

Sindicatura General de la Nación

ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

Resolución 107/98

Apruébanse las "Normas Generales de Control Interno".

Bs. As., 10/11/98

B.O.: 13/11/98

VISTO las disposiciones contenidas en la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y el proyecto de Normas Generales de Control Interno presentado por la Gerencia de Normativa y Desarrollo Profesional, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 4° de la Ley 24.156 impone a las autoridades superiores de los organismos del Sector Público Nacional la responsabilidad de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre las operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoria interna;

Que la calidad de órgano rector del Sistema de Control Interno que el artículo 98° de la ley ha otorgado a la Sindicatura General de la Nación comporta, en si misma, la facultad de dictar aquellas normas que permitan el cumplimiento de la responsabilidad señalada en el párrafo precedente, conforme lo establece el inciso a) del artículo 104° de la misma ley;

Que las Normas Generales de Control Interno tienen su antecedente en las Pautas de Control Interno emitidas oportunamente por esta Sindicatura General de Nación;

Que en las Normas se ha incorporado la experiencia en el ejercicio del control por parte de este organismo y de los demás responsables de la gestión gubernamental;

Que en la preparación de las Normas se han tomado en cuenta las emitidas por organizaciones internacionales especializadas, así como la doctrina relativa a esta materia;

Que la Gerencia de Asuntos Legales ha tomado la intervención que le compete;

Que la presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 112°, inciso a) de la Ley N° 24.156;

Por ello,

EL SINDICO GENERAL DE LA NACION

RESUELVE:

Artículo 1°-Aprobar las "Normas Generales de Control Interno" que como Anexo I forman parte de la presente.

Art. 2°-Las "Normas Generales de Control Interno" serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, con la integración establecida en el artículo 8° de la Ley N° 24.156.

Art. 3°-Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - Héctor L. Agustini.

ANEXO I RESOLUCION N° 107/98-SGN

PRESENTACION

Como Organismo Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, normativo, de supervisión y coordinación, corresponde a la Sindicatura General de la Nación dictar normas de control interno.

Así, oportunamente se emitieron las denominadas "Pautas de Control Interno", antecedente de estas normas, surgidas de la experiencia y de las opiniones que nos llegarán tanto desde el ámbito de la gestión como del control que opera sobre la misma, tomando en cuenta también documentos de organizaciones internacionales especializadas en la materia.

Las presentes "Normas Generales de Control Interno" deberán ser aplicadas en todo el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como base de la responsabilidad que la Ley 24.156 impone a la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, en cuanto a:

- La implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
- Los procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la Jurisdicción o Entidad.

Las "Normas Generales de Control Interno" constituyen un esquema básico para la transparencia de la gestión pública, en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas republicana.

Buenos Aires, agosto, 1998

Héctor Luis Agustini

Sindico General de la Nación

INTRODUCCION

CONTROL INTERNO

El denominado "INFORME COSO" sobre control interno, publicado en EE.UU. en 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno a la temática referida.

Plasma los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la TREADWAY COMMISSION, NATIONAL COMMISSION ON FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING creó en Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS). El grupo estaba constituido por representantes de las siguientes organizaciones:

- American Accounting Association (AAA)
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)
- Financial Executive Institute (FEI)
- Institute of Internal Auditors (IIA)
- Institute of Management Accountants (IMA)

La redacción del informe fue encomendada a Coopers & Lybrand.

Se trataba entonces de materializar un objetivo fundamental: definir un nuevo marco conceptual del control interno, capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que vendan siendo utilizados sobre este tema, logrando así que, al nivel de las organizaciones públicas o privadas, de la auditoría interna o externa, o de los niveles académicos o legislativos, se cuente con un marco conceptual común, una visión integradora que satisfaga las demandas generalizadas de todos los sectores involucrados.

DEFINICION Y OBJETIVOS

El Control Interno es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

Completan la definición algunos conceptos fundamentales:

- El control interno es un proceso, es decir un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.
- Lo llevan a cabo las personas que actúan en todos los niveles, no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos.
- Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la conducción.
- Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las categorías señaladas las que, al mismo tiempo, suelen tener puntos en común.

Al hablarse del control interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: planificación, ejecución y supervisión. Tales acciones se hallan incorporadas (no añadidas) a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

Según la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el control interno puede ser definido como el plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.
- Preservar el patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.
- Respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.
- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Para la alta dirección es primordial lograr los mejores resultados con economía de esfuerzos y recursos, es decir al menor costo posible. Para ello debe controlarse que sus decisiones se cumplan adecuadamente, en el sentido que las acciones ejecutadas se correspondan con aquéllas, dentro de un esquema básico que permita la iniciativa y contemple las circunstancias vigentes en cada momento.

Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de INTOSAI, incumbe a la autoridad superior la responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica.

Ambas definiciones (COSO e INTOSAI) se complementan y conforman una versión amplia del control interno: la primera enfatizando respecto a su carácter de proceso constituido por una cadena de acciones integradas a la gestión, y la segunda atendiendo fundamentalmente a sus objetivos.

COMPONENTES

El marco integrado de control que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Supervisión

El ambiente de control refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encarar sus actividades, y la importancia que le asignan al control interno.

Sirve de base de los otros componentes, ya que es dentro del ambiente reinante que se evalúan los riesgos y se definen las actividades de control tendientes a neutralizarlos. Simultáneamente se capta la información relevante y se realizan las comunicaciones pertinentes, dentro de un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

El modelo refleja el dinamismo propio de los sistemas de control interno. Así, la evaluación de riesgos no sólo influye en las actividades de control, sino que puede también poner de relieve la conveniencia de reconsiderar el manejo de la información y la comunicación.

No se trata de un proceso en serie, en el que un componente incide exclusivamente sobre el siguiente, sino que es interactivo multidireccional en tanto cualquier componente puede influir, y de hecho lo hace, en cualquier otro.

Existe también una relación directa entre los objetivos (Eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y cumplimiento de leyes y reglamentos) y los cinco componentes referenciados, la que se manifiesta permanentemente en el campo de la gestión: las unidades operativas y cada agente de la organización conforman secuencialmente un esquema orientado a los resultados que se buscan, y la matriz constituida por ese esquema es a su vez cruzada por los componentes.

AMBIENTE DE CONTROL

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado en

que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

Es, fundamentalmente, consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección, la gerencia, y por carácter reflejo, los demás agentes con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados.

Fija el tono de la organización y, sobre todo, provee disciplina a través de la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto.

Constituye el andamiaje para el desarrollo de las acciones y de allí deviene su trascendencia, pues como conjunción de medios, operadores y reglas previamente definidas, traduce la influencia colectiva de varios factores en el establecimiento, fortalecimiento o debilitamiento de políticas y procedimientos efectivos en una organización.

Los principales factores del ambiente de control son:

- La filosofía y estilo de la dirección y la gerencia.
- La estructura, el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimiento.
- La integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos.
- Las formas de asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal.
- El grado de documentación de políticas y decisiones, y de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento.
- En las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de consejos de administración y comités de auditorías con suficiente grado de independencia y calificación profesional.

El ambiente de control reinante será tan bueno, regular o malo como lo sean los factores que lo determinan. El mayor o menor grado de desarrollo y excelencia de éstos hará, en ese mismo orden, a la fortaleza o debilidad del ambiente que generan y consecuentemente al tono de la organización.

EVALUACION DE RIESGOS

El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, se evalúa la vulnerabilidad del sistema. Para ello debe adquirirse un conocimiento práctico de la entidad y sus componentes de manera de

identificar los puntos débiles, enfocando los riesgos tanto al nivel de la organización (internos y externos) como de la actividad.

El establecimiento de objetivos es anterior a la evaluación de riesgos. Si bien aquéllos no son un componente del control interno, constituyen un requisito previo para el funcionamiento del mismo.

Los objetivos (relacionados con las operaciones, con la información financiera y con el cumplimiento), pueden ser explícitos o implícitos, generales o particulares. Estableciendo objetivos globales y por actividad, una entidad puede identificar los factores críticos del éxito y determinar los criterios para medir el rendimiento.

A este respecto cabe recordar que los objetivos de control deben ser específicos, así como adecuados, completos, razonables e integrados a los globales de la institución.

Una vez identificados, el análisis de los riesgos incluirá:

- Una estimación de su importancia / trascendencia.
- Una evaluación de la probabilidad / frecuencia.
- Una definición del modo en que habrán de manejarse.

Dado que las condiciones en que las entidades se desenvuelven suelen sufrir variaciones, se necesitan mecanismos para detectar y encarar el tratamiento de los riesgos asociados con el cambio. Aunque el proceso de evaluación es similar al de los otros riesgos, la gestión de los cambios merece efectuarse independientemente, dada su gran importancia y las posibilidades de que los mismos pasen inadvertidos para quienes están inmersos en las rutinas de los procesos.

Existen circunstancias que pueden merecer una atención especial en función del impacto potencial que plantean:

- Cambios en el entorno.
- Redefinición de la política institucional.
- Reorganizaciones o reestructuraciones internas.
- Ingreso de empleados nuevos, o rotación de los existentes.
- Nuevos sistemas, procedimientos y tecnologías.
- Aceleración del crecimiento.
- Nuevos productos, actividades o funciones.

Los mecanismos para prever, identificar y administrar los cambios deben estar orientados hacia el futuro, de manera de anticipar los más significativos a través de sistemas de alarma complementados con planes para un abordaje adecuado de las variaciones.

ACTIVIDADES DE CONTROL

Están constituidas por los procedimientos específicos establecidos como un reaseguro para el cumplimiento de los objetivos, orientados primordialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos.

Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la organización y en cada una de las etapas de la gestión, partiendo de la elaboración de un mapa de riesgos según lo expresado en el punto anterior: conociendo los riesgos, se disponen los controles destinados a evitarlos o minimizarlos, los cuales pueden agruparse en tres categorías, según el objetivo de la entidad con el que estén relacionados:

- Las operaciones
- La confiabilidad de la información financiera
- El cumplimiento de leyes y reglamentos

En muchos casos, las actividades de control pensadas para un objetivo suelen ayudar también a otros: los operacionales pueden contribuir a los relacionados con la confiabilidad de la información financiera, éstas al cumplimiento normativo, y así sucesivamente.

A su vez en cada categoría existen diversos tipos de control:

- Preventivo / Correctivos
- Manuales / Automatizados o informáticos
- Gerenciales o directivos

En todos los niveles de la organización existen responsabilidades de control, y es preciso que los agentes conozcan individualmente cuales son las que les competen, debiéndose para ello explicitar claramente tales funciones.

La gama que se expone a continuación muestra la amplitud abarcativa de las actividades de control, pero no constituye la totalidad de las mismas:

- Análisis efectuados por la dirección.
- Seguimiento y revisión por parte de los responsables de las diversas funciones o actividades.

- Comprobación de las transacciones en cuanto a su exactitud, totalidad, y autorización pertinente: aprobaciones, revisiones, cotejos, recálculos, análisis de consistencia, prenumeraciones.
- Controles físicos patrimoniales: arqueos, conciliaciones, recuentos.
- Dispositivos de seguridad para restringir el acceso a los activos y registros.
- Segregación de funciones.
- Aplicación de indicadores de rendimiento.

Es necesario remarcar la importancia de contar con buenos controles de las tecnologías de información, pues éstas desempeñan un papel fundamental en la gestión, destacándose al respecto el centro de procesamiento de datos, la adquisición, implantación y mantenimiento del software, la seguridad en el acceso a los sistemas, los proyectos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones. A su vez los avances tecnológicos requieren una respuesta profesional calificada y anticipativa desde el control.

INFORMACION Y COMUNICACION

Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar en la organización (funciones, responsabilidades), es imprescindible que cuenten con la información periódica y oportuna que deben manejar para orientar sus acciones en consonancia con los demás, hacia el mejor logro de los objetivos.

La información relevante debe ser captada, procesada y transmitida de tal modo que llegue oportunamente a todos los sectores permitiendo asumir las responsabilidades individuales.

La información operacional, financiera y de cumplimiento conforma un sistema para posibilitar la dirección, ejecución y control de las operaciones.

Está conformada no sólo por datos generados internamente sino por aquellos provenientes de actividades y condiciones externas, necesarios para la toma de decisiones.

Los sistemas de información permiten identificar, recoger, procesar y divulgar datos relativos a los hechos o actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través de rutinas previstas a tal efecto. No obstante resulta importante mantener un esquema de información acorde con las necesidades institucionales que, en un contexto de cambios constantes, evolucionan rápidamente. Por lo tanto deben adaptarse, distinguiendo entre indicadores de alerta y reportes cotidianos en apoyo de las iniciativas y actividades estratégicas, a través de la evolución desde sistemas exclusivamente financieros a otros integrados con las operaciones para un mejor seguimiento y control de las mismas.

Ya que el sistema de información influye sobre la capacidad de la dirección para tomar decisiones de gestión y control, la calidad de aquél resulta de gran trascendencia y se refiere entre otros a los aspectos de contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.

La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de los individuos dentro del sistema de control interno.

Asimismo el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuáles son los comportamientos esperados, de que manera deben comunicar la información relevante que generen.

Los informes deben transferirse adecuadamente a través de una comunicación eficaz. Esto es, en el más amplio sentido, incluyendo una circulación multidireccional de la información: ascendente, descendente y transversal.

La existencia de líneas abiertas de comunicación y una clara voluntad de escuchar por parte de los directivos resultan vitales.

Además de una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de toda la información necesaria, y en ambos casos importa contar con medios eficaces, dentro de los cuales tan importantes como los manuales de políticas, memorias, difusión institucional, canales formales e informales, resulta la actitud que asume la dirección en el trato con sus subordinados. Una entidad con una historia basada en la integridad y una sólida cultura de control no tendrá dificultades de comunicación. Una acción vale más que mil palabras.

SUPERVISION

Incumbe a la dirección la existencia de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica para mantenerla en un nivel adecuado. Procede la evaluación de las actividades de control de los sistemas a través del tiempo, pues toda organización tiene áreas donde los mismos están en desarrollo, necesitan ser reforzados o se impone directamente su reemplazo debido a que perdieron su eficacia o resultaron inaplicables. Las causas pueden encontrarse en los cambios internos y externos a la gestión que, al variar las circunstancias, generan nuevos riesgos a afrontar.

El objetivo es asegurar que el control interno funciona adecuadamente, a través de dos modalidades de supervisión: actividades continuas o evaluaciones puntuales.

Las primeras son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes que, ejecutándose en tiempo real y arraigadas a la gestión, generan respuestas dinámicas a las circunstancias sobrevinientes.

En cuanto a las evaluaciones puntuales, corresponden las siguientes consideraciones:

a) Su alcance y frecuencia están determinados por la naturaleza e importancia de los cambios y riesgos que éstos conllevan, la competencia y experiencia de quienes aplican los controles, y los resultados de la supervisión continuada.

b) Son ejecutados por los propios responsables de las áreas de gestión (autoevaluación), la auditoría interna (incluidas en el planeamiento o solicitadas especialmente por la dirección), y los auditores externos.

c) Constituyen en sí todo un proceso dentro del cual, aunque los enfoques y técnicas varíen, priman una disciplina apropiada y principios insoslayables.

La tarea del evaluador es averiguar el funcionamiento real del sistema: que los controles existan y estén formalizados, que se apliquen cotidianamente como una rutina incorporada a los hábitos, y que resulten aptos para los fines perseguidos.

d) Responden a una determinada metodología, con técnicas y herramientas para medir la eficacia directamente o a través de la comparación con otros sistemas de control probadamente buenos.

e) El nivel de documentación de los controles varía según la dimensión y complejidad de la entidad. Existen controles informales que, aunque no estén documentados, se aplican correctamente y son eficaces, si bien un nivel adecuado de documentación suele aumentar la eficiencia de la evaluación, y resulta más útil al favorecer la comprensión del sistema por parte de los empleados. La naturaleza y el nivel de la documentación requieren mayor rigor cuando se necesite demostrar la fortaleza del sistema ante terceros.

f) Debe confeccionarse un plan de acción que contemple:

- El alcance de la evaluación
- Las actividades de supervisión continuadas existentes.
- La tarea de los auditores internos y externos.
- Areas o asuntos de mayor riesgo.
- Programa de evaluaciones.
- Evaluadores, metodología y herramientas de control.
- Presentación de conclusiones y documentación de soporte
- Seguimiento para que se adopten las correcciones pertinentes.

Las deficiencias o debilidades del sistema de control interno detectadas a través de los diferentes procedimientos de supervisión deben ser comunicadas a efectos de que se adopten las medidas de ajuste correspondientes.

Según el impacto de las deficiencias, los destinatarios de la información pueden ser tanto las personas responsables de la función o actividad implicada como las autoridades superiores.

CONCLUSION

En el marco de control postulado a través del Informe COSO, la interrelación de los cinco componentes (Ambiente de control, Evaluación de riesgos, Actividades de control, Información y comunicación, y Supervisión) genera una sinergia conformando un sistema integrado que responde dinámicamente a los cambios del entorno.

Atendiendo a necesidades gerenciales fundamentales, los controles se entrelazan a las actividades operativas como un sistema cuya efectividad se acrecienta al incorporarse a la infraestructura y formar parte de la esencia de la institución.

Mediante un esquema de controles incorporados como el descripto:

- Se fomentan la calidad, las iniciativas y la delegación de poderes.
- Se evitan gastos innecesarios.
- Se generan respuestas ágiles ante circunstancias cambiantes.

NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO

NORMAS DE AMBIENTE DE CONTROL

INTEGRIDAD Y VALORES ETICOS

La autoridad superior del organismo debe procurar suscitar, difundir, internalizar y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento moral para su conducción y operación.

Tales valores deben enmarcar la conducta de funcionarios y empleados, orientando su integridad y compromiso personal.

Los valores éticos son esenciales para el Ambiente de Control. El sistema de Control Interno se sustenta en los valores éticos, que definen la conducta de quienes lo operan. Estos valores éticos pertenecen a una dimensión moral y, por lo tanto, van más allá del mero cumplimiento de las Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones normativas.

El comportamiento y la integridad moral encuentran su red de sustentación y su caldo de cultivo en la cultura del organismo. Esta determina, en gran medida, cómo se hacen las cosas, que normas y reglas se observan. Si se tergiversan o se eluden. En la creación de una cultura apropiada a estos fines juega un papel principal la Dirección Superior del organismo, la que con su ejemplo contribuirá a construir o destruir diariamente este requisito de control interno.

COMPETENCIA PROFESIONAL

Los directivos y empleados deben caracterizarse por poseer un nivel de competencia que les permita comprender la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento de controles internos apropiados.

Tanto directivos como empleados deben:

- contar con un nivel de competencia profesional ajustado a sus responsabilidades.
- comprender suficientemente la importancia, objetivos y procedimientos del control interno.

La Dirección debe especificar el nivel de competencia requerido para las distintas tareas y traducirlo en requerimientos de conocimientos y habilidades.

Los métodos de contratación de personal deben asegurar que el candidato posea el nivel de preparación y experiencia que se ajuste a los requisitos especificados. Una vez incorporado, el personal debe recibir la orientación, capacitación y adiestramiento necesarios en forma práctica y metódica.

El Sistema de Control Interno operará más eficazmente en la medida que exista personal competente que comprenda los principios del mismo.

ATMOSFERA DE CONFIANZA MUTUA

Debe fomentarse una atmósfera de mutua confianza para respaldar el flujo de información entre la gente y su desempeño eficaz hacia el logro de los objetivos de la organización.

Para el control resulta esencial un nivel de confianza mutua entre la gente. La confianza mutua respalda el flujo de información que la gente necesita para tomar decisiones y entrar en acción. Respalda, además, la cooperación y la delegación que se requieren para un desempeño eficaz tendiente al logro de los objetivos de la organización. La confianza está basada en la seguridad respecto de la integridad y competencia de la otra persona o grupo.

La comunicación abierta crea y depende de la confianza dentro de la organización. Un alto nivel de confianza estimula a la gente para que se asegure que cualquier tema de importancia sea de conocimiento de más de una persona. El compartir tal información fortalece el control reduciendo la dependencia de la presencia, el juicio y la capacidad de una única persona.

FILOSOFIA Y ESTILO DE LA DIRECCION

La Dirección Superior debe transmitir a todos los niveles de la organización, de manera explícita, contundente y permanente, su compromiso y liderazgo respecto de los controles internos y los valores éticos.

La Dirección Superior y las Gerencias deben hacer comprender, a todo el personal, que las responsabilidades del control interno deben asumirse con seriedad, que cada miembro cumple un rol importante dentro del Sistema de Control y que cada rol está relacionado con los demás.

La filosofía y el estilo de la Dirección influyen y traducen la manera en la que el organismo es conducido. Son ejemplos: la transparencia de la gestión, la postura ante las innovaciones y el aprendizaje, la forma de resolver los problemas y medir los desempeños y resultados.

La actitud de interés de la Dirección, por un control interno efectivo, debe penetrar la organización. Las declamaciones no son suficientes. Es necesario sustentarlas con acciones y actitudes concretas.

Este ejemplo de la Dirección hacia el control interno suscita, indefectiblemente, en todo el personal una actitud positiva hacia éste.

De esta forma los empleados se desempeñarán en un ambiente que les facilite tanto la comprensión y respeto por el control interno, como la motivación para la sugerencia de medidas que fomenten su perfeccionamiento.

MISION, OBJETIVOS Y POLITICAS

La Misión, los Objetivos y las Políticas de cada organismo deben estar relacionados y ser consistentes entre sí, debiendo estar explicitados en documentos oficiales.

Dichos documentos deberán ser adecuadamente difundidos a la comunidad y a todos los niveles organizacionales. En el primer caso, como antecede para la posterior rendición de cuenta. En el segundo, como medio de conseguir el encolumnamiento de las acciones organizacionales en la persecución de aquéllos.

Una organización que desconoce que es, hacia donde va, y que medios utilizara en el camino, marcha a la deriva y con pocas posibilidades de éxito. En esta condición el control interno carecería de sus más importantes fundamentos y tan sólo se limitaría a la verificación del cumplimiento de ciertos aspectos formales.

La Misión indica: ¿Qué somos? ¿Para qué estamos? ¿Qué necesidades servimos? Generalmente esta fijada en las Leyes, Decretos, Cartas Orgánicas o Estatutos.

Los objetivos indican: ¿Hacia dónde se va? ¿Cuál es nuestro propósito? Son definidos periódicamente en los planes de acción y presupuestos.

Las Políticas delimitan la acción. Definen: ¿Cuáles son los medios preferidos? ¿Qué valoramos? ¿Qué restricciones les imponemos?

La Misión tiene vocación de permanencia; los Objetivos se ajustan a la realidad cambiante; las políticas, en general, también tienen permanencia, aún cuando pueden modificarse o sustituirse al cambiar los objetivos.

ORGANIGRAMA

Todo organismo debe desarrollar una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de la misión y objetivos, la que deberá ser formalizada en un Organigrama.

La estructura organizativa, formalizada en un organigrama, constituye el marco formal de autoridad y responsabilidad en el cual las actividades que se desarrollan en cumplimiento de los objetivos del organismo, son planeadas, efectuadas y controladas.

Lo importante es que su diseño se ajuste a sus necesidades, esto es que proporcione el marco organizacional adecuado para llevar a cabo la estrategia disertada para alcanzar los objetivos fijados. Lo apropiado de la estructura organizativa podrá depender, por ejemplo, del tamaño del organismo. Estructuras altamente formales que se ajustan a las necesidades de un organismo de gran tamaño, pueden ser desaconsejables en un organismo pequeño.

ASIGNACION DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD

Todo organismo debe complementar su Organigrama, con un Manual de Organización, en el cual se debe asignar la responsabilidad, las acciones y los cargos, a la par de establecer las diferentes relaciones jerárquicas y funcionales para cada uno de estos.

El Ambiente de Control se fortalece en la medida en que los miembros de un organismo conocen claramente sus deberes y responsabilidades. Ello impulsa a usar la iniciativa para enfrentar y solucionar los problemas, actuando siempre dentro de los límites de su autoridad.

Existe una nueva tendencia de derivar autoridad hacia los niveles inferiores, de manera que las decisiones queden en manos de quienes están más cerca de la operación. Un aspecto crítico de esta corriente es el límite de la delegación: hay que delegar tanto cuanto sea necesario pero solamente para mejorar la probabilidad de alcanzar los objetivos.

Toda delegación conlleva la necesidad de que los jefes examinen y aprueben, cuando proceda, el trabajo de sus subordinados y que ambos cumplan con la debida rendición de cuentas de sus responsabilidades y tareas.

También requiere que todo el personal conozca y responda a los objetivos de la organización. Es esencial que cada integrante de la organización conozca cómo su acción se interrelaciona y contribuye a alcanzar los objetivos generales.

Para que sea eficaz un aumento en la delegación de autoridad se requiere un elevado nivel de competencia en los delegatarios, así como un alto grado de responsabilidad personal. Además, se deben aplicar procesos efectivos de supervisión de la acción y los resultados por parte de la Dirección.

POLITICAS Y PRACTICAS EN PERSONAL

La conducción y tratamiento del personal del organismo debe ser justa y equitativa, comunicando claramente los niveles esperados en materia de integridad, comportamiento ético y competencia.

Los procedimientos de contratación, inducción, capacitación y adiestramiento, calificación, promoción y disciplina, deben corresponderse con los propósitos enunciados en la política.

El personal es el activo más valioso que posee cualquier organismo. Por ende, debe ser tratado y conducido de forma tal que se consigna su más elevado rendimiento. Debe procurarse su satisfacción personal en el trabajo que realiza, propendiendo a que en este se consolide como persona, y se enriquezca humana y técnicamente. La Dirección asume su responsabilidad en tal sentido, en diferentes momentos:

- Selección: al establecer requisitos adecuados de conocimiento, experiencia e integridad para las incorporaciones.
- Inducción: al preocuparse para que los nuevos empleados sean metódicamente familiarizados con las costumbres y procedimientos del organismo.
- Capacitación: al insistir en que sean capacitados convenientemente para el correcto desempeño de sus responsabilidades.
- Rotación y promoción: al procurar que funcione una movilidad organizacional que signifique el reconocimiento y promoción de los más capaces e innovadores.
- Sanción: al adoptar, cuando corresponda, las medidas disciplinarias que transmitan con rigurosidad que no se tolerarán desvíos del camino trazado.

COMITE DE CONTROL

En cada organismo deberá constituirse un Comité de Control integrado, al menos, por un funcionario del máximo nivel y el auditor interno titular.

Su objetivo general es la vigilancia del adecuado funcionamiento del Sistema de Control Interno y el mejoramiento continuo del mismo.

La Sindicatura General de la Nación dictará las Normas particulares de instalación y funcionamiento del Comité de Control.

La existencia de un Comité con tal objetivo refuerza el Sistema de Control Interno y contribuye positivamente al Ambiente de Control.

Para su efectivo desempeño debe integrarse adecuadamente, esto es, con miembros que generen respeto por su capacidad y trayectoria, que exhiban un apropiado grado de conocimiento y experiencia que les permita apoyar a la Dirección del organismo mediante su guía y supervisión.

NORMAS DE EVALUACION DE RIESGO

IDENTIFICACION DEL RIESGO

Se deben identificar los riesgos relevantes que enfrenta un organismo en la persecución de sus objetivos, ya sean de origen interno como externo.

La identificación del riesgo es un proceso iterativo, y generalmente integrado a la estrategia y planificación. En este proceso es conveniente "partir de cero", esto es, no basarse en el esquema de riesgos identificados en estudios anteriores.

Su desarrollo debe comprender la realización de un "mapeo" del riesgo, que incluya la especificación de los dominios o puntos claves del organismo, la identificación de los objetivos generales y particulares, y las amenazas y riesgos que se pueden tener que afrontar.

Un dominio o punto clave del organismo, puede ser:

- un proceso que es crítico para su sobrevivencia;
- una o varias actividades que sean responsables de la entrega de porciones importantes de servicios a la ciudadanía;
- un área que esta sujeta a Leyes, Decretos o Reglamentos de estricto cumplimiento, con amenazas de severas puniciones por incumplimiento;
- un área de vital importancia estratégica para el Gobierno (ejemplo: defensa, investigaciones tecnológicas de avanzada).

Al determinar estas actividades o procesos claves, fuertemente ligados a los objetivos del organismo, debe tenerse en cuenta que pueden existir algunos de éstos que no están formalmente expresados, lo cual no debe ser impedimento para su consideración. El análisis se relaciona con la criticidad del proceso o actividad y con la importancia del objetivo, más allá que éste sea explícito o implícito.

Existen muchas fuentes de riesgos, tanto internas como externas. A título puramente ilustrativo se pueden mencionar, entre las externas:

- desarrollos tecnológicos que en caso de no adoptarse, provocarían obsolescencia organizacional;
- cambios en las necesidades y expectativas del ciudadano/usuario;
- modificaciones en la legislación y normas regulatorias que conduzcan a cambios forzosos en la estrategia y procedimientos;
- alteraciones en el escenario económico que impacten en el presupuesto del organismo, sus fuentes de financiamiento y su posibilidad de expansión.

Entre las internas, podemos citar:

- la estructura organizacional adoptada, dado la existencia de riesgos inherentes típicos tanto en un modelo centralizado como en uno descentralizado;
- la calidad del personal incorporado, así como los métodos para su instrucción y motivación;
- la propia naturaleza de las actividades del organismo.

Una vez identificados los riesgos a nivel del organismo, deberá practicarse similar proceso al nivel de programa y actividad. Se considerará, en consecuencia, un campo más limitado, enfocado a los componentes de las áreas y objetivos claves identificadas en el análisis global del organismo. Los pasos siguientes al diagnóstico realizado son los de la estimación del riesgo y la determinación de los objetivos de control.

ESTIMACION DEL RIESGO

Se debe estimar la frecuencia con que se presentarán los riesgos identificados, así como también se debe cuantificar la probable pérdida que ellos pueden ocasionar.

Una vez identificados los riesgos al nivel de organismo y de programa/actividad, debe procederse a su análisis. Los métodos utilizados para determinar la importancia relativa de los riesgos pueden ser diversos, e incluirán como mínimo:

- una estimación de su frecuencia, o sea la probabilidad de ocurrencia.
- una valoración de la pérdida que podría resultar.

En general, aquellos riesgos cuya concreción esté estimada como de baja frecuencia, no justifican preocupaciones mayores. Por el contrario, los que se estima de alta frecuencia deben merecer preferente atención. Entre estos extremos se encuentran casos que deben ser analizados cuidadosamente, aplicando elevadas dosis de buen juicio y sentido común.

Existen muchos riesgos dificultosos de cuantificar, que como máximo se prestan a calificaciones de "grande", "moderado" o "pequeño". Pero no debe cederse a la difundida inclinación de conceptuarlos rápidamente como "no medibles". En muchos casos, con un esfuerzo razonable, puede conseguirse una medición satisfactoria.

Esto se puede expresar matemáticamente en la llamada Ecuación de la Exposición:

$$PE = F \times V$$

en donde:

PE = Pérdida Esperada o Exposición, expresada en pesos y en forma anual.

F = Frecuencia, veces probables en que el riesgo se concrete en el año.

V = Pérdida estimada para cada caso en que el riesgo se concrete, expresada en pesos.

DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS DE CONTROL

Luego de identificar, estimar y cuantificar los riesgos, la Dirección Superior y las Gerencias deben determinar los objetivos específicos de control y, con relación a ellos, establecer los procedimientos de control más convenientes.

Una vez que la Dirección Superior y las Gerencias han identificado y estimado el nivel de riesgo, deben adoptarse las medidas para enfrentarlo de la manera más eficaz y económica posible.

Se deberán establecer los objetivos específicos de control del organismo, que estarán adecuadamente articulados con sus propios objetivos globales y sectoriales.

En función de los objetivos de control determinados, se seleccionarán las medidas o salvaguardas que se estimen más efectivas al menor costo, para minimizar la exposición.

DETECCION DEL CAMBIO

Todo organismo debe disponer de procedimientos capaces de captar e informar oportunamente los cambios registrados o inminentes en el ambiente interno y externo, que puedan conspirar contra la posibilidad de alcanzar sus objetivos en las condiciones deseadas.

Una etapa fundamental del proceso de Evaluación del Riesgo es la identificación de los cambios en las condiciones del medio ambiente en que el organismo desarrolla su acción. Un sistema de control puede dejar de ser efectivo al cambiar las condiciones en las cuales opera.

A este proceso de identificar cambios efectivos o potenciales con vistas a adoptar las decisiones oportunas, se lo denomina gestión de cambio. Requiere un sistema de información apto para captar, procesar y transmitir información relativa a los hechos, eventos, actividades y condiciones que originan cambios ante los cuales el organismo debe reaccionar.

Involucra la identificación de los cambios y el análisis de las oportunidades y riesgos asociados. Esto es identificar causas potenciales que faciliten o impidan alcanzar los objetivos, calcular la probabilidad de su ocurrencia, evaluar sus probables efectos, y considerar el grado en que el riesgo puede ser controlado o la oportunidad aprovechada.

A título de ejemplo se señalan algunas condiciones que deben merecer particular atención:

- Cambios en el contexto externo: legislación, reglamentos, programas de ajuste, tecnología, cambios de autoridades, etc.
- Crecimiento acelerado: un organismo que crece a un ritmo demasiado rápido está sujeto a muchas tensiones internas y a presiones externas.

- Nuevas líneas de productos o servicios: la inversión en la producción de nuevos bienes o servicios generalmente ocasiona desajustes en el Sistema de Control Interno, el que debe ser revisado.
- Reorganizaciones: generalmente significan reducciones de personal que ocasionan, si no son racionalmente practicadas, alteraciones en la separación de funciones y en el nivel de supervisión.
- Creación del sistema de información o su reorganización: puede llegar a generar un período de exceso o defecto en la información producida, ocasionando en ambos casos la probabilidad de decisiones incorrectas.

El proceso de gestión de cambio es crítico para el Sistema de Control Interno y no debe ser obviado en ninguna circunstancia.

NORMAS DE ACTIVIDADES DE CONTROL

SEPARACION DE TAREAS Y RESPONSABILIDADES

Las tareas y responsabilidades esenciales relativas al tratamiento, autorización, registro y revisión de las transacciones y hechos, deben ser asignadas a personas diferentes.

El propósito de esta norma es procurar un equilibrio conveniente de autoridad y responsabilidad dentro de la estructura organizacional.

Al evitar que los aspectos fundamentales de una transacción u operación queden concentrados en una misma persona o sector, se reduce notoriamente el riesgo de errores, despilfarros o actos ilícitos, y aumenta la probabilidad que, de producirse, sean detectados.

COORDINACION ENTRE AREAS

Cada área o subárea del organismo debe operar coordinada e interrelacionadamente con las restantes áreas o subáreas.

En un organismo, las decisiones y acciones de cada una de las áreas que lo integran, requieren coordinación. Para que el resultado sea efectivo, no es suficiente que las unidades que lo componen alcancen sus propios objetivos; sino que deben trabajar aunadamente para que se alcancen, en primer lugar, los del organismo.

La coordinación mejora la integración, la consistencia y la responsabilidad, y limita la autonomía. En ocasiones una unidad debe sacrificar en alguna medida su eficacia para contribuir a la del organismo como un todo.

Es esencial, en consecuencia, que funcionarios y empleados consideren las implicancias y repercusiones de sus acciones con relación al organismo global. Esto supone consultas dentro y entre las unidades organizacionales.

Debe buscarse la optimización del conjunto organizativo y, una vez lograda, no subvalorar las suboptimizaciones sectoriales de posible aparición, y ser sumamente criterioso en la asignación de prioridades en materia de acciones y recursos a las diferentes áreas.

DOCUMENTACION

La estructura de control interno y todas las transacciones y hechos significativos, deben estar claramente documentados, y la documentación debe estar disponible para su verificación.

Todo organismo debe contar con la documentación referente a su Sistema de Control Interno y a los aspectos pertinentes de las transacciones y hechos significativos.

La información sobre el Sistema de Control interno puede figurar en su formulación de políticas, y básicamente en el respectivo manual. Incluirá datos sobre objetivos, estructura y procedimientos de control.

La documentación sobre transacciones y hechos significativos debe ser completa y exacta y posibilitar su seguimiento para la verificación por parte de directivos o fiscalizadores.

NIVELES DEFINIDOS DE AUTORIZACION

Los actos y transacciones relevantes sólo pueden ser autorizados y ejecutados por funcionarios y empleados que actúen dentro del ámbito de sus competencias.

La autorización es la forma idónea de asegurar que sólo se llevan adelante actos y transacciones que cuentan con la conformidad de la dirección. Esta conformidad supone su ajuste a la misión, la estrategia, los planes, programas y presupuestos.

La autorización debe documentarse y comunicarse explícitamente a las personas o sectores autorizados. Estos deberán ejecutar las tareas que se les han asignado, de acuerdo con las directrices, y dentro del ámbito de competencias establecido por la normativa.

REGISTRO OPORTUNO Y ADECUADO DE LAS TRANSACCIONES Y HECHOS

Las transacciones y los hechos que afectan a un organismo deben registrarse inmediatamente y ser debidamente clasificados.

Las transacciones o hechos deben registrarse en el momento de su ocurrencia, o lo más inmediato posible, para garantizar su relevancia y utilidad. Esto es válido para todo el proceso o ciclo de la transacción o hecho, desde su inicio hasta su conclusión.

Asimismo, deberán clasificarse adecuadamente para que, una vez procesados, puedan ser presentados en informes y estados financieros confiables e inteligibles, facilitando a directivos y gerentes la adopción de decisiones.

ACCESO RESTRINGIDO A LOS RECURSOS, ACTIVOS Y REGISTROS

El acceso a los recursos, activos, registros y comprobantes, debe estar protegido por mecanismos de seguridad y limitado a las personas autorizadas, quienes están obligadas a rendir cuenta de su custodia y utilización.

Todo activo de valor debe ser asignado a un responsable de su custodia y contar con adecuadas protecciones, a través de seguros, almacenaje, sistemas de alarma, pases para acceso, etc.

Además, deben estar debidamente registrados y periódicamente se cotejarán las existencias físicas con los registros contables para verificar su coincidencia. La frecuencia de la comparación, depende del nivel de vulnerabilidad del activo.

Estos mecanismos de protección cuestan tiempo y dinero, por lo que en la determinación del nivel de seguridad pretendido deberán ponderarse los riesgos emergentes entre otros del robo, despilfarro, mal uso, destrucción, contra los costos del control a incurrir.

ROTACION DEL PERSONAL EN LAS TAREAS CLAVES

Ningún empleado debe tener a su cargo, durante un tiempo prolongado, las tareas que presenten una mayor probabilidad de comisión de irregularidades. Los empleados a cargo de dichas tareas deben, periódicamente, abocarse a otras funciones.

Si bien el Sistema de Control interno debe operar en un ambiente de solidez ética y moral, es necesario adoptar ciertas protecciones para evitar hechos que puedan conducir a realizar actos reñidos con el código de conducta del organismo.

En tal sentido, la rotación en el desempeño de tareas claves para la seguridad y el control es un mecanismo de probada eficacia, y muchas veces no utilizado por el equivocado concepto del "hombre imprescindible".

CONTROL DEL SISTEMA DE INFORMACION

El sistema de información debe ser controlado con el objetivo de garantizar su correcto funcionamiento y asegurar el control del proceso de diversos tipos de transacciones.

La calidad del proceso de toma de decisiones en un organismo descansa fuertemente en sus sistemas de información.

Un sistema de información abarca información cuantitativa, tal como los informes de desempeño que utilizan indicadores, y cualitativa, tal como la atinente a opiniones y comentarios.

El sistema deberá contar con mecanismos de seguridad que alcancen a las entradas, procesos, almacenamiento y salidas (1).

El Sistema de Información debe ser flexible susceptible de modificaciones rápidas que permitan hacer frente a necesidades cambiantes de la Dirección en un entorno dinámico de operaciones y presentación de informes. El sistema ayuda a controlar todas las actividades del organismo, a

registrar y supervisar transacciones y eventos a medida que ocurren, y a mantener datos financieros.

Las actividades de control de los sistemas aplicación están diseñadas para controlar el procesamiento de las transacciones dentro de programas de aplicación e incluyen los procedimientos manuales asociados.

CONTROL DE LA TECNOLOGIA DE INFORMACION

Los recursos de la tecnología de informar deben ser controlados con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los requisitos del sistema de información que el organismo necesita para el logro de su misión.

La información que necesitan las actividades del organismo, es provista mediante el uso de recursos de tecnología de información. Estos abarcan datos, sistemas de aplicación, tecnología asociada, instalaciones y personal.

La administración de estos recursos debe llevarse a cabo mediante procesos de tecnología información agrupados naturalmente a fin de proporcionar la información necesaria que permita a cada funcionario cumplir con sus responsabilidades y supervisar el cumplimiento de las políticas. A fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos del sistema de información, es preciso del actividades de control apropiadas, así como implementarlas, supervisarlas y evaluarlas.

La seguridad del sistema de información es la estructura de control para proteger la integridad, confidencialidad y disponibilidad de datos y recursos de la tecnología de información.

Las actividades de control general de la tecnología de información se aplican a todo el sistema de información incluyendo la totalidad de sus componentes, desde la arquitectura de procesamiento -es decir grandes computadores, minicomputadores y redes- hasta la gestión de procesamiento por el usuario final. También abarcan las medidas y procedimientos manuales que permiten garantizar la operación continua y correcta del sistema de información.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

Todo organismo debe contar con métodos de medición de desempeño que permitan la preparación de indicadores para su supervisión y evaluación.

La información obtenida se utilizará para la corrección de los cursos de acción y el mejoramiento del rendimiento.

La dirección de un organismo, programa, proyecto o actividad, debe conocer cómo marcha hacia los objetivos fijados para mantener el dominio del rumbo, es decir, ejercer el control.

Un sistema de indicadores elaborados desde los datos emergentes de un mecanismo de medición del desempeño, contribuirá al sustento de las decisiones.

1 Sobre estos aspectos consultar las Pautas de Control Interno - Sistemas Computarizados y Tecnología de Información (Junio 1997).

Los indicadores no deben ser tan numerosos que se tomen ininteligibles o confusos, ni tan escasos que no permitan revelar las cuestiones claves y el perfil de la situación que se examina.

Cada organismo debe preparar un sistema de indicadores ajustado a sus características, es decir, tamaño, proceso productivo, bienes y servicios que entrega, nivel de competencia de sus funcionarios y demás elementos diferenciales que lo distinguen.

El sistema puede estar constituido por una combinación de indicadores cuantitativos, tales como los montos presupuestarios, y cualitativos, como el nivel de satisfacción de los usuarios.

Los indicadores cualitativos deben ser expresados de una manera que permita su aplicación objetiva y razonable. Por ejemplo: una medición indirecta del grado de satisfacción del usuario puede obtenerse por el número de reclamos.

FUNCION DE AUDITORIA INTERNA INDEPENDIENTE

La Unidad de Auditoría Interna de los organismos públicos debe depender de la autoridad superior de los mismos y sus funciones y actividades deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Las Unidades de Auditoría Interna deben brindar sus servicios a toda la organización. Constituyen un "mecanismo de seguridad" con el que cuenta la autoridad superior para estar informada, con razonable certeza, sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento de su sistema de control interno.

Esta Unidad de Auditoría Interna, al depender de la autoridad superior, puede practicar los análisis, inspecciones, verificaciones y pruebas que considere necesarios en los distintos sectores del organismo con independencia de estos, ya que sus funciones y actividades deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Así, la Auditoría Interna vigila, en representación de la autoridad superior, el adecuado funcionamiento del sistema, informando oportunamente a aquella sobre su situación. Por su parte, los mecanismos y procedimientos del Sistema de Control Interno protegen aspectos específicos de la operatoria, para brindar una razonable seguridad del éxito en el esfuerzo por alcanzar los objetivos organizacionales.

NORMAS DE INFORMACION Y COMUNICACION

INFORMACION Y RESPONSABILIDAD

La información debe permitir a los funcionarios y empleados cumplir sus obligaciones y responsabilidades. Los datos pertinentes deben ser identificados, captados, registrados, estructurados en información y comunicados en tiempo y forma adecuados.

Un organismo debe disponer de una corriente fluida y oportuna de información relativa a los acontecimientos internos y externos. Por ejemplo, necesita tomar conocimiento con prontitud de los requerimientos de los usuarios para proporcionar respuestas oportunas, o de los cambios en la legislación y reglamentaciones que le afectan. De igual manera, debe estar en conocimiento constante de la situación de sus procesos internos.

Los riesgos que afronta un organismo se reducen en la medida que la adopción de las decisiones se fundamente en información relevante, confiable y oportuna. La información es relevante para un usuario en la medida que se refiera a cuestiones comprendidas dentro de su responsabilidad y que el mismo cuente con la capacidad suficiente para apreciar su significación.

La supervisión del desempeño del organismo y sus partes componentes, opera mediante procesos de información y de exigencia de responsabilidades de tipos formales e informales. La cultura, el tamaño y la estructura organizacional influyen significativamente en el tipo y la confiabilidad de estos procesos.

CONTENIDO Y FLUJO DE LA INFORMACION

La información debe ser clara y con un grado de detalle ajustado al nivel decisonal. Se debe referir tanto a situaciones externas como internas, a cuestiones financieras como operacionales. Para el caso de los niveles directivo y gerencial, los informes deben relacionar el desempeño del organismo o competente, con los objetivos y metas fijados.

El flujo informativo debe circular en todos los sentidos: ascendente, descendente, horizontal y transversal.

Es fundamental para la conducción y control del organismo disponer de la información satisfactoria, en tiempo y en el lugar necesario. Por ende, el diseño del flujo informativo y su posterior funcionamiento acorde, deben constituir preocupaciones centrales para los responsables del organismo.

Pero, además, debe atenderse a que por su contenido constituya un verdadero apoyo a las decisiones. De nada serviría hacer llegar al punto indicado y en el momento oportuno, antecedentes irrelevantes.

Los contenidos deben referirse a situaciones externas e internas, alcanzar los aspectos financieros y no financieros, estar condensados de acuerdo con el nivel al que se destinen (un Director General necesita informes condensados mientras que un Gerente de Proyectos requiere mayores detalles) y cuando se refiera a desempeños, deben estar comparados con objetivos y metas prefijadas.

CALIDAD DE LA INFORMACION

La información disponible en el organismo debe cumplir con los atributos de: contenido apropiado, oportunidad, actualización, exactitud y accesibilidad.

Esta norma plantea los aspectos a considerar con vistas a formar juicios sobre la calidad de la información que utiliza un organismo, y hace a la imprescindible confiabilidad de la misma.

Es deber de la autoridad superior, responsable del control interno, esforzarse por obtener un grado adecuado de cumplimiento a cada uno de los atributos mencionados.

EL SISTEMA DE INFORMACION

El sistema de información debe diseñarse atendiendo a la Estrategia y al Programa de Operaciones del organismo.

Deberá servir para: a) tomar de decisiones a todos los niveles; b) evaluar el desempeño del organismo, de sus programas, proyectos, sectores, procesos, actividades, operaciones, etc. y c) rendir cuenta de la gestión.

La calificación de sistema de información se aplica, tanto al que cubre la información financiera de un organismo como al destinado a registrar otros procesos y operaciones internos. Aquí lo aplicamos en un sentido más amplio por alcanzar también al tratamiento de acontecimientos y hechos externos al organismo.

Nos referimos a la captación y procesamiento oportuno de situaciones referentes a, por ejemplo:

- cambios en la normativa, legal o reglamentaria, que alcance al organismo.
- conocer la opinión de los usuarios sobre el servicio que se le proporciona,
- sus reclamos e inquietudes en lo que hace a sus necesidades emergentes.

Tal sistema de información, deberá ser diseñado para apoyar la Estrategia, Misión, Política y Objetivos del organismo.

En igual forma, sustentará la formulación y supervisión del Programa de Operaciones Anual, con información sobre los aspectos operacionales específicos y su comparación con las metas prefijadas. Toda esta información, en definitiva, pasará a constituir el antecedente para la rendición de cuenta de la gestión.

El organismo necesita información que le permita alcanzar todas las categorías de objetivos: operacionales, financieros y de cumplimiento. Cada dato en particular puede ayudar a lograr una o todas estas categorías de objetivos.

La información se identifica, captura, procesa, transmite y difunde a través de sistemas de información, que pueden ser computarizados, manuales o combinados.

FLEXIBILIDAD AL CAMBIO

El sistema de información debe ser revisado y, de corresponder, rediseñado cuando se detecten deficiencias en su funcionamiento y productos. Cuando el organismo cambie su estrategia, misión, política, objetivos, programa de trabajo, etc. se debe contemplar el impacto en el sistema de información y actuar en consecuencia.

Si el sistema de información se diseña orientado en una estrategia y un programa de trabajo, es natural que al cambiar estos, tenga que adaptarse.

Por otra parte, es necesario una atención especial para evitar que la información que dejó de ser relevante siga fluyendo en detrimento de otra que pasó a serlo.

Además, se debe vigilar que el sistema no se sobrecargue artificialmente, situación que se genera cuando se adiciona la información ahora necesaria sin eliminar la que perdió importancia.

COMPROMISO DE LA AUTORIDAD SUPERIOR

El interés y el compromiso de la autoridad superior del organismo con los sistemas de información se deben explicitar mediante una asignación de recursos suficientes para su funcionamiento eficaz.

Es fundamental que la autoridad superior de un organismo tenga cabal comprensión del importante rol que desempeñan los sistemas de información para el correcto desenvolvimiento de sus deberes y responsabilidades, y en tal sentido debe mostrar una actitud comprometida hacia los mismos.

Esta actitud debe expresarse en declaraciones y acciones que evidencien la atención a la importancia que se otorga a los sistemas de información.

El ejemplo típico, en esta cuestión como en otras en las que debe explicitarse la decisión de la autoridad relacionada con una inversión, es su incorporación en el presupuesto con los debidos sustentos.

COMUNICACION, VALORES ORGANIZACIONALES Y ESTRATEGIAS

El proceso de comunicación del organismo, debe apoyar la difusión y sustentación de sus valores éticos, así como los de su misión, políticas, objetivos y resultados de su gestión.

Para que el control sea efectivo, los organismos necesitan un proceso de comunicación abierto, multidireccional, capaz de transmitir información relevante, confiable y oportuna.

El proceso de comunicación es utilizado para transmitir una variedad de temas, pero queremos destacar en este caso la comunicación de los valores éticos a los que se refiere la norma 2220 - Integridad y valores éticos y la comunicación de la misión, políticas y objetivos, cuya necesidad de difusión se estableció en la norma 2220 - Misión, objetivos y políticas.

Si todos los miembros del organismo están imbuidos de los valores éticos que deben respetar, de la misión a cumplir, de los objetivos que se persiguen, y de las políticas que los encuadran, la probabilidad de un desempeño eficaz, eficiente, económico, encuadrado en la legalidad y la ética, se acrecienta notoriamente.

CANALES DE COMUNICACION

Los canales de comunicación deben presentar un grado de apertura y eficacia adecuado a las necesidades de información internas y externas.

El sistema se estructura en canales de transmisión de datos e información. En gran medida el mantenimiento del sistema radica en vigilar la apertura y buen estado de estos canales, que conectan diferentes emisores y receptores de variada importancia, como ser:

- La comunicación con los receptores de los bienes y servicios producidos por el organismo, para que conozcan los valores organizacionales, se detecte tempranamente el cambio en sus gustos y preferencias y se tome nota de su opinión con relación al organismo.
- La comunicación con los empleados, para que estos puedan hacer llegar sus sugerencias sobre mejoras.

NORMAS DE SUPERVISION

EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La autoridad superior de todo organismo y cualquier funcionario que tenga a su cargo un segmento organizacional, programa, proyecto o actividad, periódicamente debe evaluar la eficacia de su Sistema de Control Interno, y comunicar los resultados a aquél ante quien es responsable.

La posibilidad y calidad del correcto descargo de su responsabilidad para cualquier funcionario al que se la ha confiado la conducción de un segmento de la organización, proyecto, programa o actividad, descansa en gran medida en su Sistema de Control Interno.

Un análisis periódico de la forma en que ese sistema está operando le proporcionará al responsable la tranquilidad de un adecuado funcionamiento, o la oportunidad de su corrección y fortalecimiento.

EFICACIA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El Sistema de Control Interno se considera efectivo en la medida en que la autoridad a la que apoya cuenta con una seguridad razonable en:

- la información acerca del avance en el logro de sus objetivos y metas y en el empleo de criterios de economía y eficiencia;
- la confiabilidad y validez de los informes y estados financieros;
- el cumplimiento de la legislación y normativa vigente, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados del propio organismo.

Esta Norma fija el criterio para calificar la eficacia de un Sistema de Control Interno. Obsérvese que al mismo se lo juzga en las tres materias del control:

- Las Operaciones.
- La información financiera.
- El cumplimiento con las leyes, decretos, reglamentos y cualquier tipo de normativa.

AUDITORIAS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Deben practicarse auditorías, las que informarán sobre la eficacia y eficiencia del Sistema de Control Interno, proporcionando recomendaciones para su fortalecimiento, si correspondiera.

En el juego de interrelaciones de elementos que configuran y sustentan el Sistema de Control Interno, las auditorías desempeñan un papel importante.

Estos exámenes, practicados sobre bases de normas y procedimientos generalmente aceptados, permiten obtener una opinión técnica válida sobre el estado y funcionamiento de un Sistema de Control Interno.

Las auditorías, en el modelo de la Ley N° 24.156, son practicadas por la respectiva Unidad de Auditoría Interna, la sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

La naturaleza, extensión y frecuencia de las evaluaciones del Sistema de Control Interno deben variar en función del nivel de riesgo determinado y de la ponderación de la importancia del control para reducirlo.

El órgano responsable de realizar la auditoría debe ajustarse a un método objetivo y sistemático, que razonablemente incremente la probabilidad de la formación de un juicio acertado.

VALIDACION DE LOS SUPUESTOS ASUMIDOS

Se deben validar en forma periódica los supuestos que sustentan los objetivos de una organización.

Los objetivos de una organización y los elementos de control que respaldan su logro descansan en supuestos fundamentales acerca de cómo funciona su entorno. Por ejemplo, los objetivos estratégicos pueden descansar en supuestos sobre la demanda del mercado, sobre las condiciones competitivas y sobre la velocidad de los desarrollos tecnológicos.

Con frecuencia se sostienen ampliamente en una organización los supuestos acerca de cómo funciona el sistema, aunque el personal puede desconocerlos. Dichos supuestos inconscientes pueden inhibir la capacidad de adaptarse al cambio debido a que conducen al personal a descartar toda aquella información que no se ajusta a sus preconcepciones. Se necesita un diálogo abierto para identificar los supuestos.

Si los supuestos de una organización no son válidos, el control puede ser ineficaz. Por ejemplo, la selección de los indicadores de desempeño a ser supervisados puede descansar en supuestos acerca de demanda que no tienen validez en razón de que los productos sustitutos o las nuevas tecnologías han cambiado el mercado.

La revalidación periódica de los supuestos de la organización es clave para la eficacia del control.

TRATAMIENTO DE LAS DEFICIENCIAS DETECTADAS

Toda deficiencia que afecte o pueda llegar a afectar la efectividad del Sistema de Control Interno debe ser informada.

Deben establecerse procedimientos que determinen sobre qué asuntos, en qué forma y ante quién se presentará tal información.

Las deficiencias en el funcionamiento del Sistema de Control Interno, dada la importancia de éste, deben ser rápidamente detectadas y comunicadas. El término deficiencia debe entenderse en sentido amplio, es decir, cualquier "condición" dentro del sistema que sea digna de atención.

La identificación de las deficiencias puede surgir de diferentes fuentes: el propio control interno, la supervisión y la evaluación. También, a través de la relación con terceros, por medio de reclamos, demandas, etc.

La comunicación de las deficiencias debe seguir normalmente el camino que conduce al inmediato superior. Pero la orientación general debe ser que finalmente llegue a la autoridad que puede tomar la acción correctiva. Un caso ejemplificador es aquel en el que el problema detectado cruza los límites organizacionales; aquí la comunicación debe ser dirigida al nivel suficientemente elevado como para asegurar una acción apropiada.

Los procedimientos para este tipo de informes se deben establecer formalmente. Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de una materia donde es prácticamente imposible cubrir todas las posibilidades, es conveniente emitir procedimientos con orientaciones generales y ejemplos adecuados.

Se deben informar las deficiencias detectadas que superen un límite especificado en cuanto a su relevancia y repercusión.