan de Codificación del Catastro de las Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano, en el cual se clasifica al sector público ecuatoriano en: Sector Público Financiero y Sector Público No Financiero.

El sector público financiero y no financiero se financia con recursos de autogestión así como por préstamos de organismos internacionales y otros ingresos establecidos por disposiciones legales.

3. Control interno y prevención de fraude

El control interno de los órganos del Gobierno Central, las entidades y organismos públicos tanto regionales como municipales es cada vez un tema

más importante dado la creciente globalización de la economía y la necesidad de establecer controles más rigurosos y más alineados con las normas internacionales.

El control interno es definido como un plan y todos los métodos y medidas adoptados para salvaguardar sus bienes, verificar la exactitud y seguridad de los datos de contabilidad, desarrollar la eficiencia de las operaciones y fomentar el apego a la política administrativa prescrita.

Dentro de este contexto y a los efectos de facilitar y hacer posible una mejor protección de la entidad tanto en cuanto a su efectividad, como a su eficiencia es menester el tratamiento sistémico de la organización y de sus controles internos.

Cuando se habla de efectividad se hace referencia al logro de los objetivos previstos en los planes y métodos de control interno, y al hacer referencia a la eficiencia la cuestión gira en torno a hacer factibles los objetivos antes mencionados utilizando para ello la menor cantidad de recursos. Así pues el sistema de control a implementar debe garantizar el logro de los objetivos utilizando para ello el menor uso de recursos.

Perder de vista la interrelación de cada componente, elemento, proceso o actividad en relación con los demás constituyentes de la organización, no sólo impedirá un control más efectivo, sino que nos llevará a dejar muchos flancos débiles.

Por lo antes expuesto surge la responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado de implantar y supervisar la operación continua de un sistema adecuado de Control Interno que prevenga y detecte fraudes y errores; aunque

dicho sistema no elimine la posibilidad de que ocurra, pero si asegure que el fraude sea detectado oportunamente.

Normalmente la probabilidad de detectar errores es mayor que la de detectar fraudes, pues los fraudes se cometen mediante actos concebidos específicamente para ocultar su existencia.

3.1 Control interno

Definimos el control interno como una estructura y conjunto de políticas, métodos, medidas y procedimientos coordinados, ejecutado por todos los niveles de la organización para facilitar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, la ejecución de operaciones eficaz y eficientemente, la obtención de datos financieros y de gestión completos y confiables, protección de los activos para evitar pérdidas, mal uso y daño y respeto de las leyes, reglamentaciones y contratos.

La estructura del control interno, propuesta por el modelo COSO, identifica cinco componentes interrelacionados (Figura 1) los cuales han sido adoptados y adaptados por la Contraloría General del Estado y son:

- Ambiente de control.
- Evaluación de riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación.
- Monitoreo.

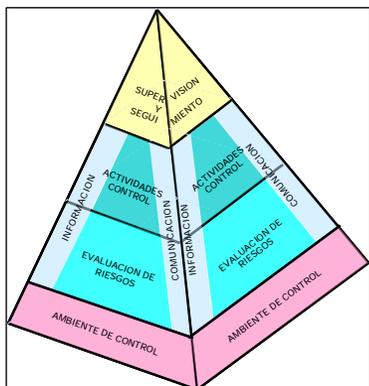


Figura 1. Componentes del modelo COSO

3.2 Fraude

La corrupción en nuestro país dejó de ser coyuntural para ser estructural, su existencia no depende de un gobierno, afecta nuestro sistema político y económico y se ha convertido en un problema cultural y funcional.

El sector público ecuatoriano se ha visto envuelto en constantes y sonados actos de corrupción y fraude, los cuales se encuentran enraizados en nuestro país ya que no existe un sector del mismo que no haya sido contaminado.

El fraude se define como el uso no autorizado de activos y/o una distorsión intencional de la información financiera por parte de uno o más individuos miembros de la entidad y/o participando terceras partes, pudiendo involucrar:

- Manipulación, falsificación o alteración documental
- Malversación de activos
- Supresión u omisión de los efectos de transacciones reales
- Registro de transacciones no reales

- Uso indebido de las políticas contables

Los fraudes resultan de la combinación de dos factores: oportunidad y motivación. La oportunidad está presente cuando la confianza está basada en la fidelidad de las personas claves y no en el sistema de trabajo y Control Interno; cuando los empleados desarrollan una estrecha relación con los proveedores, clientes y otras personas fuera de la compañía; cuando los registros contables están descuidados y cuando la Gerencia pone poca atención a los detalles.

5. Fundamentación de Estándares internacionales y normativa ecuatoriana

La importancia del control interno en la prevención y detección de fraudes ha cobrado importancia en los últimos años debido a escándalos de corrupción en diferentes países de nuestro continente, muchos gobiernos han diseñado sistemas de control interno fuertes y que permiten disuadir el cometimiento de fraudes dentro de las entidades públicas.

Entre los estándares internacionales desarrollados referentes a control interno y fraude tenemos:

- Coso
- Coso – ERM
- Ley Sarbanes Oxley
- Principio para el Gobierno Corporativo

En cuanto a la normativa ecuatoriana tenemos lo siguiente:

- Constitución Política del Ecuador
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

Normas de Control Interno para el Sector Público
Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
Normativa del Sistema de Administración Financiera
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

6. Evaluación del sistema de control interno

Se ha reconocido por mucho tiempo la importancia de los controles internos, es por esto que la evaluación al sistema de control interno imperante en las entidades y organismos del Sector Público nos permitió establecer si los controles incorporados a dicho sistema favorece el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, proveen de información financiera y operativa oportuna y confiable, coadyuve a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, cumple las normativas y protege adecuadamente los activos y recursos de la institución, incluyendo además acciones tendientes a la detección y disuasión de fraudes y otras irregularidades.

Los pasos a seguir para la evaluación de control interno fueron los siguientes:

6.1. Planificación preliminar

En primer lugar es necesario realizar la planificación preliminar la cual tiene como propósito obtener información general sobre la entidad, la cual se realizó mediante visitas a las entidades que iban a evaluarse con el propósito de determinar las condiciones existentes.

Aunque en el control interno intervienen todas las áreas de una entidad, es importante enfocarlo en cuatro áreas claves ya que constituyen factores de riesgo y son:

Recursos Humanos, a fin de procurar una ejecución ordenada y eficiente de los procedimientos de contratación y evaluación.

Contabilidad, Presupuesto y Cartera; siendo necesaria la existencia de normas y procedimientos que aseguren la exactitud de los registros contable, que deben reflejar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados de la Entidad.

Tesorería, área especialmente sensible debido a la disponibilidad inmediata de los activos que integra, en la que los procedimientos y sistemas de control deben garantizar la protección de los saldos de caja y bancos, siendo necesario la existencia de una adecuada segregación de funciones, así como una adecuada política de autorizaciones.

Adquisiciones e Inventarios, con el fin de verificar la legalidad y transparencia del proceso de compras así como los sistemas utilizados para la identificación y localización de todos los bienes de naturaleza inventariable y que, en definitiva, aseguran la salvaguarda de los bienes de la entidad, uno de los objetivos fundamentales del control interno.

6.2. Planificación específica

En la planificación específica se realizó la evaluación del control interno a cada una de las áreas identificadas en cada entidad seleccionada, a través de lo cual se

identificaron y evaluaron los riesgos lo que nos permitió establecer procedimientos a ser aplicados a cada componente en la fase de ejecución, mediante los programas respectivos.

6.3. Ejecución

En esta fase se aplicaron los programas establecidos en la planificación específica lo que nos permitió determinar las debilidades de control interno en cada una de las áreas de las entidades evaluadas y para las cuales se emitieron las recomendaciones pertinentes que fueron comunicadas a la máxima autoridad en el transcurso de la evaluación.

6.4. Comunicación de resultados

La comunicación de resultados se dio a lo largo de toda la evaluación realizada a cada una de las entidades seleccionadas con el objetivo de que se tomen acciones correctivas las cuales fueron tomadas en cuenta para la elaboración del informe final.

7. Conclusiones

En nuestro país es la Contraloría General del Estado el ente regulador y fiscalizador que evalúa e informa las debilidades detectadas en el sistema de control interno de las entidades públicas y recomienda la adopción de medidas para solucionarlas y para evitar el incremento de riesgo de fraudes, para esto emitió las Normas de Control Interno como guía para que las instituciones públicas creen su propio marco de control con el fin de garantizar la correcta administración de sus bienes y recursos.

La evaluación del sistema del control interno realizado en las entidades del sector público seleccionadas ha permitido evidenciar las deficiencias o debilidades del mismo lo que origina que el control interno en estas entidades no sea efectivo y por ende impida la disuasión de actos ilícitos.

En general el sistema de control interno en las entidades del sector público evaluadas es débil, las deficiencias más comunes detectadas son: mala selección del personal; falta de documentación de soportes de egreso; no se practica conteo físico de los bienes; inobservancia de la legislación referente a las adquisiciones; mala ejecución presupuestaria; falta de seguimiento a las recomendaciones de auditorías realizadas.

Los controles establecidos para el área de Recursos Humanos presentan deficiencias en cuanto al proceso de selección del personal, esto permite el ingreso a la entidad de personas con un bajo nivel de valores éticos que ante la percepción de oportunidad tendrán un comportamiento deshonesto que aumenta el riesgo de fraude en la entidad.

El área de Tesorería presenta debilidades en cuanto a la documentación de soporte de los egresos de caja chica, esto ha ocasionado pérdidas en las entidades evaluadas ya que el personal a cargo utilizaba este fondo para fines personales debido a la falta de una política de protección del disponible.

El área de Adquisiciones presenta debilidades en cuanto al incumplimiento de la Ley de Contratación Pública, se evidenció que el proceso de compras se lleva a cabo

sin concursos y/o licitación a pesar de que la ley los establece como procedimientos para la adquisición de bienes muebles, ejecución de obra y prestación de servicios; además no se utiliza el sistema de compras públicas cuyo objetivo es transparentar el proceso de contratación realizado por las entidades públicas debido a la falta de obligatoriedad, esto ocasiona que las compras se realicen por órdenes directas de trabajo aumentando el riesgo de uso indebido de los recursos de la entidad.

El área de Almacén presenta deficiencias en cuanto a la verificación física de los bienes de la entidad; al no existir constatación física periódica resulta difícil detectar sustracciones de materiales y equipos pertenecientes a la entidad.

8. Recomendaciones

El funcionamiento eficaz de los sistemas de control interno radica en el elemento humano por ello es necesario capacitar al personal de la entidad con respecto a la ética en el desarrollo de sus actividades lo que le permitirá tomar decisiones adecuadas acerca de cometer fraude contra la entidad.

Se debe implementar un sistema de evaluación de riesgos que permita identificar debilidades que podrían resultar en una presentación inadecuada de información en los estados financieros o pérdida material para la organización, así como establecer los controles y

procedimientos necesarios para mitigarlos.

Los funcionarios o servidores públicos deben rendir cuenta ante una autoridad superior y ante el público por los fondos o bienes públicos a su cargo o por los objetivos a ellos encargado.

Establecer un sistema de información que le permita a la entidad pública divulgar información sobre las actividades ejecutadas relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos y al público acceder sin restricciones a tal información, para conocer y evaluar en su integridad, el desempeño y la forma de conducción de la gestión gubernamental.

9. Referencia

1. D. Avilés, “Evaluación de la efectividad del control interno implantado en las entidades del Sector Público Ecuatoriano para la prevención de fraudes” (Tesis, Instituto de Ciencias Matemáticas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2008).
2. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Normas de Control Interno para el sector público de la República del Ecuador, publicado el 10 de octubre de 2002, Edición Especial No 6.
3. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Manual General de Auditoría Gubernamental, Acuerdo No 012 CG.