



Enero a junio 2019

Recibido: 18-5-2019

Aceptado: 6-10-2019

ANALISIS DE LAS PRACTICAS DE CONTROL INTERNO EN LOS GOBIERNOS LOCALES UBICADOS EN EL ESTADO CARABOBO

Autor (a) Msc. Nohelia Duran¹, Esp. Darsi Mendieta ²

MSc. Víctor M. Campos ³

Dirección electrónica: noheliaduran@hotmail.com

Adscripción: Universidad de Carabobo

Resumen: El presente estudio tuvo como propósito diagnosticar desde la perspectiva de la auditoría, las prácticas de control interno que se registra en los gobiernos locales ubicados en el estado Carabobo. Se detectó un relevante vacío con relación al desarrollo de teorías y prácticas de Control de Gestión Pública, aun cuando es de enorme importancia la aplicación de sistemas de control, así como la ausencia de procedimientos que permitan la evaluación del cumplimiento de las prácticas de control interno para los municipios, con el propósito de detectar desviaciones. Se detectaron en el estudio serias deficiencias en la definición de planes, programas y fijación de metas para alcanzar objetivos propuestos, entre las que destacan: Escaso seguimiento y control de gestión, Burocracia excesiva en el seguimiento del control de gestión, escasa vinculación entre el Despacho del Alcalde y la Dirección de Planificación, al no acatar el control de gestión, Altos niveles de corrupción interna en el control de gestión, la inexistencia

1

de plan estratégico de gestión, así como una alta tasas del no cumplimiento a las normativas legales.

Palabras clave: Auditoría, control interno, gobiernos locales, control de gestión pública.

ANALYSIS OF INTERNAL CONTROL PRACTICES IN LOCAL GOVERNMENTS LOCATED IN CARABOBO STATE

Abstract: The purpose of this study was to diagnose, from the perspective of auditing, the internal control practices that are registered in local governments located in the state of Carabobo. A relevant gap was detected in relation to the development of theories and practices of Public Management Control, even though the application of control systems is of great importance, as well as the absence of procedures that allow the evaluation of compliance with internal control practices. for the municipalities, with the purpose of detecting deviations. Serious deficiencies were detected at the study in the definition of plans, programs and setting of goals to achieve proposed objectives, among which the following stand out: Little follow-up and management control, excessive bureaucracy in the follow-up of management control, little link between the Office of the Mayor and the Planning Directorate, by not complying with management control, High levels of internal corruption in management control, the absence of a strategic management plan, as well as a high rate of non-compliance with legal regulations.

Keywords: Audit, internal control, local governments, public management control.

Introducción

En Venezuela y América Latina en general, existe vacío con relación al desarrollo de teorías y prácticas de Control de Gestión Pública, lo cual ha llevado al trasplante de enfoques teórico proveniente, fundamentalmente de Europa y

Norteamérica, con el objeto de desarrollar capacidades para diseñar y ejecutar eficazmente políticas públicas. En la actualidad en el país la totalidad de las entidades y sus recursos son propiedad social, administradas por las instituciones estatales, la aplicación de sistemas de control en todos sus aspectos es de gran importancia, pues para obtener resultados con eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública y empresarial no se puede ignorar la planeación y aplicación del sistema de control interno con los requerimientos necesarios para el logro de los objetivos del control

El Control Interno es un esquema de métodos y medidas de coordinación ensambladas de forma tal que funcionen coordinadamente con fluidez, seguridad y responsabilidad, que garanticen los objetivos de preservar el control de los recursos, las operaciones, además de las políticas administrativas, normativas económicas, confiabilidad, así como la exactitud de las operaciones asentadas en los documentos primarios y registradas por la contabilidad. Su finalidad debe ser coadyuvar a proteger los recursos contra el fraude, el desperdicio y uso inadecuado.

Actualmente uno de los problemas que se presenta en el contexto nacional, es la ausencia de procedimientos que permitan la evaluación del cumplimiento de las prácticas de control interno para los municipios, con el propósito de detectar desviaciones, en consecuencia, es indispensable el fomento del uso de procedimientos que faciliten detectar debilidades y limitaciones

La evaluación del cumplimiento del control interno para los municipios del estado Carabobo

En Venezuela y América Latina existe un vacío en relación al desarrollo de teorías en materia de gestión pública, lo cual ha llevado a los recientes enfoques teóricos provenientes de Europa y Norteamérica, con el objeto de desarrollar la

capacidad de diseñar y ejecutar eficazmente las políticas públicas. Introducir dicho enfoque ha generado riesgos y altos costos a las instituciones gubernamentales y a las sociedades de los países de América Latina. Existen cuatro efectos que han generado ese vacío de la gestión en materia de la administración pública nacional, así como la aplicación de la respectiva normativa legal tal como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, estos efectos están basados en:

- a) Intentos fallidos de reducir el tamaño del Estado y modernizar la administración pública nacional
- b) Escasa profesionalización en el sector público y politización de su organización y procesos.
- c) Carencia de visión de largo plazo y escasos esfuerzos por sistematizar los procesos de planificación, presupuesto y control de la gestión pública.
- d) Deslegitimación de las instituciones democráticas.

De acuerdo con las ideas aportadas por Zambrano (2007) ha venido señalando que

...debido a estos efectos se han originados hechos los cuales se reflejan en los productos y resultados generado por los gobiernos, los cuales no corresponden con las expectativas y necesidades de la población, ni con los recursos y oportunidades que han sido administrado por los diferentes períodos de Gobiernos Municipales. (p.7)

Uno de los efectos de mayor importancia, es el referido al escaso valor que se les da a los procesos de planificación, presupuesto y control de gestión en las instituciones públicas, tanto en el ámbito nacional como en el estatal y municipal. Los muy limitados esfuerzos de planificación en las instituciones gubernamentales venezolanas han impactado en forma determinante en la calidad de la gestión de gobierno,

empezando por el alto nivel de improvisación en la formulación de la Ley de Presupuesto, además de la falta, casi absoluta, de los seguimientos y control de la gestión que deberían de existir como base para la petición y rendición de cuentas. Donde el nivel de eficiencia de un gobierno viene dado por el funcionamiento del sistema. Retomando las ideas de Zambrano, A.; (2007.18) afirma que “...los bajos niveles de responsabilidad en las instituciones públicas venezolanas se deben, entre otros factores, a la ausencia de planificación”.

La ausencia de planificar ha implicado enfrentar un sistema social complejo el cual posee elementos internos condicionados por la cultura organizacional y política que muchas veces va en dirección opuesta a la racionalidad y a la propia normativa legal vigente, incluyendo elementos externos, que escapan al control del gobernante y forman parte de circunstancia económicas, políticas y sociales, los cuales en ocasiones pueden inclinar a favor y otras ir en contra de la gestión. Para lidiar con los obstáculos internos y con las circunstancias del entorno de la organización del gobierno, el gobernante cuenta con una un proceso poderoso, útil e indispensable como es la planificación, que permite asegurar, con su cumplimiento, la generación de productos y resultados de alto impacto social, sin embargo, la misma es subestimada y poco utilizada por los gobernantes del turno. De acuerdo con la posición asumida por Zambrano, (2007.6) determina que: “La planificación es la herramienta para pensar y crear futuro”. En una concepción más amplia, planificar significa pensar antes de actuar. Implica analizar con método, con rigurosidad y en forma sistemática y a su vez visualizar escenarios, identificando oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades los cuales permitirían formular objetivos de mediano y corto plazo. Al planificar se transmiten cambios en la forma de diseñar y hacer gobierno, por lo tanto, de hacer política.

En términos generales, Zambrano (2007) destaca la preocupación ante la presente crisis de carácter institucional y política más grave que ha vivido América Latina, donde se establece la planificación estratégica situacional, cuyo autor principal es el Carlos Matus, reunidas en varias de sus publicaciones, entre otras Adiós Señor Presidente (1984), y la última, antes de morir en 1988, Teoría del Juego Social, así como las realizadas por Dr. Yeheskel, catedrático de origen judío de la Universidad de Jerusalén, el cual desarrolló una propuesta con enfoque teórico, complejo, riguroso, es decir, con un esquema que ha sido comprobado en la práctica, mediante ejercicios de gobierno en el ámbito nacional, estatal y municipal en algunos países de América Latina, incluyendo Venezuela. Es por ello, que la solución está enfocada en los esfuerzos por elevar la capacidad de los gobiernos, los cuales son tímidos y cada vez más escasos, por lo tanto, es necesario que exista una gran cruzada de conocimientos para formar a los funcionarios y gerentes públicos, que éstos a su vez sean exigentes en la elaboración, redacción y aplicación de la normativa legal, de igual manera, plantea mayor participación de la población en la elección de gobernantes y seguimiento a la gestión de mismo.

Es importante señalar la experiencia que, en materia de planificación y control de gestión, así como en la rendición de cuentas ha adelantado la Alcaldía del municipio Ambrosio Plaza del estado Miranda, así como la experiencia en la elaboración del presupuesto participativo que ha venido desarrollado en los últimos años la Alcaldía del municipio San Francisco del estado Zulia. En Venezuela, desde hace varias décadas la gerencia moderna ha implementado nuevas formas para mejorar los controles en las empresas e igualmente en el Sector Público, por ello es importante tener en cuenta el control interno, el cual tiene una vinculación directa con el curso que deben mantener las empresas e instituciones del Estado en el logro de los objetivos y metas.

El Control Interno no puede prevalecer si previamente no existen objetivos, metas e indicadores de rendimiento, sino se conocen los resultados que se aspirar alcanzar será imposible definir las medidas necesarias para evaluar el cumplimiento en forma periódica. En tal sentido, el control interno en las organizaciones e instituciones debe estar apegado a conceptos y principios generalmente aceptados del sistema, asimismo debe estar basados en políticas y normas formalizadas, con métodos y procedimientos efectivamente implantados, contar con recursos humanos, financieros y materiales cuyo funcionamiento debe estar orientados al cumplimiento de objetivos previamente fijados en los planes de cada entidad del Estado.

En la teoría y praxis de la Auditoría, el concepto de control interno comprende la organización, políticas y procedimientos adoptados por los directores y gerentes de las entidades para administrar las operaciones y promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el logro de resultados deseados; El control interno ha de ser ejecutado por diversos niveles, cada uno de ellos con responsabilidades importantes, los directores de dependencias públicas, gerentes de empresas, auditores internos y demás funcionarios que contribuyan para que el sistema de control interno funcione con efectividad, eficiencia y economía. Es por ello que para la garantía de la exitosa auditoría en cualquier ente, ya sea público o privado, el profesional experto deberá indagar y obtener mayor información que la simple evaluación de las prácticas de control interno y el dictamen de los estados financieros, puesto que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, exige la aplicación de procedimientos, tal es el caso del artículo 48 que determina que las recomendaciones que contengan los informes de auditoría o de cualquier actividad de control, tienen carácter vinculante, por tanto, son de acatamiento obligatorio por los entes sujetos a su control.

En cuanto a la estructura de control interno ha de ser sólida, debido a que se fundamenta en promover el logro de objetivos, así como la eficiencia y economía en las operaciones de las entidades. Es de suma importancia acotar, que el control interno comprende el plan de organización, conjunto de métodos y medidas adoptadas dentro de la entidad con la finalidad de salvaguardar los recursos, verificar la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa, además de promover el cumplimiento de metas y objetivos programados. Ninguna estructura de control interno, por muy óptima que sea, puede garantizar por sí misma, la gestión eficiente en cuanto al registro e información financiera integra, exacta y confiable, ni puede estar libre de errores, irregularidades o fraudes, especialmente, cuando aquellas tareas competen a cargos de confianza. Por tal razón, se debe mantener la estructura de control interno que elimine o evite cualquier riesgo en las entidades públicas y organizaciones del sector privado.

De igual modo, el control interno, es una expresión que se utiliza con el fin de describir acciones adoptadas por directores de entidades, gerentes o administradores, para evaluar y monitorear las operaciones en sus áreas de competencia, con el fin de lograr la adecuada comprensión de su naturaleza y alcance. En la administración pública, uno de los aspectos fundamentales en el control interno está relacionado con el apego a la normativa legal vigente, y debe ser así debido a que los administrativos tienen su origen legal, bien por la autoridad conferida al funcionario que lo ejecuta o ya sea por el acto mismo está reglamentado. Con el propósito de comprobar la efectividad del sistema de control interno, se emplea como referencia los informes anuales de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la situación generalizada de la administración municipal se caracteriza de la siguiente manera, como por ejemplo en las áreas de planificación y presupuesto se encuentra con los siguientes aspectos:

Deficiencias en la definición de planes, programas y fijación de metas para alcanzar objetivos propuestos.

- Estimación insincera de los ingresos.
- Inclusión de partidas para atender el pago de gastos fijos que no se ejecutan.
- Existencia de desfase entre el período que cubre el presupuesto y la ejecución real.
- Omisión de registro de ingresos y gastos.
- Falta de evaluación periódica de la ejecución física y financiera del presupuesto.

A su vez con respecto a la organización, se ha observa que la situación encontrada es la siguiente:

- Inexistencia de manuales de normas y procedimientos.
- Archivos desorganizados.
- En cuanto a materia Contable, la situación se caracteriza por retraso en el registro de las operaciones e inexistencia de registro auxiliares.

Con relación a las actividades de contratación y ejecución de obras, se evidencian debilidades en cuanto a:

- A la Adjudicación:
- Omisión de licitación pública o concurso privado.
- Registros de contratistas con información insuficiente y no actualizada.
- Insuficiencia de los análisis de precios.
- Falta de verificación de las especificaciones técnicas en las obras a contratar.
- En cuanto al Control de la Ejecución Física y Financiera:

- Insuficiencia de inspecciones físicas de las obras públicas.
- No aplicación de sanciones para los casos de incumplimiento en los plazos previstos.
- Insuficiencia de los análisis de precios.

La no ejecución de política de mantenimiento preventiva ocasiona en muchos casos, que bienes de apreciable valor se destruyan o se afecten en forma irreversible, lo que lógicamente provoca deterioro del patrimonio público.

Definir políticas y procedimientos está más orientado a la creación del modelo que permita a las entidades realizar el adecuado control interno de la gestión mediante la verificación directa de las rutinas administrativas, haciendo el seguimiento a las operaciones, examinando archivos, observando procesos entrevistando en sitio a los responsables de las actividades e indagando sobre dificultades y trabas en la ejecución de tareas. El control de eficiencia es pieza fundamental para que la administración pública sea productiva en el uso de los recursos empleados en la gestión, y que genera información necesaria para promover las reformas adecuadas.

Dada la complejidad e incertidumbre de la actividad pública, una forma de reducir los costos de coordinación es usar la fiducia, es decir, depositar la confianza personal en el poder discrecional de la autoridad para tomar decisiones colectivas. De hecho, los gobiernos y la administración pública se pueden entender como organizaciones en las que se distribuyen derechos discrecionales en las decisiones sobre aspectos muy diversos. En estas decisiones y actuaciones discrecionales, el control se ha de extremar para evitar el abuso y la corrupción, para así cumplir con otros criterios, como los de eficiencia pública.

Es importante hacer notar, que el control interno está justificado debido a los problemas gerenciales y que son

notorios dentro del Sector Público, en cuanto al control Interno se verá fortalecido el plan o conjunto de medidas coordinados, adoptados dentro de la entidad pública para salvaguardar los recursos, verificar la exactitud y el grado de confiabilidad de la información contables y presupuestario; promover la eficiencia en las operaciones y estimular la observación de la política, de esta manera se aspira fortalecer la gestión financiera en el sector Público. El control interno contiene un conjunto de actividades que contribuyen de modo significativo al proceso de planificación, en la formulación de una ordenanza de presupuesto. En cuanto a la parte financiera, la participación activa de los auditores internos es vital para el diseño, ejecución, evaluación y control de la gestión en los gobiernos públicos y en la administración de las empresas.

En este orden de idea es importante señalar que las prácticas, experiencias y estudios relacionados con los procesos y procedimientos de control interno son aportes valiosos que se harán a las asociaciones gremiales, organizaciones académicas, empresas e instituciones del Estado, las cuales están vinculadas con los propósitos para el cual fueron creados mecanismos de control interno. De igual manera, será de mucho valor para las entidades regionales y municipales, ya que la investigación sirve al fortalecimiento en primera instancia de la confiabilidad del sistema de control interno, de las cifras contenidas en los reportes de resultados financieros, de costos, presupuestos, entre otros, en segunda instancia garantizar la correcta adaptación de la administración pública para asegurar que se ejecuten las operaciones de acuerdo a criterios de efectividad y eficiencia. Igualmente servirá para determinar los verdaderos resultados y no otros de la gestión de las entidades a controlar, que se correspondan con la misión y objetivos programados, señalando si el recurso tuvo un uso eficiente y económico, verificando la incidencia en los costos y operaciones de la entidad.

Por último al ámbito nacional, es un aporte al sector público, contribuirá con el crecimiento planificado y ordenado del mismo, a su vez mejorar las medidas de control interno, cuando las entidades carezcan de planes y programas definidos acordes con objetivos y metas claras acorde con los recursos asignados, en tal sentido, la investigación está orientada a la evaluación de resultados que aborden mayores esfuerzos y recursos asignados a los entes del sector público y su gestión, amparados en una conciencia de la efectividad, eficiencia, economía y calidad de las operaciones.

A continuación, se presentan los principales aspectos que contribuyen con el incumplimiento del control interno en algunas entidades municipales ubicadas en el estado Carabobo, los mismos sirven de sustento para el diseño de un modelo. Una vez determinado los motivos de incumplimiento se procede a analizar las debilidades y amenazas a través de la matriz anteriormente aplicada determinando los siguientes aspectos tales como:

Escaso seguimiento y control de gestión.

- Burocracia excesiva en el seguimiento del control de gestión.
- Escasa vinculación entre el Despacho del Alcalde y la Dirección de Planificación, al no acatar el control de gestión.
- Altos niveles de corrupción interna en el control de gestión.
- Inexistencia de plan estratégico de gestión.
- Alta tasas del no cumplimiento a las normativas legales.

Entre las conclusiones más importantes arrojadas por el estudio, se encontró que los procesos de control interno en las diversas dependencias presentan deficiencias, por ende, los resultados obtenidos por la dirección de planificación y control de gestión, que ejercen funciones de control interno,

determinarán su nivel de calidad, y la misma establecerá las decisiones hayan sido oportunamente adoptadas para subsanar dichas deficiencias.

Es deber del órgano de control interno o de la dependencia que ejerce tales funciones, consignar la data e información de las tramitaciones recibidas y procesadas, así como de los pronunciamientos emitidos,

Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.

Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y demás normativas aplicables a sus operaciones.

Verificar que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o al crédito adicional

Examinar que exista disponibilidad presupuestaria.

Todo lo anterior se habrá de indicar de forma expresa a los funcionarios, a quienes corresponderá coordinar y ejercer la supervisión inmediata de la intervención.

Referencias

Acosta, F. Hernán E. (2007). El Poder Público Municipal, Editores Vadell Hermanos. Caracas – Venezuela – Valencia.

Cabanellas, Guillermo. (2000). Diccionario Jurídico Elemental, Caracas - Venezuela Editorial Heliasta S.R.L.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Gaceta oficial, Nro. 5453, marzo 24, 1999.

Diccionario de Contabilidad y Finanzas. (1999). Edición: Cultural, S.A., Madrid-España.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2005) Gaceta oficial, Nro. 38.198, mayo 31, 2005

Ley Orgánica de la Administración Pública (2006) Gaceta oficial, Nro. 38.378, febrero 13, 2006

Zambrano, Adalberto. (2007). Planificación Estratégica, Presupuesto y Control De La Gestión Pública, Editorial Texto C.A. Venezuela – Caracas

