



## Desafíos pendientes tras 10 años evaluando controles internos en Unidades Ejecutoras de proyectos financiados por BID y Banco Mundial

Durante más de 10 años, hemos venido realizando evaluaciones de control interno en función de lo establecido por el modelo COSO de las Unidades Ejecutoras de proyectos financiados por el Banco Mundial y el BID, principalmente en República Dominicana, pero también en otros países de Centroamérica.

Durante todo este tiempo, no nos cabe ninguna duda de que los sistemas de control interno han mejorado sustancialmente, en parte debido a la presión indirecta ejercida por las propias evaluaciones anuales de control interno, y en parte debido a la supervisión que dichas Unidades han tenido de parte de los organismos financiadores (que son usuarios de nuestras evaluaciones).

Pero también pensamos que todavía hay elementos importantes de los sistemas de control interno de las Unidades Ejecutoras, y por tanto de las instituciones públicas en las que se desempeñan, que todavía requieren de mayor reforzamiento y desarrollo, existiendo amplios espacios de mejora en varios sentidos. A continuación, citamos aquellas cuestiones que nos parecen más relevantes, con el objeto de que puedan ser un aporte tanto para las propias Unidades Ejecutoras e instituciones públicas, como para los organismos multilaterales de crédito respectivos.

### 1. Responsabilidad de la Supervisión

Los proyectos financiados por el BID y Banco Mundial generalmente



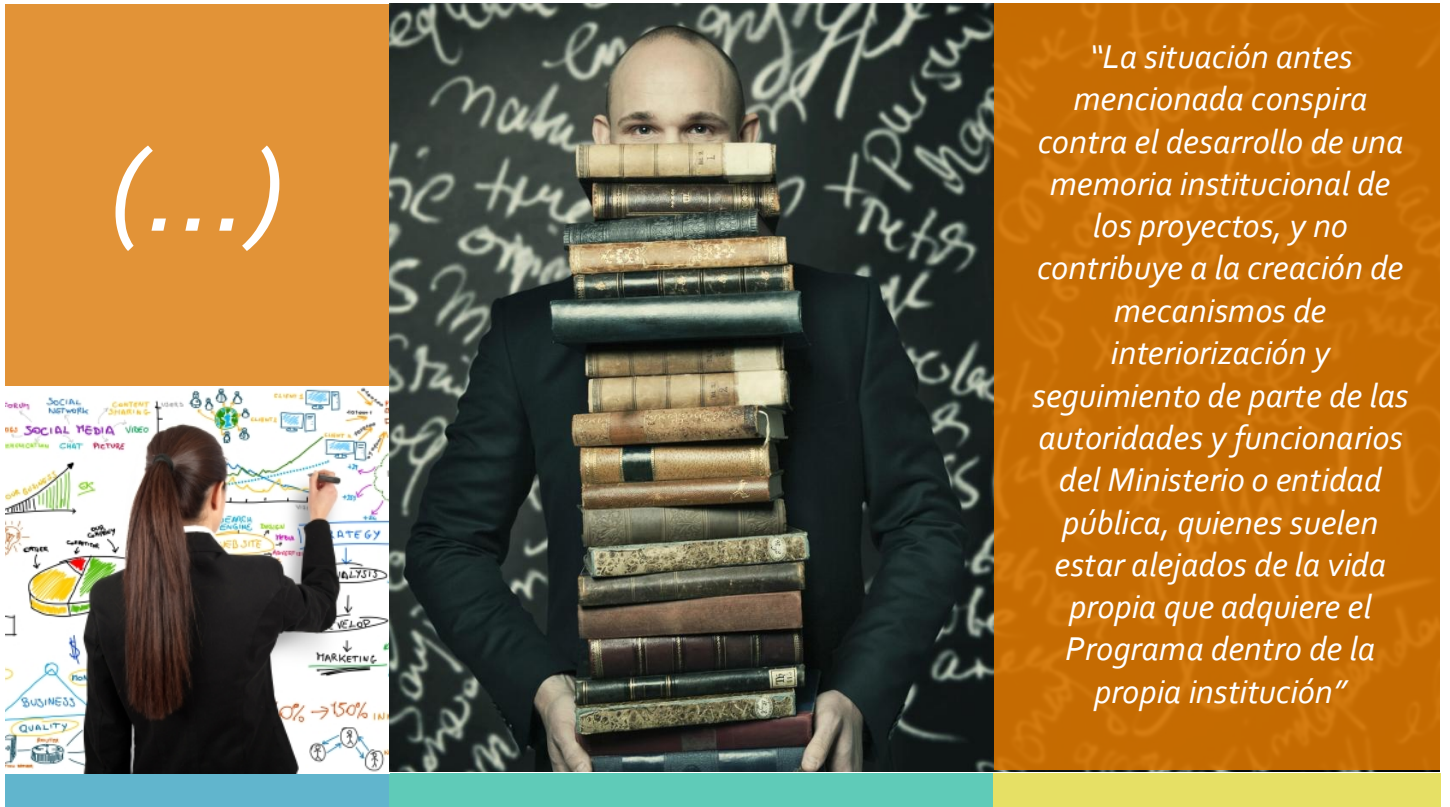
**JULIÁN LASKI**  
Consultor en Gestión  
de Riesgos y  
Controles Internos

julianlaski@pkfargentina.com.ar



**JORGE MARTÍNEZ**  
Consultor en Gestión  
de Riesgos y  
Controles Internos

jorge@knowledgeworks.cl



*"La situación antes mencionada conspira contra el desarrollo de una memoria institucional de los proyectos, y no contribuye a la creación de mecanismos de interiorización y seguimiento de parte de las autoridades y funcionarios del Ministerio o entidad pública, quienes suelen estar alejados de la vida propia que adquiere el Programa dentro de la propia institución"*

manejan cantidades importantes de recursos, con objetivos concretos (fundamentalmente, orientados al desarrollo) y plazos relativamente ajustados. Para su ejecución eficiente y transparente, se conforman habitualmente Unidades Ejecutoras con equipos competentes y funciones claras, aislándose en parte de la actividad habitual del Ministerio o entidad pública en la cual se encuentran insertos; si bien algunas veces el personal que conforma dichas Unidades Ejecutoras es seleccionado dentro de la institución en que operan, en la mayoría de las ocasiones se contrata a consultores externos, que culminan sus funciones una vez que el proyecto llega a su fin. La situación antes mencionada conspira contra el desarrollo de una memoria institucional de los proyectos, y no contribuye a la creación de mecanismos de

interiorización y seguimiento de parte de las autoridades y funcionarios del Ministerio o entidad pública, quienes suelen estar alejados de la vida propia que adquiere el Programa dentro de la propia institución.

Adicionalmente, dado el carácter interinstitucional de muchos Programas, lo que nos estamos encontrando sobre todo en los últimos años es que en muchos contratos de préstamo se le pide al ejecutor que conforme Consejos Consultivos, que vienen a ser representantes de las diversas instituciones involucradas, para que realicen un rol, no solamente de coordinación, sino de supervisión y control de alto nivel sobre la ejecución de los proyectos y del Programa en general.

En nuestra opinión, los Organismos Ejecutores no están

prestando la importancia que merece al tema de los Consejos Consultivos, y en general, vemos que son pocos los Consejos que se establecen y cumplen con el rol pretendido (el papel que suelen cumplir es más de coordinadores y habilitadores, que de supervisores). Dado que es habitual que se produzcan retrasos importantes sobre la ejecución de los programas, los Consejos Consultivos generalmente no han anticipado o dispuesto medidas para evitar dichos retrasos.

Esta situación puede ser generada por la falta de apropiación de los proyectos por parte de las entidades que no están directamente bajo el brazo ejecutor del Programa, o quizá es un reflejo de la falta de coordinación interinstitucional existente en algunos países.



*"nos estamos encontrando con tímidas e incipientes matrices de riesgos, realizadas al alero de alguna misión de uno de los bancos financiadores, pero en ningún caso nos parece que la gestión de riesgos se encuentre inserta en el ADN de la gestión habitual de la organización"*

Sobre este punto de Supervisión, la última versión del informe COSO emitido en 2013 es clara. La más alta instancia de una organización, que en estos casos estaría representada por la más alta instancia de un Programa, el Consejo Consultivo, debe proveer supervisión y control sobre la ejecución de dicho Programa.

## 2. Gestión de los Riesgos

La gestión de los riesgos, parte fundamental del control interno según el modelo COSO, y de las buenas prácticas de gestión a nivel mundial (recientemente incorporadas a la nueva versión de la ISO 9001:2015), es, a nuestro juicio, otro de los temas pendientes dentro de las Unidades Ejecutoras (y sus correspondientes instituciones donde se encuentran insertas).

En pocas ocasiones, nos estamos encontrando con tímidas e incipientes matrices de riesgos, realizadas al alero de alguna misión de uno de los bancos financiadores, pero en ningún caso nos parece que la gestión de riesgos se encuentre inserta en el ADN de la gestión habitual de la organización. Es decir, se está

cumpliendo con el mínimo que es tener una matriz de riesgos, con 4 o 5 riesgos generales significativos y sus correspondientes planes de mitigación, pero en realidad, no se está gestionando el riesgo de forma intrínseca y permanente por parte de todos los involucrados. Por otro lado, las matrices de riesgo rara vez son actualizadas, por lo que se desconoce si aquellos eventos identificados inicialmente siguen vigentes o no a lo largo del tiempo. Esto quiere decir, aparentemente, que algunos de los beneficios potenciales de la gestión de riesgos, como podrían ser reducir tiempos y evitar retrasos, prevenir fraudes, o hacer más eficientes los procesos y cumplir con los objetivos, no se estarían materializando.

## 3. Monitoreo

El monitoreo es otro de los componentes fundamentales del control interno según el modelo COSO. Es un elemento de vigilancia organizacional esencial para poder asegurar tanto interna como externamente, y de forma independiente como dependiente la confiabilidad del sistema, la supervisión de las operaciones, la identificación de desviaciones y la toma de decisiones de forma

oportuna.

En nuestra opinión, este es otro de los puntos a mejorar sustancialmente en las Unidades Ejecutoras. Dichas Unidades se encuentran funcionando bajo una lógica de cumplimiento con requisitos de informes de seguimiento establecidos en los respectivos contratos de préstamo (¿en qué organización eficiente se realiza un seguimiento semestral de sus operaciones?), sin llegar a comprender que la evaluación y el monitoreo son funciones esenciales del proceso de gestión, y que dichas funciones deben de ser realizadas por cualquier organización

(independientemente de los requisitos establecidos en los convenios) de forma periódica, analítica y exhaustiva, y con el objetivo de controlar, aprender y mejorar (en lugar de solamente reportar sin más). En muchas organizaciones públicas y privadas bien gerenciadas, es habitual que se elaboren informes mensuales de seguimiento gerencial con datos actualizados financieros y operativos, de forma que mensualmente todas las partes interesadas puedan revisar los resultados obtenidos y tomar las decisiones correspondientes. Este es un tema que echamos de menos en las Unidades evaluadas, casi sin excepción.

Asimismo, los formatos y la calidad de la evaluación y monitoreo que estamos encontrando distan mucho de ser

recomendables. Encontramos, en general, poco análisis, poca justificación, y poca base para la toma de decisiones, con plazos y responsables definidos y establecidos.

### Conclusión

Curiosamente, los tres elementos de debilidad identificados en la gestión de las Unidades Ejecutoras (que podrían ser extrapolados a las instituciones que los engloban y a una gran mayoría de instituciones públicas latinoamericanas) forman un círculo vicioso, ya que se alimentan unas a otras. Sin una alta dirección (o Consejo Consultivo) que exija información periódica para la toma de decisiones, es difícil que se generen los procesos y sistemas para su generación y actualización. De la misma manera, si no hay conciencia de la importancia que tiene la identificación y tratamiento de los riesgos que puedan afectar a los objetivos institucionales o del programa, difícilmente existirá conciencia a nivel individual de su relevancia, con lo cual, menos (o peor) preparados estaremos ante eventuales contratiempos.

Creemos que fortaleciendo estos tres aspectos básicos, se debería poder ganar mucho en cuanto a la correcta ejecución de los proyectos, lo que además ahorraría recursos importantes (humanos y monetarios), al país en cuestión. Al final, estos proyectos de desarrollo son financiados y no “regalados” por

los organismos internacionales, lo que implica que los fondos recibidos deben ser devueltos. Entonces, no estamos hablando de “plata del BID o del Banco Mundial”, sino de recursos del Estado, que en América Latina son, por definición, escasos. Ello implica que el nivel de apropiación por parte de las autoridades debe ser mucho mayor, para exigir mayor eficiencia en la implementación de los Programas. Pero no solo las autoridades son responsables de implicarse en una mejor gestión, las entidades públicas del estado cuyo rol es supervisar el control interno de las instituciones también tiene un papel importante en asegurar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos (y deberían estar llegando a estas mismas conclusiones), y también desde la ciudadanía, se debería estar exigiendo más información, mejor gasto y resultados en el impacto de la ejecución de los Programas.

