

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Contabilidad y Finanzas



FACTORES QUE LIMITAN LA APLICACIÓN DE LA “GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO” EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - LIMA 2017

Tesis presentada por el Bachiller:

Rubina Meza, Johnny Carlo

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Contabilidad y Finanzas

Asesor: Dr. Gómez Urquiza, Dionisio

AREQUIPA - PERU

2018

DICTÁMEN DE PROYECTO DE TESIS

A : DR.HUGO TEJADA PRADELL
: Director de la Escuela de Postgrado de la
Universidad Católica de Santa María

De : Mgter. CPCC Jesús Gómez Urquizo
Docente Dictaminador

Trabajo Dictaminado : Tesis

Título : "FACTORES QUE LIMITAN LA APLICACIÓN DE LA GUÍA
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL
INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL (SUNAFIL) – LIMA 2017"

Bachiller : Johnny Carlo Rubina Meza

Fecha : 05, Diciembre 2017

Por el presente cumpla con informar a usted que he revisado el Contenido de la Tesis presentado por el Sr. Bachiller JOHNNY CARLO RUBINA MEZA para optar el Grado Académico de Maestro en Contabilidad y Finanzas.

Al respecto, soy de opinión que la solicitud debe seguir con su trámite de acuerdo a lo establecido por la Universidad.

Aprovecho de la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,


Mgter. Dinicio Jesús Gómez Urquizo
Docente Dictaminador





AREQUIPA - PERÚ

Universidad Católica de Santa María

Tel: (5154) 251210 Fax: (5154) 251213 ucsm@ucsm.edu.pe <http://www.ucsm.edu.pe> Apartado: 1350

« IN SCIENTIA ET FIDE EST FORTITUDO NOSTRA »

DICTAMEN

A : Dr. Hugo Tejada Pradell
Director de la Escuela de Postgrado de la UCSM

Asunto : Dictamen de borrador de tesis para el grado académico de maestro

Enunciado : "FACTORES QUE LIMITAN LA APLICACIÓN DE LA GUIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO" EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL(SUNAFIL)- LIMA 2017"

Graduando : Bachiller Sr. RUBINA MEZA Johnny Carlo

Fecha : Arequipa, 21 de noviembre de 2017

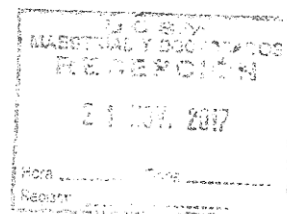
Previo atento saludo, le informo que habiendo el borrador de tesis cuenta con *opinión favorable* del suscrito,

Es cuanto tengo por informar,

Atentamente,



Dr. C. P. C. Elberth Hernán Samalvides Márquez
Docente Dictaminador



c.c. arch.

Arequipa, 15 de diciembre del 2017


Señor Doctor
Hugo Tejada Pradell
Director de la Escuela de Post Grado
Universidad Católica de Santa María
Presente.-

De mi mayor consideración:

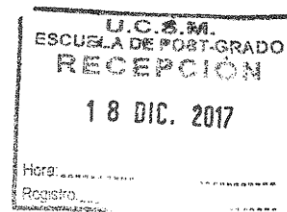
Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle y a la vez indicarle que habiendo revisado el Borrador de Tesis titulado **“FACTORES QUE LIMITAN LA APLICACIÓN DE LA GUIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL) - LIMA 2017”** presentada por el Bachiller **RUBINA MEZA, Johnny Carlo**; es viable.

Sin otro particular, y agradeciendo anticipadamente la atención que brinde al presente, hago uso de la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Dr. Miguel Angel Sedamayo Lecaros
Miembro del Jurado Dictaminador



DEDICATORIA

A Dios quien guía mi camino y regocija mi alma, a mis padres Jorge y Haydeé y a mi abuelita María Meza quienes me condujeron por el camino de la superación y la perseverancia, a mi adorada esposa Rocio Vergaray, quien es mi soporte y a quien le dedico mi amor.

El Autor

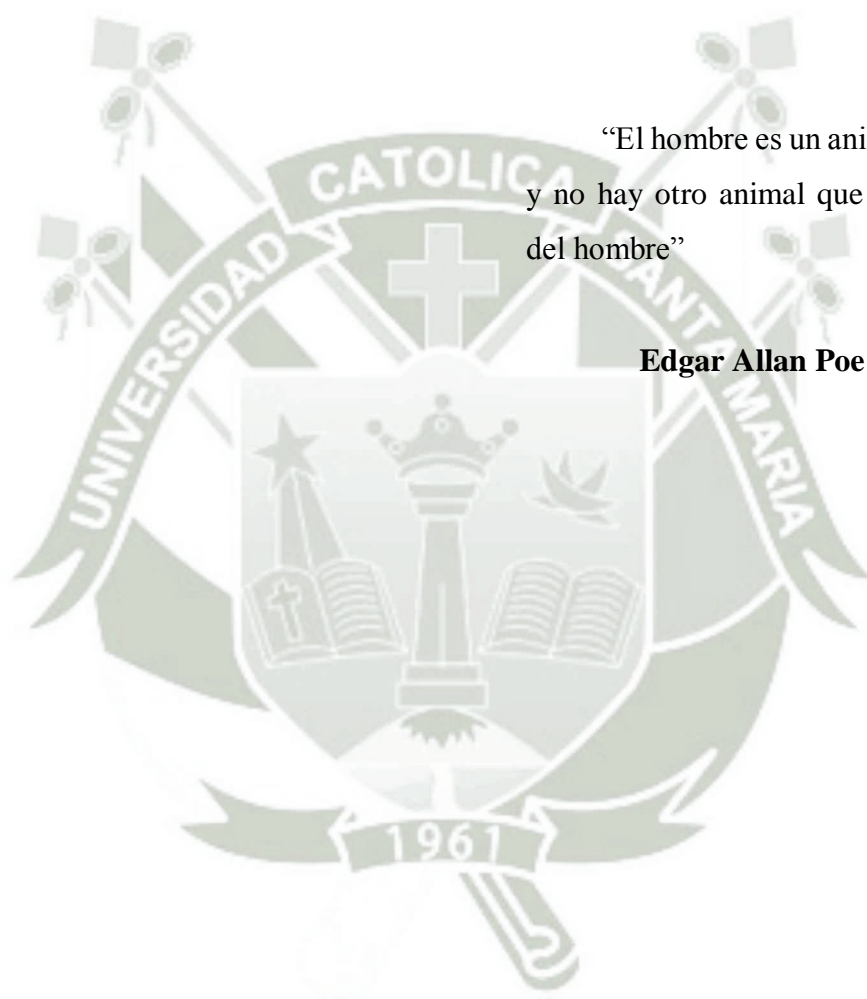
AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Católica de Santa María - Escuela de Post Grado de Contabilidad y Finanzas, por darme la oportunidad de desarrollarme personal y profesionalmente y permitirme investigar; a las autoridades, profesores y asesores y al Doctor Dionisio Gómez Urquizo por haberme asesorado en el desarrollo de la presente tesis.

El Autor

“El hombre es un animal que estafa,
y no hay otro animal que estafe además
del hombre”

Edgar Allan Poe



INTRODUCCIÓN

Actualmente las organizaciones no solo buscan alcanzar rentabilidad económica; también se encuentran en la permanente búsqueda de lograr la satisfacción de los clientes a través de la recepción del mejor producto y/o servicio en el mercado, Situación que se viene logrado con la implementación de diversas estrategias que le permitan ser más eficientes y eficaces en su gestión (Álvarez, 2017, p. II).

Según lo establecido por la *International Organization of Supreme Audit Institutions*¹ (INTOSAI, 2016) en la “Guía para las normas de control interno del sector público”², una de estas herramientas básicas en la administración de las organizaciones es la del Control Interno, el cual debe estar diseñado para enfrentar los riesgos y dar una seguridad razonable de que en la búsqueda del logro de la misión de la entidad las operaciones se ejecutarán de manera ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva, dándose cumplimiento a las obligaciones de responsabilidad y normativa, y se salvaguardará los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño (p. 6).

Por lo que la implementación de un Sistema de Control Interno -SCI- en las organizaciones públicas se ha convertido en un tema de vital importancia, dado que la sociedad merece se le otorguen adecuados servicios públicos en base a un manejo más eficiente de los recursos públicos. Al respecto, el control interno corresponde a una serie de acciones que están relacionadas con las actividades de la entidad. Estas acciones son inherentes a la manera en la que la gerencia administra la organización; por lo que el control interno no debe ser visto tan solo como una obligación, pues este es más efectivo cuando se lo construye dentro de la estructura organizativa de la entidad y es parte integral de la esencia de la organización (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, [INTOSAI], 2016, p. 6).

El presente trabajo de investigación pretende ser un aporte para fortalecer la implementación del SCI y de la Gestión por Resultados en la Superintendencia Nacional

¹ *International Organization of Supreme Audit Institutions* -INTOSAI-: Entidades Fiscalizadoras Superiores

² Con la INTOSAI GOV 9100 “Norma Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)” se aprobó la “Guía para las normas de control interno del sector público”.

de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-, proponiendo un lineamiento conciliador para armonizar dichas implementaciones.

Se ha enfocado el problema de nuestro estudio de investigación a los factores que limitan la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”³ en la SUNAFIL.

El desarrollo del trabajo se ha efectuado en dos (2) capítulos. En el capítulo I denominado Marco Teórico y Doctrinario se exponen los antecedentes de la investigación, las bases teóricas referidas al control, control gubernamental, control interno, sistema de control interno y su guía de implementación, así como la gestión pública, la política de modernización de la gestión pública, la gestión por procesos la vinculación del Control Interno con la Gestión para Resultados y la SUNAFIL.

En el capítulo II denominado Resultados, se expone el análisis de la implementación del SCI y de la Gestión por Procesos en la SUNAFIL, además se presenta el avance en la implementación del SCI, así como el seguimiento y/o apoyo de la secretaría de Gestión Pública respecto de la implementación de la gestión por procesos en las entidades del Estado. Asimismo, se efectúa la contrastación de hipótesis.

Además, en el presente trabajo de investigación se plantea una propuesta de lineamiento conciliador para la armonización de la implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL.

De la misma forma, se exponen las conclusiones y sugerencias y finalmente, se presentan las reseñas y bibliografía empleada, que sustenta nuestro trabajo de investigación.

El presente trabajo de investigación permite establecer que se considera primordial que la SUNAFIL, migre a una Gestión por Procesos, que le permita una cabal aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del

³ Mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG de 18 de enero de 2017 se aprobó la “Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”

Estado”, y esta a su vez le permita determinar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos dichos procesos. Al respecto y teniendo en consideración que los documentos orientadores emitidos por la Secretaría de Gestión Pública no están aprobados, y por ello, no se hace de obligatorio cumplimiento su implementación, se propone a la SUNAFIL hacerlos suyo y aprobarlos y asimismo implemente un lineamiento conciliador que armonice la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.

De cumplirse este objetivo nos sentiremos satisfechos por el trabajo realizado.



RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo identificar el modelo de gestión adoptado por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral –SUNAFIL–, con la finalidad de determinar si este constituye un factor que limita la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la SUNAFIL.

Producto del desarrollo del presente trabajo de investigación, se establece que la guía para la implementación del Sistema de Control Interno -SCI- emitida por la Contraloría General de la República -CGR-, propone que las entidades migren a una Gestión por Procesos -GpP-, teniendo en consideración la metodología propuesta por la Secretaría de Gestión Pública -SGP- de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM-, escenario que permite a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos y de dicha manera ser administrados, situación que contribuye al logro de los objetivos de las entidades en beneficio de los ciudadanos.

Sobre el particular, con relación al modelo de gestión de la SUNAFIL, se ha determinado que esta mantiene a la fecha una Gestión de Enfoque Funcional, estableciéndose como un factor que limita el proceso de aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”. Al respecto y teniendo en consideración que los documentos orientadores emitidos por la SGP no están aprobados, y por ende, no se hace de obligatorio cumplimiento su implementación, se propone a la SUNAFIL hacerlos suyos y aprobarlos y asimismo implemente un lineamiento complementario que correlacione la implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno.

El presente trabajo de investigación es útil por cuanto beneficiará a los siguientes actores del país.

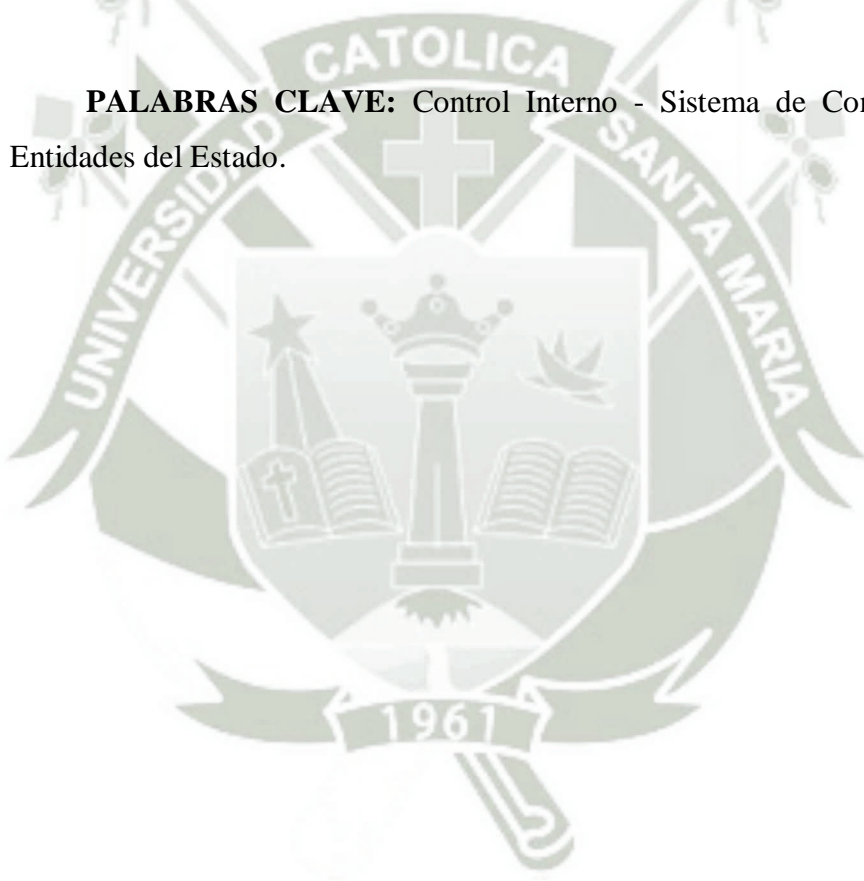
- a) A la SUNAFIL, que al implementar un lineamiento conciliador que armoniza la implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control

Interno, proporcionara servicios conforme a los requisitos de sus clientes, aportando en consecuencia un alto valor añadido.

b) A la Ciudadanía, cuando los servicios que reciban de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL- sean más eficiente, eficaces, transparentes y de calidad.

c) A los Sistemas Administrativos de Control y de Modernización de la Gestión Pública, los mismos que deben de coordinar, conciliar y establecer la normatividad emitida que se interrelaciona y complementa, a fin de que estas sean armonizadas en pos de la mejora de las entidades pública y los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: Control Interno - Sistema de Control Interno - Entidades del Estado.



ABSTRACT

The objective of this research was to identify the management model adopted by the National Superintendence of Labor Inspection –SUNAFIL-, in order to determine whether it constitutes a factor limiting the application of the "Guide for the Implementation of the Control System Internal of the Entities of the State" in SUNAFIL.

As result of the development of this research, it is established that the guide for the implementation of the Internal Control System -SCI- issued by the Comptroller General of the Republic -CGR-, proposes that entities migrate to Process Management -GpP-, taking into consideration the methodology proposed by the Secretariat of Public Management -SGP- of the Presidency of the Council of Ministers -PCM-, scenario that allows the entities to identify the risks that could arise in each one of their processes and in this way be administered, situation that contributes to the achievement of the objectives of the entities for the benefit of citizens.

On relation to the management model of SUNAFIL, it has been determined that it is currently a Functional Approach Management, establishing itself as a factor that limits the implementation process of the "Guide for the Implementation of the Control System Internal of the Entities of the State". In this regard and taking into consideration that the guidance documents issued by the GSP are not approved, and therefore, their implementation is not made mandatory, SUNAFIL is proposed to make them and approve them and also to implement a complementary guideline that correlates the implementation Process Management and the Internal Control System.

This research is useful because it will benefit the following country participants:

a) To the SUNAFIL, when it is implemented a conciliator guideline that harmonize the implementation of process management and the Internal Control System, will provide services according to the clients requirements, thus contributing a high added value.

b) The Citizenship, when the services that they receive from the National Superintendence of Labor Inspection -SUNAFIL- will be more efficient, effective, transparent and of quality.

c) To the Administrative Systems of Control and Modernization of Public Management, which must coordinate, conciliate and establish the issued regulations that are interrelated and complementary, so that these are harmonized in order to improve the public entities and the citizens.

KEY WORDS: *Internal Control - Internal Control System - Entities of the State.*



INDICE

INTRODUCCIÓN

RESUMEN

ABSTRACT

CAPITULO I MARCO TEORICO Y DOCTRINARIO.....	1
1. El Control.....	2
2. El Control Gubernamental.....	2
2.1. Concepto.....	2
2.2. Tipos.....	3
3. El Control Interno.....	5
3.1. Definición.....	5
3.2. Marco de referencia del Control Interno en el Perú.....	7
3.3. Marco Normativo del Control Interno en el Perú.....	9
4. El Sistema de Control Interno.....	14
4.1. Definición.....	14
4.2. Componentes y principios.....	15
4.3. Roles y Obligaciones.....	23
4.4. Nivel de madurez del Sistema de Control Interno.....	25
5. Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.....	27
5.1. Antecedentes.....	27
5.2. Objetivo.....	29
5.3. Desarrollo: Etapas y Fases.....	29
5.4. Plazos para implementar el Sistema de Control Interno.....	33
6. La Gestión Pública.....	34
6.1. Definición.....	34
6.2. El ciclo de la Gestión Pública.....	35
6.3. Manifestaciones de la Gestión Pública.....	37

6.4.	La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Perú.	39
6.5.	Gestión por procesos.....	48
6.6.	Vinculación del Control Interno con la Gestión para Resultados, la PNMGP y la Gestión por Procesos.....	58
7.	La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).....	64
7.1.	Misión	64
7.2.	Visión	64
7.3.	Funciones	65
7.4.	Estructura Organizacional	66
CAPÍTULO II RESULTADOS		68
1.	Diagnóstico de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.....	69
1.1.	Implementación del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL en la aplicación de la Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.....	69
1.2.	Implementación de la Gestión por Procesos en la SUNAFIL en el Marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”	74
2.	El avance en la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas	83
3.	La secretaría de Gestión Pública en el seguimiento y/o apoyo respecto a la implementación de la gestión por procesos en las entidades del Estado	88
4.	Contrastación de hipótesis	90
CONCLUSIONES.....		95
SUGERENCIAS.....		97
PROPUESTA		99
1.	Propuesta.....	99
1.1.	Justificación de la Propuesta.....	99

1.2. Propuesta de lineamiento conciliador para armonizar la Implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL	100
BIBLIOGRAFÍA.....	107
ANEXOS	112
ANEXO N° 1: PROYECTO DE TESIS.....	114



INDICE DE CUADROS

N°		pp.
1	Principios Asociados al componente Ambiente de Control.....	17
2	Principios Asociados al componente Evaluación de Riesgos.....	19
3	Principios Asociados al componente Actividades de Control.....	20
4	Principios Asociados al componente Información y Comunicación.....	22
5	Principios Asociados al componente Monitoreo (Supervisión).....	23
6	Roles y obligaciones del SCI.....	24
7	Niveles de la escala de madurez del SCI.....	26
8	Etapas y actividades de la fase de planificación.....	31
9	Etapas y actividades de la fase de ejecución.....	32
10	Etapas y actividades de la fase de evaluación.....	33
11	Plazos para implementar el Sistema de Control Interno.....	34
12	Fases del ciclo de la gestión pública.....	36
13	Lineamientos para la modernización de la gestión pública para las entidades públicas en general.....	45
14	Condiciones previas.....	54

N°		pp.
15	Preparatoria.....	55
16	Diagnóstico e Identificación de procesos.....	56
17	Mejora de procesos.....	57
18	Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a las Etapas y actividades de la fase de planificación establecidas en la GUÍA.....	73
19	Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a las Consideraciones Previas establecidas en Documento Orientador para la implementación de una GpP.....	77
20	Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a la Etapa I - “Preparatoria” establecida en Documento Orientador para la implementación de una GpP.....	78
21	Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a la Etapa II - “Diagnóstico e Identificación de procesos” establecida en Documento Orientador para la implementación de una GpP.....	79
22	Resumen de la Medición de la Implementación del SCI en las entidades del Estado efectuado por la CGR para los años 2013 y 2014.....	85
23	Acciones efectuadas por la SUNAFIL, en la Implementación de la GpP evaluados de acuerdo con la metodología propuesta por la SGP.....	92

INDICE DE GRAFICAS

N°		pp.
1	Ejecución del Control Gubernamental.....	5
2	Marcos Integrados de Control Interno de COSO.....	9
3	Marco Normativo del Control Interno en el Perú.....	13
4	Comparación normativa de los componentes del SCI.....	16
5	Modelo de implementación del SCI.....	30
6	Pilares y Ejes de la PNMGP en el Perú.....	44
7	Tipos de Procesos.....	50
8	Etapas de la Metodología de Gestión por Procesos orientado a Resultados.....	53
9	Organigrama de SUNAFIL.....	67
10	Mapa de Procesos Nivel 0 de la SUNAFIL.....	80
11	Análisis de los Principales Instrumentos de Gestión efectuados por la SUNAFIL como parte del diagnóstico del SCI.....	82

INDICE DE ABREVIATURAS

- BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
- CGR:	Contraloría General de la República
- COSO:	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
- CPE:	Cuadro de Puestos de la Entidad
- Documento Orientador:	“Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM”
- D.S.:	Decreto Supremo
- D.U.:	Decreto de Urgencia
- GIZ:	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
- GpP:	Gestión por procesos
- GpR:	Gestión por Resultados
- GpRD:	Gestión para Resultados para el Desarrollo
- GUÍA:	Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado
- INTOSAI:	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

- **ISO:** Organización Internacional de Normalización
- **Ley N° 27658:** Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- **Ley N° 27785:** Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- **Ley N° 28716:** Ley de Control Interno de las entidades del Estado
- **Ley N° 29981:** Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
- **Ley N° 30372:** Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016
- **MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas
- **MPP:** Manual de Perfiles de Puestos
- **OCI:** Órganos de Control Institucional
- **PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros
- **PNMGP:** Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- **R.C.:** Resolución de Contraloría
- **R.C.G.:** Resolución de Contraloría General

- **R.C. N° 004-2017-CG:** Que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

- **R.C. N° 072-98-CG:** Que aprueba las “Normas Técnicas de Control Interno”

- **R.C. N° 149-2016-CG:** Que aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

- **R.C. N° 273-2014-CG:** Que aprueba las “Normas Generales de Control Gubernamental”

- **R.C.G N° 320-2006-CG:** Que aprueba las “Normas de Control Interno”

- **R.S. N° 151-2016-SUNAFIL:** Marco Estratégico Institucional SUNAFIL 2017-2019

- **R.S.:** Resolución de Superintendencia

- **RAE:** Real Academia Española

- **ROF:** Reglamento de Organización y Funciones

- **SCI:** Sistema de Control Interno

- **SGP:** Secretaría de Gestión Pública

- **SNC:** Sistema Nacional de Control

- **SOA:** Sociedades de Auditoría

- **SUNAFIL:** Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

- **SUNAT:** Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

- **TUPA:** Texto Único de Procedimientos Administrativos





CAPITULO I MARCO TEORICO Y DOCTRINARIO

1. El Control

Según el Diccionario de la Real Academia Española -RAE-, el control proviene del término francés *contrôle* y se define como “la acción de comprobar, inspeccionar, fiscalizar o intervenir” (Real Academia Española, s.f.). Koontz, Weihrich y Cannice señalan que el control es la "Medición y corrección del desempeño para garantizar que los objetivos de la empresa y los planes diseñados para alcanzarlos se logren" (Koontz, Weihrich y Cannice, 2012, p. 496). En ese sentido, Robbins y Coulter establecen que el control “Es el proceso de monitoreo, comparación y corrección del desempeño laboral” (Robbins y Coulter, 2009, p. 398), asimismo, se resalta su importancia por cuanto es una herramienta gerencial que permite conocer si se están cumpliendo las metas organizacionales, y de no ser así, las razones por las que no se están cumpliendo. Por ende, debemos entender al control como una herramienta de gestión que a través de las acciones de cotejo, demostración, inspección y corrección coadyuva a que las entidades cumplan con sus objetivos y alcancen sus metas.

2. El Control Gubernamental

2.1. Concepto

La Ley N° 27785 “Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” en su artículo 6° establece que:

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su

mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente. (Ley N° 27785, 2002, art. 6)

En esa misma línea, la Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG que aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental, establece que, el “Control gubernamental constituye un proceso integral y permanente, que tiene como finalidad contribuir a la mejora continua en la gestión de las entidades; así como en el uso de los bienes y recursos del Estado” (R.C. N° 273-2014-CG, 2014, p. 523028).

2.2. Tipos

De acuerdo con lo establecido en el numeral 1.12 de la Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, que aprueba las “Normas Generales de Control Gubernamental”, el control gubernamental:

Se clasifica de las siguientes maneras:

- En función de quién lo ejerce: control interno y externo.
- En función del momento de su ejercicio: control previo, simultáneo y posterior.

El control gubernamental interno a su vez puede ser previo, simultáneo y posterior; su desarrollo es responsabilidad de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades. El control interno simultáneo y posterior también es ejercido por los Órganos de Control Institucional, conforme a las disposiciones establecidas en estas Normas Generales.

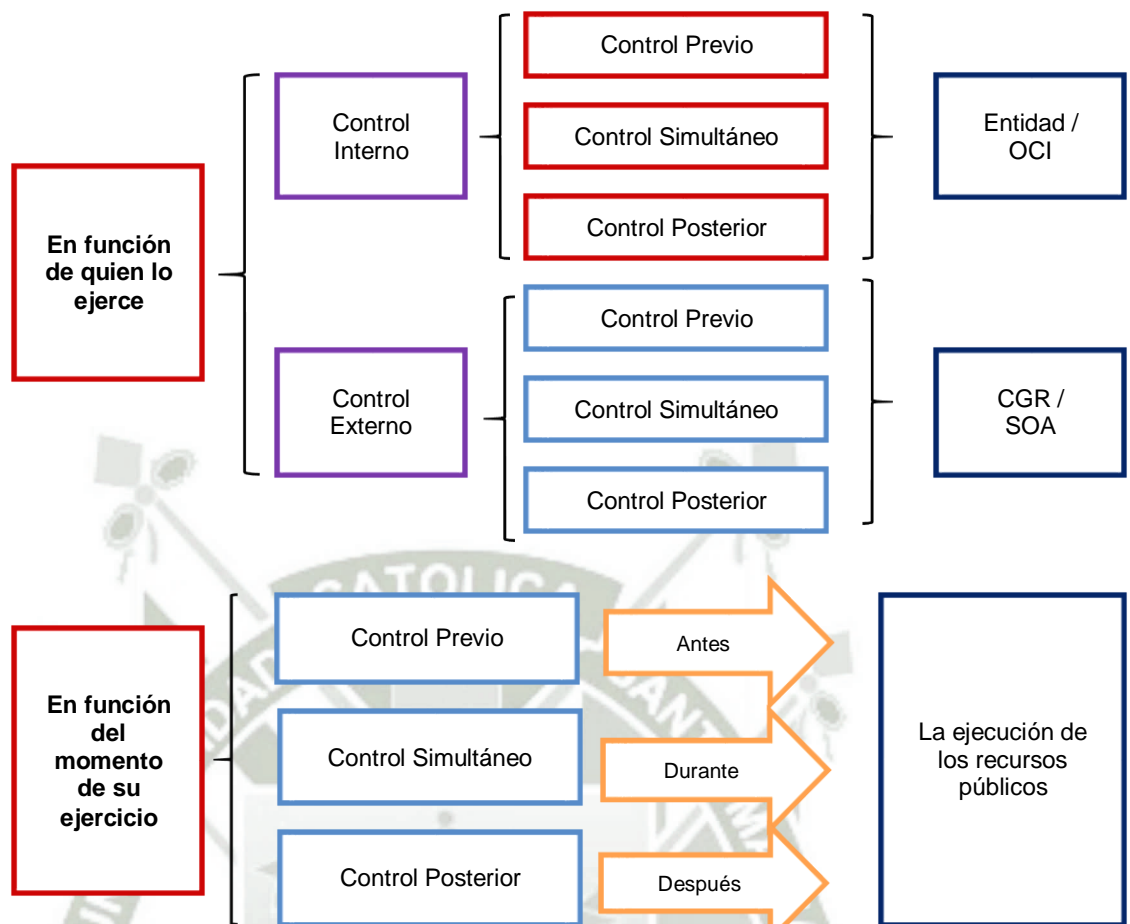
El control gubernamental externo puede ser previo, simultáneo y posterior; y lo ejerce la Contraloría u otro órgano del Sistema por encargo o designación de esta. En el caso del control externo posterior, puede ser ejecutado además por las Sociedades de Auditoría que sean designadas por la Contraloría. El control gubernamental externo posterior se realiza fundamentalmente mediante acciones de control⁴.

Asimismo, para el ejercicio del control gubernamental externo se podrán llevar a cabo inspecciones, verificaciones, diligencias, entre otros; cuya regulación se desarrollará en la normativa específica que establezca la Contraloría. (R.C. N° 273-2014-CG, 2014, pp. 523028-523029)

A fin de graficar lo descrito, podemos mostrar la clasificación del control gubernamental en función de quien lo ejerce y el momento de su ejecución de la siguiente manera:

⁴ A la acción de control de acuerdo al numeral 7.1 de las “Normas Generales de Control Gubernamental” aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG de 12 de mayo de 2014, se le establece como la “herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos” (R.C. N° 273-2014-CG, 2014, p. 523036).

Grafico 1: Ejecución del Control Gubernamental



Fuente: Ley N° 27785 “Ley del Sistema Nacional de Control”, Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG que de las “Normas Generales de Control Gubernamental”.

Elaboración: Propia

3. El Control Interno

3.1. Definición

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI- en la “Guía para las normas de control interno del sector público” define el control interno como:

Proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones.
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño. (INTOSAI, 2016, p. 6)

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS- en “El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO, su aplicación y evaluación en el sector público”, define al control interno como:

Un proceso, es decir un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.

El control interno es responsabilidad de todos los integrantes de una organización, es un proceso permanente llevado a cabo en todos los niveles organizativos.

El control interno solo puede proporcionar un grado razonable de seguridad en cuanto al logro de objetivos fijados, a saber: que las operaciones se realicen con eficacia y eficiencia; que los informes financieros, presupuestales y de evaluación de programas, sean pertinentes y confiables, y que los funcionarios observen las leyes y disposiciones reglamentarias pertinentes. (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015, p. 3)

En el artículo 7° de la Ley N° 27785 “Ley de Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, se establece que el control interno:

Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Asimismo, señala que su ejercicio es previo, simultáneo y posterior. (Ley N° 27785, 2002, art. 7)

Al respecto, podemos establecer el control interno como el conjunto de acciones de cautela que se ejecutan en una entidad pública antes, durante y después del uso de los recursos y bienes del Estado, con la finalidad de que los riesgos a los cuales se encuentren expuestos no eviten la consecución de sus objetivos y misión de la misma. La responsabilidad de la implantación, implementación, evaluación y mantenimiento es del Titular y funcionarios.

3.2. Marco de referencia del Control Interno en el Perú

El *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway* - COSO-⁵ en 1992, publicó el “Marco Integrado de Control Interno”, la misma que fue traducida al español por el Instituto de Auditores Internos de España en colaboración con la Price Waterhouse Coopers -PwC-, en la referida traducción “Control Interno - Marco Integrado” (2013), se establece que el modelo de Control Interno preponderante y de mayor aceptación mundial es el enfoque COSO el mismo que es utilizado para diseñar, implementar y desarrollar el Control Interno y evaluar su efectividad (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, [COSO], 2013, p. i).

⁵ Coso: Comisión voluntaria constituida por representantes de cinco organizaciones del sector privado en los Estados Unidos de Norte América: 1. La Asociación Americana de Contabilidad (AAA), 2. El Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), 3. Ejecutivos de Finanzas Internacional (FEI), 4. El Instituto de Auditores Internos (IIA) y 5. La Asociación Nacional de Contadores (ahora el Instituto de Contadores Administrativos [AMI]). El conjunto de sus representantes adoptó el nombre de Comité de Organismos Patrocinadores -COSO-. (COSO, 2013, p. i)

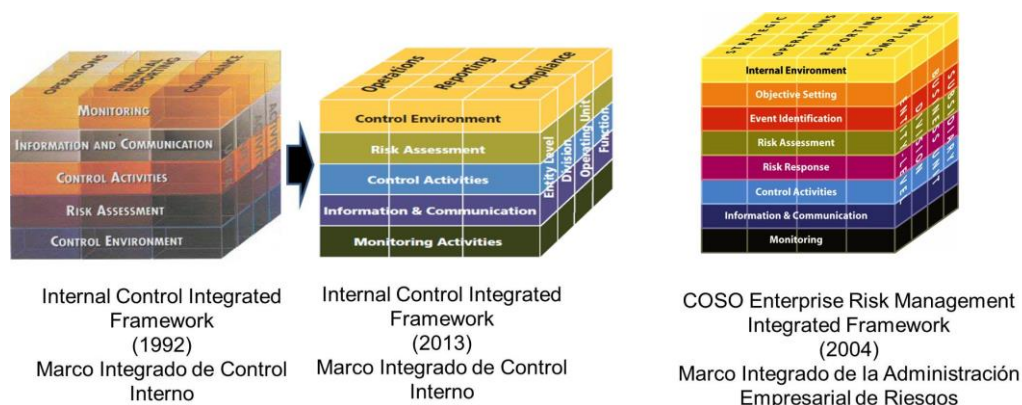
En el Perú, la CGR mediante la Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG de 30 de octubre de 2006 aprobó las “Normas de Control Interno”, en las cuales se hace referencia que el informe COSO reunió en una sola estructura conceptual los distintos enfoques existentes en el ámbito mundial y actualizó los procesos de diseño, implantación y evaluación del control interno. E indica que el control interno está compuesto por cinco componentes interrelacionados:

- (i) Ambiente de control,
- (ii) Evaluación de riesgos,
- (iii) Actividades de control,
- (iv) Información y comunicación, y
- (v) Monitoreo (supervisión). (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332143)

Asimismo, el COSO en mes de setiembre de 2004, emitió el documento denominado “Gestión de Riesgos Corporativos - Marco Integrado”, “promoviendo un enfoque amplio e integral en empresas y organizaciones gubernamentales” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332143).

Sobre el particular, el 18 de enero de 2017, mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, se aprobó la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, la misma en su parte considerativa establece que de acuerdo a los cambios del modelo de control interno denominado “Control Interno - Marco Integrado” COSO, que se utiliza como referencia para la normativa de control interno del país, resulta imperioso renovar las orientaciones para las entidades públicas respecto al proceso de implementación del SCI (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 2).

Grafico 2: Marcos Integrados de Control Interno de COSO



Fuente: Recuperado de <https://www.google.com.pe/search?q=CUBOS+COSO&rlz>

3.3. Marco Normativo del Control Interno en el Perú

Mediante Resolución de Contraloría N° 072-98-CG de 26 de junio de 1998, se aprobaron las “Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público”, con los siguientes objetivos:

- servir de marco de referencia en materia de control interno,
- orientar la formulación de normas específicas para el funcionamiento de los procesos de gestión e información gerencial,
- proteger y conservar los recursos de la entidad,
- controlar la efectividad y eficiencia de las operaciones como parte de los programas y presupuestos autorizados,
- permitir la evaluación posterior de la efectividad, eficiencia y economía de las operaciones, y
- orientar y unificar la aplicación del control interno en las entidades públicas. (R.C. N° 072-98-CG, 1998, p. 6)

Asimismo, mediante Resolución de Contraloría N° 123-2000-CG de 23 de junio de 2000 y Resolución de Contraloría N° 155-2005-CG de 30 de marzo de 2005 respectivamente, se incorporaron las normas siguientes: “Normas de control interno para una cultura de integridad, transparencia y responsabilidad en la función pública” y las “Normas de control interno ambiental”.

El 22 de julio de 2002, se promulga la Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, en cuyo artículo 7° se establece que: “el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente” (Ley N° 27785, 2002, art. 7).

La CGR como ente técnico rector del Sistema Nacional de Control -SNC-, con la finalidad de propender a la modernización de la gestión pública propulsó la promulgación de la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado”, aprobada por el Congreso de la República y publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de abril de 2006; Ley que se emitió con la finalidad de “cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidos o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales” (Ley N° 28716, 2006, art. 1).

La Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado”, estableció en su artículo 10° que la CGR con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14° de la Ley N° 27785, “dicta la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación” (Ley N° 28716, 2006, art. 10). Al respecto, mediante Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG de 30 de octubre de 2006 la CGR aprobó las “Normas de Control Interno”, norma que establece la organización del Control Interno “como el conjunto de los planes, métodos, procedimientos y otras medidas (incluyendo la actitud de la Dirección) que posee una institución para ofrecer una garantía razonable de que se cumplen sus objetivos. Asume el enfoque COSO como marco conceptual” (Contraloría General de la República, [CGR], 2014, p. 22).

Sobre el particular, la referida resolución en su artículo segundo deja sin efecto la Resolución de Contraloría N° 072-98-CG que aprobó las “Normas Técnicas de Control Interno”. Instituyendo en su artículo tercero que las unidades orgánicas de la CGR en base a su competencia funcional elaborarían y propondrían “las directivas que complementariamente consideren necesarias para la adecuada regulación de materias vinculadas al control interno de sus respectivos ámbitos de actuación” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, art. 3). Es así como la CGR, mediante Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG aprueba la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” el 28 de octubre de 2008.

La “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” proveía los “Lineamientos, herramientas y métodos para la implementación de los componentes del Sistema de Control Interno establecido en las Normas de Control Interno” (CGR, 2014, p. 22). Además, la referida guía establecía un plazo máximo de veinticuatro (24) meses a partir del día siguiente de su publicación, para que las entidades implementen sus SCI.

Al respecto, mediante Decreto de Urgencia N° 067-2009 de 22 de junio de 2009, se modifica el artículo 10° de la Ley N° 28716, estableciéndose que:

El marco normativo y la normativa técnica de control que dicte la Contraloría General de la República (...) serán de aplicación progresiva teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de las entidades, así como la disponibilidad de recursos presupuestales. (D.U. 067-2009, 2009, art. 1)

El referido Decreto de Urgencia publicado en el diario Oficial El Peruano, el 22 de junio de 2009, fue derogado por la Ley N° 29743 “Ley que Modifica el Artículo 10° de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado” de 8 de julio de 2011.

Mediante la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 30372 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016”, publicada el 6 de diciembre de 2015, se estableció que:

En todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, en el marco de lo dispuesto en la Ley 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, la obligación de implementar su Sistema de Control Interno (SCI), en un plazo máximo de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley. Para la implementación de la presente norma la Contraloría General de la República emitirá las disposiciones conteniendo los plazos por cada fase y nivel de gobierno, y los demás lineamientos que sean necesarios. (Ley N° 30372, 2015, p. 568066)

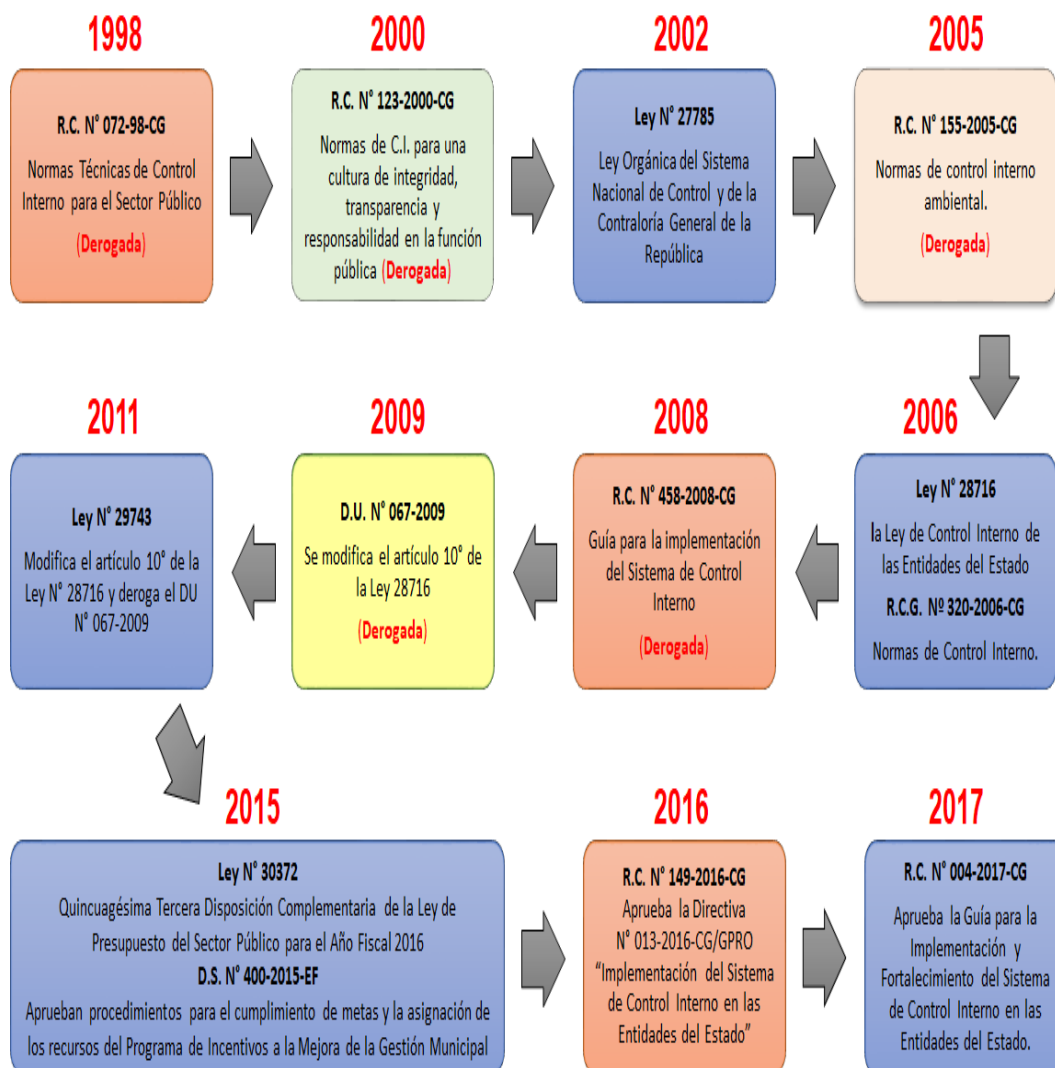
En dicho contexto, y con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, la CGR aprobó la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD denominada “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” mediante Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG de 13 de mayo de 2016, con el fin de fortalecer el control interno en las entidades públicas.

En el marco de la directiva antes referida y en base a los cambios que se dio en el modelo de “Control Interno - Marco Integrado” COSO, marco de referencia utilizado en el país, la CGR aprobó mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG de 18 de enero de 2017, la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”. La presente resolución entró en vigencia al día siguiente de su publicación y dejó sin efecto la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG que aprobó la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”.

El objetivo de la guía en mención es la de dirigir el desarrollo de las actividades a seguir por los funcionarios y servidores públicos de las entidades de los tres (3) niveles de gobierno para la implementación del SCI de acuerdo con el modelo propuesto (Fases: Planificación (con tres etapas), Ejecución (una etapa) y Evaluación (una etapa)), teniendo en consideración en qué etapa y fase se encuentran.

A continuación, se procede a graficar la evolución normativa del Control Interno en el Perú:

Grafico 3: Marco Normativo del Control Interno en el Perú



Fuente: Normas Legales.

Elaboración: Propia

4. El Sistema de Control Interno

4.1. Definición

En el artículo 3° de la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, se define al SCI como “conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, art. 3).

En el Marco Conceptual del Control Interno, publicado por la CGR en el año 2004, publicación auspiciada por Cooperación Alemana implementada por GIZ⁶, se define al Sistema de Control Interno como:

El conjunto de elementos organizacionales (Planeación, Control de Gestión, Organización, Evaluación de Personal, Normas y Procedimientos, Sistemas de Información y Comunicación) interrelacionados e interdependientes, que buscan sinergia y alcanzar los objetivos y políticas institucionales de manera armónica. En otras palabras, el Sistema de Control Interno no es un proceso secuencial, en donde alguno de los componentes que lo conforman solo afecta al siguiente, sino que es un proceso multidireccional, en el cual cada componente influye sobre los demás y todos conforman un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes.

⁶ GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

De ahí la importancia de entender que el Sistema de Control Interno es un conjunto armónico, que facilita que todas las áreas de la organización se comprometan activamente en el ejercicio del control, como un medio que contribuye positivamente a alcanzar eficaz y eficientemente los objetivos y metas propuestos en cada una de las dependencias, para que consecuentemente, pueda cumplir los fines del Estado de acuerdo con las funciones que le han sido asignadas. (CGR, 2014, p. 32)

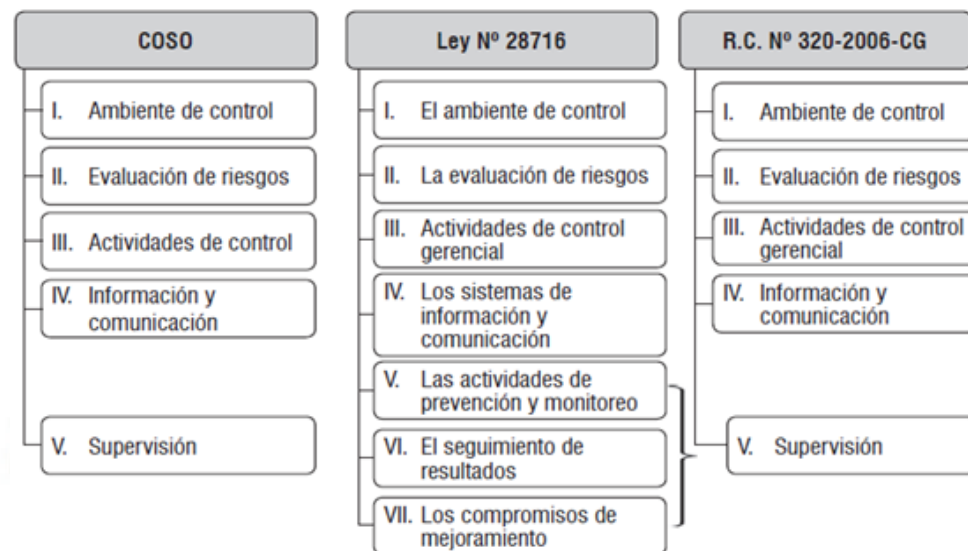
4.2. Componentes y principios

Como se aludió en el numeral 3.3. “Marco Normativo del Control Interno en el Perú” de la presente investigación, el marco de referencia utilizado en el país es el modelo de “Control Interno - Marco Integrado” COSO, cuya estructura está basada en cinco (5) componentes. Al respecto la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, establece para el SCI siete (7) componentes. Sin embargo, mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las “Normas de Control Interno” se establecen cinco (5) componentes, agrupándose en el componente de supervisión los componentes: actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados y compromisos de mejoramiento, establecidos en la Ley N° 28716, alineando de esta manera los componentes del SCI al COSO (R.C. N° 149-2016-CG, 2016, p. 587194).

El Sistema de Control Interno “estructura sus cinco componentes sobre la base de principios, cuya aplicación promueve la mejora de la gestión pública” (R.C. N° 149-2016-CG, 2016, p. 587194).

A continuación, se grafica la comparación normativa de los componentes del SCI:

Gráfico 4: Comparación normativa de los componentes del SCI



Fuente: Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Departamento de Control Interno de la CGR.

A continuación, se desarrollará los componentes del SCI establecida en la normatividad peruana:

✓ Ambiente de Control. -

De acuerdo a la Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno, el componente ambiente de control: “define el establecimiento de un entorno organizacional favorable al ejercicio de buenas prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas, para sensibilizar a los miembros de la entidad y generar una cultura de control interno” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332145).

La “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG señala que:

La importancia de este componente radica en el establecimiento de una cultura de Control Interno mediante el ejercicio de lineamientos y conductas apropiadas. El ambiente de control es la base que sostiene a los demás componentes del SCI. Sin un sólido ambiente de control el adecuado establecimiento de los demás componentes resulta ineficaz, tal como en toda buena construcción es fundamental colocar buenos cimientos, ya que sin ellos sería imposible que una construcción sea estable y duradera. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 30)

Asimismo, es de señalar que, de acuerdo con la guía antes indicada, los principios asociados al componente Ambiente de Control son cinco (5), los mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Principios Asociados al componente Ambiente de Control

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
Ambiente de Control	1. “La Entidad demuestra compromiso con la integridad y valores éticos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 30).
	2. “La alta dirección demuestra independencia de la dirección y ejerce la supervisión del Control Interno” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31).
	3. “La gerencia establece con la supervisión de la alta dirección las estructuras, las líneas de reporte y los niveles de autoridad y responsabilidad apropiados para la consecución de los Objetivos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31).
	4. “La Entidad demuestra compromiso para atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes en alineación con los objetivos de la organización” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31).

	5. “La Entidad define las responsabilidades de las personas a nivel de control interno para la consecución de los objetivos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31).
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

✓ Evaluación de Riesgos. -

De acuerdo con las Normas de Control Interno aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, el componente evaluación de riesgos: “abarca el proceso de identificación y análisis de los riesgos a los que está expuesta la entidad para el logro de sus objetivos y la elaboración de una respuesta apropiada a los mismos” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332147).

La Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” señala que:

Para implementar el presente componente se diseña y aplica una metodología para la administración de riesgos, identificando, analizando, valorando y dando respuesta a los riesgos que está expuesta la institución, optimizando los recursos disponibles a través de la minimización de las pérdidas que pudieran presentarse como por la no consecución de sus objetivos.

Es preciso señalar que el presente componente permitirá la identificación de riesgos a nivel de entidad y a nivel de procesos, para el primer caso estarán en función a los objetivos institucionales de carácter general y el segundo

en función de los objetivos de cada proceso. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31)

Además, es de señalar que, de acuerdo con la guía antes indicada, los principios asociados al componente evaluación de riesgos son cuatro (4), los mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: Principios Asociados al componente Evaluación de Riesgos

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
Evaluación de Riesgos	6. “La Entidad define los objetivos con suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de los riesgos relacionados” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 31).
	7. “La Entidad identifica los riesgos para la consecución de sus objetivos en todos los niveles de la organización y los analiza como base sobre la cual determinar cómo se deben gestionar” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 32).
	8. “La Entidad considera la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 32).
	9. “Entidad identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 32).

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

✓ Actividades de control. -

La Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno, establece que el componente actividades de control: “comprende políticas y procedimientos establecidos para asegurar que se están llevando a cabo las acciones necesarias en la administración de

los riesgos que pueden afectar los objetivos de la entidad, contribuyendo a asegurar el cumplimiento de estos” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332149).

La “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG establece que:

La implementación del componente actividades de control gerencial está relacionada con el componente de evaluación de riesgos y son aplicados de manera conjunta y en forma continua. Asimismo, las actividades de control pueden ser implementados tanto a nivel de entidad como a nivel de procesos. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 32)

Al respecto, es de señalar que, de acuerdo con la guía antes indicada, los principios asociados al componente actividad de control son tres (3), los mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3: Principios Asociados al componente Actividades de Control

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
Actividades de Control	10. “La Entidad define y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos hasta niveles aceptables para la consecución de los objetivos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 32).
	11. “La Entidad define y desarrolla actividades de control a nivel de organización sobre la tecnología para apoyar la consecución de los objetivos” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 33).

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
	12. “La Entidad despliega las actividades de control a través de políticas que establecen líneas generales de Control Interno y procedimientos que llevan dichas políticas a la práctica” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 33).

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

✓ Información y Comunicación. -

De acuerdo con las Normas de Control Interno aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, el componente información y comunicación comprende: “los métodos, procesos, canales, medios y acciones que, con enfoque sistémico y regular, aseguren el flujo de información en todas las direcciones con calidad y oportunidad. Esto permite cumplir con las responsabilidades individuales y grupales” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, pp. 332151-332152).

La Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” establece que: “El presente componente busca implementar los mecanismos y soportes de la información y comunicación dentro de una entidad” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 33).

Sobre el particular, es de señalar que, de acuerdo con la guía antes indicada, los principios asociados al componente información y comunicación son tres (3), los mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 4: Principios Asociados al componente Información y Comunicación

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
Información y Comunicación	13. “La Entidad obtiene o genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 33).
	14. “La Entidad comunica la información internamente, incluidos los objetivos y responsabilidades que son necesarios para apoyar el funcionamiento del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 34).
	15. “La Entidad se comunica con las partes interesadas externas sobre los aspectos clave que afectan el funcionamiento del control interno” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 34).

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

✓ Monitoreo (Supervisión). -

La Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno, establecen al respecto que:

El monitoreo de los procesos y operaciones de la entidad debe permitir conocer oportunamente si éstos se realizan de forma adecuada para el logro de sus objetivos y si en el desempeño de las funciones asignadas se adoptan las acciones de prevención, cumplimiento y corrección necesarias para garantizar la idoneidad y calidad de los mismos. (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, p. 332154)

La “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-

CG establece que: “El presente componente permite cerrar la implementación del SCI dentro de una entidad buscando garantizar la eficacia de los controles implementados y su funcionamiento” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 34).

Asimismo, es de señalar que, de acuerdo con la guía antes indicada, los principios asociados al componente monitoreo (Supervisión) son dos (2), los mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 5: Principios Asociados al componente Monitoreo (Supervisión)

COMPONENTE	PRINCIPIOS ASOCIADOS
Monitoreo (Supervisión)	16. “La entidad selecciona, desarrolla y realiza evaluaciones continuas y/o independientes para determinar si los componentes del SCI están presentes y en funcionamiento” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 34).
	17. “La entidad evalúa y comunica las deficiencias de control interno de forma oportuna a las partes responsables de aplicar medidas correctivas, incluyendo la Alta Dirección” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 34).

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

4.3. Roles y Obligaciones

A continuación, se resumen los roles y las obligaciones de los actores que participan en la implementación del SCI, dispuestos en la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado”:

Cuadro 6: Roles y obligaciones del SCI

ROL	OBLIGACIONES
CGR	<p>a. La CGR “dicta la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades, así como su respectiva evaluación. Con arreglo a lo establecido en el artículo 14° de la Ley N° 27785” (Ley N° 28716, 2006, art. 10).</p> <p>b. La CGR informa al Congreso de la República “los resultados de la evaluación efectuada por el Sistema Nacional de Control sobre el control interno en las entidades, en el informe anual que sobre su gestión” (Ley N° 28716, 2006, art. 11).</p>
Titular y funcionarios	<p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 6° de la Ley N° 28716 son obligaciones del Titular y los funcionarios de las entidades:</p> <p>a. Velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y actividades de la entidad y del órgano a su cargo, con sujeción a la normativa legal y técnica aplicables.</p> <p>b. Organizar, mantener y perfeccionar el sistema y las medidas de control interno, verificando la efectividad y oportunidad de la aplicación, en armonía con sus objetivos, así como efectuar la autoevaluación del control interno, a fin de propender al mantenimiento y mejora continua del control interno.</p> <p>c. Demostrar y mantener probidad y valores éticos en el desempeño de sus cargos, promoviéndolos en toda la organización.</p> <p>d. Documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas, entre otros aspectos, a:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. La competencia y responsabilidad de los niveles funcionales encargados de la autorización y aprobación de los actos y operaciones de la entidad. ii. La protección y conservación de los bienes y recursos institucionales. iii. La ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general. iv. El establecimiento de los registros correspondientes respecto a las transacciones y operaciones de la entidad, así como a su conciliación. v. Los sistemas de procesamiento, uso y control de la información, documentación y comunicaciones institucionales. <p>e. Disponer inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.</p> <p>f. Implementar oportunamente las recomendaciones y disposiciones emitidas por la propia entidad (informe de autoevaluación), los órganos del SNC y otros entes de fiscalización que correspondan.</p>

ROL	OBLIGACIONES
	g. Emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo con su naturaleza, estructura y funciones, para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa, propiciando los recursos y apoyo necesarios para su eficaz funcionamiento. (Ley N° 28716, 2006, art. 6)
Órganos del SNC	A los órganos conformantes del SNC les corresponde “La evaluación del control interno en las entidades del Estado, de conformidad con la normativa técnica del Sistema Nacional de Control. Sus resultados inciden en las áreas críticas de la organización y funcionamiento de la entidad” (Ley N° 28716, 2006, art. 7).

Fuente: Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado”.

Elaboración: Propia.

4.4. Nivel de madurez del Sistema de Control Interno

En la publicación efectuada por la CGR en el año 2015 “Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Estado - Año 2014”, publicación auspiciada por Cooperación Alemana implementada por GIZ, se señala que:

Los niveles de maduración del Control Interno implican que cada entidad se ubica en una distinta etapa de su proceso de desarrollo organizacional. Su nivel de madurez es una combinación de factores del entorno, así como de la prioridad que se le dé a su fortalecimiento o implementación. Cada entidad tiene su propio proceso y ritmo de maduración en Control Interno, afectado por factores internos y externos. (Contraloría General de la República, 2015, p. 17)

Asimismo, en el “Marco Conceptual del Control Interno”, publicado por la CGR en el año 2014, se establece que “cuando se evalúa el estado de madurez organizacional de una entidad pública, debe analizarse el nivel donde la entidad

se encuentra con relación a una situación ideal para conseguir sus objetivos” (CGR, 2014, p. 46).

Para efectuar la evaluación del nivel de madurez del SCI en las entidades del estado el “Marco Conceptual del Control Interno” efectúa una propuesta basada en la adaptación del Modelo Integrado de Capacidad y Madurez (*Capacity Maturity Model Integration -CMMI-⁷*), por cuanto lo considera más adecuado en la evaluación de unidades de gestión indiscutiblemente heterogéneas, como es el caso de las entidades públicas en el país.

El “Marco Conceptual del Control Interno” asume la existencia de niveles ideales del control interno, así como la contribución de las mismas en logro de los objetivos institucionales. Al respecto, plantea seis (6) niveles (CGR, 2014, p. 47).

A continuación, se detallan los niveles establecidos en el “Marco Conceptual del Control Interno”, para la evaluación del nivel de madurez del SCI en las entidades públicas:

Cuadro 7: Niveles de la escala de madurez del SCI

ESCALA DE MADUREZ	VALORACIÓN	DEFINICIÓN
Inexistente	0	“Las condiciones del elemento de control no existen” (CGR, 2014, p. 47).
Inicial	1	“Las condiciones del elemento de control existen, pero no están formalizadas” (CGR, 2014, p. 47).
Intermedio	2	“Las condiciones del elemento de control existen y están formalizadas” (CGR, 2014, p. 47).

⁷ CMMI: es un modelo para la mejora y evaluación de los procesos de desarrollo y mantenimiento de sistemas y productos de software de una empresa, desarrollado por el Instituto de Ingeniería del Software de la Universidad Carnegie - Mellon (CGR, 2014, p. 46).

ESCALA DE MADUREZ	VALORACIÓN	DEFINICIÓN
Avanzado	3	“Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando y existe evidencia documental de su cumplimiento” (CGR, 2014, p. 47).
Óptimo	4	“Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando, existe evidencia documental de su cumplimiento y muestran eficiencia y eficacia” (CGR, 2014, p. 47).
Mejora continua	5	“Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando, existe evidencia documental de su cumplimiento, muestran eficiencia y eficacia y están en un proceso de mejora continua con instancias internas y externas evaluadoras de su eficiencia y eficacia” (CGR, 2014, p. 47).

Fuente: “Marco Conceptual del Control Interno”, publicado por la CGR - 2004.

Elaboración: Propia.

5. Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

5.1. Antecedentes

La CGR como ente técnico rector del SNC de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado”, debe de emitir la normatividad correspondiente para que las entidades públicas implanten, pongan en funcionamiento y evalúen el control interno.

Sobre el particular, la CGR emitió la Resolución de Contraloría N° 458-2006-CG aprobando la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”, con la finalidad de suministrar pautas, instrumentos y métodos para implementar los componentes del SCI establecidos en las “Normas de Control Interno”

aprobados con Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG.

Asimismo, es de comentar que mediante la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372 “Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016”, se estableció que todas las entidades de los tres (3) niveles de gobierno tienen la obligación de implementar su SCI, en un plazo máximo de treinta y seis (36) meses. Además, se dispuso que la CGR emitiría las disposiciones conteniendo los plazos por cada fase y nivel de gobierno y los demás lineamientos que sean necesarios (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 2).

Al respecto, la CGR mediante Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG de 13 de mayo de 2016, aprobó la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”, regulando los plazos para la implementación del SCI y el modelo; así mismo la manera de medir el nivel de madurez, la misma que se efectuaría utilizando la información que las entidades públicas tienen la obligación de registrar en el aplicativo informático “Seguimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno”.

Sin embargo, en base a los cambios que se dieron en el marco de referencia utilizado en el país⁸ para la normativa de control interno, resultó necesario actualizar las orientaciones para las entidades públicas implementen su SCI, por ende mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, se aprobó la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, la

⁸ Modelo de “Control Interno - Marco Integrado” COSO.

presente norma dejó sin efecto la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG que aprobó la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 2).

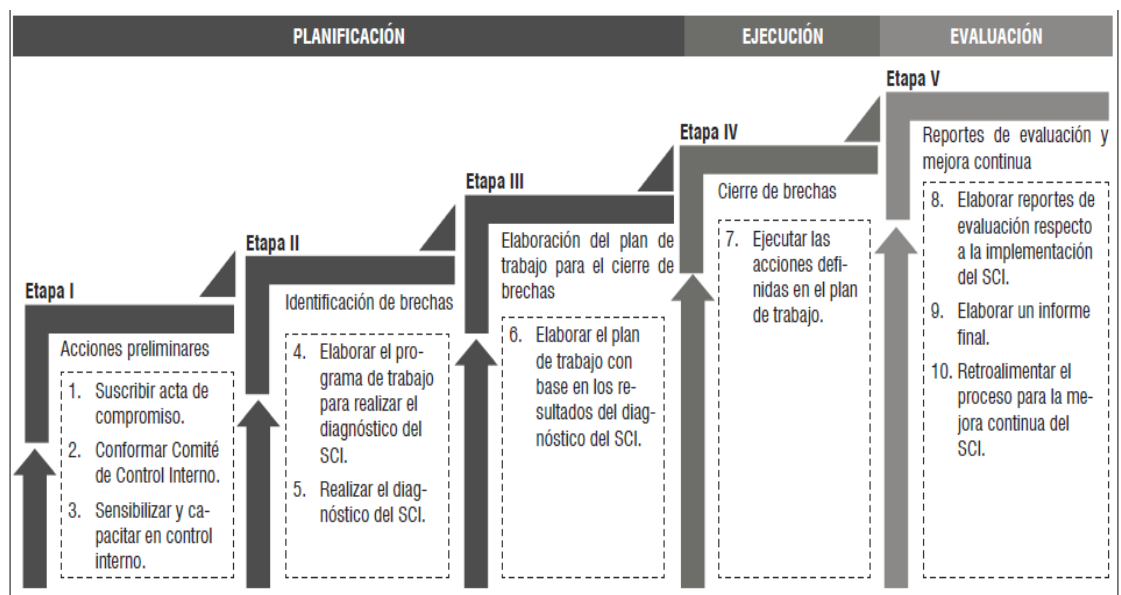
5.2. Objetivo

La “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, tiene como objetivo el de orientar a los funcionarios y servidores públicos de los tres (3) niveles de gobierno, respecto de las actividades a desarrollar para la aplicación del modelo de implementación del Sistema de Control Interno, a fin de fortalecer el Control Interno de las entidades de estado para el eficiente, transparente y adecuado ejercicio de la función pública en el uso de los recursos públicos (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 3).

5.3. Desarrollo: Etapas y Fases

De acuerdo con el modelo establecido en la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, las entidades inician o complementan la implementación de su SCI en tres (3) fases, cinco (5) etapas y diez (10) actividades, tal como se detalla en el grafico siguiente:

Grafico 5: Modelo de implementación del SCI



Fuente: Directiva N° 013-2016-CG/GPROD “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Departamento de Control Interno de la Contraloría General de la República.

El modelo de implementación del SCI que establece la guía antes referida comprende las fases de planificación, ejecución y evaluación, cada una de ellas se encuentran constituidas por etapas y estas a su vez por actividades, las cuales se desarrollan de manera secuencial a fin de consolidar el Control Interno. De otro lado, las entidades públicas deben iniciar o perfeccionar su modelo de implementación observando en qué etapa y fase se encuentran, de tal manera que cada entidad culmine oportunamente la implementación (Santy, 2017, p. 32).

- La fase de planificación. -

La fase de planificación está compuesta por tres (3) etapas y seis (6) actividades, tiene por finalidad ejecutar un plan de trabajo que permita a las entidades implementar de manera progresiva su SCI, la ejecución de la presente fase conlleva a que el titular y los principales funcionarios de manera formal se comprometan a implementar el SCI, así

como a obtener información relevante de su estado situacional, la misma que le permitirá identificar las brechas así como ejecutar actividades para el cierre de las mismas por cada componente del SCI (Santy, 2017, p. 32). Las etapas de la fase de planificación se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Etapas y actividades de la fase de planificación

ETAPAS	ACTIVIDADES
<p>Etapa I- Acciones preliminares Constituyen las “actividades de formalización del compromiso institucional para la implementación SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 6).</p>	<p>Esta etapa comprende las actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad 1: Suscribir acta de compromiso. - Actividad 2: Conformar Comité de Control Interno - Actividad 3: Sensibilizar y capacitar en Control Interno. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, pp. 6-8)
<p>Etapa II - Identificación de brechas “En esta etapa se determina el estado situacional actual del SCI, constituyendo dicha información el insumo principal para la implementación del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 6).</p>	<p>Esta etapa comprende las actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad 4: Elaborar el programa de trabajo para realizar el diagnóstico del SCI. - Actividad 5: Realizar el diagnóstico del SCI. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, pp. 11-12)
<p>Etapa III - Elaboración del plan de trabajo para el cierre de brechas “En esta etapa se formulan las acciones para cerrar las brechas identificadas como resultado del diagnóstico del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 14).</p>	<p>Esta etapa comprende la actividad: “Actividad 6: Elaborar el plan de trabajo con base en los resultados del diagnóstico del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 14)</p>

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

- La fase de ejecución. -

La fase de ejecución está compuesta por una (1) etapa y una (1) actividad, en esta etapa se da cumplimiento al plan de trabajo formulado en la fase de planificación y la finalidad es la de cerrar las brechas identificadas por cada uno de los componentes del SCI. La ejecución del plan de trabajo formulado consiste en realizar las acciones traducidas en protocolos, lineamientos, políticas por componentes de SCI,

entre otros (Santy, 2017, p. 33). La etapa de la fase de ejecución se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 9: Etapa y actividad de la fase de ejecución

ETAPA	ACTIVIDAD
<p>Etapa IV - Cierre de brechas</p> <p>“Corresponde a la ejecución de las acciones formuladas en el plan de trabajo, a fin lograr el fortalecimiento de la gestión de la entidad” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 16).</p>	<p>Esta etapa comprende la actividad:</p> <p>“Actividad 7: Ejecutar las acciones definidas en el plan de trabajo” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 16).</p>

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

- La fase de evaluación. -

La fase de evaluación está compuesta por una (1) etapa y tres (3) actividades, consiste en determinar si los procedimientos y mecanismos establecidos se ejecutan apropiadamente, en el caso de que se detecten desviaciones o incumplimientos se deben adoptar medidas a fin de reorientar el cumplimiento y lograr los objetivos proyectados. La evaluación tiene carácter permanente y escolta la evolución de la implementación del SCI en las fases de planificación y ejecución con la finalidad de retroalimentar el proceso de implementación y forjar un proceso de mejora continua (Santy, 2017, p. 33). La etapa de la fase de evaluación se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 10: Etapa y actividades de la fase de evaluación

ETAPA	ACTIVIDADES
<p>Etapa V- Reportes de evaluación y mejora continua “Comprende las actividades enfocadas a viabilizar la evaluación periódica de la implementación del SCI, así como su mejora continua y difusión de los logros alcanzados al interior de la entidad” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 17).</p>	<p>Esta etapa comprende las actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad 8: Elaborar reportes de evaluación respecto a la Implementación del SCI. - Actividad 9: Elaborar un informe final. - Actividad 10: Retroalimentar el proceso para la mejora continua del SCI. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 17).

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

5.4. Plazos para implementar el Sistema de Control Interno

De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 30372 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016”, el plazo para la implementación del SCI en las entidades públicas es de hasta treinta y seis (36) meses, las cuales se computan desde 1 de enero de 2016. Asimismo, en el caso de las entidades que implementaron una etapa con anterioridad a la vigencia de la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD, no se le restará los meses establecidos para el desarrollo de la misma (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 5). Los plazos máximos para implementar el SCI para las entidades del estado se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro 11: Plazos para implementar el Sistema de Control Interno

Fase	Etapas de implementación	Plazos por nivel de Gobierno (en meses)			
		Nacional	Regional	Local	
				CPA y CPB	CNP con 500 o más VVUU y CNP con menos de 500 VVUU
Planificación	Etapa I - Acciones preliminares	2	2	2	3
	Etapa II - Identificación de brechas y oportunidades de mejora	6	7	7	7
	Etapa III - Elaboración del plan de trabajo para el cierre de brechas	1	2	2	3
Ejecución	Etapa IV - Cierre de brechas	13	16	16	20
Evaluación	Etapa V - Reportes de evaluación y mejora continua	2	3	3	3
Total plazo de implementación del SCI		24	30	30	36

Donde:

CPA: Municipalidades de ciudades principales tipo "A".

CPB: Municipalidades de ciudades principales tipo "B".

CNP con 500 o más VVUU: Municipalidades de ciudades no principales, con 500 o más viviendas urbanas.

CNP con menos de 500 VVUU: Municipalidades de ciudades no principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

Nota: Para el caso de las entidades de nivel local A, B, CNP con 500 o más VVUU y CNP con menos de 500 VVUU se utiliza la clasificación de municipalidades del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Pública - Año 2016, aprobada por Decreto Supremo N° 400-2015-EF.

Fuente: Directiva N° 013-2016-CG/GPROD "Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado"

Elaboración: Departamento de Control Interno de la Contraloría General de la República.

6. La Gestión Pública

6.1. Definición

Vicente Ortún Rubio⁹, define la Gestión Pública como "gestión con las limitaciones derivadas del carácter público del cometido" (Ortún, 1993, p. 1).

Asimismo, se establece que la gestión pública "está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones" (Bastidas, Pisconte y Tello, 2009, p. 14).

⁹ Profesor Titular de Organización de Empresas Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pompeu Fabra - Barcelona, España.

Sobre el particular Bozeman, Barry en su libro “La gestión pública su situación actual”, señala que la “gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizaciones (no en las relaciones intraorganizaciones) y en la intersección de las políticas y la gestión públicas” (Bozeman, 1998, p. prólogo).

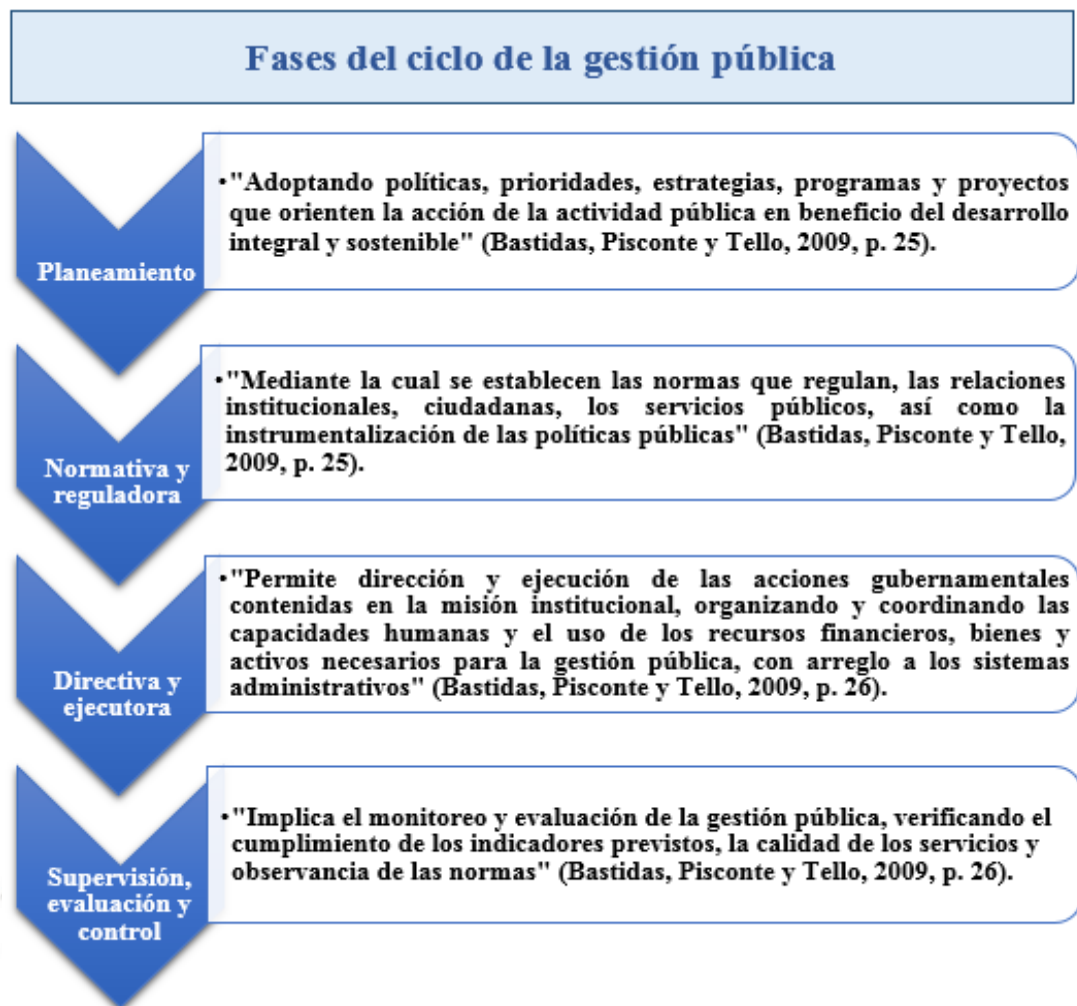
Al respecto, podemos establecer que mediante la gestión pública los países se organizan y diseñan sus estrategias, con la finalidad de que con sus limitados recursos puedan lograr los objetivos sociales que persiguen en beneficio de los ciudadanos.

6.2. El ciclo de la Gestión Pública

Las entidades del estado deben de proceder ordenadamente y de modo secuencial para suministrar sus servicios y cumplir con sus fines y responsabilidades, con el propósito de conseguir sus objetivos y que estos se materialicen (Bastidas et al., 2009, p. 25).

Al respecto, Bastidas, Pisconte y Tello en el material de trabajo “Gestión Pública” refieren que las fases del ciclo de la gestión pública comprenden las fases de planeamiento, normativa y reguladora, directiva y ejecutora y de supervisión, evaluación y control (Bastidas et al., 2009, p. 25), las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 12: Fases del ciclo de la gestión pública



Fuente: Material de Trabajo del Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas - Gestión Pública, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral -IDEA- Internacional, y la Asociación Civil Transparencia.

Elaboración: Propia.

Las fases señaladas en el cuadro precedente, al formar parte de un ciclo interactúan y se retroalimentan de manera constante entre sí, situación que le permite realizar acciones preventivas y correctivas en pos del logro de los objetivos institucionales.

6.3. Manifestaciones de la Gestión Pública

- Primer modelo: Gestión Funcional

La gestión pública es un conjunto de procesos, actividades y acciones, mediante las cuales las entidades brindan servicios públicos, con la finalidad de que con sus limitados recursos puedan lograr los objetivos sociales que persiguen (Bastidas et al., 2009, p. 16). Al respecto, la gestión funcional está basada en los sistemas funcionales y administrativos.

Sobre el particular, los Sistemas Funcionales “tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado” (Ley N° 29158, 2007, art. 45). Mientras los Sistemas Administrativos:

Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad

7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública. (Ley N° 29158, 2007, art. 46).

- Segundo modelo: De la Gestión Funcional hacia una Gestión por Procesos orientada a resultados

De acuerdo a Roberto García y Mauricio García en el libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe”, respecto al cambio de modelo de gestión, se señala que:

Los países desarrollados en la década de 1970 con la finalidad de combatir la crisis fiscal, así como las disfunciones que se había generado en el Estado de Bienestar emprendieron reformas conocidas como la Nueva Gestión Pública, reformas que apuntaron a modificar el modelo burocrático de Estado inspiradas en el sector privado.

En lo que compete a América Latina y el Caribe, la reforma del estado se emprendió a partir de la década de 1980, básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región.

Adicionalmente, a los aspectos referidos que condicionan la racionalidad de los sistemas

administrativos de los países, los Estados se enfrentaron a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. Dichos elementos generaron demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de entidades a gestionar de manera más eficaz y eficiente los recursos públicos. (R.García y M.García, 2010, pp. 3-4)

6.4. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Perú.

- Antecedentes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública -PNMGP-

En el documento denominado “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021” emitido por la Secretaría de Gestión Pública¹⁰ -SGP- de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM-, se establece que:

El Perú en la última década ha logrado una de las tasas más altas de crecimiento en la región, habiéndose casi

¹⁰ La Secretaría de Gestión Pública -SGP-: Es el órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incluidos los gobiernos regionales y locales. Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia. (<http://sgp.pcm.gob.pe/funciones/>)

triplicado el ingreso nacional bruto -INB- per cápita¹¹ ubicándose desde el año 2010 en el grupo de países de ingreso medio alto. Asimismo, en lo que respecta a los ingresos del estado, según cifras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), la recaudación fiscal ha ido incrementándose anualmente en un 13%.

Al respecto, a pesar del buen crecimiento económico del país, este no fue acompañado por una capacidad de gasto que le conlleve a generar condiciones de crecimiento sostenible y así lograr su desarrollo económico y social. El Perú en lo que concernía al Índice Global de Competitividad 2012-2013¹² elaborado por el Foro Económico Mundial ocupaba el puesto sesenta y uno (61) de ciento cuarenta y cuatro (144), manteniendo un deficiente desempeño en pilares claves como innovación (puesto 117 sobre 144), instituciones (puesto 105), educación primaria y salud (puesto 91).

Como se señaló, pese a que en la última década la recaudación fiscal y el presupuesto público se incrementaron sustancialmente, sin embargo, las entidades públicas continuaron con una limitada capacidad de gestión, situación que imposibilita proveer servicios públicos de calidad con eficacia, eficiencia y transparencia.

¹¹ El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. Creció de 2050 USD en 2002 a 5500 USD en 2011. Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>

¹² http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

Sobre el particular, hace mucho tiempo atrás, la población exige un Estado, presente, activo y efectivo en todo el territorio nacional, al respecto, los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú han sido numerosos los mismos que respondían a planteamientos aislados y desarticulados, por ende sus implementaciones no hubieran logrado un cambio significativo en el desempeño global del estado, razón por la cual, la SGP en forma concertada da inicio a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

El referido proceso, inicio con la elaboración del “Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado”, así como con la ejecución del “Diagnóstico sobre la Situación de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú”. (Secretaría de Gestión Pública, 2013a, pp. 9-10)

- La gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano.

Roberto García y Mauricio García en el libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo”, definen a la gestión para resultado como:

Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (R.García y M.Garcia, 2010, p. 7)

Asimismo, El Banco Interamericano de Desarrollo - BID- por iniciativa del PRODEV¹³ en su publicación “Gestión pública para resultados en el desarrollo” señala que según el convenio de la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre Resultados en el Desarrollo de Marrakech (2004), se define a la GpR como:

Una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas como: planificación estratégica, programación y ejecución presupuestaria, gestión de riesgos, y el monitoreo y la evaluación de los resultados. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, p. 20)

Asimismo, en la memoria del Seminario Internacional “Modernización de la Gestión Pública en el Perú - Hacia un Estado al servicio del ciudadano” llevada a cabo en La ciudad de Lima el mes de julio de 2012, Roberto García López, Secretario Ejecutivo de la CoPLAC-GpRD -BID-¹⁴ señala “Frente al término muy difundido de la Gestión por Resultados -GpR- tengo la preferencia por el término Gestión para Resultados para el Desarrollo -GpRD-”, haciendo referencia sobre la misma que:

¹³ El PRODEV es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo.

¹⁴ CoPLAC-GpRD -BID-: Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo.

Para poder hablar de una Gestión para Resultados, primero hay que identificar una agenda de largo plazo, después ver cómo el plan de mediano plazo (marco fiscal) contribuye al largo plazo y finalmente como el presupuesto anual contribuye con el plan de mediano y largo plazo. (Secretaría de Gestión Pública, [SGP], 2013b, p. 17)

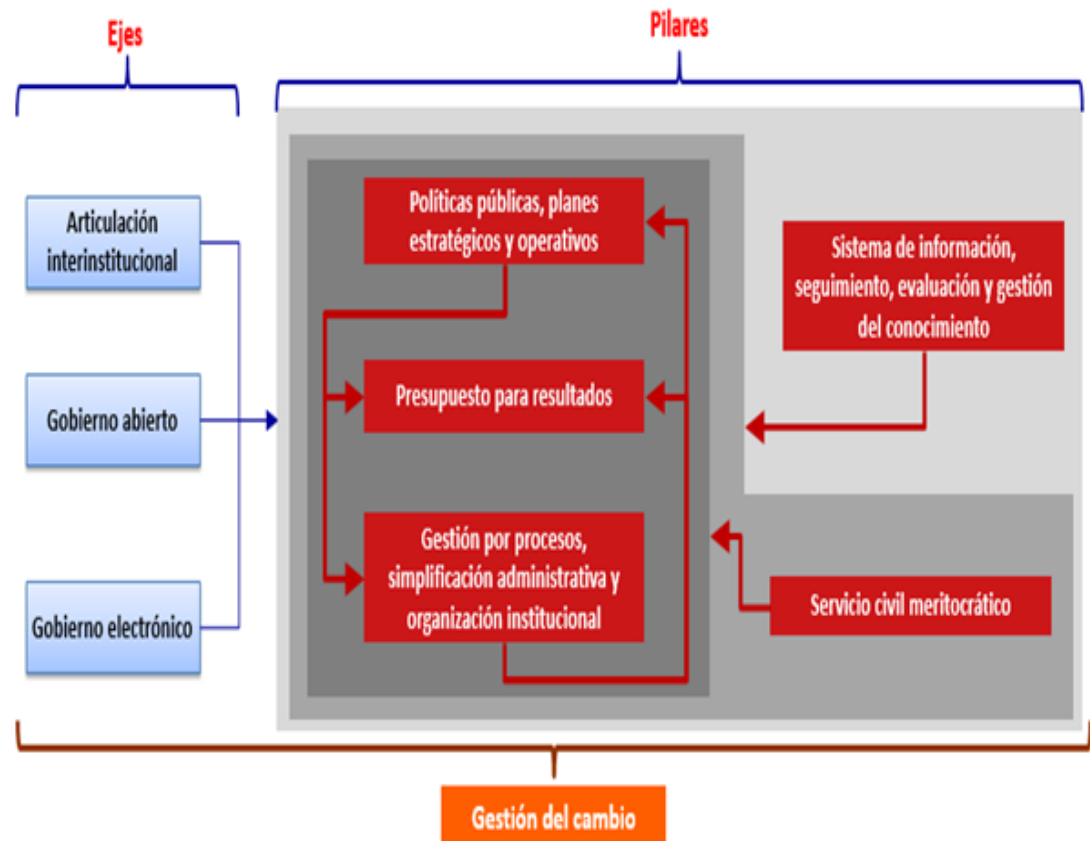
Además, Roberto García López, refiere que:

Para alcanzar esos resultados, todo lo contrario, a lo que tradicionalmente se hace en Latinoamérica. Este enfoque tiene cinco (5) pilares: Planificación para Resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión de Programación y Proyectos, Gestión de las Finanzas Públicas, Monitoreo y Evaluación; trabajados integradamente éstos generan mayor valor público. (SGP, 2013b, p. 17)

- Pilares y Ejes de la PNMGP en el Perú.

Los cinco pilares y tres ejes transversales de la PNMGP que plantea la SGP, han sido elaborados en base a los componentes del modelo de Gestión para Resultados para el Desarrollo (GpRD), a continuación, se representan los pilares y ejes transversales con los cuales el estado peruano pretende lograr una gestión de cambio:

Grafico 6: Pilares y Ejes de la PNMGP en el Perú



Fuente: D.S. N° 004-2013-PCM que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”

Elaboración: propia.

Mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” la SGP estableció los “Lineamientos para la modernización de la gestión pública” por cada uno de los pilares y ejes, los mismos que se detallan a continuación:

Cuadro 13: Lineamientos para la modernización de la gestión pública para las entidades públicas en general

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
Pilares Centrales	
<p>“1. Planeamiento Nacional, de Desarrollo Concertado (si los hubiere), Estratégico Institucional y Operativo” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782).</p>	<p>Establecer objetivos institucionales claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar al/los público/s objetivo al/los cual/es cada institución debe servir; • Establecer la “Misión” (razón de ser) de la entidad y conocer la demanda ciudadana a la que debe responder en correspondencia con esa misión; • Determinar los bienes y servicios que le corresponde producir para satisfacer la demanda; • Determinar el tamaño de las “brechas” de satisfacción, cobertura y calidad entre la “demanda ciudadana” y la “oferta pública o privada”; • Identificar y estudiar las fortalezas y debilidades internas de la entidad; • Formular la “Visión”, los “Objetivos Estratégicos” y las principales líneas de acción de la Entidad Pública; • Analizar y elegir las alternativas de acción más adecuadas para el cierre de las brechas identificadas; • Diseñar las “Estrategias” para alcanzar los resultados e impactos que se establecen para los próximos años; • Detallar y programar las actividades o tareas necesarias para alcanzar los resultados e impactos; • Diseñar los indicadores cuantitativos y cualitativos de producto que servirán para analizar el desempeño en el logro de los resultados e impactos. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782)
<p>“2. Presupuesto para resultados” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782).</p>	<p>Disponer, asignar y ejecutar los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar Programas Presupuestales en el marco de sus competencias, para una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales, y con los objetivos estratégicos y operativos de la entidad. • Programar el logro de resultados con visión de mediano plazo consistente con las previsiones de recursos disponibles en el marco presupuestal multianual. • Diseñar y emplear indicadores de desempeño (producto y resultado) y evaluaciones independientes (resultado e impacto) en la gestión del presupuesto. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782)
<p>“3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782).</p>	<p>Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiar rigurosa y estructuradamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos, a lo largo de toda la “cadena de valor”, sobre la base de los resultados esperados. • Estudiar rigurosa y estructuradamente como optimizar los procesos internos de soporte, tomando en cuenta la normativa de los Sistemas Administrativos.

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
	<ul style="list-style-type: none"> • Documentar con claridad la “cadena de valor” en los Manuales de Procedimientos (MAPROs). • Diseñar los indicadores cuantitativos y cualitativos de eficiencia de gestión (insumo - proceso - producto). • Adecuar la infraestructura y tecnologías para dar soporte eficiente a los procesos de planificación, producción de bienes y servicios públicos y gestión a cargo de la entidad. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782) <p>Adecuar la organización institucional en función de los procesos de la cadena de valor y a la normativa de los sistemas administrativos del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la existencia de estamentos básicos como la alta dirección, la gerencia intermedia, analistas, personal operativo y apoyo administrativo; las necesidades de coordinación y de niveles jerárquicos; la especialización del trabajo, los procesos de producción y soporte; las capacidades y competencias; el tamaño y agrupamiento de unidades; las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. • Revisar y adecuar la estructura organizacional. • Revisar y evaluar las unidades de trabajo, el grado de especialización del trabajo y dividir el trabajo según: los procesos de producción y soporte, las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. • Establecer mecanismos de coordinación. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485782)
<p>“4. Servicio civil meritocrático” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783).</p>	<p>El sistema de recursos humanos asegura la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar las reformas que viene implementando la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el marco de la nueva Ley del Servicio Civil. • Planificar las necesidades de personal de acuerdo con los resultados del planeamiento estratégico y operativo. • Establecer el tamaño de planta óptimo, es decir la cantidad adecuada de personal para las diferentes áreas que conformarán la organización. • Contar con perfiles de puesto tipo y un clasificador de puestos a nivel de la administración pública. • Desarrollar cada uno de los 8 sub sistemas de gestión de personas en la administración pública (Planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y la capacitación, gestión de las relaciones humanas y resolución de controversias). (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783) <p>Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar, de acuerdo con los lineamientos del ente rector, un sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación, en el que se establezcan los procesos de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de determinación de la

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
<p>“5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783).</p>	<p>línea de base de los indicadores, hasta las evaluaciones de procesos, de resultados y de impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir indicadores cuantitativos y cualitativos de resultado y de impacto. Estos deber ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a plazos determinados. • Validar los indicadores empleando criterios técnicos que aseguren su calidad, aplicabilidad, confiabilidad y transparencia. • Hacer seguimiento a las actividades y evaluar los resultados de los Planes Operativos y Presupuestos Institucionales. • Monitorear las políticas, planes, programas y proyectos, y realizar evaluaciones de sus resultados e impactos. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783) <p>Desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento integrado al Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezca las mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar los aprendizajes institucionales a partir de las lecciones que aporten los sistemas de seguimiento y evaluación. • Desarrollar y facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.); • Adquirir conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo, utilizarlo y adaptarlo a la institución. • Divulgar el conocimiento (lecciones aprendidas, mejores prácticas, estrategias efectivas, etc.) por medio de reportes, informes, publicaciones, portal web, entre otros, para que todos los miembros de la organización, así como otras entidades públicas puedan capitalizarlo para mejorar su desempeño en el ejercicio de sus responsabilidades. • Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad. • Impulsar la creación de espacios específicos de rendición de cuentas a la ciudadanía. • Apoyar iniciativas de intercambio de experiencias e inter aprendizaje con otras entidades públicas. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783)
Ejes transversales	
<p>“1. Gobierno abierto” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783).</p>	<p>Asegurar la transparencia, la integridad y la ética pública, la participación y la colaboración ciudadanas en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar y promover las prácticas de buen gobierno, transparencia y acceso a la información pública, integridad y ética pública, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana.

Pilares Centrales /Ejes transversales	Lineamientos
	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que la información brindada al ciudadano sea relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo. Abrir canales de comunicación con la ciudadanía para debatir las políticas públicas y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad. • Impulsar la aplicación de las tecnologías de la información como instrumento para facilitar el acceso a la información. • Diseñar portales de Datos Abiertos y crear demanda para que sean utilizados. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783)
<p>“2. Gobierno electrónico” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783).</p>	<p>Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios públicos en línea, organizados en forma sencilla, cercana y consistente. • Dar a los ciudadanos acceso a información permanentemente actualizada sobre la entidad. • Integrar, en lo posible, los sistemas de comunicación de la entidad a las plataformas nacionales de gobierno electrónico, en concordancia con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783)
<p>“3. Articulación interinstitucional” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783).</p>	<p>Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio de Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485783)</p>

Fuente: D.S. N° 004-2013-PCM que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP)

6.5. Gestión por procesos

- Definición de proceso

De acuerdo con la ISO 9000:2000¹⁵, se define al proceso como: “Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados” (ISO 9000:2000, s.f., p. 7).

¹⁵ ISO: La Organización Internacional de Normalización, es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO).

Pérez Fernández de Velasco, define el proceso como: “Secuencia [ordenada] de actividades [repetitivas] cuyo producto tiene valor para su usuario o cliente. Entendiendo valor como *“todo aquello que se aprecia o estima”* por el que lo percibe (cliente, accionista, personal, proveedores, sociedad)” (Pérez, 2004, p. 41).

- Tipos de procesos

Como lo señala Pérez Fernández de Velasco, no hay consenso sobre la clasificación de los procesos, por ende para el presente trabajo de investigación, vamos a nombrar los utilizados por la SGP en el documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, en el referido documento se clasifica a los procesos en:

Procesos estratégicos, procesos que se encuentran “relacionados a la determinación de las políticas, estrategias, objetivos y metas de la entidad, así como asegurar su cumplimiento (...). La entidad debe crear los mecanismos que permitan monitorear y evaluar el desempeño de cada proceso de la entidad” (Secretaría de Gestión Pública, [SGP], s.f., p. 6).

Procesos operativos o misionales, son los procesos que “transforman los recursos para obtener el producto o proporcionar el servicio conforme a los requisitos del cliente, aportando en consecuencia un alto valor añadido al cliente” (Pérez, 2004, p. 71).

Procesos de apoyo o soporte, estos procesos “proporcionan las personas y los recursos físicos necesarios

por el resto de procesos y conforme a los requisitos de sus clientes internos” (Pérez, 2004, p. 72).

Los Procesos de apoyo o soporte “son los que realizan actividades necesarias para el buen funcionamiento de los procesos operativos o misionales” (SGP, s.f., p. 6).

Grafico 7: Tipos de Procesos



Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.
Elaboración: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP)

- Gestión por procesos

Mario A. Fernández en su libro “El Control, Fundamento de la Gestión por Procesos y la Calidad Total”, define la gestión de procesos señalando que “consiste en concentrar la atención en el resultado de cada una de las transacciones o procesos que realiza la empresa, en vez de en las tareas o actividades” (Fernández, 2003, p. 37).

Mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, la SGP establece como cuarto objetivo específico de la PNMGP “Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485771).

Asimismo, se señala en el referido Decreto Supremo, que de manera progresiva la Administración Pública debe de adoptar la GpP a fin de brindar a la ciudadanía de manera más eficiente y eficaz servicios que los beneficien, para ello deben de priorizar los procesos principales de acuerdo “a la demanda ciudadana, a su Plan Estratégico, a sus competencias y los componentes de los programas presupuestales que tuvieran a su cargo, para luego poder organizarse en función a dichos procesos” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485777).

Con relación a la gestión por procesos el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM establece:

La optimización de los procesos de la cadena productiva y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio que se tiene que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano al cual está dirigido; luego se deben identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agregan valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes.

Se deberán considerar además criterios como el grado de contacto con el ciudadano (si es presencial o virtual), la jerarquía de los procesos (macroprocesos, sub procesos y procedimientos), los niveles de madurez de los procesos (proceso estable, flexible y adaptable).

Finalmente, y luego de haber analizado las operaciones individualmente, su secuencia y sus interrelaciones, se adopta el proceso tecnológico de producción que en conjunto y como un todo coherente, resulte el más adecuado por su eficacia, eficiencia y transparencia en la creación de valor para el ciudadano.

En el caso de los procesos de soporte, la normativa de los Sistemas Administrativos debe ser tomada en cuenta en el proceso de optimización, buscando una gestión lo más ágil posible dentro de las restricciones normadas y promoviendo de manera proactiva su mejora. Sin embargo, se pueden identificar ventanas de oportunidad de mejora que no impliquen modificaciones normativas, sino un mejor uso de las herramientas disponibles.

Después de este proceso, las entidades podrán documentar con claridad la relación entre los insumos, procesos, productos, resultados e impactos de toda su “cadena de valor”. En los Manuales de Procedimientos (MAPROs) quedará establecida la manera como la entidad transforma los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano. Este trabajo de optimización de procesos facilitará que las entidades estimen los costos unitarios (fijos, variables y marginales) de los productos y resultados ofrecidos al ciudadano. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485777)

- Implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública

Con relación a la implementación de la GpP la SGP en el documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”, presenta orientaciones y pautas metodológicas que deben desarrollarse por cada entidad dependiendo de su naturaleza, particularidades y grado de avance, para lo cual la SGP propone consideraciones previas y tres (3) etapas, conforme se detalla en el gráfico siguiente:

Grafico 8: Etapas de la Metodología de Gestión por Procesos orientado a Resultados



Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.

Elaboración: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP)

Las condiciones previas están compuestas por cuatro (4) consideraciones, a fin de garantizar el éxito de la implementación de la GpP, las mismas que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 14: Condiciones previas

CONSIDERACIONES	CONTENIDO
<p>“Asegurar el apoyo y compromiso de la Alta Dirección” (SGP, S.F., p. 12).</p>	<p>“La Alta Dirección debe manifestarse su compromiso a través de: involucramiento activo, apoyo y creación de las condiciones necesarias para el éxito” (SGP, S.F., p. 12).</p> <p>“El aseguramiento de la implementación de la gestión por procesos dependerá del involucramiento activo del titular de la entidad” (SGP, S.F., p. 13).</p>
<p>“Contar con objetivos estratégicos claramente establecidos” (SGP, S.F., p. 13).</p>	<p>Con la finalidad de asegurar que los procesos estén orientados de manera correcta a la consecución de los resultados que la entidad espera lograr, es necesario que ésta cuente con los objetivos estratégicos claramente establecidos y articulados con los niveles correspondientes.</p> <p>Evitar el riesgo de que la entidad identifique procesos sin tener claramente establecidos los resultados esperados, los cuales están expresados a través de los objetivos estratégicos. (SGP, S.F., p. 13)</p>
<p>“Asegurar los recursos” (SGP, S.F., p. 13).</p>	<p>La Alta Dirección debe proporcionar oportunamente los recursos necesarios, con la finalidad de asegurar que se implemente exitosamente la gestión por procesos.</p> <p>El recurso más escaso es el tiempo de los servidores involucrados, por lo cual debe preverse los mecanismos para garantizar que los servidores de las unidades orgánicas puedan disponer del tiempo necesario y facilidades para realizar las tareas correspondientes al plan de trabajo institucional. (SGP, S.F., p. 13)</p>
<p>“Fortalecer el órgano responsable de la implementación de la gestión por procesos” (SGP, S.F., p. 13).</p>	<p>El titular de la entidad debe asegurar los recursos necesarios y fortalecer a la Oficina encargada del Desarrollo Organizacional y Modernización, responsables de la implementación de la gestión por procesos, es de señalar que es él, el responsable de garantizar la implementación de la gestión por procesos. (SGP, S.F., p. 13)</p>

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.

Elaboración: Propia.

La etapa I.- Preparatoria de la implementación de la GpP está compuesta por cuatro (4) actividades, las mismas que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 15: Etapa I - Preparatoria

ACTIVIDADES	CONTENIDO
<p>“Analizar la situación de la entidad” (SGP, s.f., p. 14).</p>	<p>Debe realizarse el análisis del estado situacional, así como del grado de avance de la entidad, respecto de la GpP. La Metodología considera tres categorías de avance de las entidades de la administración pública en relación con la implementación de la GpP, de esa manera cada entidad podrá ubicar su categoría de avance y a su vez, podrá utilizar las estrategias que se plantean para abordar su desarrollo. (SGP, s.f., p. 14)</p>
<p>“Elaborar el plan de trabajo institucional” (SGP, s.f., p. 15).</p>	<p>Previamente la entidad tuvo que identificar cuál es el grado de avance con relación a la GpP, con el fin de definir las estrategias que tendría que implementar.</p> <p>El Plan de trabajo institucional debe contener como mínimo, los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición de la situación inicial. ✓ Estrategia de implementación en función del grado de avance de la entidad. ✓ Alcance de las actividades previstas. ✓ Definición de objetivos y metas alcanzables. ✓ Requerimiento y disposición de recursos necesarios. ✓ Acciones de sensibilización y comunicación. ✓ Mecanismos de trabajo: participantes, reuniones y cronograma con tiempos. (SGP, s.f., p. 15)
<p>“Capacitar a los involucrados” (SGP, s.f., p. 16).</p>	<p>La capacitación debe orientarse a fortalecer las capacidades de los servidores en función a los requerimientos del plan de trabajo institucional. Debe tenerse en cuenta la necesidad de contar con servidores que puedan cubrir casos de rotación y entrenamiento especializado para líderes de procesos y facilitadores internos, en función del grado de avance de la entidad y de la estrategia que se defina en el plan. (SGP, s.f., p. 16)</p>
<p>“Sensibilizar a toda la entidad” (SGP, s.f., p. 16).</p>	<p>“La sensibilización a toda la entidad debe considerarse en el plan de trabajo institucional, realizarse y mantenerse sostenidamente durante toda la ejecución de citado plan” (SGP, s.f., p. 16).</p>

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.

Elaboración: Propia.

La etapa II.- Diagnóstico e Identificación de procesos de la implementación de la GpP está compuesta por cinco (5) actividades, las mismas que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 16: Etapa II - Diagnóstico e Identificación de procesos

ACTIVIDADES	CONTENIDO
<p>“Analizar el propósito de la entidad” (SGP, s.f., p. 17).</p>	<p>Comprender la razón de ser de la entidad, para lo cual se debe realizar una revisión de la misión, visión, objetivos, políticas, planes, estrategias, y fines institucionales. La planificación estratégica debe estar alineada al propósito o razón de ser.</p> <p>Se debe de identificar de manera clara cómo la entidad genera y agrega valor público y contribuye al cumplimiento de sus fines institucionales. (SGP, s.f., p. 17)</p>
<p>“Identificar destinatarios de bienes y servicios; y los bienes y servicios que brinda la entidad” (SGP, s.f., p. 18).</p>	<p>A partir del análisis precedente deben identificarse a todos los destinatarios de los bienes y servicios (internos o externos). Cuando se tiene diferentes tipos de bienes y servicios, los destinatarios pueden agruparse en categorías. Luego de esta identificación se debe recopilar, analizar y determinar los requisitos, necesidades y expectativas de los destinatarios. Esta recopilación debe validarse.</p> <p>Finalmente, debe determinarse la relación entre los destinatarios (internos o externos) y los bienes y servicios (productos) que la entidad ofrece a cada uno de ellos. (SGP, s.f., p. 18)</p>
<p>“Identificación de los procesos de la entidad” (SGP, s.f., p. 18).</p>	<p>Para identificar los procesos, se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Analizar el propósito de la entidad ✓ Identificar destinatarios de bienes y/o servicios, y proveedores ✓ Determinar los procesos de la entidad. (SGP, s.f., pp. 18-19)
<p>“Elaborar el Mapa de Procesos actuales (Proceso de Nivel 0)” (SGP, s.f., p. 21).</p>	<p>El Mapa de Procesos Nivel 0, es un documento compuesto por la representación gráfica de la secuencia e interacción de los diferentes procesos que tiene la entidad, clasificados en procesos estratégicos, operativos o misionales y de apoyo o soporte, y de las Fichas Técnicas de cada Proceso Nivel 0.</p> <p>El objetivo es identificar todos los procesos de nivel 0 y sus características. Para elaborarlo se tiene que comprender las necesidades de la entidad, de los destinatarios de los bienes y servicios y de las partes interesadas. Asimismo, es necesario alcanzar una comprensión, de la manera cómo la entidad desarrolla sus actividades; y revisar si éstos responden a las necesidades y desafíos de la entidad. (SGP, s.f., p. 21)</p>

ACTIVIDADES	CONTENIDO
<p>“Analizar el propósito de la entidad” (SGP, s.f., p. 17).</p>	<p>Comprender la razón de ser de la entidad, para lo cual se debe realizar una revisión de la misión, visión, objetivos, políticas, planes, estrategias, y fines institucionales. La planificación estratégica debe estar alineada al propósito o razón de ser.</p> <p>Se debe de identificar de manera clara cómo la entidad genera y agrega valor público y contribuye al cumplimiento de sus fines institucionales. (SGP, s.f., p. 17)</p>
<p>“Identificar destinatarios de bienes y servicios; y los bienes y servicios que brinda la entidad” (SGP, s.f., p. 18).</p>	<p>A partir del análisis precedente deben identificarse a todos los destinatarios de los bienes y servicios (internos o externos). Cuando se tiene diferentes tipos de bienes y servicios, los destinatarios pueden agruparse en categorías. Luego de esta identificación se debe recopilar, analizar y determinar los requisitos, necesidades y expectativas de los destinatarios. Esta recopilación debe validarse.</p> <p>Finalmente, debe determinarse la relación entre los destinatarios (internos o externos) y los bienes y servicios (productos) que la entidad ofrece a cada uno de ellos. (SGP, s.f., p. 18)</p>
<p>“Describir los Procesos actuales” (SGP, s.f., p. 25).</p>	<p>Para describir los procesos actuales, la entidad debe elaborar, revisar y aprobar los Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos de cada uno de los procesos de Nivel 0 que se hayan identificado en el Mapa de Procesos.</p> <p>El Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos, contiene la descripción del proceso de nivel 0 desagregado hasta el nivel N (Últimos niveles de proceso). (SGP, s.f., p. 25).</p>

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.

Elaboración: Propia.

La etapa III.- Mejora de procesos de la implementación de la GpP está compuesta por cuatro (4) actividades, las mismas que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 17: Etapa III - Mejora de procesos

ACTIVIDADES	CONTENIDO
<p>“Medir, Analizar y Evaluar” (SGP, s.f., p. 33).</p>	<p>Una GpP, en el enfoque de la GpR, debe estar orientada al cumplimiento de los fines y objetivos superiores de la entidad, para lo cual, es necesario medir y evaluar el desempeño de toda la entidad a través de indicadores que reflejen el comportamiento de sus variables, permitiendo identificar oportunidades de mejora, tomar decisiones oportunas y encaminar a la entidad hacia el cumplimiento de los objetivos trazados. (SGP, s.f., p. 33)</p>

ACTIVIDADES	CONTENIDO
<p>“Mejorar los Procesos” (SGP, s.f., p. 35).</p>	<p>Tomando en cuenta el Ciclo de Mejora Continua: PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), tanto la Planificación, el Hacer y la Verificación incorporan acciones de mejora las cuales se deben concretar en el paso Actuar. (SGP, s.f., p. 35)</p>
<p>“Documentación de los procesos mejorados” (SGP, s.f., p. 36).</p>	<p>Una vez mejorados los procesos, éstos serán actualizados conforme se describe en las actividades: Elaborar el Mapa de Procesos actuales y Describir los Procesos actuales. (SGP, s.f., p. 36)</p>
<p>“Institucionalizar la Gestión por Procesos” (SGP, s.f., p. 37).</p>	<p>La estrategia debe estar orientada a convertir la GpP en práctica usual en la entidad. Debe asimismo permitir identificar los avances y las brechas existentes a fin de asegurar los avances y trabajar en la corrección de las brechas. (SGP, s.f., p. 37)</p>

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”.

Elaboración: Propia.

6.6. Vinculación del Control Interno con la Gestión para Resultados, la PNMGP y la Gestión por Procesos.

- El Control Interno en la Gestión para Resultados y la PNMGP.

El Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, en su publicación “Construyendo gobiernos efectivos - Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”, establece que “El control interno tiene un papel esencial, y está estratégicamente situado para poder contribuir más en las tareas de prevención y de apoyo a la mejora de la gestión y del gasto público” (Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], 2015, p. 151).

El control interno, permite a las entidades públicas a través de métodos de comprobación y optimización, la retroalimentación entre lo planificado y lo ejecutado. La verificación referida puede efectuarse a través de impactos y

resultados, a nivel de servicios brindados, o a nivel de procesos para la producción de bienes o servicios.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprobó la PNMGP, con relación al balance que debe de existir entre la flexibilidad y control de la gestión, señala:

Las entidades deben desarrollar una gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna, para lo cual deben tener la posibilidad de responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del medio donde intervienen. Ello será posible en tanto tengan la posibilidad de adaptar oportunamente sus estructuras organizacionales, así como sus procesos y procedimientos -sobre todo los vinculados a los sistemas administrativos- de manera que se asegure la prestación de servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

Todo ello, se debe lograr sin descuidar el control sobre el uso correcto de los recursos y bienes públicos, pero con un enfoque más centrado en los resultados que en el solo control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público. Se requiere, por lo tanto, un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para gestionar y la necesaria regulación y control que garanticen el uso correcto de los recursos públicos. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485771)

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su publicación “Construyendo gobiernos efectivos - Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y

el Caribe”, señala que “desde la perspectiva de la GpRD, los controles internos y externos tienen una gran importancia para la gestión institucional, y constituyen instrumentos clave para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público” (BID, 2015, p. 16).

Asimismo, el BID refiere que en las entidades de estado el control interno:

Es un proceso efectuado por la gerencia y el personal con la finalidad de proveer una seguridad razonable acerca de que la organización: i) se inclina al cumplimiento de la ley, las regulaciones y las directrices gerenciales, ii) promueve la economía, la eficiencia y la eficacia de las operaciones y logra los resultados esperados, iii) salvaguarda los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso, iv) proporciona productos de calidad y servicios consistentes con su misión, y v) desarrolla y mantiene datos financieros e información gerencial confiables, y los presenta de forma oportuna. (BID, 2015, p. 17)

Por otra parte, tenemos que las entidades del estado tienen la obligación de realizar rendiciones de cuenta sobre los bienes y recursos a su cargo; asimismo, a proceder con transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Al respecto la Gestión para Resultado en el Desarrollo -GpRD-, con relación a la transparencia permite que las entidades cumplan con:

- ✓ Existencia de procesos participativos de planificación y presupuesto.
- ✓ Existencia de normas y procedimientos ágiles de acceso a la información.

- ✓ Existencia de normas y sistemas de transparencia presupuestaria.
- ✓ Existencia de un sistema confiable de estadísticas.
- ✓ Existencia de un sistema de evaluación de políticas, programas y proyectos, cuyos resultados se hagan públicos.
- ✓ Existencia de instituciones sólidas de control interno y externo.
- ✓ Existencia de un marco normativo e institucional de adquisiciones que promueva la transparencia.
- ✓ Existencia de mecanismos de auditoría social. (BID, 2015, p. 38)

- La Gestión por Procesos en la implementación del Sistema de Control Interno

La GpP es uno de los Pilares de la PNMGP, asimismo, forma parte de los objetivos del Plan de Implementación de la PNMGP 2013 - 2016, la misma que establece como cuarto objetivo: “Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas” (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485771).

Asimismo, como “Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados”, se establece que la GpP es:

Una gestión al servicio del ciudadano necesariamente deberá cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos

para el ciudadano, dados los recursos disponibles. Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros). (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485773)

La CGR, en la Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” propone como parte de la implementación del SCI, la implementación de la GpP, para lo cual las entidades deben de capacitar y sensibilizar a su personal, además, deben de efectuar un diagnóstico. Al respecto, como parte de las tareas a efectuar en el diagnóstico, se establece:

Tarea 4: Analizar la información documental y normativa (...) recopilada e identificar las debilidades de control. Dentro de los cuales comprenderá:

- Efectuar un análisis de la gestión por procesos, para lo cual es necesario considerar entre otros aspectos, la identificación de sus procesos, la estructura del mapa de procesos, la descripción de los procesos y la elaboración del manual de gestión de procesos y procedimientos, considerando lo establecido en la “Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública” emitido por la Presidencia del Consejo de Ministros y otras que a juicio de la entidad considere utilizar. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, pp. 12-13)

En base en los resultados del diagnóstico efectuado las entidades públicas deben de confeccionar su plan de trabajo, sobre el cual la guía señala:

En el caso que se haya identificado en el diagnóstico que no se cuenta con una gestión por procesos (...), en el Plan de trabajo se incluirán las siguientes acciones:

- Elaborar un Mapa de Procesos, en base al inventario de procesos obtenidos en el diagnóstico.
- Elaborar un Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos, el que debe ser elaborado para cada uno de los procesos del nivel 0, identificados en el Mapa de Procesos, y desagregado hasta el nivel que la entidad considere pertinente para sus operaciones.
- Elevar los proyectos del Mapa de procesos y del Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos al Titular de la entidad solicitando su aprobación. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 14).

Una vez definido el plan de trabajo, este se debe de ejecutar con la finalidad de implementar mejoras y realizar la evaluación correspondiente.

De lo antes señalado, podemos concluir que la gestión por procesos permite a las entidades públicas identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos. Los riesgos identificados por las entidades deben de ser administrados mediante una Gestión de Riesgos, la cual contribuye al logro de los objetivos de las entidades. En

consecuencia, la Gestión por Procesos complementa la implementación del SCI.

7. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

Mediante Ley N° 29981 “Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” se creó la SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias” (Ley N° 29981, 2013, art. 1).

7.1. Misión

La SUNAFIL, de acuerdo con su Marco Estratégico Institucional aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUNAFIL tiene como misión: “Promover y fiscalizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo contribuyendo al trabajo digno y a la formalización laboral de los trabajadores y empleadores de manera oportuna, confiable y transparente” (R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, 2015, p. 18).

7.2. Visión

La SUNAFIL, de acuerdo con su Marco Estratégico Institucional, tiene como visión:

Ciudadanía altamente empleable, protegida en sus derechos laborales, que se desenvuelve en un entorno que contribuye al desarrollo sostenible e inclusivo del país, el cual garantiza el empleo digno y productivo, la práctica de relaciones laborales armoniosas y de responsabilidad social. (R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, 2015, p. 18)

7.3. Funciones

De acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 29981, son funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral las siguientes:

- a) Supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia.
- b) Aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.
- c) Formular y proponer las disposiciones normativas de su competencia.
- d) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, que se refieran al régimen de común aplicación o a regímenes especiales.
- e) Imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia.
- f) Fomentar y brindar apoyo para la realización de actividades de promoción de las normas sociolaborales, así como para el desarrollo de las

funciones inspectivas de orientación y asistencia técnica de los gobiernos regionales.

- g) Prestar orientación y asistencia técnica especializada dentro de su ámbito de competencia.
- h) Ejercer la facultad de ejecución coactiva, respecto de las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.
- i) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral privado, en el orden sociolaboral.

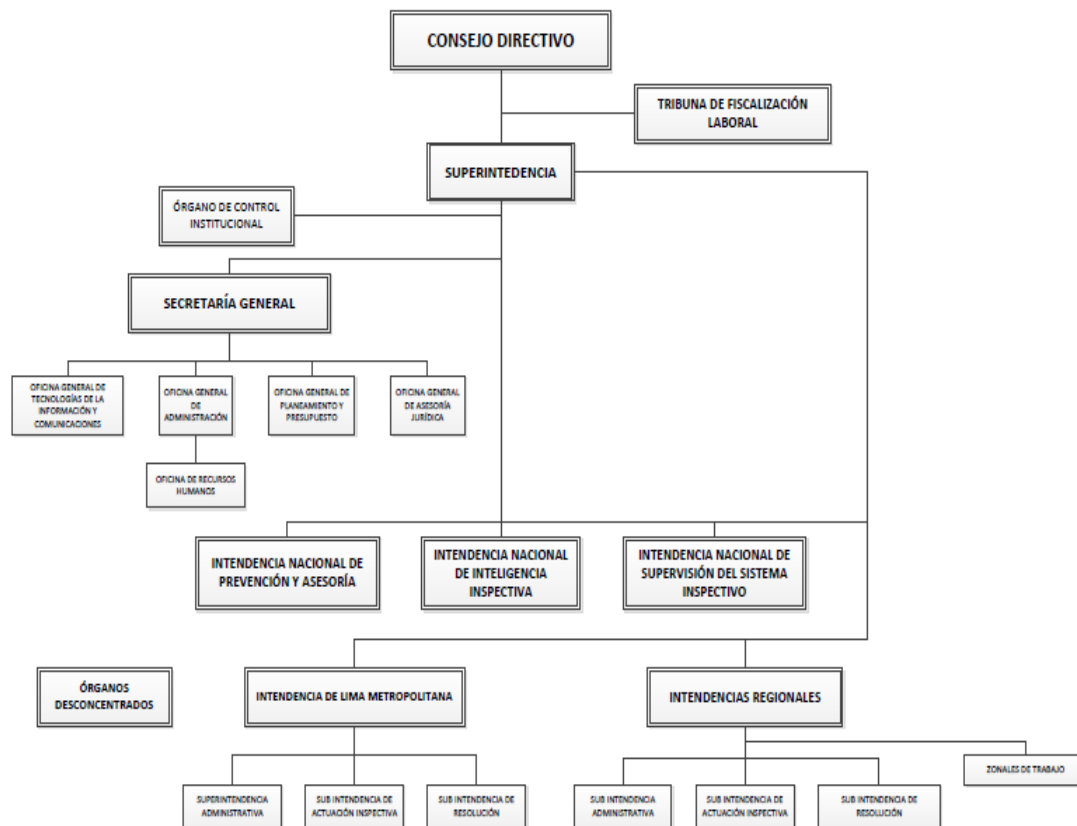
En caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, la Sunafil coordina con la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

- j) Suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales en materia de su competencia.
- k) Otras funciones que le señala la ley o que le son encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dentro de su ámbito de competencia. (Ley N° 29981, 2013, art. 4).

7.4. Estructura Organizacional

Mediante Decreto Supremo N° 007-2013-TR, publicado en el diario El Peruano de 7 de agosto de 2013 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, el cual fue modificado mediante Decreto Supremo N° 009-2013-TR, publicado en el diario El Peruano de 25 de octubre de 2013.

Grafico 9: Organigrama de SUNAFIL



Fuente: Portal de transparencia de SUNAFIL¹⁶

¹⁶ Portal de transparencia de SUNAFIL (<http://www.sunafil.gob.pe/portal/portal-de-transparencia>) (http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14274/PLAN_14274_2014_ORGANIGRAMA_DE_LA_SUNAFIL_-_FINAL.pdf)



1. Diagnóstico de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

1.1. Implementación del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL en la aplicación de la Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

Con la finalidad de verificar el nivel de Implementación del SCI en la SUNAFIL en marco de la “Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado” - en adelante (GUÍA), mediante Carta N° 00001-2017-JRM de 4 de abril de 2017, se requirió al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la Superintendente de la SUNAFIL, brinde información respecto a:

1. Acta de Compromiso para la implementación del Sistema de Control Interno de la SUNAFIL - 2017 del 15 de febrero de 2017.
2. Acta de Compromiso de Control Interno suscrita por la Alta Dirección - Acta N° 1 de 4 de agosto de 2015.
3. Resolución de Superintendencia N° 10-2015-SUNAFIL de 21 de enero de 2015.
4. Acta N° 2 de 15 de setiembre de 2015, que sustenta que SUNAFIL cuenta con actas que formalicen las reuniones desarrolladas por el Comité de Control Interno en el proceso de implementación del Sistema de Control Interno.

5. Plan de sensibilización y capacitación en Control Interno.
6. Programa de trabajo para realizar el diagnóstico del Sistema de Control Interno.
7. Informe de diagnóstico del Sistema de Control Interno.
8. Plan de trabajo para el cierre de brechas identificadas (como resultado del diagnóstico del Sistema de Control Interno).
9. Incorporación en los planes operativos de SUNAFIL de las actividades que corresponden de acuerdo con el plan de trabajo para el cierre de brechas identificadas (como resultado del diagnóstico del Sistema de Control Interno), a fin de comprometer recursos para la ejecución de las mismas.
10. Reportes del cumplimiento de las etapas de cada fase de la implementación del Sistema de Control Interno, considerando los acuerdos y planes aprobados por la SUNAFIL, a fin de informar al Titular del cumplimiento de los plazos y avances al proceso de implementación del Sistema de Control Interno.
11. Copia del reporte del cuestionario estructurado por componentes del Sistema de Control Interno que es completado por la entidad para obtener su grado de madurez de su Sistema de Control Interno, registrado en el Aplicativo Informático “Seguimiento Y Evaluación del Sistema de Control Interno”.
12. Copia del informe de identificación de los procesos de SUNAFIL a nivel de cada unidad orgánica, diagnóstico sobre su estado e identificación de los procesos de riesgos efectuados a fin de establecer

los controles necesarios que permitan un adecuado funcionamiento de la entidad.

13. Copia del informe de identificación de brechas y oportunidades de mejora a nivel de procesos o unidades orgánicas.
14. En caso la entidad haya tenido limitaciones en la realización de las disposiciones que contienen a la Guía antes mencionada, agradeceré se sirva a señalar cuáles han sido o son las limitaciones que afronta la entidad.

Al respecto, mediante oficio N° 106-2017-SUNAFIL-SG/FREIP de 20 de abril de 2017, el funcionario responsable de brindar la información de acceso público de la SUNAFIL da respuesta a lo solicitado adjuntando el Memorando N° 216-2017-SUNAFIL/SG-OGPP del jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL, en la cual dicho funcionario informa que producto de la revisión efectuada a los archivos del Comité de Control Interno de la SUNAFIL:

- a) Se adjunta la documentación citada en los numerales, 1, 2, 3, 4, 6 y 11 de la comunicación del solicitante.
- b) No se ha tenido a la vista documentos denominados
 - Plan de Sensibilización y Capacitación en Control Interno (numeral 5).
 - Informe sobre Diagnóstico del Sistema de Control Interno (numeral 7).
 - Plan de trabajo para el cierre de brechas identificadas (numeral 8).
 - Incorporación en los planes operativos de SUNAFIL de las actividades que

corresponden de acuerdo con el plan de trabajo para el cierre de brechas identificadas (numeral 9).

- Reportes del cumplimiento de las etapas de cada fase de la implementación del Sistema de Control Interno, considerando los acuerdos y planes aprobados por la SUNAFIL, a fin de informar al Titular del cumplimiento de los plazos y avances al proceso de implementación del Sistema de Control Interno (numeral 10).
- Informe de identificación de brechas y oportunidades de mejora a nivel de procesos o unidades orgánicas (numeral 13).
- c) En cuanto a lo solicitado en el numeral 12) se ubicó el Manual de Procesos de la SUNAFIL, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL de 30.12.2016, que se sustentó en el Informe N° 164-2016-SUNAFIL/SG-OGPP (...).
- d) Respecto al numeral 14, no se ha identificado documento alguno que describa limitaciones a las disposiciones contenidas en la Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno.

Sobre el particular es de señalar, que a continuación se procederá a establecer el nivel de implementación del SCI en la SUNAFIL, con la información remitida por dicha entidad, así como de la información registrada en su página web: <http://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/sistema-de-control-interno.html>, contrastándola con las tres (3) fases¹⁷, cinco (5) etapas y diez (10) actividades establecidas en la GUÍA.

¹⁷ De acuerdo a la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado” - GUÍA, las fases de la implementación del SCI están compuestas por: Planificación, Ejecución y Evaluación

A continuación, se resumirá el cumplimiento de las etapas y actividades relacionadas a la fase de planificación:

Cuadro 18: Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a las Etapas y actividades de la fase de planificación establecidas en la GUÍA.

ETAPAS	ACTIVIDADES	CUMPLIÓ	SUSTENTO
Etapa I- Acciones preliminares “Constituyen las actividades de formalización del compromiso institucional para la implementación del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 6).	“ Actividad 1: Suscribir acta de compromiso” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 6).	SI	Acta de Compromiso para la implementación del SCI de la SUNAFIL - 2017 de 15.02.2017 y Actas individuales.
	“ Actividad 2: Conformar Comité de Control Interno” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 7).	SI	R.S. N° 052-2017-SUNAFIL de 28.02.2017
	“ Actividad 3: Sensibilizar y capacitar en Control Interno” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 8).	SI	R.S. N° 102-2017-SUNAFIL de 25.05.2017, Acta N° 004-2017 de 09.06.2017 del Comité de Control Interno
Etapa II - Identificación de brechas “Comprende las actividades preparatorias para la elaboración del diagnóstico de control interno, con la finalidad de conocer el estado situacional de su implementación” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 10).	“ Actividad 4: Elaborar el programa de trabajo para realizar el diagnóstico del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 10).	SI	Acta N° 004-2017 de 09.06.2017 del Comité de Control Interno
	“ Actividad 5: Realizar el diagnóstico del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 12).	SI	Acta N° 004-2017 de 09.06.2017 del Comité de Control Interno
Etapa III - Elaboración del plan de trabajo para el cierre de brechas ” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 14).	“ Actividad 6: Elaborar el plan de trabajo con base en los resultados del diagnóstico del SCI” (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 14).	NO	Acta N° 004-2017 de 09.06.2017 del Comité de Control Interno

Fuente: Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”

Elaboración: Propia.

Como se describió en el cuadro precedente la SUNAFIL no ha concluido con la fase de planificación, encontrándose en la etapa II “Identificación de brechas” quedando pendiente la etapa III “Elaboración del plan de

trabajo para el cierre de brechas”, al respecto la SUNAFIL debe elaborar su respectivo plan de trabajo en base a los resultados del diagnóstico del SCI.

Con relación a la fase de Ejecución, está recién se inicia cuando se concluye la fase de Planificación. Asimismo, es de señalar que la presente información es confirmada en el documento “Diagnostico del Sistema de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL-”, en cuyas conclusiones se establece: “Sunafil se encuentra en la etapa de Implementación del Sistema de Control Interno Etapa 3, de la Fase de Planificación, el cual debe de cerrar con la elaboración del Plan de Trabajo con base a los resultados del presente Diagnóstico” (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral , [SUNAFIL], 2017, p. 79).

1.2. Implementación de la Gestión por Procesos en la SUNAFIL en el Marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”

Con la finalidad de verificar si la SUNAFIL, ha establecido sus procesos de acuerdo a la metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, mediante Carta N.º 00002-2017-JRM de 4 de abril de 2017, en amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se requirió a la Superintendente de la SUNAFIL, brinde información respecto a:

1. Documento que acredite el compromiso de la Alta Dirección de adoptar la gestión por procesos

priorizando su implementación como una estrategia para alcanzar mejores resultados y brindar un servicio de calidad al ciudadano o destinatario de los bienes y servicios.

2. Copia del plan de trabajo institucional para la implementación de la Gestión por Procesos en las en SUNAFIL en el Marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.
3. Copia del informe de identificación de procesos orientados a la consecución de los objetivos estratégicos.
4. Copia de los Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos aprobados, que hayan sido formulados y/o actualizados en base a la Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública. Es de recordar que, el Mapa de Procesos y los Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos, deberán ser considerados como insumo para la revisión y actualización de los instrumentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Perfiles de Puestos (MPP), el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), entre otros.

Al respecto, mediante oficio N° 105-2017-SUNAFIL-SG/FREIP de 20 de abril de 2017, el funcionario responsable de brindar la información de acceso público de la SUNAFIL da respuesta a lo solicitado adjuntando el Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12 de abril de 2017 del jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL, en la cual se informa que producto de la revisión efectuada a los archivos institucionales del Comité de Control Interno de la SUNAFIL, como al archivo de dicha

oficina, se ubicó el documento Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL de 28 de diciembre de 2016, con la cual se aprueba el Manual de Procesos N° 001-2016-SUNAFIL/OOPP denominado “Mapa de Procesos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-”, el mismo que cumple con el requerimiento efectuado en el punto 4. Asimismo, refiere que, con relación a los puntos 1, 2 y 3 solicitados, no se ha logrado ubicar información relacionada a los mismos.

Sobre el particular es de señalar, que de la evaluación a la información contenida en la Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL de 28 de diciembre de 2016, con la cual se aprueba el Manual de Procesos N° 001-2016-SUNAFIL/OOPP denominado “Mapa de Procesos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-” versión 01, se puede concluir que si bien la misma señala que esta se elaboró de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” y el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, sin embargo la elaboración de la misma, no se ajusta a los Lineamientos para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM ni al Documento Orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM”, las mismas que para la implementación de una Gestión por Procesos, contempla cuatro (4) consideraciones previas a fin de garantizar el éxito de la citada implementación, así como el desarrollo de tres (3) etapas: i) preparatoria, ii) diagnóstico e identificación de procesos y iii) mejora de procesos (SGP, s.f., p. 12).

Sobre el particular, respecto a las condiciones previas de acuerdo con lo manifestado por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL mediante Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP, no se habrían dado algunas consideraciones previas como se resumen a continuación:

Cuadro 19: Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a las Consideraciones Previas establecidas en Documento Orientador para la implementación de una GpP

CONSIDERACIONES	CONTENIDO	CUMPLIÓ	SUSTENTO
“Asegurar el apoyo y compromiso de la Alta Dirección” (SGP, s.f., p. 12).	La Alta Dirección manifiesta su compromiso a través del activo involucramiento, apoyo y creación de las condiciones necesarias para el éxito (SGP, s.f., p. 12).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Contar con objetivos estratégicos claramente establecidos” (SGP, s.f., p. 13).	A fin de asegurar que los procesos estén orientados de manera correcta a la consecución de los resultados, es necesario contar con los objetivos estratégicos claramente establecidos y articulados con los niveles correspondientes (SGP, s.f., p. 13).	SI	Resolución de Superintendencia N° 151-2016 de 28.12.2016 que aprueba el Plan estratégico de la SUNAFIL
“Asegurar los recursos” (SGP, s.f., p. 13).	La Alta Dirección debe proporcionar oportunamente los recursos necesarios, con la finalidad de asegurar que se implemente exitosamente la GpP (SGP, s.f., p. 13).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
Fortalecer el órgano responsable de la implementación de la GpP (SGP, s.f., p. 13).	El titular de la entidad debe asegurar los recursos necesarios y fortalecer a la Oficina encargada del Desarrollo Organizacional y Modernización, responsables de la implementación de la GpP (SGP, s.f., p. 13).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”. Documentación remitida por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL y la información publicada en la página web de la SUNAFIL.

Elaboración: Propia.

En lo que corresponde al desarrollo de la etapa: i) preparatoria de acuerdo con lo manifestado por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL mediante Memorando N° 215-2017-

SUNAFIL/SG-OGPP, no se habrían efectuado algunas de las actividades propuestas en la Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP, tal como se resumen a continuación:

Cuadro 20: Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a la Etapa I - “Preparatoria” establecida en Documento Orientador para la implementación de la GpP.

ACTIVIDADES	CONTENIDO	CUMPLIÓ	SUSTENTO
“Analizar la situación de la entidad” (SGP, s.f., p. 14).	Debe realizarse el análisis del estado situacional, así como del grado de avance de la entidad respecto de la GpP. El análisis debe plasmarse en el Plan de Trabajo Institucional (SGP, s.f., p. 14).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Elaborar el plan de trabajo institucional” (SGP, s.f., p. 15).	El Plan de trabajo debe contener como mínimo, los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición de la situación inicial. ✓ Estrategia de implementación en función del grado de avance de la entidad. ✓ Alcance de las actividades previstas. ✓ Definición de objetivos y metas alcanzables. ✓ Requerimiento y disposición de recursos necesarios. ✓ Acciones de sensibilización y comunicación. ✓ Mecanismos de trabajo: participantes, reuniones y cronograma con tiempos. (SGP, s.f., p. 15) 	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Capacitar a los encargados de implementar” (SGP, s.f., p. 16).	La capacitación debe orientarse a fortalecer las capacidades de los servidores en función a los requerimientos del plan de trabajo institucional (SGP, s.f., p. 16).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Sensibilizar a toda la entidad” (SGP, s.f., p. 16).	“La sensibilización a toda la entidad debe considerarse en el plan de trabajo institucional, realizarse y mantenerse sostenidamente durante toda la ejecución de citado plan” (SGP, s.f., p. 16).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP” Documentación remitida por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL y la información publicada en la página web de la SUNAFIL.

Elaboración: Propia.

En lo que corresponde al desarrollo de la etapa: ii) diagnóstico e identificación de procesos de acuerdo a lo manifestado por el Jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL mediante Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP, no se habrían efectuado algunas de las actividades propuestas en la Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM-PNMGP, tal como se resumen a continuación:

Cuadro 21: Acciones efectuadas por la SUNAFIL, respecto a la Etapa II - “Diagnóstico e Identificación de procesos” establecida en Documento Orientador para la implementación de una GpP.

ACTIVIDADES	CONTENIDO	CUMPLIÓ	SUSTENTO
“Analizar el propósito de la entidad” (SGP, s.f., p. 17).	Comprender la razón de ser de la entidad, para lo cual se debe realizar una revisión de la misión, visión, objetivos, políticas, planes, estrategias, y fines institucionales. La planificación estratégica debe estar alineada al propósito o razón de ser (SGP, s.f., p. 17).	SI	Resolución de Superintendencia N° 151-2016 de 28.12.2016 que aprueba el Plan estratégico de la SUNAFIL
“Identificar destinatarios de bienes y servicios; y los bienes y servicios que brinda la entidad” (SGP, s.f., p. 18).	A partir del análisis precedente deben identificarse a todos los destinatarios de los bienes y servicios (internos o externos). Cuando se tiene diferentes tipos de bienes y servicios, los destinatarios pueden agruparse en categorías. Debe determinarse la relación entre los destinatarios y los bienes y servicios (productos) que la entidad ofrece a cada uno de ellos (SGP, s.f., p. 18).	SI	Resolución de Superintendencia N° 157-2016 de 28.12.2016, que aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL
“Determinar los procesos de la entidad” (SGP, s.f., p. 19).	Consiste en hacer un inventario de los procesos, el proceso de Nivel 0, es el proceso más agregado. Se tiene que realizar el inventario de procesos de Nivel 1, Nivel 2, hasta el nivel que la entidad considere, dependiendo de la complejidad de cada proceso identificado (SGP, s.f., p. 19).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Elaborar el Mapa de Procesos	El Mapa de Procesos Nivel 0, está compuesto por la representación gráfica de la secuencia e interacción de los diferentes procesos,	SI	Resolución de Superintendencia N° 157-2016 que

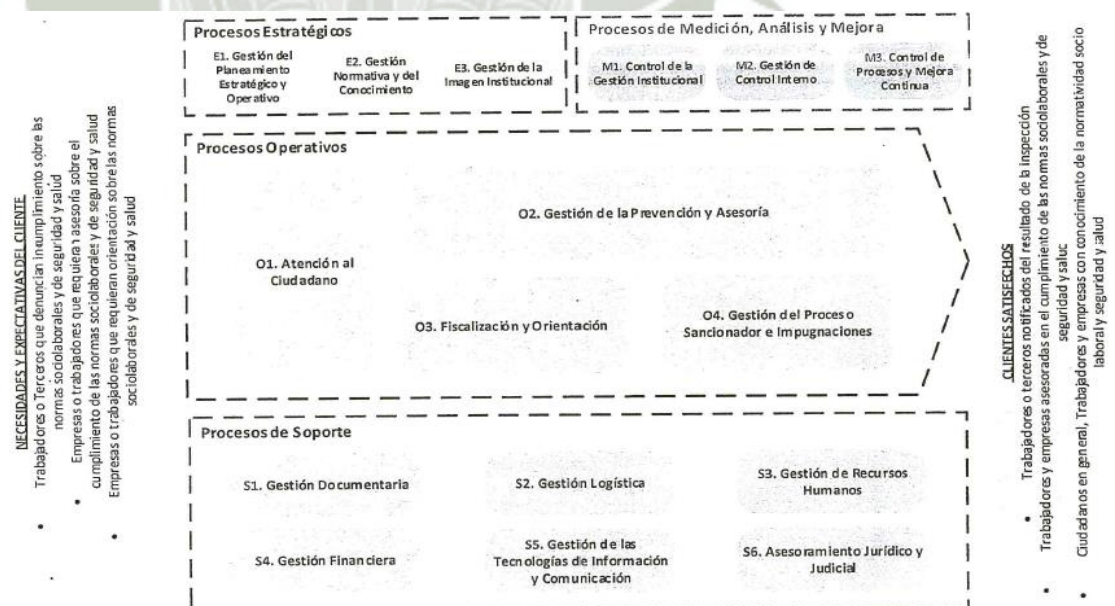
ACTIVIDADES	CONTENIDO	CUMPLIÓ	SUSTENTO
actuales (Proceso de Nivel 0) (SGP, s.f., p. 21).	clasificados en estratégicos, operativos o misionales y de apoyo o soporte, y de las Fichas Técnicas de cada Proceso Nivel 0 (SGP, s.f., p. 21).		aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL
“Describir los Procesos actuales” (SGP, s.f., p. 25).	Para describir los procesos actuales, debe de confeccionarse, analizarse y aprobarse los Manuales de GpP y Procedimientos de cada uno de los procesos de Nivel 0 que se hayan identificado en el Mapa de Procesos (SGP, s.f., p. 25).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”. Documentación remitida por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL y la información publicada en la página web de la SUNAFIL.

Elaboración: Propia.

Al respecto, es de señalar que el Mapa de Procesos Nivel 0, establecido por la SUNAFIL y aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 157-2016 de 28 de diciembre de 2016, contempla tres (3) procesos estratégicos, cuatro (4) procesos operativos y seis (6) procesos de soporte, tal como se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico 10: Mapa de Procesos Nivel 0 de la SUNAFIL



Fuente: Resolución de Superintendencia N° 157-2016 que aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL

Como se describió en el cuadro precedente la SUNAFIL no ha concluido con la etapa de “Diagnóstico e identificación de los procesos”, quedando pendiente entre otros la descripción de los procesos establecidos, al respecto la SUNAFIL debe confeccionar y analizar sus “Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos” por cada uno de los procesos de Nivel 0 identificados a fin de ser aprobados los mismos. Además, es de señalar que la presente información es confirmada en el documento “Diagnostico del Sistema de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-”, en cuyas conclusiones se establece: “No se ha mapeado los procesos existentes” (SUNAFIL, 2017, p. 79).

Con relación a la etapa iii) “mejora de procesos”, está recién se inicia cuando se concluye la etapa de “diagnóstico e identificación de los procesos”, la misma que se encuentra pendiente de implementación. Al respecto, dicha situación fue confirmada mediante Memorando N° 216-2017-SUNAFIL/SG-OGPP, en donde el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL señala:

Producto de la revisión efectuada a los archivos del Comité de Control Interno de la SUNAFIL:

(...)

b) No se ha tenido a la vista documentos denominados

(...)

- Informe de identificación de brechas y oportunidades de mejora a nivel de procesos.

Asimismo, se verifica que en el diagnóstico del SCI de la SUNAFIL, efectuado por dicha entidad, en el numeral 4.3 “ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN” del referido

documento, se hace un análisis entre otros del “Manual de Procedimientos Administrativos” -MAPRO-, en el cual se consigna un avance del 0%, realizando la indicación: “Solo se cuenta con un Mapa de Procesos aprobado con Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL, tal como se muestra a continuación:

Grafico 11: Análisis de los Principales Instrumentos de Gestión efectuados por la SUNAFIL como parte del diagnóstico del SCI

TABLA N° 22

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN VINCULADOS A LA GESTIÓN PARA RESULTADOS QUE APORTARÁN A LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMA DE CONTROL INTERNO

INSTRUMENTO		ELEMENTO DE CUMPLIMIENTO	IMPORTANCIA DEL 1 AL 10	% AVANCE DEL ELEMENTO	% AVANCE
Manual de Procedimientos Administrativos (MAPRO)	1	Se encuentra actualizado	10	0 %	Solo se cuenta con Mapa de Procesos aprobado con Resolución Superintendencia n° 157-2016-SUNAFIL
	2	Se han identificado claramente los procesos y procedimientos	10	0 %	
	3	Concordante con la normativa y metodología vigente para su elaboración.	10	0 %	
	4	Concordante con los lineamientos de modernización de la gestión pública.	10	0 %	
	5	Contiene los procedimientos estratégicos, de línea y apoyo, es decir, los procedimientos internos y externos contemplados en el TUPA.	10	0 %	

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Control Interno de la SUNAFIL, Resolución de Superintendencia N° 157-2016 que aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL

Elaboración: SUNAFIL.

Además, es de señalar que en el rubro “Conclusiones” del diagnóstico del SCI de la SUNAFIL, se señala que “debido a la desarticulación de algunos procedimientos y la falta de documentación no se tiene claro las actividades que integran un proceso” (SUNAFIL, 2017, p. 79); Asimismo, se indica que “el componente Evaluación de riesgos se encuentra en un estado crítico, se necesita implementar y que

exista evidencia física” (SUNAFIL, 2017, p. 79). Sobre el particular, es de señalar que una Gestión por Procesos, permite a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos y de dicha manera ser administrados mediante una Gestión de Riesgos, situación que contribuye al logro de los objetivos de las entidades.

De lo antes señalado podemos concluir que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL- mantiene a la fecha una Gestión de Enfoque Funcional.

2. El avance en la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas

Como se indicó de acuerdo con la Ley N° 29158 “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, recae en la Contraloría General de la República -CGR- la rectoría del Sistema Administrativo en materia de Control. Asimismo, la Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, en su Artículo 14° “Regulación del control”, establece:

El ejercicio del control gubernamental por el Sistema en las entidades se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución.

La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y accionar de los órganos (...) en cada una de las entidades públicas

de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica (Ley N° 27785, 2002, art. 14).

Asimismo, se ha señalado que la CGR desde el año 2006, desde la dación de la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, viene propulsando la implementación del SCI en las entidades del Estado. Asimismo, el Artículo 10° “Competencia normativa de la Contraloría General de la República”, establece que:

La Contraloría General de la República, con arreglo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 27785, dicta la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación.

Dichas normas constituyen lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas computarizados y de valores éticos, entre otras.

A partir de dicho marco normativo, los titulares de las entidades están obligados a emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, las que deben ser concordantes con la normativa técnica de control que dicte la Contraloría General de la República. (Ley N° 28716, 2006, art. 10)

Sobre el particular, es de señalar que la CGR ha emitido dos (2) publicaciones¹⁸ relacionadas a la medición de la implementación del SCI en el Estado, para los años 2013 y 2014¹⁹, en ambos casos la medición fue realizada mediante la aplicación de encuestas a las entidades respecto al nivel de madurez del SCI por cada uno de los componentes que lo integran.

Con relación a la medición efectuada para el año 2013, se aplicó un cuestionario a un total setecientos cuarenta y seis (746) entidades de los cuales respondieron seiscientos treinta y ocho (638), mientras que para el año 2014, las encuestas se efectuaron a setecientos cuarenta y uno (741) entidades de las cuales respondieron seiscientos cincuenta y cinco (655). Sin embargo, es de señalar que no se puede efectuar una comparación entre ambas mediciones por cuanto la metodología utilizada fue distinta, tal como se detalla en el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 22: Resumen de la Medición de la Implementación del SCI en las entidades del Estado efectuado por la CGR para los años 2013 y 2014

Características de las mediciones efectuadas	Medición año 2013	Medición año 2014
Entidades encuestadas (muestra)	746	741
Entidades que atendieron la encuesta.	638	655
Índice de medición del nivel de maduración de la implementación del SCI. (en adelante IISCI)	Índice que varía entre 0 y 1. Donde el mayor valor representa una mejor implementación.	Índice que varía entre 0 y 100. El valor más alto representa mayor nivel de maduración.
El IISCI se basó en la aplicación de cuestionarios.	Se efectuaron 293 preguntas con opciones cerradas.	Se efectuaron 51 preguntas. Las mismas se diseñaron teniendo en consideración las lecciones aprendidas del cuestionario aplicado en el 2013.

¹⁸ Las publicaciones de la Contraloría General de la República, respecto a la Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, se encuentran ubicadas en el siguiente Link: <http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/index.html#publicaciones1>

¹⁹ Las cifras de la presente publicación son recogidas en el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM publicado el 14.09.2017, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Características de las mediciones efectuadas	Medición año 2013	Medición año 2014																								
Los resultados del IISCI se clasificaron en:	<p>Cuatro (4) estadíos o rangos:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Calificación</th> <th>Ratio o IISCI</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Muy bajo</td> <td>de 0.00 a 0.24</td> </tr> <tr> <td>Bajo</td> <td>de 0.25 a 0.49</td> </tr> <tr> <td>Medio</td> <td>de 0.50 a 0.74</td> </tr> <tr> <td>Alto</td> <td>de 0.75 a 1.00</td> </tr> </tbody> </table>	Calificación	Ratio o IISCI	Muy bajo	de 0.00 a 0.24	Bajo	de 0.25 a 0.49	Medio	de 0.50 a 0.74	Alto	de 0.75 a 1.00	<p>Seis (4) estadíos o rangos:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nivel de maduración</th> <th>Respuesta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>No existe</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>CI inicial</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>CI intermedio</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>CI avanzado</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>CI óptimo</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>CI mejora continua</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>	Nivel de maduración	Respuesta	No existe	0	CI inicial	1	CI intermedio	2	CI avanzado	3	CI óptimo	4	CI mejora continua	5
Calificación	Ratio o IISCI																									
Muy bajo	de 0.00 a 0.24																									
Bajo	de 0.25 a 0.49																									
Medio	de 0.50 a 0.74																									
Alto	de 0.75 a 1.00																									
Nivel de maduración	Respuesta																									
No existe	0																									
CI inicial	1																									
CI intermedio	2																									
CI avanzado	3																									
CI óptimo	4																									
CI mejora continua	5																									
Limitaciones establecidas	<ul style="list-style-type: none"> Interrogantes que se prestan a subjetividades, situación que genera que las respuestas queden a discreción de los encuestados. Interrogantes respecto de los cuales no se efectuaron validaciones documentarias, por la escasa logística y plazos reducidos. La determinación del IISCI no evalúa el grado de efectividad del sistema de control interno en las entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Los OCI, tenían la obligación de obtener respuesta por cada una de las preguntas directamente del respectivo funcionario, la misma que debía de contar con el respaldo documentario respectivo. La CGR efectuó la verificación de los puntajes atípicos. Por ende, existe cierto margen de subjetividad en el IISCI determinado. La encuesta tiene un error muestral del +/- 1.44%. 																								
Resultados generales logrados	IISCI Promedio 0.38 - Calificación: Baja	IISCI Promedio 25% - Nivel de maduración: CI inicial																								

Fuente: Documentos: Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Estado - 2013 y 2014, Decreto Supremo N° 092-2017-PCM publicado el 14.09.2017 que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Elaboración: Propia.

Sobre el particular en la “Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado” aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, se establece la obligatoriedad del registro de información en el aplicativo establecido por la Contraloría General de la República, señalando:

7.4. APLICATIVO INFORMÁTICO “SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO”

Las entidades registran la información correspondiente a la implementación del SCI en el aplicativo informático: Seguimiento

y Evaluación del Sistema de Control Interno, de manera obligatoria y permanente.

La CGR facilitará un usuario y una contraseña al presidente del CCI, previa remisión del directorio de integrantes del Comité de Control Interno por parte de la entidad.

El Titular de la entidad y el CCI son responsables de la confidencialidad y uso adecuado del usuario y contraseña asignados para acceder al aplicativo informático, asimismo, son responsables de la verificación de que los roles asignados se mantengan actualizados.

Actualmente, el aplicativo informático cuenta con los siguientes módulos:

- Módulo Secuencia de implementación: Se registra la información y evidencias de los avances que realiza la entidad de acuerdo con el modelo secuencial de implementación del SCI señalado en el Grafico N° 1 de la presente Guía.
- Módulo Proceso de medición SCI: Contiene un cuestionario estructurado por componentes del SCI que es completado por la entidad para obtener su grado de madurez de su SCI.
- Módulo Formulario temático: Se registra información referida a la aplicación del Control Interno por procesos y sistemas administrativos, de acuerdo con los plazos que establezca la CGR. Se divide en tres (3) Etapas: 1) Ejecutar formulario de autodiagnóstico de CI, 2) Registra plan de trabajo y 3) Registrar avance. (R.C. N° 004-2017-CG, 2017, p. 19)

Al respecto es de señalar que, si bien se ha establecido un proceso de medición de la Implementación del SCI en el aplicativo diseñado por la

CGR, a la fecha no se han emitido reportes respecto a los resultados obtenidos. Asimismo, en cuanto al Modulo Formulario temático, en donde se registrará la información referida a la aplicación del Control Interno por procesos y sistemas administrativos aún no se han establecido los plazos para el ingreso de la información.

De lo antes señalado, no se puede establecer a la fecha el grado de avance de las entidades públicas respecto al nivel de maduración obtenido en la Implementación del Sistema de Control Interno.

3. La secretaría de Gestión Pública en el seguimiento y/o apoyo respecto a la implementación de la gestión por procesos en las entidades del Estado

La rectoría del Sistema Administrativo en materia de Modernización de la gestión pública a la que hace mención la Ley N° 29158 “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, recae en la Secretaría de Gestión Pública -SGP- de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM-. Sobre el particular, con la finalidad de tomar conocimiento respecto al seguimiento y/o apoyo respecto a la implementación de la gestión por procesos en las entidades del Estado que efectúa dicho órgano, mediante Formulario “SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” de 4 de abril de 2017, se requirió al funcionario responsable de entregar la información de la Presidencia del Consejo de Ministros la siguiente información:

- Relación de entidades públicas que en base a la “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública” emitida en el Marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, han pasado de una Gestión de Enfoque Funcional a una Gestión por Procesos Orientada a Resultados.

- Relación de entidades del Estado que a la fecha, cuentan con una Mapa General de Procesos.

(...)

- Documentación referida a la implementación de la Gestión por Procesos Orientada a Resultados por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL-.

Al respecto mediante Oficio N° 699-2017-PCM/OGA de 10 de abril de 2017, se da respuesta a lo solicitado, adjuntando el Memorando N° 370-2017-PCM-SGP de 6 de abril de 2017 de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la cual se señala entre otros:

Al respecto, es preciso señalar que el Art. 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado con D.S. N° 022-2017-PCM, señala que esta Secretaría es responsable de proponer, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y tiene a su cargo, entre otras, la materia de Gestión por Procesos.

En ese sentido, se señala lo siguiente:

- a) Los documentos orientadores (Lineamientos y Metodología para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública) no están aprobados; por ello, no se hace de obligatorio cumplimiento su implementación, seguimiento ni evaluación por parte de esta Secretaría. Por lo cual, no se cuenta con información sobre:
 - Relación de entidades públicas que han pasado de una Gestión de Enfoque Funcional a una Gestión por Procesos Orientada a Resultados.
 - Relación de entidades del Estado que a la fecha, cuenten con una Mapa General de Procesos.

- Documentación referida a la implementación de la Gestión por Procesos orientada a resultados por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL-.

Sobre el particular es de señalar que, si bien la SGP de la PCM emitió la “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública” esta no es de cumplimiento obligatoria por parte de las entidades públicas, asimismo, no se cuenta con información que permita establecer cuáles son las entidades que en base a la metodología antes señalada, han pasado de una Gestión de Enfoque Funcional a una Gestión por Procesos Orientada a Resultados.

4. Contrastación de hipótesis

La Hipótesis General es la siguiente:

El actual modelo de gestión adoptado por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), no contribuiría a una correcta aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”.

Resultado de la investigación:

Los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación nos permiten afirmar que la SUNAFIL, a la fecha no ha pasado de una Gestión de Enfoque Funcional a una Gestión por Procesos, situación que se requiere para una cabal aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, la misma que propone migrar a una Gestión por Procesos, teniendo en consideración la “Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública” emitido por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y otras que a juicio de la entidad

considere utilizar, tal como se sustenta en el resultado de la hipótesis secundaria que se muestra a continuación:

Resultado de la investigación con respecto a la Hipótesis secundaria:

La evaluación de la hipótesis secundaria constituye una confirmación de la hipótesis general que la respalda y se representa de la siguiente forma:

Hipótesis específica

En el proceso de aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, la cual, considera durante la etapa de ejecución la implementación del Sistema de Control Interno en los procesos, se manifestarían factores que limiten su aplicabilidad en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-, en razón, de que no se instaurado un modelo de gestión por procesos.

Resultado de la investigación:

Sobre el particular es de señalar que, como parte de la implementación del Sistema de Control Interno, la guía establecida por la Contraloría General de la República propone que las entidades migren a una Gestión por Procesos, teniendo en consideración la metodología propuesta por la Secretaría de Gestión Pública, escenario que permite a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos y de dicha manera ser administrados mediante una Gestión de Riesgos, situación que contribuye al logro de los objetivos de las entidades.

Con relación al modelo de gestión de la SUNAFIL, la misma a la fecha no ha pasado de una Gestión de Enfoque Funcional a una Gestión por Procesos, si bien emitieron la Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL de 28 de diciembre de 2016, con la cual se aprueba el Manual de

Procesos N° 001-2016-SUNAFIL/OOPP denominado “Mapa de Procesos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL” versión 01, en donde se hace referencia que la misma se elaboró de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” y el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, sin embargo esta no se ajusta a los Lineamientos para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades, ni al Documento Orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM”, las mismas que para la implementación de una Gestión por Procesos, contempla cuatro (4) consideraciones previas, así como el desarrollo de tres (3) etapas, pasos que no se han tenido en consideración, tal como se resumen a continuación:

Cuadro 23: Acciones efectuadas por la SUNAFIL, en la Implementación de la GpP evaluados de acuerdo con la metodología propuesta por la SGP

ETAPA	ACTIVIDADES	CUMPLIÓ	SUSTENTO
“Consideraciones Previas” (SGP, s.f., p. 12).	“Asegurar el apoyo y compromiso de la Alta Dirección” (SGP, s.f., p. 12).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Contar con objetivos estratégicos claramente establecidos” (SGP, s.f., p. 13).	SI	Resolución de Superintendencia N° 151-2016 de 28.12.2016 que aprueba el Plan estratégico de la SUNAFIL.
	“Asegurar los recursos” (SGP, s.f., p. 13).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	Fortalecer el órgano responsable de la implementación de la GpP (SGP, s.f., p. 13).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Etapa I - Preparatoria” (SGP, s.f., p. 14).	“Analizar la situación de la entidad” (SGP, s.f., p. 14).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Elaborar el plan de trabajo institucional” (SGP, s.f., p. 15).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Capacitar a los encargados de implementar” (SGP, s.f., p. 16).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Sensibilizar a toda la entidad” (SGP, s.f., p. 16).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017

ETAPA	ACTIVIDADES	CUMPLIÓ	SUSTENTO
“Etapa II - Diagnóstico e identificación de procesos” (SGP, s.f., p. 17).	“Analizar el propósito de la entidad” (SGP, s.f., p. 17).	SI	Resolución de Superintendencia N° 151-2016 de 28.12.2016 que aprueba el Plan estratégico de la SUNAFIL
	“Identificar destinatarios de bienes y servicios; y los bienes y servicios que brinda la entidad” (SGP, s.f., p. 18).	SI	Resolución de Superintendencia N° 157-2016 que aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL
	“Determinar los procesos de la entidad” (SGP, s.f., p. 19).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Elaborar el Mapa de Procesos actuales (Proceso de Nivel 0)” (SGP, s.f., p. 21).	SI	Resolución de Superintendencia N° 157-2016 que aprueba el Mapa de Procesos de la SUNAFIL
	“Describir los Procesos actuales” (SGP, s.f., p. 25).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
“Etapa III - Mejora de procesos” (SGP, s.f., p. 33).	“Medir, Analizar y Evaluar los Procesos” (SGP, s.f., p. 33).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Mejorar los Procesos” (SGP, s.f., p. 35).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Documentar los procesos mejorados” (SGP, s.f., p. 36).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017
	“Institucionalizar la Gestión por Procesos” (SGP, s.f., p. 37).	NO	Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP de 12.04.2017

Fuente: Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM - PNMGP”. Documentación remitida por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL y la información publicada en la página web de la SUNAFIL.

Elaboración: Propia.

Como se describió en el cuadro precedente la SUNAFIL, no ha desarrollado las consideraciones previas ni la etapa preparatoria. En lo concerniente a la etapa de diagnóstico e identificación de los procesos, esta no ha concluido quedando pendiente entre otros la descripción de los procesos establecidos, debiendo confeccionar, analizar y aprobar sus Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos de cada uno de los procesos de Nivel 0 identificado. Con relación a la etapa mejora de procesos, está recién se inicia cuando se concluye la etapa anterior, por cuanto la misma se encuentra pendiente de implementación.

De lo antes señalado podemos concluir que la SUNAFIL mantiene a la fecha una Gestión de Enfoque Funcional factor que limita el proceso de aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, la cual, considera durante la etapa de ejecución la implementación del SCI en los procesos. Por ende, se confirma la hipótesis señalada.



CONCLUSIONES

Producto del desarrollo del presente trabajo de investigación, se arriba a las conclusiones siguientes:

1. El Sistema de Control Interno está compuesto por el conjunto de políticas, planes, normas, procedimientos, actividades, acciones y métodos; Además, incluye la actitud de la gestión y su personal para la consecución de los objetivos institucionales que procura.

En cuanto a la Gestión por Procesos, esta promueve la simplificación administrativa, generando resultados positivos orientados a los ciudadanos, permitiendo a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos a fin de ser administrados. En consecuencia, la implementación del Sistema de Control Interno es complementaría a la Gestión por Procesos en busca del logro de los objetivos de las entidades públicas.

2. Con relación al modelo de gestión de la SUNAFIL, si bien emitió la R.S. N° 157-2016-SUNAFIL con la cual aprueba el Manual de Procesos N° 001-2016-SUNAFIL/OOPP, haciendo referencia a que la misma se elaboró de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” y al D.S. N° 004-2013-PCM “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, sin embargo esta no se ajusta a los “Lineamientos para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades”, ni al Documento Orientador, la misma que contempla cuatro (4) consideraciones previas, así como el desarrollo de tres (3) etapas.

Sobre el particular la SUNAFIL, no ha desarrollado las consideraciones previas ni la etapa preparatoria de la metodología propuesta por la SGP. En lo concerniente a la etapa de diagnóstico e identificación de los procesos, esta no ha concluido quedando pendiente entre otros la descripción de los procesos establecidos, debiendo confeccionar, analizar y aprobar sus Manuales de Gestión de Procesos y Procedimientos de cada uno de los procesos de Nivel

0 identificado. Con relación a la etapa mejora de procesos está se encuentra pendiente de implementación. De lo antes señalado podemos concluir que la SUNAFIL mantiene a la fecha una Gestión de Enfoque Funcional factor que limita el proceso de aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, la cual, considera durante la etapa de ejecución la implementación del Sistema de Control Interno en los procesos.

3. Se considera primordial que la SUNAFIL, migre a una Gestión por Procesos, que le permita una cabal aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, y esta a su vez le permita determinar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus procesos. Al respecto y teniendo en consideración que los documentos orientadores emitidos por la Secretaría de Gestión Pública no están aprobados, y por ello, no se hace de obligatorio cumplimiento su implementación, se propone a la SUNAFIL hacerlos suyo y aprobarlos y asimismo implemente un lineamiento conciliador que armonice la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.

SUGERENCIAS

En virtud de las conclusiones que anteceden se estima por conveniente sugerir a la Alta Dirección de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y a los entes rectores de los Sistemas Administrativos de Control y de Modernización de la Gestión Pública, lo siguiente:

A la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

1. Que se evalúe la conveniencia de llevar a cabo la implementación de la Gestión por Procesos en sujeción a los documentos orientadores (Lineamientos y Metodología para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública) emitidos por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, asiendo suyo los referidos documentos y aprobándolos para su cumplimiento. Teniendo en consideración que la Gestión por Procesos promueve la simplificación administrativa a fin de generar resultados positivos orientados a los ciudadanos.

El referido proceso de implementación debe ser monitoreado y modificado según las circunstancias, efectuándose el seguimiento de los resultados y asumir el compromiso de mejora continua.

2. Que la gestión de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-, continúe con la implementación del Sistema de Control Interno -SCI- en sujeción a la Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, que aprobó la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, teniendo en consideración que el SCI contribuye a la consecución de los objetivos institucionales.

Asimismo, que se establezca el plan de trabajo para el cierre de las brechas identificadas en el diagnóstico del Sistema de Control Interno, el mismo que debe de ser incorporado en el Plan Operativo Institucional -POI- de la SUNAFIL.

3. Que, se evalué la pertinencia de la aprobación del lineamiento conciliador para la armonización de la Implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL propuesto, con la finalidad de que se identifiquen los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los procesos establecidos, a fin de establecer respuestas a los mismos.

A la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros:

4. Evalúe la conveniencia de aprobar los documentos orientadores (Lineamientos y Metodología para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública) emitidos y hacer los mismos de cumplimiento obligatorio por las entidades públicas, estableciendo plazos perentorios para su ejecución.

A la Contraloría General de la República y Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros:

5. Los entes técnicos rectores de los Sistemas Administrativos de Control y de Modernización de la Gestión Pública, coordinen, concilien y establezcan la normatividad emitida que se interrelaciona y complementa, a fin de que estas sean armonizadas en pos de la mejora de las entidades pública y los ciudadanos.

PROPUESTA

1. Propuesta

1.1. Justificación de la Propuesta

Como resultado de la presente investigación se ha establecido que una Gestión de Enfoque Funcional constituye un factor limitante en el proceso de aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, por cuanto esta considera durante su etapa de ejecución la implementación del SCI en los procesos, para lo cual propone migrar a una Gestión por Procesos, teniendo en consideración la “Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública” emitido por la Secretaría de Gestión Pública y otras que a juicio de la entidad considere utilizar. Asimismo, se debe de tener en cuenta que dicho escenario permite a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos, de tal manera que estos sean administrados mediante una Gestión de Riesgos, a fin de contribuir al logro de los objetivos de las entidades, que es la razón de la implementación de un SCI.

De lo expresado, se considera primordial que la SUNAFIL, migre a una Gestión por Procesos, que le permita una cabal aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, y esta a su vez le permita determinar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos dichos procesos. Al respecto y teniendo en consideración que los documentos orientadores (Lineamientos y Metodología para la implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública, emitidos por la Secretaría de Gestión Pública) no

están aprobados, y por ello, no se hace de obligatorio cumplimiento su implementación, se propone a la SUNAFIL hacerlos suyo y aprobarlos y asimismo implemente un lineamiento conciliador que armonice la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.

1.2. Propuesta de lineamiento conciliador para armonizar la Implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno en la SUNAFIL

- **Denominación**

LINEAMIENTO CONCILIADOR PARA ARMONIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL -SUNAFIL-

- **Objeto**

Orientar a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral para el cumplimiento del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que establece la adopción de manera paulatina de la gestión por procesos, armonizarlo con lo dispuesto en la Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”.

- **Finalidad**

Identificar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los procesos establecidos por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, para establecer respuestas a los mismos.

- **Normatividad Aplicable**

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias.
- Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, y sus modificatorias.
- Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
- Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG, que aprueba la “Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”.

- **Importancia de armonizar la implementación de la Gestión por Procesos y del SCI en la SUNAFIL**

El control interno, permite a las entidades públicas a través de métodos de verificación y optimización, la retroalimentación entre lo planificado y lo ejecutado. La verificación referida puede efectuarse a través de impactos y resultados, a nivel de servicios brindados, o a nivel de procesos para la producción de bienes o servicios.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, el Balance que debe de existir entre la flexibilidad y control de la gestión, se establece que:

Las entidades deben desarrollar una gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna, para lo cual deben tener la posibilidad de responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del medio donde intervienen. Ello será posible en tanto tengan la posibilidad de adaptar oportunamente sus estructuras organizacionales, así como sus procesos y procedimientos -sobre todo los vinculados a los sistemas administrativos- de manera que se asegure la prestación de servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

Todo ello, se debe lograr sin descuidar el control sobre el uso correcto de los recursos y bienes públicos, pero con un enfoque más centrado en los resultados que en el solo control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público. Se requiere, por lo tanto, un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para gestionar y la necesaria regulación y control que garanticen el uso correcto de los recursos públicos. (D.S. 004-2013-PCM, 2013, p. 485777)

La “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, considera durante su etapa de ejecución la implementación del Sistema de Control Interno -SCI- en los procesos, para lo cual propone migrar a una Gestión por Procesos, teniendo en

consideración la “Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública” emitido por la Secretaría de Gestión Pública -SGP- y otras que a juicio de la entidad considere utilizar. Asimismo, se debe de tener en cuenta que dicho escenario permite a las entidades identificar los riesgos que pudieran presentarse en cada uno de sus procesos, de tal manera que estos sean administrados mediante una Gestión de Riesgos, a fin de contribuir al logro de los objetivos de las entidades, que es la razón de la implementación de un Sistema de Control Interno.

- **Responsables de armonizar la implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno**

Roles y Responsabilidades:

- El titular de la SUNAFIL es el responsable de garantizar la armonización de la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.
- La Secretaría General en su calidad de máxima autoridad administrativa de la SUNAFIL, es el órgano responsable de conducir el proceso de armonización de la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.
- La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, es el órgano técnico de la SUNAFIL, responsable de implementar el proceso de armonización de la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno.
- El Comité Integrado, para la implementación del proceso de armonización debe de integrarse por los comités encargados de la implementación de la gestión por procesos y del CI.

- **Acciones preliminares para la armonización de la implementación de la Gestión por Procesos y del SCI**

➤ Compromiso de la Alta Dirección

La Alta Dirección de la SUNAFIL debe de suscribir un acta de compromiso formal de velar por la armonización de la implementación de la gestión por procesos y del SCI.

➤ Contar con el Manual de Gestión de Procesos²⁰ y Procedimientos

El proceso de armonización de la implementación de la gestión por procesos y del Sistema de Control Interno, implica identificar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los procesos establecidos por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, para establecer respuestas a los mismos.

➤ Provisión de recursos

Para el proceso de armonización de la implementación de la gestión por procesos y del SCI, debe de provisionarse los recursos necesarios para la contratación de servicios especializados, los procesos de capacitación y sensibilización y adquisiciones de materiales, de acuerdo con las necesidades.

- **Armonización de la implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno**

➤ Selección del Proceso

Debe de establecer el orden de prioridad de los procesos sobre los cuales se van a identificar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos.

➤ Identificación de Riesgos

²⁰ “Es un documento descriptivo que tiene un carácter instructivo e informativo. Contiene en forma detallada las acciones que se siguen en la ejecución de cada uno de los procesos generados para el cumplimiento de la misión de la entidad” (SGP, s.f.).

Una vez priorizados los procesos, debe de identificarse los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los referidos procesos, los cuales podrían generar que no se cumplan con sus objetivos.

➤ Redacción de Riesgos

Una vez establecidos los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los procesos, estos deben de redactarse identificándose su causa.

➤ Valoración de los Riesgos

Se debe de efectuar una valoración a los riesgos identificados estableciendo su probabilidad e impacto.

➤ Matriz de Valoración de Riesgos

Una vez establecido la probabilidad e impacto de los riesgos identificados estos deben de consignarse en una matriz de valoración.

➤ Respuesta a los Riesgos

En base a la valoración establecida debe de efectuarse un plan de respuesta a los riesgos establecidos, el cual debe de contener: La respuesta al riesgo, los responsables de su implementación y los plazos de su ejecución.

- **Consideraciones para la mejora continua**

➤ Establecerse procedimientos de evaluación periódica a los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los procesos de la SUNAFIL, a fin de replantear las respuestas a los mismos de ser el caso.

➤ Debe de establecerse indicadores con la finalidad de evaluar la eficacia de las respuestas a los riesgos.

➤ Una vez que los procesos de la SUNAFIL son revisados, evaluados y mejorados, debe de volverse a evaluar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos.

- Canalizar las sugerencias y/o aportes de los servidores, que tienen a su cargo el desarrollo de las actividades de los procesos de la SUNAFIL, por cuanto constituyen una fuente importante de mejora, así como de la identificación de las deficiencias en el Sistema de Control Interno.



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J. (2017). Modelos de Gestión Pública. *Actualidad Gubernamental*, N° 102 (abril), I1-I3.
- Bastidas, D., Pisconte, J., y Tello, P. (2009). *Gestión Pública*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Gestión pública para resultados en el desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil*. Recuperado de http://www.coplac-gprd.org/images/stories/Sociedad_Civil_CD.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos - Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>
- Bozeman, B. (1998). *La gestión pública: Su situación actual*. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica.
- Contraloría General de la República. (2014). *Marco Conceptual del Control Interno*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/Publicaciones/Marco_Conceptual_Control_Interno_CGR.pdf
- Contraloría General de la República. (2015). *Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Estado - 2014*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/Publicaciones/Medicion_SCI_2014.pdf

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway. (2013). *Control Interno Marco Integrado Resumen Ejecutivo*. Recuperado de <http://docplayer.es/8902703-Control-interno-marco-integrado.html>
- D.S. 004-2013-PCM, de 8 de enero de 2013, por el que Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública - PNMGP. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 9 de enero de 2013, pp. 485765-485785.
- D.U. 067-2009 Decreto de Urgencia que modifica el Artículo 10 de la Ley N° 28716, de 22 de junio de 2009. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 23 de junio de 2009, pp. 397966-397967.
- Fernández, M. (2003). *El Control, Fundamento de la Gestion por Procesos y la Calidad Total* (2 ed.). Madrid: ESIC EDITORIAL.
- García, R. y García, M. (2010). *LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO - Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es&locale-attribute=en>
- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2016). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado de <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>
- ISO 9000:2000. (s.f.). *Sistemas de gestión de la calidad*. Recuperado de <https://pastranamoreno.files.wordpress.com/2010/10/norma-internacional-iso-9000-2000-gestion-de-la-calidad.pdf>
- Koontz, H., Weihrich, H. y Cannice, M. (2012). *Administración, Una perspectiva global y Empresarial* (14 ed.). México D.F.: Mc Graw Hill.
- Ley N° 27785 Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de 22 de julio de 2002. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 23 de julio de 2002, pp. 226885-226893.

Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, de 17 de abril de 2006.
Diario Oficial El Peruano. Lima, 18 de abril de 2006, pp. 316871-316873.

Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de 19 de diciembre de 2007. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 20 de diciembre de 2007, pp. 360404-360413.

Ley N° 29981 Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de 14 de enero de 2013.
Diario Oficial El Peruano. Lima, 15 de enero de 2013, pp. 486206-486211.

Ley N° 29158 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, de 5 de diciembre de 2015. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 6 de diciembre de 2015, pp. 568041-568088.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2015). *El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en el sector público-*. Recuperado de <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/03/15.pdf>

Ortún, V. (1993). *Gestión Pública*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/255601867_GESTION_PUBLICA_CONCEPTOS_Y_METODOS

Pérez, J. (2004). *GESTIÓN POR PROCESOS - Cómo utilizar ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de la organización*. Madrid: ESIC EDITORIAL.

R.C. N° 004-2017-CG, de 18 de enero de 2017, por el que Aprueba la “Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”. *Diario Oficial El Peruano - Separata Especial*. Lima, 20 de enero de 2017, pp. 1-56.

R.C. N° 149-2016-CG, de 13 de mayo de 2016, por el que Aprueba la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD denominada “Implementación del Sistema de Control Interno

en las entidades del Estado”. *Diario Oficial El Peruano - Separata Especial*. Lima, 14 de mayo de 2017, pp. 587192-587202.

R.C. N° 273-2014-CG, de 12 de mayo de 2014, por el que Aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental. *Diario Oficial El Peruano - Separata Especial*. Lima, 14 de mayo de 2014, pp. 523025-523042.

R.C.G N° 320-2006-CG, de 30 de octubre de 2006, por el que Aprueba las Normas de Control Interno. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 3 de noviembre de 2006, pp. 332141-332157.

R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, de 14 de abril de 2015, por el que Aprueba el Documento de Gestión Denominado “Marco Estratégico Institucional SUNAFIL 2015 - 2017”. Recuperado de <http://www.sunafil.gob.pe/component/k2/item/3978-directivas-y-procedimientos.html>

Real Academia Española. (S.F.). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>

Robbins, S. y Coulter, M. (2009). *Administración* (10 ed.). México D.F.: Prentice-Hall.

Santy, L. (2017). Guía para la implementación y fortalecimiento del Control Interno en las Entidades del Estado. *Administración Pública y Control*, N° 38 (febrero), 28-35.

Secretaría de Gestión Pública. (2013a). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

Secretaría de Gestión Pública. (2013b). *Memoria del Seminario Internacional Modernización de la Gestión Pública en el Perú Hacia un Estado al servicio del ciudadano*. Recuperado de http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/198749029_055-Memoria%20Seminario%20Modernizacion.pdf

Secretaría de Gestión Pública. (s.f.). *Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. n.º 004-2013-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”*. Recuperado de http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2017). *Diagnóstico del Sistema de Control Interno*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B0Sq5H7U7kO2RDFLVzhEYW9qcFE/view>



ANEXOS

1. Proyecto de Tesis.
2. Formulario “SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” de 4 de abril de 2017, a la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Oficio N° 699-2017-PCM/OGA de 10 de abril de 2017, del funcionario responsable de brindar la información de acceso público de la PCM donde se adjunta:
 - Memorando N° 370-2017-PCM-SGP de 6 de abril de 2017 de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
4. Carta N° 00002-2017-JRM de 4 de abril de 2017, solicitud de información al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, requiriendo información respecto a la Implementación de la GpP en la SUNAFIL.
5. Oficio N° 105-2017-SUNAFIL-SG/FREIP de 20 de abril de 2017, del funcionario responsable de brindar la información de acceso público de la SUNAFIL donde se adjunta:
 - Memorando N° 215-2017-SUNAFIL/SG-OGPP del jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL.
 - Resolución de Superintendencia N° 157-2016-SUNAFIL de 28 de diciembre de 2016.
6. Carta N° 00001-2017-JRM de 4 de abril de 2017, solicitud de información al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, requiriendo información respecto a la Implementación del SCI en la SUNAFIL.

7. Oficio N° 106-2017-SUNAFIL-SG/FREIP de 20 de abril de 2017, del funcionario responsable de brindar la información de acceso público de la SUNAFIL donde se adjunta:
 - Memorando N° 216-2017-SUNAFIL/SG-OGPP del jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la SUNAFIL.
8. Propuesta: “Lineamiento Conciliador para Armonizar la Implementación de la Gestión por Procesos y del Sistema de Control Interno en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL-”.
9. SUNAFIL. (2017). “Diagnóstico del Sistema de Control Interno”.





ANEXO N° 1: PROYECTO DE TESIS

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Contabilidad y Finanzas



“FACTORES QUE LIMITAN LA APLICACIÓN DE LA “GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO” EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL LIMA 2017”

Proyecto de tesis presentado por el Bachiller:

Rubina Meza, Johnny Carlo

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Contabilidad y Finanzas

Asesor: Dr. Gómez Urquiza, Dionisio

AREQUIPA – PERU

2017

I. PREÁMBULO

En el mes de octubre de 2008, mediante Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG la Contraloría General de la República en adelante (CGR) aprobó y publicó la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, con el objetivo de proporcionar lineamientos, instrumentos y métodos a las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades públicas del estado, con la finalidad de que implementen los componentes que conforman el Sistema de Control Interno en adelante (SCI).

Sobre el particular, pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la norma antes señalada, no se ha implementado el SCI en todas las entidades públicas del Perú. La presente situación se revela “en el informe emitido por la CGR para medir la percepción de las entidades con relación a la implementación del Sistema de Control Interno - año 2013, que muestra un índice promedio de 38%, que corresponde al percentil bajo” (Contraloría General de la República, [CGR], 2014, p. 7).

Al respecto, se evidencia que la guía detalla que durante la Etapa de Ejecución la implementación del SCI debe realizarse en los procesos establecidos por la Entidad, es decir, que para la aplicación de esta metodología, se presupone que la entidad cuenta con una estructura de Gestión por Procesos. Sin embargo, en la referida norma no se ha considerado como debe realizarse la implementación en las entidades que a la fecha no cuentan con una organización por procesos: siendo que la implementación de la estructura de Gestión por Procesos en las entidades públicas se encuentra en desarrollo, según lo establecido por la Presidencia del Consejo de Ministros, que en el año 2013 emitió los “Lineamientos para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública”, a fin de orientar a las entidades a que desarrollen su estructura organizativa enfocada a una gestión por procesos.

En mérito a ello, la presente investigación pretende determinar la existencia de factores que pueden limitar la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en adelante (SUNAFIL).

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Enunciado del problema

Factores que limitan la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Lima-2017.

2.2. Descripción del problema

1.2.1. Campo, área y línea de investigación

Campo: Ciencias Sociales

Área: Ciencias Contables

Línea de investigación: Gobierno y Gestión Pública

1.2.2. Variables

Variables		Indicadores
Independiente	Modelo de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Marco Legal. - Norma de creación de la entidad. - Normas emitidas por la Entidad.
Dependiente	Factores que limitan la aplicabilidad de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de la implementación del Sistema de Control Interno.

1.2.3. Tipo y nivel de investigación

El tipo de investigación es explicativa.

Las interrogantes específicas del estudio son las siguientes:

- ¿Cuál es la estructura de organización de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)?
- ¿Existen factores que limitan la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)?

2.3. Justificación del problema

Dado que el “Control” resulta una acción prioritaria dentro de la administración de cualquier organización, y en particular, en la administración pública, se evidencia que la Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, ha considerado como obligación de los Titulares y funcionarios públicos ejercer sus funciones de Control a través del Control Previo, Simultáneo y Posterior (Ley N° 27785, 2002, art. 7).

Asimismo, y a fin de lograr el cumplimiento de dicha obligación por parte de los Titulares y funcionarios públicos, la CGR publicó la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”, herramienta que contribuye a que las propias entidades públicas logren enfrentar y minimizar los efectos de los riesgos existentes durante la gestión de los recursos públicos mediante la implementación de los componentes que conforman el SCI.

Se requiere conocer y detallar cuáles serían las dificultades que enfrentan las entidades públicas en relación a la aplicación de la guía, considerando que muchas entidades aún se encuentran organizadas de manera funcional y no se han reestructurado por procesos. Es por ello la

importancia de determinar los factores que podrían limitar la implementación del SCI en la SUNAFIL, organismo que tiene como misión: “Promover y fiscalizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo contribuyendo al trabajo digno y a la formalización laboral de los trabajadores y empleadores de manera oportuna, confiable y transparente” (R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, 2015, p. 18).

2. MARCO CONCEPTUAL

La CGR presenta las siguientes definiciones que se encuentran relacionadas al Sistema Nacional de Control y dentro del mismo, al del SCI, tema principal a tratar en la presente investigación:

2.1. El Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control se encuentra compuesto por la CGR como Ente Técnico Rector del Sistema Nacional de Control, los Órganos de Control Institucional -OCI- y las Sociedades de Auditoría Externa -SOA-, estas últimas designadas por la CGR.

De acuerdo al artículo 12° de la Ley 27785, el Sistema Nacional de Control “es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada” (Ley N° 27785, 2002, art. 12); y sus principales atribuciones son las siguientes:

- Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.
- Supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control.
- Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades.

- Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.
- Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba preconstituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes. (Ley N° 27785, 2002, art. 15)

2.1.1. El control gubernamental

De acuerdo al artículo 6° de la Ley 27785, el control gubernamental:

Consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente. (Ley N° 27785, 2002, art. 6)

2.1.2. La Contraloría General de la República

De acuerdo al artículo 16° de la Ley 27785 “Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, la CGR:

Es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar a la transparencia de la gestión de las entidades; teniendo como principal función supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control permanente. (Ley N° 27785, 2002, art. 16)

2.1.3. Los Órganos de Control Institucional

Según lo establecido en el artículo 17° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República el Órgano de Control Institucional “es la unidad orgánica especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en una institución o entidad pública” (Ley N° 27785, 2002, art. 17).

2.1.4. Las Sociedades de Auditoría

Según lo establecido en el artículo 20° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República las Sociedades de Auditoría:

Son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas por la Contraloría General, previo Concurso Público de Méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados. (Ley N° 27785, 2002, art. 20)

De otro lado, en la presente investigación se profundizará los conceptos relacionados al Control Interno, tal como se detalla a continuación:

2.2. El Control Interno

En el Marco Conceptual del Control Interno, publicado por la CGR, se define al Control Interno como un:

Proceso integral efectuado por el titular, funcionario y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcancen los objetivos de la misma, es decir, es la gestión misma orientada a minimizar los riesgos. (CGR, 2014, p. 9)

2.2.1. Objetivos del Control Interno

De acuerdo con el Marco Conceptual del Control Interno, publicado por la CGR, el Control Interno tiene como objetivos:

- a) Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.
- b) Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- c) Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- d) Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.
- e) Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.

- f) Promover el cumplimiento por parte de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.
- g) Promover que se genere valor público³ a los bienes y servicios destinados a la ciudadanía. (CGR, 2014, p. 11)

2.2.2. Objetivos del Control Interno en el sector público

De acuerdo con el Marco Conceptual del Control Interno, publicado por la CGR, el Control Interno en el Sector Público tiene como objetivos:

a) Gestión Pública

Busca promover la efectividad, eficiencia y economía de las operaciones y calidad en los servicios.

Este objetivo está relacionado con los controles internos que adopta la entidad pública para asegurar que se ejecuten las operaciones, de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia y economía.

La efectividad tiene relación directa con el logro de los objetivos y metas programadas.

La eficiencia se refiere a la relación existente entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos.

La economía se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales se adquieren recursos físicos, financieros y humanos, en cantidad y calidad apropiada y al menor costo posible.

Estos controles comprenden los procesos de planeación, organización, dirección y control de las operaciones de la entidad, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas.

Este control interno en el sector público debe permitir promover mejoras en las actividades que desarrollan las entidades públicas y proporcionar mayor satisfacción en el público, menos defectos y desperdicios, mayor productividad y menores costos en los servicios.

b) Lucha Anticorrupción

Busca proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, dispendio, uso indebido, acto irregular o ilegal.

Este objetivo está relacionado con las medidas adoptadas por la entidad pública para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o apropiaciones indebidas, que podrían resultar en pérdidas significativas para la entidad, incluyendo los casos de dispendio, irregularidad o uso ilegal de recursos.

c) Legalidad

Busca cumplir las leyes, reglamentos y normas gubernamentales.

Este objetivo está relacionado con el hecho que la entidad pública, mediante el dictado de políticas y procedimientos específicos, asegura que el uso de los recursos públicos sea consistente con las disposiciones

establecidas en las leyes y reglamentos y concordante con las normas relacionadas con la gestión gubernamental; así como con el cumplimiento de sus competencias y funciones.

d) Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública

Busca elaborar información válida y confiable, presentada con oportunidad.

Este objetivo está relacionado con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la entidad pública para asegurar que su información elaborada sea válida y confiable y revelada razonablemente en los informes.

Una información es válida y confiable porque se refiere a operaciones o actividades que ocurrieron realmente y porque cumple con las condiciones necesarias para ser considerada como tal.

Una información confiable es aquella que brinda confianza a quien la utiliza. (CGR, 2014, pp. 20-21)

2.2.3. El Sistema de Control Interno

En el artículo 3° de la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, se define al SCI como “conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos” (R.C.G N° 320-2006-CG, 2006, art. 3).

En el Marco Conceptual del Control Interno, publicado por la CGR en el año 2004, publicación auspiciada por Cooperación Alemana implementada por GIZ²¹, se define al Control Interno como:

El conjunto de elementos organizacionales (Planeación, Control de Gestión, Organización, Evaluación de Personal, Normas y Procedimientos, Sistemas de Información y Comunicación) interrelacionados e interdependientes, que buscan sinergia y alcanzar los objetivos y políticas institucionales de manera armónica. En otras palabras, el Sistema de Control Interno no es un proceso secuencial, en donde alguno de los componentes que lo conforman solo afecta al siguiente, sino que es un proceso multidireccional, en el cual cada componente influye sobre los demás y todos conforman un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes.

De ahí la importancia de entender que el Sistema de Control Interno es un conjunto armónico, que facilita que todas las áreas de la organización se comprometan activamente en el ejercicio del control, como un medio que contribuye positivamente a alcanzar eficaz y eficientemente los objetivos y metas propuestos en cada una de las dependencias, para que consecuentemente, pueda cumplir los fines del Estado de acuerdo con las funciones que le han sido asignadas. (CGR, 2014, p. 32)

Al respecto, los titulares de las Entidades del Estado y sus funcionarios se encuentran obligados a implementar los SCI.

²¹ GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

El SCI está compuesto por cinco (5) componentes y diecisiete (17) principios los mismos que se encuentra relacionados a los componentes señalados:

De acuerdo con el documento emitido por la CGR “Marco Conceptual del Control Interno”, los componentes del SCI son:

- I) Ambiente de Control
 - II) Evaluación de Riesgo
 - III) Actividades de Control
 - IV) Información y Comunicación
 - V) Actividades de Supervisión.
- (CGR, 2014, p. 32)

2.3. La Gestión Pública

Los siguientes conceptos de Estado y Gestión Pública han sido recogidos del Material de Trabajo presentado en el Programa de Formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas en el año 2009, publicado en la página web del Congreso de la República:

El Estado se define como una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y sistemas de gestión que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

El funcionamiento del Estado se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones, tareas para actuar: jurídica, política y técnicamente. Estas actividades las asume como persona jurídica de derecho público y lo realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto Nacional, como regional y local.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administrador cumple sus fines, competencias y funciones en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha, a lo que denominamos Gestión Pública.

La gestión pública, como sistema, tiene un conjunto de principios, concepciones, tecnologías e instrumentos que sustentan, orientan y ponen en práctica las decisiones de gobierno, aplicando un ciclo ordenado y secuencial para la provisión de servicios públicos que aporten a la generación de oportunidades para el desarrollo del país, y dentro de ella de sus territorios de manera armónica y articulada. (Bastidas, Pisconte y Tello, 2009, pp. 13-14)

2.3.1. El Ciclo de la Gestión Pública

Al respecto, Bastidas, Pisconte y Tello en el material de trabajo “Gestión Pública” refieren que:

Las entidades públicas para cumplir con sus fines y responsabilidades y la provisión de servicios públicos tienen que actuar de manera ordenada y secuencial, paso a paso, de manera que el logro de sus resultados sea efectivo. La toma de decisiones y la ejecución de acciones responderán a un ciclo que comprende una adecuada combinación de las funciones administrativas y sustantivas.

El ciclo de la gestión pública comprende las siguientes fases:

- Planeamiento, adoptando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que orienten la acción de la actividad pública en beneficio del desarrollo integral y sostenible.

- Normativa y reguladora, mediante la cual se establecen las normas que regulan, las relaciones institucionales, ciudadanas, los servicios públicos, así como la instrumentalización de las políticas públicas.
- Directiva y ejecutora, que permite dirección y ejecución de las acciones gubernamentales contenidas en la misión institucional, organizando y coordinando las capacidades humanas y el uso de los recursos financieros, bienes y activos necesarios para la gestión pública, con arreglo a los sistemas administrativos.
- Supervisión, evaluación y control, que implica el monitoreo y evaluación de la gestión pública, verificando el cumplimiento de los indicadores previstos, la calidad de los servicios y observancia de las normas.

Estas funciones se desarrollan en el marco de un ciclo de gestión, se suceden secuencialmente e interactúan y retroalimentan permanentemente, de manera que se tiene una visión integral del proceso, permitiendo ajustes y correcciones, en la solución los problemas de gestión. (Bastidas et al., 2009, pp. 25-26)

2.3.2. Gestión Funcional

La gestión pública es un conjunto de procesos, actividades y acciones, mediante las cuales las entidades brindan servicios públicos, con la finalidad de que con sus limitados recursos puedan lograr los objetivos sociales que persiguen (Bastidas et al., 2009, p. 16). Al respecto, la gestión funcional está basada en los sistemas funcionales y administrativos.

Sobre el particular, los Sistemas Funcionales “tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que

requieren la participación de todas o varias entidades del Estado” (Ley N° 29158, 2007, art. 45). Mientras los Sistemas Administrativos:

Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública.

(Ley N° 29158, 2007, art. 46)

2.3.3. Gestión por Procesos

De acuerdo con Roberto García y Mauricio García en el libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe”, respecto al cambio de modelo de gestión, se señala que:

Los países desarrollados en la década de 1970 con la finalidad de combatir la crisis fiscal, así como las disfunciones que se había generado en el Estado de Bienestar emprendieron

reformas conocidas como la Nueva Gestión Pública, reformas que apuntaron a modificar el modelo burocrático de Estado inspiradas en el sector privado.

En lo que compete a América Latina y el Caribe, la reforma del estado se emprendió a partir de la década de 1980, básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región.

Adicionalmente, a los aspectos referidos que condicionan la racionalidad de los sistemas administrativos de los países, los Estados se enfrentaron a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. Dichos elementos generaron demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de entidades a gestionar de manera más eficaz y eficiente los recursos públicos. (R.García y M.García, 2010, pp. 3-4)

2.4. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

Mediante Ley N° 29981 “Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” se creó la SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias” (Ley N° 29981, 2013, art. 1).

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) tiene como misión y visión:

2.4.1 Misión

La SUNAFIL, de acuerdo con su Marco Estratégico Institucional aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUNAFIL tiene como misión: “Promover y fiscalizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo contribuyendo al trabajo digno y a la formalización laboral de los trabajadores y empleadores de manera oportuna, confiable y transparente” (R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, 2015, p. 18).

2.4.2 Visión

La SUNAFIL, de acuerdo con su Marco Estratégico Institucional, tiene como visión:

Ciudadanía altamente empleable, protegida en sus derechos laborales, que se desenvuelve en un entorno que contribuye al desarrollo sostenible e inclusivo del país, el cual garantiza el empleo digno y productivo, la práctica de relaciones laborales armoniosas y de responsabilidad social. (R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, 2015, p. 18)

2.4.3 Funciones

De acuerdo con el artículo 4° de la Ley N° 29981, son funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral las siguientes:

- a) Supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia.
- b) Aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.
- c) Formular y proponer las disposiciones normativas de su competencia.
- d) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, que se refieran al régimen de común aplicación o a regímenes especiales.
- e) Imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia.
- f) Fomentar y brindar apoyo para la realización de actividades de promoción de las normas sociolaborales, así como para el desarrollo de las funciones inspectivas de orientación y asistencia técnica de los gobiernos regionales.
- g) Prestar orientación y asistencia técnica especializada dentro de su ámbito de competencia.
- h) Ejercer la facultad de ejecución coactiva, respecto de las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.
- i) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral privado, en el orden sociolaboral.

En caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, la Sunafil coordina con la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

- j) Suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales en materia de su competencia.

- k) Otras funciones que le señala la ley o que le son encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dentro de su ámbito de competencia.

(Ley N° 29981, 2013, art. 4)

3. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

De acuerdo con la investigación previa realizada no se conoce de antecedentes investigativos respecto al tema formulado en la presente investigación.

De la búsqueda normativa y bibliográfica realizada se han encontrado el siguiente texto publicado por la Contraloría General de la República y elaborado por la Gerencia de Estudios y Gestión Pública de dicha entidad: “Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Estado - 2014”, el cual corresponde a la última actualización realizada y que ha sido publicado en el año 2015, sin embargo, en el mismo solo se detalla el grado de avance respecto a la implementación del SCI considerando una clasificación según el nivel de gobierno (Central, Regional y Local), no haciéndose precisión de alguna entidad en específico.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo General

Analizar si existen factores que limitan la aplicabilidad de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

4.2. Objetivos Específicos

- a) Determinar la estructura organizacional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

b) Establecer si existen factores que limitan la aplicación de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

5. HIPÓTESIS

Dado que la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado” considera durante la etapa de ejecución la implementación del Sistema de Control Interno en los procesos, existirían factores que limitan su aplicabilidad en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), dado que la misma mantiene una estructura organizacional funcional.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN

Variables	Indicadores	Técnicas	Instrumentos
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Marco Legal. - Norma de creación de la entidad. - Normas emitidas por la Entidad. 	Análisis documental y normativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Fichas resumen.
Factores que limitan la aplicabilidad de la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado”	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de la implementación del Sistema de Control Interno. 	Análisis documental. Diagnóstico del SCI.	<ul style="list-style-type: none"> - Fichas bibliográficas. - Cuestionarios. - Cédula de entrevista. - Fichas de resumen.

Para la Variable Independiente, se buscará información y normativa relacionada a la estructura organizacional.

Para la Variable Dependiente, se buscará información bibliográfica y normativa respecto a la aplicación de la Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado y los factores que limitan su aplicación en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN

2.1 Ubicación espacial

La presente investigación se realizará en la ciudad de Lima, Perú.

2.2 Ubicación temporal

La presente investigación se realizará en el periodo 2017.

2.3 Unidades de estudio

La presente investigación se realizará en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

3. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

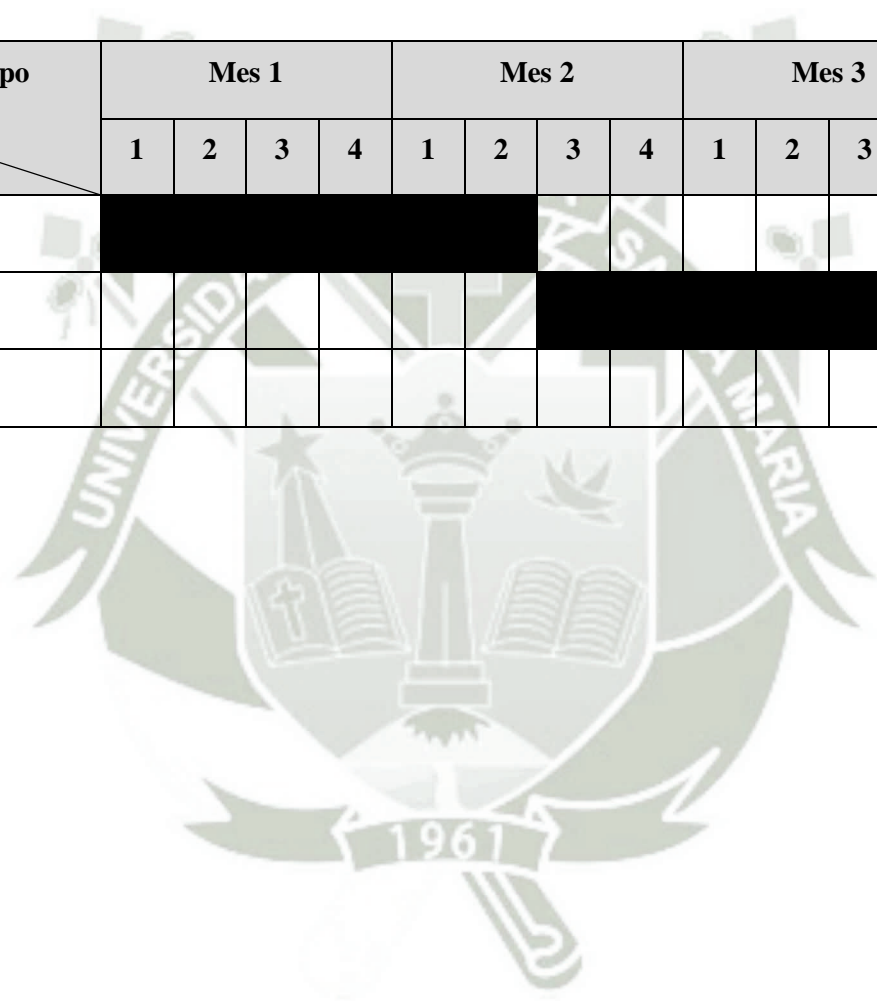
El Marco Conceptual será obtenido de la búsqueda y lectura de libros especializados sobre el tema, considerando la base de la labor profesional desempeñada por el graduando.

La investigación será financiada con los recursos del graduando, quien también realizará el trabajo de campo.

Los resultados serán analizados en el contexto del marco teórico para demostrar las hipótesis del estudio.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Tiempo / Actividades	Mes 1				Mes 2				Mes 3				Mes 4			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Recolección de datos	■															
Estructuración de resultados							■									
Informe final													■			



V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Bastidas, D., Pisconte, J., y Tello, P. (2009). *Gestión Pública*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)
- Contraloría General de la República. (2014). *Marco Conceptual del Control Interno*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/Publicaciones/Marco_Conceptual_Control_Interno_CGR.pdf
- Contraloría General de la República. (2015). *Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Estado - 2014*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/web/documentos/Publicaciones/Medicion_SCI_2014.pdf
- García, R. y García, M. (2010). *LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO - Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es&locale-attribute=en>
- Ley N° 27785 Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de 22 de julio de 2002. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 23 de julio de 2002, pp. 226885-226893.
- Ley N° 29981 Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de 14 de enero de 2013. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 15 de enero de 2013, pp. 486206-486211.

- D.S. 004-2013-PCM, de 8 de enero de 2013, por el que Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública - PNMGP. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 9 de enero de 2013, pp. 485765-485785.
- R.C.G N° 320-2006-CG, de 30 de octubre de 2006, por el que Aprueba las Normas de Control Interno. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 3 de noviembre de 2006, pp. 332141-332157.
- R.S. N° 074-2015-SUNAFIL, de 14 de abril de 2015, por el que Aprueba el Documento de Gestión Denominado “Marco Estratégico Institucional SUNAFIL 2015 - 2017”. Recuperado de <http://www.sunafil.gob.pe/component/k2/item/3978-directivas-y-procedimientos.html>
- Secretaría de Gestión Pública. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública. (s.f.). *Documento orientador: “Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. n.° 004-2013-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”*. Recuperado de [http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia de GxP.pdf](http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf)

Fecha: 4 de enero de 2017

Firma: