

Control interno y su impacto en la eficiencia del sector público
Internal control and its impact on the efficiency of the public sector

Melina Del C. Gaona M.

Contraloría General de la República, Panamá. mgaona@contraloria.gob.pa
<https://orcid.org/0009-0006-9170-4039>

Dan G. Elí Rodríguez G.

Contraloría General de la República, Panamá. dangrodriguez@contraloria.gob.pa
<https://orcid.org/0000-0003-4870-6101>

Fecha de Recepción: 10 de enero de 2024

Fecha de Aprobación: 11 de abril de 2024

Resumen

El control interno corresponde al proceso integral que implementa una entidad, con la finalidad de garantizar que sus operaciones se realicen de forma eficiente y que a su vez estén orientadas a sus objetivos. El control interno previene fraudes con el establecimiento de procedimientos que evitan el uso indebido de los recursos públicos, asegurando el cumplimiento de las normativas legales, optimizando la gestión y la administración de recursos promoviendo la transparencia y rendición de cuentas. En Panamá, la Contraloría General de la República, como rector mayor en tema de control y siendo responsable de fiscalizar el uso de recursos públicos, para el año 1999 emite las Normas de Control Interno Gubernamental, integrando en ellas los cinco componentes del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, la información y comunicación y el monitoreo, asegurando una estructura adecuada de control interno en el sector público. Un



control interno sólido contribuye al funcionamiento efectivo y transparente del sector público. En ese sentido, la implementación de controles adecuados garantiza el cumplimiento de la misión de cada institución; lo anterior es una medida crucial para fomentar la confianza en las entidades gubernamentales. Con este ensayo describimos el concepto del control interno, su fundamento legal y cómo este resulta importante en la gestión realizada dentro del sector público.

Palabras clave: Sector público, supervisión, administración, gestión, procedimiento.

Abstract

Internal control corresponds to the comprehensive process that an entity implements, with the purpose of guaranteeing that its operations are carried out efficiently and that they are oriented towards its objectives. Internal control prevents fraud by establishing procedures that prevent the misuse of public resources, ensuring compliance with legal regulations, optimizing the management and administration of resources, promoting transparency and accountability. In Panama, the Comptroller General of the Republic, as principal director of control matters and being responsible for supervising the use of public resources, issued the Government Internal Control Standards in 1999, integrating into them the five components of internal control: environment control, risk assessment, control activities, information and communication and monitoring, ensuring an adequate internal control structure in the public sector. Solid internal control contributes to the effective and transparent functioning of the public sector. In that sense, the implementation of adequate controls guarantees compliance with the mission of each institution, which is a crucial measure to Foster trust in government entities.

With this essay we describe the concept of internal control, its legal basis and how it is important in the management carried out within the public sector.

Keywords: : Public sector, supervision, administration, management, procedure.

Introducción

El control interno y su impacto en la eficiencia del sector público, como tema primordial a abordar en este escrito, busca desarrollar de manera general los aspectos que involucran lo relacionado con el control interno dentro de la gestión del sector público, tomando como punto referencial lo indicado en las Normas de Control Interno Gubernamental establecidas por la Contraloría General de la República de Panamá, las cuales de forma amplia desarrollan lo relacionado con cada uno de los elementos que componen el sistema de control interno, como también se involucra lo establecido de acuerdo con el Marco Integrado COSO III.

La eficiencia como parámetro esencial en la labor del sector público enmarca distintos factores que permiten que la entidad pública se encamine a la mejora continua, tomando como pilar fundamental los controles internos que permitan lograr los resultados esperados en concordancia con los objetivos propuestos.

Desarrollo

Control interno

El Marco Integrado COSO III, define el Control Interno como:

“Un proceso integrado y dinámico llevado a cabo por la administración, dirección y demás personal de una entidad, diseñado con el propósito de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de



los objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento”. (COSO, 2013, p.4)

En consonancia con esta definición, la Guía para las normas de Control interno del sector público (INTOSAI GOV 9100), lo describe como:

Un proceso integral y dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales. (p.6)

El Control Interno ha cobrado relevancia por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), quien impulsa y fortalece el tema, de tal manera que se promuevan las buenas prácticas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y en la administración del sector público.

En ese sentido, la Ley 32 de 1984, modificada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, Orgánica de la Contraloría General de la República, en el Artículo 1, resalta que su misión por mandato Constitucional es “fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos”. (p.2)

Con el objetivo de regular el control interno, la Contraloría General de la República, mediante Decreto N° 214-DGA de 8 de octubre de 1999, emite las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá; este documento, en su numeral 3, señala que el conjunto de normas “comprende los requerimientos básicos aceptables para una estructura de control interno operativa, de obligatorio cumplimiento en el sector público gubernamental”. (p.2)



Las Normas de Control Interno Gubernamental establecen aquellas directrices que deben seguir todas las entidades públicas, en los procesos y procedimientos establecidos, de tal manera que se garantice la eficiencia tanto operativa como financiera y que se cumpla con las leyes y regulaciones. Estas normas buscan materializar los principios generales del control interno, tal como se encuentran definidos en el Marco Integral COSO III y las Guías para las normas de Control Interno del sector público. En este contexto, es primordial comprender los componentes del Control Interno, según los lineamientos detallados en las Normas de Control Interno Gubernamental.

Componentes del Control Interno

Las Normas de Control Gubernamental (1999) señalan que existen cinco componentes de la estructura de Control Interno, los cuales están interrelacionados:

- a. Ambiente de Control: Acciones, políticas y procedimientos que reflejan la actitud global de la administración, directivos y demás servidores públicos acerca de la importancia del control interno en una entidad.
- b. Evaluación de Riesgos: Conjunto de actividades que desarrolla la administración para determinar la existencia de riesgos relevantes, que puedan afectar el cumplimiento de sus objetivos.
- c. Información y comunicación: Clasificación, registro y transmisión de información veraz, exacta y oportuna, que permita a los servidores públicos llevar a cabo sus responsabilidades.
- d. Actividades de Control: Son aquellas políticas y procedimientos, además de las incluidas en los cuatro componentes, que la administración establece para cumplir sus objetivos.
- e. Monitoreo: Evaluación continua o periódica de la eficacia y el diseño de operación de una estructura de control interno por parte de la

administración, a fin de determinar que esté funcionando de conformidad con los planes y objetivos y que existan los mecanismos para detectar las desviaciones e incorporar los ajustes necesarios de manera oportuna. (p.3)

Las Normas de Control Interno Gubernamental, en el numeral 3.1.5 enmarcan que “el titular de la institución será responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de una adecuada estructura de control interno” (p.4).

Por consiguiente, la implementación adecuada de cada componente asegura la eficiencia en el sector público. No está de más resaltar que la solidez de un ambiente de control promueve la transparencia y la rendición de cuentas. La evaluación de riesgos permite que la administración logre identificar y mitigar aquellas amenazas que podrían convertirse en un obstáculo para el logro de los objetivos.

La información y comunicación facilitan la implementación y toma de decisiones, facilitando la implementación de actividades de control adecuadas. Asimismo, las actividades de control mantienen su estructura para identificar si las políticas y procedimientos aplicados son los correctos, y el incumplimiento puede generar fallas de control interno. Finalmente, el monitoreo continuo asegura que los demás componentes se desarrollen de manera correcta, ajustándose a los desafíos y manteniendo un sistema de control interno eficaz.

Desafíos y obstáculos en la implementación del control interno dentro del sector público.

Dentro de los obstáculos que impiden la correcta implementación de un sistema de control interno figuran la resistencia al cambio, los cambios económicos, políticos y administrativos que influyen tanto a nivel interno y externo de las

entidades que conforman el sector público, así como la falta de capacitación, lo cual dificulta concretar los resultados esperados, esto como consecuencia de no adaptarse a los procedimientos establecidos.

En función de lo planteado, cabe considerar que:

De cualquier manera, siempre habrá riesgo de que el control interno sea diseñado de manera deficiente o falle en operar como se espera.

Dado que el control interno depende del factor humano, es sujeto a las debilidades en el diseño, errores de juicio o interpretación, mala comprensión, descuido, fatiga, distracción, colusión, abuso o excesos.

(INTOSAI, 2007, p.13)

Impacto del control interno en la eficiencia del sector público.

Desde una perspectiva general, la correcta ejecución del control interno y estructurado a la medida de los procesos desarrollados por cada entidad pública, mejora en gran medida la realización de las actividades que abarcan el sector público, ya que uno de los pilares que busca el sistema de control interno se basa en establecer criterios que permitan controlar, mejorar y detectar deficiencias con el fin de fomentar una mejora continua en el desarrollo de los procesos que involucran la gestión del gasto público y de las operaciones que envuelven la parte administrativa del sector gobierno.

Dentro de lo sostenido por Salazar (2014) en su tesis titulada “El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de la gerencia pública de hoy”, señala que, según lo expuesto mediante estadísticas aportadas por la INTOSAI:



Para el año 2012, países como Polonia, Lituania, Francia y Bangladesh expusieron algunos resultados de aplicar el sistema de control interno en las entidades públicas, concluyendo que contribuye al cumplimiento de objetivos como:

- Apoyo al cumplimiento de metas y objetivos.
- Propicia el manejo de riesgos identificando los principales riesgos.
- Permite una mejor gestión de los fondos públicos. (p.7)

La transparencia y la rendición de cuentas se hacen relevantes en las últimas décadas dentro de la sociedad, por lo cual se han convertido en dos grandes parámetros sobre los cuales la ciudadanía enfoca su fiscalización hacia la correcta gestión de los fondos públicos, evitándose así la mala utilización y el despilfarro de recursos públicos.

Cada lineamiento, directriz u otro componente que forme parte de un control interno desarrollado en beneficio de lograr una correcta gestión del sector público, permite mejorar la calidad de los servicios que este ofrece, indistintamente la responsabilidad recae en cada entidad y sus titulares, así como también involucra a su personal de trabajo, es por ello que con el propósito de buscar un mayor equilibrio entre lo propuesto (los objetivos a los cuales se busca llegar) y lo desarrollado (aquello que se implementa con el fin de lograr los objetivos propuestos) el control interno forma parte inherente dentro de la administración pública, permitiendo así reducir en gran medida la corrupción que podría darse dentro de los procesos ejecutados por estas instituciones, ya que estableciendo parámetros de seguimiento de obligatorio cumplimiento permite desarrollar el sentido de responsabilidad de cada individuo que forma parte integral de la estructura organizativa de cada entidad.

En relación con este tema, González y Hernández (2007) indican que:



La gestión pública se mide por el impacto que se logre en la comunidad o por el mejoramiento de ella. Es el logro de los objetivos propuestos. Es precisamente el control quien conduce, de manera razonable, a alcanzar esos objetivos con eficiencia y eficacia. Para ello, es fundamental que estos elementos estén bien definidos y derivados en cada nivel de responsabilidad y que los elementos del control cumplan su cometido. (p.155)

El impacto del control interno en la eficiencia del sector público se puede ilustrar con ejemplos tanto positivos como negativos. Por consiguiente, dentro del contenido de las Normas de Control Interno Gubernamental, existe una norma específica relacionada con el Área de Materiales, Suministros y Activos Fijos. La misma, en su numeral 3.4.2 hace hincapié en la Unidad de Almacén afirmando que “Todos los bienes que adquiriera la entidad deben ingresar físicamente a través de la Unidad de Almacén, antes de ser utilizados”. (p.38)

Este ejemplo ilustra cómo la debilidad o el incumplimiento de los controles internos pueden tener consecuencias negativas, como sucedió en un caso ocurrido en el año 2022 con la sustracción indebida del medicamento llamado Fentanilo, el cual es utilizado por médicos anestesiólogos. En respuesta al hecho, la CSS siendo una institución de suma importancia en el sistema de salud, en diciembre de ese mismo año llevó a cabo la auditoría DNA-INT-IE-102-2022, llegando a la conclusión de que “no se encontraron deficiencias significativas en el manejo interno del medicamento” (Samaniego, 2023).

El numeral 3.4.2 Unidad de Almacén en su literal e) señala lo siguiente:

Para el control de los bienes se debe establecer un sistema adecuado de registro permanente del movimiento de estos, por unidades de iguales características. Sólo las personas que laboran en el almacén deben tener acceso a sus instalaciones, y distribuir los bienes según requerimiento. (p.38)

El resultado de una auditoría extensa que abarcó desde enero 2021 hasta febrero 2023 encontró fallas relacionadas con la estructura del control interno, reflejando discrepancias entre la prescripción y el uso del medicamento, según detalla un comunicado de la entidad. Lo anterior genera un contraste con la auditoría DNA-INT-IE-102-2022, impactando negativamente en los procesos de control y supervisión llevados a cabo por la Caja de Seguro Social. (Sánchez, 2023)

Las discrepancias conllevan una revisión de los procesos de control interno en la gestión de medicamentos, por ende, se debe garantizar la supervisión efectiva y analizar los criterios de evaluación con la finalidad de mejorar los controles internos dentro de la entidad.

Consideraciones finales

En Panamá, el control interno se lleva a cabo por las distintas entidades a nivel público; no obstante, surgen cambios políticos, económicos y tecnológicos que nos plantean una perspectiva amplia, indicándonos la importancia de establecer controles ceñidos de acuerdo con los procesos vigentes.

Resulta imperante destacar la importancia que conlleva establecer controles eficaces dentro del sector público, toda vez que en distintas situaciones se ha evidenciado la vulnerabilidad que representa el no cumplir con los parámetros que permiten ejecutar de una manera más transparente las operaciones en materia de gestión de los recursos públicos.



Cabe destacar que para que el engranaje público funcione de acuerdo con los criterios de transparencia y rendición de cuentas, cuyos factores la ciudadanía hace hincapié dentro de su fiscalización externa, se requiere fortalecer los cimientos que componen las distintas instituciones públicas, por lo que el papel regulador que desarrolla la Contraloría General de la República de Panamá permite mediante el desarrollo de Normas fomentar la cultura de corrección dentro de los aspectos administrativos, operativos y financieros, disminuyendo en gran medida la consecución de errores que puedan llegarse a cometer.

El control interno desempeña un papel crucial en la administración pública, el Marco Integrado COSO III y las Normas de Control Interno Gubernamental establecen principios primordiales que garantizan la eficiencia operativa, transparencia y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La implementación de los componentes del control interno permite a las entidades públicas fortalecer la capacidad de hacerle frente a los posibles riesgos internos y externos, mitigarlos y de igual forma promover la rendición de cuentas en el uso y manejo de los recursos públicos.

Concluimos que este ensayo es un aporte para los actores que intervienen en la gestión y supervisión del sector público, permitiendo ver desde una perspectiva general cómo se involucra el sistema de control interno dentro de las operaciones del sector público, promoviendo la eficiencia y eficacia dentro de su gestión.

Referencias Bibliográficas

Carmona González, M., & Barrios Hernández, Y. (2007). Nuevo paradigma del Control Interno y su impacto en la gestión pública.



Contraloría General de la República. (1984). Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría de la República, modificada y adicionada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.

Contraloría General de la República. (1999). Decreto N° 214-DGA, que aprueba las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá.

COSO. (2013). Marco Integrado de Control Interno.

INTOSAI. (s.f.). Guía para las normas de control interno del sector público.
https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf

Salazar Catalán, L. K. (2014). El control interno: herramienta indispensable para el fortalecimiento de las capacidades de la gerencia pública de hoy. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Samaniego C, A. (16 de agosto de 2023). Auditorías de la CSS se contradicen sobre el manejo interno del fentanilo. La Prensa Panamá.
<https://www.prensa.com/sociedad/auditorias-de-la-css-se-contradicen-sobre-el-manejo-interno-del-fentanilo/>

Sánchez, J. (18 de marzo de 2023). Caja de Seguro Social-CSS Noticias.
<https://prensa.css.gob.pa/2023/03/18/caja-de-seguro-social-21/>