



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Diagnóstico del uso de una Matriz de Riesgo en el sistema de control
interno de la Dirección de Control de la Ilustre Municipalidad de
Valparaíso

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno

Rodrigo Eduardo Calderón Avendaño

Profesor Guía

Jaime Rubina Bustamante

Valparaíso, enero 2017

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradecer a mi madre, abuela, tíos y familia en general, que siempre ha creído en mí y han ayudado a llegar a este punto tan culmine en la vida de cualquier estudiante. Sin ellos nada de esto sería posible, muchas gracias a todos ustedes por su apoyo y amor.

También agradecer a mi pareja, sin la cual no hubiese conocido esta carrera tan hermosa, de la que hoy me despido. Sin ti la vida no tendría el mismo color, haces que todo momento sea especial y único. Sólo tú supiste dar con aquellas palabras y consejos que tantas veces necesité, eres lo máximo y agradezco a la vida por haberte puesto en mi camino. Al mismo tiempo, agradecer a su familia que desde el primer momento me ha entregado su cariño. Gracias a todos ustedes por aceptarme y haber dado la posibilidad de compartir como un integrante más de la familia.

Fue un proceso extenso del cual quedan muchos buenos momentos y personas maravillosas, que hicieron del estudio una actividad dinámica y entretenida, sin dejar de lado la seriedad que muchas veces fue necesaria. A todos ustedes, éxito y que lo que les deparé el mañana esté envuelto de amor y felicidad.

A todos les agradezco infinitamente, ya que gracias a ustedes me he convertido en la persona que soy el día de hoy.

INDICE

RESUMEN	5
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: MARCO INSTITUCIONAL.....	10
1.1 CONTEXTO SECTOR PÚBLICO	10
1.2 CONTEXTO SECTOR MUNICIPAL.....	11
1.3 CONTEXTO ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO	13
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL	16
2.1 INSTITUCIONES.....	16
2.1.1 Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).....	16
2.1.2 Organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI)	17
2.1.3 Contraloría general de la república	17
2.2 CONCEPTOS.....	18
2.2.1 Control interno municipal	18
2.2.2 Mejoramiento	19
2.2.3 Matriz de riesgo.....	20
2.2.4 Gestión del riesgo.....	20
2.2.5 Proceso de administración del riesgo	21
2.3 PERSPECTIVAS Y ENFOQUES TEORICOS	21
2.3.1 Perspectivas de administración y evaluación del riesgo	21
2.3.1.1 Enfoque COSO I	22
2.3.1.2 Enfoque COSO II	24
2.3.1.3 Enfoque Estándar Australiano/Neozelandés	25
2.4 MODELO DE MATRIZ DE RIESGO, CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO	
27	
2.4.1 Establecimiento del Contexto	28
2.4.2 Identificación de los riesgos (y oportunidades)	34
2.4.3 Análisis de los riesgos.....	36
2.4.4 Evaluación de riesgos	40
2.4.5 Tratamiento de riesgos	42
2.4.6 Monitoreo y revisión	43
2.4.7 Comunicación y consulta.....	43

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	44
3.1 Planteamiento del problema	44
3.2 Objetivos	44
3.2.1 Objetivo General	44
3.2.2 Objetivos Específicos.....	44
3.3 Resultados esperados	45
3.4 Metodología el trabajo.....	45
3.5 Análisis y descripción de resultados.....	47
3.6 Propuestas de mejoras.....	55
CONCLUSIONES.....	58
BIBLIOGRAFÍA	60

RESUMEN

En el siguiente trabajo se realiza un diagnóstico de la Matriz de Riesgos utilizada por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, debido a la relevancia que ésta tiene en el proceso de mejoramiento y modernización de las Municipalidades, y en la administración del riesgo. Para lo cual se efectuó una revisión y descripción conceptual de las principales instituciones, teorías, informes y conceptos que sustentan y sientan las bases del Modelo de Matriz de Riesgos recomendada por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) para todas las instituciones públicas chilenas.

El trabajo permitió establecer comparaciones y destacar diferencias, igualdades e incongruencias entre la Matriz utilizada por la Municipalidad de Valparaíso y la Matriz recomendada por el CAIGG, en cuanto a su construcción y elementos que conforman este modelo de Matriz de Riesgo.

ABSTRACT

The following paper carries out a diagnosis of the risk matrix used by the municipality of Valparaíso, due to the relevance of this in the process of improvement and modernization of the municipalities, and in the management of risk, which has direct relationship with the quality of the service delivered to the applicant. For this, is carried out a review and description conceptual of them main institutions, theories and reports that support and feel them bases of the model of matrix of risks recommended by the Council of audit internal General of Government (CAIGG) for them institutions public Chilean.

Then is a comparison of the model with the matrix used in the municipality, highlighting differences, equalities and most important inconsistencies in terms of construction and elements that make up this risk matrix model. Concluding with recommendations for the improvement of the matrix of the municipality.

INTRODUCCIÓN

El riesgo se presenta en gran parte de las actividades realizadas por los seres humanos, provocando que ciertos resultados no sean los esperados. Es por ello que la humanidad a lo largo de la historia ha buscado minimizar o bien prever estos riesgos.

Las diferentes actividades realizadas por los seres humanos conllevan riesgos inherentes, que pueden depender de la actividad misma, el contexto y de la persona que la realiza.

Las organizaciones para ser exitosas y como consecuencia de ello, permanecer en el tiempo, deben lograr los objetivos propuestos con el menor riesgo posible, lo que implica fortalecer entre otros aspectos sus sistemas de control interno, que incorpore el manejo y administración del riesgo como uno de sus componentes principales.

A inicios de la década de los 90', la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) define el marco general del sistema de Control Interno, el cual fue instaurado en Chile por la Contraloría General de la República mediante la Resolución Exenta Nº 1.485 del año 1996.

A inicio del 2000 el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) comenzó a desarrollar la llamada Matriz de Riesgo como una herramienta de planificación de auditoría, la cual poco a poco fue incorporada en el Sector Público. Cabe destacar, que la vinculación de esta herramienta con los Planes de Mejoramiento de Gestión (PMG) de los Servicios Públicos ha contribuido al éxito en su implementación.

El Sector Municipal, ha cruzado por un proceso de búsqueda de excelencia y calidad en sus servicios, lo que ha mutado en la búsqueda de una planificación estratégica tendiente al fortalecimiento Institucional. Es por ello que las unidades de Planificación Municipal, se encuentran en el deber de sustentar y procurar la implementación de nuevos y renovados procesos y herramientas, con el fin de optimizar la asignación de recursos y a su vez amortiguar los efectos provocados por los cambios del entorno en el cual se sitúa el municipio.

La Ilustre Municipalidad de Valparaíso, ha implementado diversos Planes de Mejoramiento de la Gestión y de Modernización, incorporando el uso de la matriz de riesgo, con los que se han logrado avances, pero a pesar de ello los resultados obtenidos no han sido los esperados. Ante esta situación surge la interrogante, que orientará el presente trabajo de titulación: ¿Se ha utilizado adecuadamente la matriz de riesgo como una herramienta de control de gestión en la I. M. de Valparaíso?

Con el fin de responder a la pregunta anterior es que se realizó el presente trabajo que, a su vez, busca evaluar el uso de la matriz de riesgo, considerándola como una herramienta eficaz y oportuna en cuanto al control de gestión interna de la Municipalidad de Valparaíso. Es necesario, en primera instancia, una definición amplia de conceptos que se ajusten a los requerimientos del presente trabajo de titulación, que permitan resaltar los principales elementos y características que le son propios y distintivos, dado el uso que le otorga el sector público chileno.

Este estudio, tendrá un carácter investigativo descriptivo, dado que su finalidad es describir tanto un modelo recomendado de matriz de riesgo, como aquellos componentes y usos que se le da en la I. M. de Valparaíso.

A su vez mediante este trabajo se espera descubrir aquellos aspectos que deben ser mejorados y/o cambiados en la Matriz de Riesgos utilizada en el municipio, en base a la revisión y contraste de elementos, entre el modelo de matriz y la que se aplica o utiliza en la I.M. de Valparaíso.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera:

En el Capítulo I se da a conocer el marco histórico e institucional que contextualiza el uso de la matriz de riesgo. Mostrando el desarrollo del proceso de modernización del Estado, que trajo consigo la modernización de los servicios públicos y con ello la interiorización del nuevo paradigma gerencial. Bajo la misma línea, se desarrolla una breve descripción de la evolución que ha tenido el sector municipal chileno y se caracteriza la Municipalidad de Valparaíso, en cuanto a su estructura y aspectos legales.

En el Capítulo II se plasma el marco conceptual para el cual se efectúa una revisión bibliográfica de diversos conceptos, actividades y procesos de vital importancia para la interrelación de la información y también para una mejor comprensión de la misma. Por otra parte, se reseña a cada Institución u Organización que contribuyó y contribuye en la

formación de la matriz de riesgo como una herramienta de control interno. Y por último se da a conocer las perspectivas de la gestión del riesgo, culminando con el modelo de Matriz de Riesgo entregado por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

En el Capítulo III se da a conocer el marco metodológico que se sustenta en el planteamiento del problema y objetivos, lo cual busca orientar y facilitar el entendimiento del lector respecto a esta investigación. Además, se describen las fuentes información y la manera en que se procederá a analizar los antecedentes recopilados. De igual modo en este punto se analiza la matriz de riesgo utilizada por la I. M. de Valparaíso en contraposición con el modelo entregado por el CAIGG. A su vez dentro de este capítulo se encuentran las propuestas de mejoras a la realidad municipal en cuanto al uso de la Matriz de Riesgo como una herramienta de control interno.

Finalmente se desarrollan las conclusiones, las cuales nacen de la comparación empírica entre el modelo estándar de matriz y la matriz utilizada por la Municipalidad de Valparaíso.

CAPÍTULO I: MARCO INSTITUCIONAL

1.1 CONTEXTO SECTOR PÚBLICO

La creciente competitividad alrededor del mundo de los mercados tanto en lo público como en lo privado, ha dado pie a la búsqueda implacable de nuevos tipos de administración de los gobiernos y su estructura. Reorientando la administración, desde un paradigma burocrático hacia el paradigma gerencial, en donde destacan las definiciones de eficiencia, eficacia y cliente, entre otras.

En el caso chileno, es a partir desde el año 1974, en el contexto del régimen militar, que se da comienzo a las reformas del Estado, lo que implicó grandes cambios a la administración pública. El desarrollo del concepto New Public Management (Nueva Gestión Pública), trajo consigo nuevas prácticas que fueron introducidas desde el sector privado hacia el sector público, cuyo fin es utilizar los recursos de la manera más eficiente posible. (Manuel, 2012)

Dado el nuevo enfoque Gerencialista del sector público deberemos entender la modernización de la administración pública como el proceso de cambio organizacional en el cual se transita, de un paradigma Burocrático/Weberiano hacia un nuevo paradigma Gerencial. Donde este último introduce nuevos elementos que van en directo beneficio de los administrados y administradores, entre los cuales encontramos: 1) el usuario, que adquiere matices de “cliente”, 2) el funcionario adquiere la facultad de desarrollar una carrera que valore el mejoramiento del desempeño laboral, estimulando de igual modo la capacitación y perfeccionamiento profesional de los mismos, 3) una gestión orientada a los resultados, ligados al uso eficaz y eficiente de los recursos, tanto económicos como humanos. (Manuel, 2012)

Cabe destacar que el modelo institucional seguido por Chile para la introducción de la reforma a la administración del Estado, siguió los patrones del modelo británico incorporando el mismo tipo de aparato institucional creado para dirigir y monitorear el proceso, llamado Comité Interministerial, en calidad de entidad gubernamental provisoria, creada con un mínimo de regulaciones legales y constitucionales. (Manuel, 2012)

Hoy, la agenda de modernización del Estado, se encuentra institucionalmente en el Ministerio del Interior.

1.2 CONTEXTO SECTOR MUNICIPAL

Para comprender la estructura y dinámica de las municipalidades en la actualidad, se debe tener presente el proceso de evolución de las municipalidades chilenas. Por lo que hay que remontarse a épocas pasadas, específicamente a los primeros años de la conquista española donde se establecieron los Cabildos o Cuerpos Colegiados. Estos tenían numerosas funciones, entre las que destaca gobierno y justicia, centrándose fundamentalmente en temas de aseo, salud y ornato de la población, además de funciones de gobierno, hacienda y guerra. A pesar de las dificultades que los Cabildos durante la época de la Colonia, constituyó sin duda “la primera forma de representación autónoma, ante el aparato administrativo Colonial”. (Ahumada Pacheco, Fuensalida, & Morales, 1981)

Luego, en la época de Independencia adquiere un papel fundamental en el desarrollo. Y es así que en la Constitución de 1818 se le asigna un capítulo a los Cabildos, atribuyéndoles funciones de fomento local industrial, educacional y de salud.

Debido a que el fin de esta investigación no es hacer un estudio exhaustivo del proceso de evolución de las municipalidades, es que a continuación se resaltan los hitos más relevantes de esta evolución del derecho municipal (Jiménez de la Jara, 1983):

- Es en el año 1823 que se utiliza el término “municipalidades”, para denominar a los antiguos Cabildos.
- En 1854 se promulga por primera vez una Ley Orgánica de Municipalidades, la que dispone la existencia de ellas en cada una de las poblaciones cabeceras de departamentos.
- En 1887 se crea una nueva Ley Orgánica, entregando mayores atribuciones a los regidores y alcaldes.
- En 1891 se crea la Ley de la Comuna Autónoma, y es partir de ésta que el Alcalde pasa a ser reconocido como líder local.
- Luego, gracias a la creación de la Ley N° 2.960 del año 1915 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, y a la Constitución del año 1925, se da un gran

paso en materia de municipalidades, atenuando el poder absoluto del Alcalde y se reconoce la participación rectora de la comunidad y el ejecutivo.

- En 1955 se dicta la Ley N° 11.860, la cual refunda todas las legislaciones relativas a las municipalidades que se habían promulgado hasta la fecha. Esto con el fin de subsanar diversos problemas que acongojaban a los municipios, por ejemplo en esta época no contaban con los recursos mínimos para cubrir sus gastos, contaban con escasas atribuciones, se vivía una época de excesiva politización, no existía coordinación con el gobierno central lo que producía una duplicidad de funciones, la comunidad no participaba de manera activa, entre otros problemas. Estos problemas trataron de ser solucionados con esta nueva Ley, pero muchos de ellos no pudieron ser solucionados, dado que la falta de una independencia económica del poder central fue un ancla que no permitió sanear aquellos problemas.
- Durante el Gobierno Militar, se inicia un cambio al régimen municipal chileno, promulgando el Decreto Ley N° 25 en el año 1973 y el Decreto Ley 1289 en el año 1976, con los cuales se comenzó a plasmar la Municipalidad como la conocemos hoy. Es así como el Alcalde adquiere la autoridad máxima, el cual es asignado por el Presidente de la República y está subordinado por el Gobernador, salvo en materias propiamente municipales donde cuenta con amplias atribuciones.
- En 1979 se dicta el Decreto N° 3.036, el cual establece la nueva Ley de Rentas Municipales, lo cual aumento los recursos con los que contaban las municipalidades y a su vez hizo realidad el anhelo de la autonomía municipal. Además, se estableció un mecanismo redistributivo llamado Fondo Común Municipal, el cual ha prosperado hasta la actualidad.
- Es en el año 1988 se elabora y dicta la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695, que hasta el día de hoy rige a las municipalidades, estableciendo que las municipalidades son corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por otra parte, la designación del Alcalde ya no se encuentra en manos del Presidente, sino que es designado por un Consejo de Desarrollo Comunal integrado por representantes locales como centros de madres y padres, juntas de vecinos y delegados de actividades económicas locales.
- Finalmente, vuelta la democracia al país, en el año 1991 durante el gobierno de Patricio Aylwin, se promulgan una serie de reformas y modificaciones a la Ley 18.695, entre las que destaca el cambio de designación de las municipalidades como corporaciones autónomas, lo que fortaleció su independencia de otros entes

gubernamentales. Por otra parte, las autoridades comienzan a ser elegidas por sufragio universal.

Cabe señalar que las modificaciones a la Ley 18.695 no culminan en el año 1991, más bien ha sufrido varias reformas hasta la actualidad, lo cual responde a las necesidades sociales que han ido subiendo a la esfera política.

1.3 CONTEXTO ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO

La municipalidad de Valparaíso, regida por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, es una corporación autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cuyo principal fin gira en torno a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, además de pretender asegurar la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Constituida por un Alcalde, que será la máxima autoridad, y por un Concejo. (Biblioteca del Congreso Nacional [CL], 2016)

Actualmente el puesto de Alcalde es ejercido por el recién electo Jorge Sharp Fajardo, y a su vez el Concejo Municipal se encuentra compuesto por un total de 10 concejales, los cuales son los siguientes: Zuliana Araya Gutierrez, Carlos Bannen González, Marcelo Barraza Vivar, Ruth Cáceres Cortés, Daniel Morales Escudero, Claudio Reyes Stevens, Iván Vuskovic Villanueva, Yuri Zúñiga Zúñiga, Luis Soto Ramírez y Eugenio Trincado Suárez.

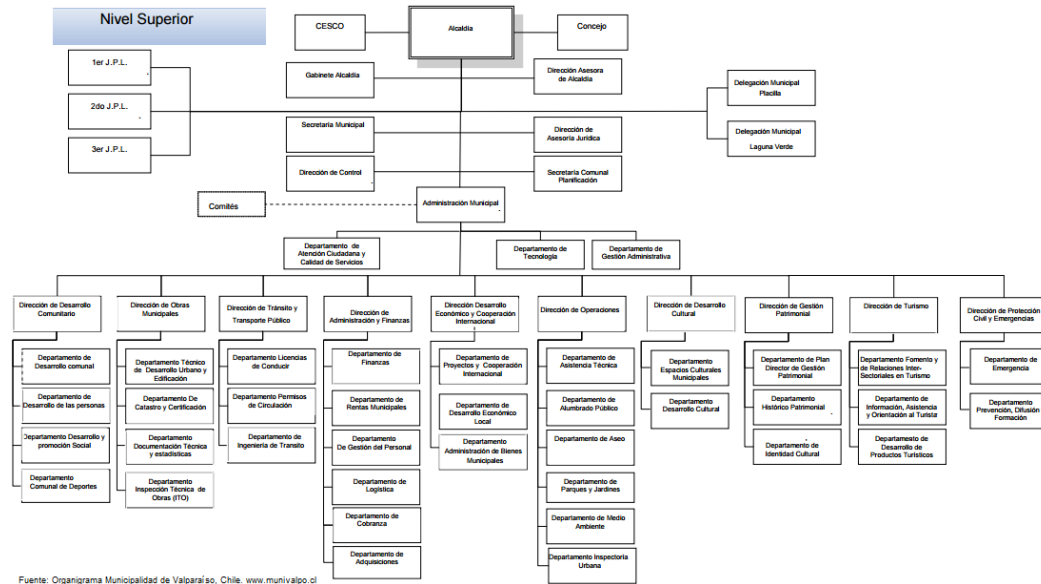
El municipio se encuentra ubicado en la calle Avenida Argentina #864 de la ciudad de Valparaíso, sin embargo existen ciertas Unidades ubicadas en otros lugares de la ciudad como la Secretaría Municipal, el Gabinete Alcaldía, Delegación Municipal Placilla y Laguna Verde, 1er, 2do y 3er Juzgado de Policía Local, CESCO, Concejo, Dirección de Desarrollo Cultural, Dirección de Gestión Patrimonial, Dirección de Turismo, Departamento de Emergencia, Departamento de Prevención, difusión y formación (últimos dos, pertenecientes a la Dirección de Protección Civil y Emergencias), Departamento de Proyectos y Cooperación Internacional (perteneciente a la Dirección Desarrollo Económico y Cooperación Internacional), Departamento de Asistencia Técnica, Departamento de Aseo, Departamento de Parques y Jardines (últimos tres, pertenecientes a la Dirección de Operaciones) y Departamento Comunal de Deportes (perteneciente a la Dirección de Desarrollo Comunitario).

Ahora bien, la Dirección facultada para llevar el control, manejo, actualización y evaluación de la Matriz de Riesgos es la Dirección de Control, a la cual le corresponden las siguientes funciones, según el Artículo 29 de la Ley N° 18.695:

- a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, fiscalizando la legalidad de los actos.
- b) Controlar la ejecución presupuestaria y financiera del municipio.
- c) Representar al alcalde en los actos municipales que estime ilegales, informando al concejo, cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. En el caso de que el alcalde no tomase medidas administrativas con la finalidad de enmendar el acto representado, la unidad deberá remitir la información a la Contraloría General de la República.
- d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.
- e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa.
- f) Realizar, con la periodicidad determinada, una presentación en sesión de comisión del concejo.

Además, cabe destacar que la jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Al cual podrán postular personas que estén en posesión de algún título profesional o técnico acorde a la función. A continuación, en la siguiente página, la Figura N° 1 da a conocer el organigrama de la Municipalidad de Valparaíso:

Figura N°1: Organigrama Ilustre Municipalidad de Valparaíso



CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

2.1 INSTITUCIONES

En primera instancia se hará referencia a aquellas instituciones o entes, tanto nacionales como internacionales, que sientan las bases e inician el proceso de incorporación de nuevas herramientas de control interno, como lo son las Matrices de Riesgos.

2.1.1 Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)¹

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es el órgano asesor del Presidente de la República en materias de auditoría, control y probidad administrativa, todas estas a nivel interno. Creado en 1997 mediante el Decreto Supremo N° 12, y luego modificado mediante el Decreto Supremo N° 147, de 2005, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Entre sus funciones se encuentran desarrollar, una coordinación técnica de la actividad de las unidades de auditoría interna de los Servicios Públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo, apoyando la creación y cuidado de ambientes de control adecuados, elaborando también documentación técnica, orientando y asesorando en materias de auditoría interna.

Además, coordina técnicamente a Ministerios, Subsecretarías de Estado, Intendentes y Jefes de Servicio, en base a que la actuación de control de la administración requiere la integración de experiencias e intercambio de información, que permita de cierta forma la prevención de prácticas dañinas para la administración de los recursos públicos.

Los integrantes del CAIGG son designados por la Presidenta de la República, quienes desempeñan su cometido ad honorem.

También se debe destacar que el Consejo cuenta con un Auditor General de Gobierno, el cual de igual modo es designado por la Presidencia de la República. A este le corresponde dar cumplimiento a las políticas y acciones acordadas, ejerciendo para ello las

¹ Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, desde ahora en adelante CAIGG.

coordinaciones que estime necesarias con autoridades de Gobierno y Auditores que pertenezcan al Sistema de Auditoría Interna.

2.1.2 Organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI)

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), corresponde a una organización central para la fiscalización pública externa. La cual desde su fundación en el año 1953 ha proporcionado diferentes marcos institucionales que buscan fomentar y mantener la transparencia y aumentar los conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización, fortaleciendo indirectamente la competencia y conocimiento de las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores –siendo en el caso de Chile, la Contraloría General de la República- en sus respectivos países. (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), s.f.)

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Siendo además, una organización no gubernamental con un estatus particular con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

En la actualidad, esta organización cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados. Siendo Chile uno de sus miembros.

2.1.3 Contraloría general de la república

La Contraloría General de la República nace en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 400-BIS del 26 de Marzo del año 1927, siendo el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado de rango Constitucional, que goza de autonomía ante el Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. En esencia es una entidad de control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado.

El deber de la Contraloría es netamente fiscalizador; siendo de carácter jurídico, contable y financiero, dado que busca cautelar el principio de legalidad, verificando para ello que los entes de la Administración del Estado actúen dentro del marco de sus atribuciones y funciones, con sujeción a los procedimientos establecidos en la Ley.

2.2 CONCEPTOS

Ahora bien, bajo la misma línea de entregar la información básica necesaria, es que a continuación se hará una revisión de ciertos conceptos esenciales para la mejor comprensión de este trabajo

2.2.1 Control interno municipal

El control interno municipal es definido como *“el conjunto de elementos formados por el Plan de organización, los métodos y procedimientos coordinados, los sistemas de información, el personal y la auditoría interna de una institución, que tienen por fin: asegurar la protección de los activos y la confiabilidad e integridad de la información, promover la eficiencia operación y, estimular la adhesión del personal a las políticas instituciones y al logro de los objetivos y metas fijadas por la institución”*. (Lindsay, 2002)

El control externo sobre las Municipalidades es realizado por la Contraloría General de la República, la cual realiza el control posterior a la dictación del acto, imposibilitando su invalidación por este órgano contralor. He por ello la importancia y relevancia que tiene la fiscalización interna en el ámbito municipal, la cual debe velar porque las actividades de las Direcciones, Departamento, Secciones y Oficinas, sean realizadas de acuerdo a las normas que las regulan, y a su vez que estén vinculadas y no sean contrarias a los objetivos, planes y políticas determinadas por el mismo municipio.

Es por lo anterior, que cabe resaltar la presencia de unidades encargadas del control interno de los municipios, ya que conforman un elemento vital para una correcta gestión municipal, que apoya y potencia el mejoramiento y perfeccionamiento de una correcta y oportuna toma de decisiones.

Ahora bien, los municipios presentan otros órganos que ejercen cierto tipo de control dentro del municipio –además de la Unidad de Control-, entre las cuales encontramos:

- a) Al Alcalde: este representa la máxima autoridad dentro de la Municipalidad, y en función del artículo N°61 del Estatuto Administrativo Para Funcionarios Municipales, a través de la Ley N° 18.883, le corresponde ejercer un control

jerárquico permanente de las unidades y de la actuación del personal municipal y velar por el cumplimiento de planes, entre otras funciones otorgadas por Ley.

- b) El Consejo Municipal: éste se encuentra empoderado para la fiscalización del cumplimiento de los planes y programas de inversiones de los municipios, además debe velar por la correcta ejecución del presupuesto municipal, por el accionar del Alcalde, citar y pedir antecedentes tanto a los funcionarios municipales o bien a las empresas, corporaciones y fundaciones de carácter municipal. (Biblioteca del Congreso Nacional [CL], 2016)
- c) La Secretaría Comunal de Planificación: facultado para la evaluación del cumplimiento de metas, programas, planes, inversiones y presupuestos. (Biblioteca del Congreso Nacional [CL], 2016)

2.2.2 Mejoramiento

Debido a la necesidad imperiosa de mejorar y fortalecer la gestión de los municipios ha sido una de las necesidades permanentes y más profundas del sector municipal. Es por ello que en los años 90, por medio de un convenio de préstamo con el Banco Mundial se trabajó durante 10 años en esta línea con las 49 municipalidades más grandes del país, y luego en 2 años se trabajó con las 100 municipalidades más carenciadas. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009)

Bajo esta necesidad es que se puede definir el mejoramiento como un principio esencial de la Gestión de Calidad de los entes, tanto privados como públicos. Entendiendo esta mejora como un proceso continuo, a través del cual una organización autoevalúa su gestión en relación a un modelo, con el fin de reconocer sus principales fortalezas y oportunidades de mejoramiento. Y a partir de aquello aplicar distintos planes de mejora que permitan de una u otra forma incrementar el nivel de calidad de sus servicios. Además, debe ser considerado como un objetivo estratégico más, lo que incrementaría las ventajas competitivas del servicio en cuestión. Siendo a su vez un proceso que involucra directa e indirectamente a todos, desde la alta dirección hasta los niveles operativos.

2.2.3 Matriz de riesgo

La matriz de riesgo es una herramienta de gestión y control que usualmente es utilizada para la identificación de las actividades, procesos y/o productos más relevantes en una organización, identificando también el tipo y niveles de riesgos que estas actividades pueden tener, como también da a conocer los factores exógenos y endógenos vinculados con estos riesgos. En otras palabras, una matriz de riesgo es una herramienta que posibilita la identificación de los riesgos críticos a los que se pueden ver expuestos ciertos procesos de una organización, esto con el fin de prever estos riesgos y así tomar los resguardos necesarios para evitarlos, y de no ser posible lo anterior, es que da la posibilidad de sanear este riesgo de la manera más rápida, eficiente y eficaz posible.

A nivel de control municipal, es que hace una década la Contraloría General de la República como también sus divisiones regionales, han dejado de realizar fiscalizaciones de acuerdo a una planificación anual, basada en aspectos subjetivos. Cambiando de manera total la forma en que se planificaba el control externo a las entidades auditadas. Entregando así un enfoque objetivo y preciso a sus planificaciones anuales de auditoría.

2.2.4 Gestión del riesgo

La gestión del riesgo es una actividad consistente, estructurada y continúa aplicada sobre toda la organización con el fin de identificar, evaluar, medir y reportar ciertas amenazas y oportunidades que se vinculan directamente con el logro de sus objetivos. Para el asegurar el éxito de esta gestión es que se hace inminente la participación de toda la organización, lo cual no resta responsabilidad a la Dirección –que en el caso de las municipalidades recaería en la Dirección de Control- que principalmente debe identificar y manejar estos riesgos u oportunidades.

En Chile, dado el proceso de modernización del Estado es que a mediados del año 2001 se dio inicio a un cambio de rumbo en cuanto a la manera en que se gestionan las instituciones públicas. Lo cual instauró la necesidad de contar con un sistema de control interno eficiente que cuente con un proceso de gestión de riesgos que responda fehacientemente a las necesidades propias del sistema de control interno.

En cuanto a la los criterios, conceptos y definición existentes en torno a esta temática, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) estimó que era

imperioso contar con un modelo que unificara estos conceptos, criterios y definiciones. Por ello es que en el año 2006 comienza a imperar que las instituciones públicas efectuasen una gestión basada en un modelo de “Administración de Riesgos”, esto estipulado en el “Objetivo Gubernamental N° 2 de la Presidencia, mediante el Instructivo Presidencial N°7 del 4 de Diciembre del 2006.

2.2.5 Proceso de administración del riesgo

El incremento de la complejidad de instituciones u organizaciones, se ha convertido en una nueva y latente preocupación de alta gerencia, dado que a su vez han aumentado y variado las operaciones, además de estar frente a una inmensa diversidad de servicios que se deben entregar, los cuales no dejan de estar libres de dificultades, éstas dadas por el contexto de globalización, en el que los recursos tanto económicos, humanos, financieros y medio ambientales, se ven influidos de manera negativa por la incertidumbre e inseguridad. (R., 2009)

2.3 PERSPECTIVAS Y ENFOQUES TEORICOS

A continuación, se hace una revisión de aquellas teorías e informes que sustentan el Modelo de Matriz de Riesgos, entregada por el CAIGG.

2.3.1 Perspectivas de administración y evaluación del riesgo

La obtención de mejores resultados al menor costo posible es un objetivo esencial y fundamental para toda dirección. Por tanto, el control se debe realizar en cuanto a las decisiones que se toman y las actividades realizadas por los subordinados/funcionarios, vigilando que ellas estén en concordancia con lo ordenado y permitido.

En la actualidad las organizaciones se han concientizado en cuanto a que los riesgos no son solo un peligro, del cual se debe escapar, sino que también representan oportunidades que deben asumirse. Por otra parte los riesgos son dinámicos, por lo que es necesaria una correcta administración de ellos. Lo anterior gesta la preocupación de que se esté considerando de manera correcta tanto los riesgos, como también los niveles de tolerancia y flexibilidad de los diferentes departamentos o unidades frente a estos riesgos.

Dado lo anterior, es que al día de hoy se han desarrollado diferentes modelos o enfoques de cómo administrar los riesgos, las que afirman que esta administración debe

estar entrelazada a la estrategia de la organización, lo que incluye estar integrada a la misión, visión, objetivos estratégicos, y a los procesos de nivel operacional de más alta importancia dentro de la actividad de la organización.

Ahora bien, se expondrán los principales enfoques –aquellos utilizados por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno- que corresponden a los enfoques COSO I, COSO II y el enfoque Estándar Australiano/Neozelandés:

2.3.1.1 Enfoque COSO I

Corresponde al primer informe publicado por COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway), la cual es una comisión voluntaria constituida por los representantes de cinco organizaciones privadas –Asociación Americana de Contabilidad (**AAA**), Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (**AICPA**), Ejecutivos de Finanzas Internacional (**FEI**), Instituto de Auditores Internos (**IIA**) e Instituto de Contadores Administrativos (**AMI**)- de Estados Unidos que buscan entregar liderazgo intelectual frente a tres problemáticas interrelacionados; gestión del riesgo, control interno y disuasión del fraude. , bajo el nombre de “Internal Control – Integrated Framework” denominado comúnmente como COSO I, el cual busca cooperar con las entidades a evaluar y mejorar sus actuales sistemas internos de control, facilitando para ello un modelo con el cual pudiesen evaluar su sistema de control.

Además, COSO I entrega una definición común de control interno, al que categorizan como un proceso que debe cumplirse por la dirección con la ayuda del resto de personal de una entidad, y por esto es que convierte los elementos de control interno en cinco componentes interrelacionados: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información-comunicación y supervisión. (INTOSAI, 2004)

Ambiente de control: corresponde al entorno del control que establece el tono de la organización, en el que se desarrollan todos los demás componentes del modelo, proporcionando los cimientos y disciplina, este ambiente debe involucrar a la organización para que ésta cree consciencia respecto a la incertidumbre que puede afectar la obtención de los objetivos. (Galarce, 2009)

Este ambiente a su vez se encuentra compuesto por los siguientes elementos:

- La integridad personal y profesional y los valores éticos de la gerencia y el resto del personal, incluyendo una actitud de apoyo hacia el control interno todo el tiempo a través de la organización.
- La competencia.
- La filosofía y estilo de la dirección gerencial.
- La estructura de la organización.
- Políticas y prácticas de los recursos humanos.

Evaluación de riesgos: este corresponde al proceso en el cual se identifican y analizan los riesgos más relevantes en la consecución de los objetivos de la organización, para con ello concluir una respuesta apropiada al riesgo.

Esta evaluación se desarrolla considerando la probabilidad de ocurrencia que presenta el riesgo y el impacto que tiene en la organización.

Sin embargo, al momento de evaluar los riesgos se debe tener presente que existe la posibilidad de la existencia de problemas o irregularidades en el desarrollo de la gestión administrativa y financiera, los cuales se presentan antes de determinar la eficiencia del control diseñado por la organización, a estos problemas o irregularidades se les conoce como riesgos inherentes. Por otro lado, tenemos ciertas situaciones en que la organización ha realizado acciones tendientes a la disminución y evitación de los riesgos, pero aún con ello permanece cierto grado de impacto, a esta situación se le conoce como riesgo residual.

Dada esta reciprocidad de impacto y probabilidad de ocurrencia del evento, es que se permite determinar la importancia y atención que la alta gerencia debe otorgar a determinados eventos.

Actividades de control: son aquellas políticas y procedimientos que influyen en el accionar del personal, con el fin de cumplir de manera adecuada las decisiones tomadas por altos cargos.

Entre algunas actividades de control se pueden encontrar controles de prevención, manuales, detección, informática y de dirección.

Información-Comunicación: cabe destacar que la información debe ser adecuada, oportuna, actualizada, exacta y accesible, para cumplir una doble función, por un lado ayuda en los procesos de toma de decisiones y por otro es fundamental para el proceso de gestión de riesgos, dado que permite identificar, evaluar y responder ante cualquier riesgo. Por otra parte, tenemos la comunicación que se representa por medio de variadas formas; manuales de procedimientos, mensajes verbales mediante correo electrónico, políticas, entre otros. Pero son las acciones realizadas por los superiores de la institución lo que representa uno de los mejores canales de comunicación, dado que los subordinados tienden a comportarse de acuerdo al ejemplo que le proporciona su superior.

Supervisión: esta actividad se puede realizar por medio de actividades permanentes, es decir mediante una supervisión permanente las que se efectúan en tiempo real, permitiendo reaccionar en forma oportuna ante situaciones de riesgo. Y también se puede realizar por medio de evaluaciones independientes, estas corresponden a actos de supervisión motivados por algún cambio o acontecimiento que pudiese afectar la institución.

2.3.1.2 Enfoque COSO II

Publicado el año 2004, con el título de “Enterprise Risk Management – Integrated Framework”, corresponde a un marco integrado de la gestión de riesgos, el cual amplía el concepto de control, implicando necesariamente a todo el personal, incluidos directivos y operadores.

Este informe amplía la estructura de COSO I, de 5 componentes a 8, los nuevos componentes son los siguientes:

Establecimiento de objetivos: en este proceso se establecen objetivos estratégicos, operativos, de información y de cumplimiento.

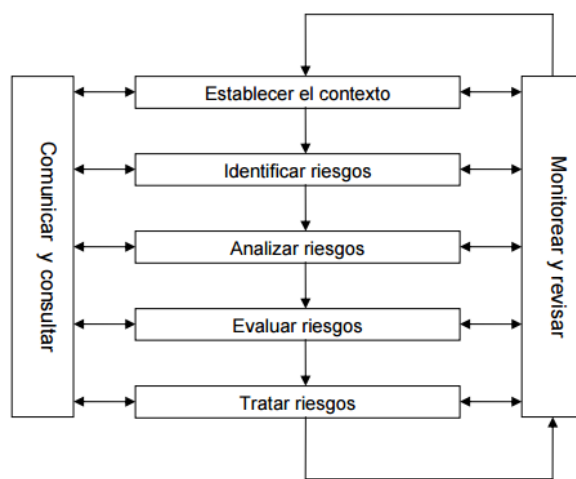
Identificación de eventos: en este proceso se buscan e identifican aquellos eventos que pudiesen tener algún tipo de impacto en el logro de las metas.

Respuesta a los riesgos: en este proceso se determinan las acciones y/o políticas que se implementarán para gestionar y manejar los riesgos.

2.3.1.3 Enfoque Estándar Australiano/Neozelandés

Este enfoque es aplicable a los distintos niveles de la organización, siendo funcional en el apoyo de toma de decisiones, administración de áreas riesgosas, en niveles operativos y estratégicos. A continuación, la Figura N°2 presenta este modelo, cuyos componentes serán analizados a continuación (García H. & Salazar E., 2005):

Figura N°2: Enfoque Estándar Australiano/Neozelandés



Fuente: Métodos de Administración y Evaluación de riesgos. (García & Salazar, año 2005)

Establecimiento del contexto: dicho proceso tiene lugar dentro de la estructura organizacional, administrativa y estratégica de la institución. El cual da pie a la definición de los parámetros dentro de los cuales se deben administrar los riesgos, sirviendo como una guía para la toma de decisiones en casos en que se requiera un estudio exhaustivo de algún riesgo.

Identificación de riesgos: en esta etapa se deben reconocer todo aquel riesgo que se deberán administrar. Para ello es esencial el uso de un sistema debidamente estructurado, dado que todos los riesgos deben ser considerados, incluidos aquellos que no estén bajo el control de la organización, esto ya que son considerados como riesgos potenciales.

Entre las herramientas y técnicas utilizadas para la identificación de riesgos, encontramos; checklists, juicios basados en registros y experiencias, diagramas de flujo, lluvia de ideas, análisis de escenario, entre otros.

Análisis de los riesgos: el fin de esta etapa es llegar a diferenciar los diferentes riesgos más relevantes y menos relevantes, a través de análisis de carácter cualitativo, cuantitativo o semi-cuantitativo. Para lo cual deben de considerarse las posibilidades de ocurrencia y las consecuencias a las que conllevaría la materialización del mismo, lo que entrega la posibilidad de analizar el riesgo combinando estimaciones de posibles consecuencias y probabilidades bajo las herramientas y métodos que permiten el modelo existente de control.

Con la finalidad de soslayar prejuicios subjetivos, es que es importante la utilización de técnicas y fuentes de información adecuadas y veraces, entre las que se incluyen; entrevistas a expertos en las áreas de interés, encuestas estructuradas en cuestionarios para evaluar a los individuos, utilizar sistemas computacionales que entreguen información, registros anteriores, experiencia y prácticas del área, entre otros.

Evaluación de los riesgos: esta evaluación implica comparar el nivel de riesgo encontrado gracias al análisis, respecto a criterios de riesgos con anterioridad establecidos por la organización. Entregando como producto de esta evaluación un listado de todos los riesgos, en orden de prioridad, para una acción posterior inmediata.

Si bien, algunos riesgos resultantes pueden considerarse de bajo o aceptable riesgo y se deciden tener en consideración para tratamientos futuros, no se deben dejar de monitorear y revisar periódicamente, con la finalidad de asegurar su mantención en un estado de poco riesgo y aceptable por la organización.

Tratamiento de los riesgos: finalmente en esta etapa se identifican y evalúan las posibles maneras y decisiones a tomar para una correcta administración de los riesgos. Además, se deben elaborar los planes de cómo manejarlos y de cómo implementar aquellos planes.

De igual modo, se pueden identificar ciertas opciones para el tratamiento de los riesgos, las cuales no son necesariamente exclusivas y apropiadas, incluyendo:

- Evitar los riesgos suprimiendo aquella actividad que generaría probablemente ese riesgo. Lo cual no debe restar cuidado a que se puede incurrir en una decisión inadecuada, aumentando significativamente el nivel de otros riesgos.
- Disminuir las probabilidades de ocurrencia.

- Reducir las consecuencias que trae consigo algún riesgo ya gestionado.
- Transferir los riesgos, es decir involucrar a otra parte que ésta soporte o comparta parte del riesgo. Cuando los riesgos son total o medianamente transferidos a otra organización, puede que a la organización a la que se le ha transferido el riesgo adquiera uno nuevo, el cual sería no poder administrar el riesgo de manera efectiva.
- Retener los riesgos. Luego de haber controlado y disminuido algún riesgo e incluso haberlo transferido, podría darse la posibilidad de que haya quedado un riesgo residual –nivel restante de riesgo, luego de tomada las medidas de tratamiento del mismo- que estén retenidos. Para ello es necesario comenzar un plan para administrar las consecuencias de esos riesgos si es que los mismos ocurrieran.

2.4 MODELO DE MATRIZ DE RIESGO, CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO

Como se postuló con anterioridad, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) ha utilizado un modelo propio, basado en el modelo COSO I, COSO II y en el Estándar Australiano/Neozelandés (AS/NZS 4369:1999).

El modelo que será descrito a continuación, fue publicado por El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno en el mes de Marzo del año 2016, mediante el Documento Técnico N° 70 titulado “Implantación, Mantención y Actualización del Proceso de Gestión de Riesgos en el Sector Público”. Sin embargo, desde comienzos del año 2007 los Servicios Públicos han venido implementando herramientas y elementos a sus organizaciones en búsqueda de mejorar su control interno (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 2016). El siguiente modelo, cuenta con etapas que corresponden a las recomendadas en el modelo AS/NZS 4369:1999. Por ello a continuación, en la siguiente página, se presenta la Figura N°3, la cual posteriormente será brevemente reseñada, en base a las recomendaciones e información entregada por el CAIGG:

Figura N°3: Modelo implementado en los Servicios Públicos, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno



2.4.1 Establecimiento del Contexto

En esta etapa se determina el contexto organizacional tanto a nivel estratégico, estructural y de gestión en que se implementará dicho proceso de administración del riesgo. Además, se deben establecer los criterios en base a los que se evaluarán los riesgos, los roles y responsabilidades de los individuos vinculados a ellos y a este proceso en general. Comprendiendo tanto el contexto interno, externo y el de la gestión de los riesgos. (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 2016)

- Contexto interno: para determinar el contexto interno, es importante conocer y comprender la organización, su estructura interna, su capital humano, filosofía y valores de la institución, políticas internas, metas, misión, objetivos y estrategias de acción.
- Contexto externo: para establecer el contexto externo, es necesario analizar el entorno que rodea las operaciones de la organización, considerando para ello aspectos financieros, operacionales, competitivos, políticos, imagen, sociales, clientes, culturales, legales, de proveedores y la comunidad local.

Esta fase, ha sido desarrollada en el sector gubernamental mediante el establecimiento de su misión, objetivos y productos. Esto gracias a las herramientas contenidas en el Programa de Mejoramiento de la Gestión entregado por la Dirección de Presupuestos, que tenía como objetivo que los Servicios Públicos establecieran sus metas e indicadores. Ello significa que toda institución debe analizar e identificar los elementos de su entorno externo e interno.

A su vez, a este proceso de administración del riesgo debe incorporarse una política de su administración, definir a los responsables y elaborar un diccionario de riesgos.

- Construir una política de riesgos: una política de riesgos debe ser aprobada por la dirección y esta a su vez debe supervisar y acompañar mientras se define y documenta esta política. Para su aprobación, debe contar con los siguientes componentes:
 - El lazo entre la política a definir y los objetivos estratégicos de la organización.
 - Alcance de la política.
 - Los responsables de administrar y velar por el cumplimiento de la misma, y las competencias necesarias para ello.
 - Las metas y aspiraciones de la gestión del riesgo.
 - El compromiso de la propia Dirección para una revisión de esta política en cuanto a su cumplimiento y resultados, de forma periódica.

Por tanto, la Dirección, una vez establecida esta política debe publicarla y comunicarla a todos los niveles y funcionarios de la organización.

- Establecer a los responsables y sus roles: se debe definir, requerir documentación y aprobar responsabilidades en las siguientes materias:
 - Para promover acciones de prevención y reducción de los efectos producidos por los riesgos.
 - Para realizar el control de la gestión y tratamiento de los riesgos.
 - Para identificar, registrar y estudiar todo tipo de problema que tenga relación con la gestión del riesgo.

- Para la comprobación, mediante monitoreo, de la implementación de las soluciones contenidas en la política o en los objetivos estratégicos.
- Establecer el diccionario de riesgos: se debe establecer un diccionario de riesgos, dado que se considera necesario formular un documento que contenga información teórica y práctica. El CAIGG durante el año 2007 elaboró y remitió un diccionario de riesgos a todos los Servicios Públicos, al cual siempre que sea necesario se le pueden incorporar nuevos conceptos que sean complementarios al servicio, con el fin de que este diccionario se transforme en uno más completo.

El Consejo de Auditoría ha definido mediante documentación técnica que el proceso de administración de riesgos debe aplicarse a nivel de procesos, individualizado en subprocesos, etapas o actividades y riesgos específicos. Además, agregan conceptos como tipificación de riesgos y ponderación porcentual en base a la importancia de estos procesos y subprocesos en la organización dentro del marco de la gestión de riesgos.

- Desagregación de procesos: para el levantamiento de información de procesos, la técnica señalada por el CAIGG es la documentación y estructuración en base a la información entregada por una matriz de riesgo, ya que esta permite entrelazar la estructura desagregada de un proceso con las metas, nivel del riesgo, con el nivel de eficiencia de los controles y el nivel final de exposición al riesgo.

Los procesos deben ser desagregados en todos los subprocesos existentes que los componen, y a su vez todas las etapas que componen cada subprocesos de procesos.

Cuando se realiza la desagregación de procesos, se debe proceder a identificar los fines operativos de cada subproceso o etapa, es decir identificar el objeto que se persigue con cada uno de ellos. Esto a su vez basado en análisis de documentos y entrevistas con los encargados de dichos procesos. Una vez identificados los fines operativos, se necesita identificar los riesgos operativos que pueden afectarlos, entendiendo como riesgo a todo evento que pudiese perjudicar el logro parcial, medio y total de los objetivos operativos.

- Medición del nivel de contribución que afecta el cumplimiento de los objetivos estratégicos: se debe tener presente que los procesos en muchos casos influyen de manera indirecta al logro de objetivos, ya que constituyen la base para el desarrollo de diversas acciones, mientras que otras afectan de manera directa. Debido a estas particularidades es que el CAIGG a través del Documento Técnico N°70, formula un método que permite distinguir el nivel de relevancia de cada proceso en la consecución de los objetivos, método materializado en una escala. A continuación, se presenta la Figura N°4, la cual corresponde a la escala de medición del nivel de contribución en función del cumplimiento de objetivos:

Figura N° 4: Escala de medición del nivel de contribución que afecta el cumplimiento de objetivos

Clasificación del Nivel	Descripción del Nivel de Contribución	Valor
Alto	El proceso aporta de manera fundamental en el cumplimiento del objetivo estratégico.	3
Medio	El proceso aporta de manera importante en el cumplimiento del objetivo estratégico.	2
Bajo	El proceso aporta de manera menor en el cumplimiento del objetivo estratégico.	1
Nulo	El proceso no aporta en el cumplimiento del objetivo estratégico.	0

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

A su vez, también presenta un esquema de tipo matricial el que permite identificar procesos críticos, relacionando cada uno de estos procesos con los objetivos estratégicos de la organización. Lo anterior con el fin de priorizar los procesos en base a su contribución con los objetivos. Por ello, a continuación, en la siguiente página, se presenta la Figura N°5 la cual corresponde a la metodología recomendada por el CAIGG para determinar la priorización de los procesos:

Figura N° 5: Esquema de relación y priorización de procesos relevantes en la Institución en relación a los objetivos estratégicos

Misión Institucional: xxxxxxx						
Objetivos Procesos Institucionales	Objetivo Estratégico 1	Objetivo Estratégico 2	Objetivo Estratégico ...	Objetivo Estratégico n	Nivel Contribución Promedio Proceso Cumplimiento de los Objetivos	Proceso seleccionado (2,0 – 3,0)
Proceso 1	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Promedio Aritmético Proceso 1	X
Proceso 2	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Promedio Aritmético Proceso 2	X
Proceso 3	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Promedio Aritmético Proceso 3	-
Proceso n	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Alto (3), Medio(2), Bajo(1), Nulo(0)	Promedio aritmético Proceso n	X

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

Para la construcción de este esquema se deben considerar todos los procesos y objetivos de la organización, se analiza cada proceso en relación con el nivel de influencia que tiene con el cumplimiento de cada objetivo, pudiendo ser de nivel Alto, Medio, Bajo o Nulo. Finalmente, cuando ya se han relacionado los procesos y objetivos estratégicos, se promedia el nivel de contribución de los procesos en el cumplimiento de los objetivos. Seleccionando aquellos procesos críticos que presenten un nivel de contribución entre el 2,0 a 3,0 puntos.

- Tipología de los riesgos: dentro del margen del levantamiento de procesos, es necesaria la tipología o caracterización de cada uno de los riesgos. Esta etapa permite agrupar aquellos riesgos que contienen elementos y características comunes.

A continuación, en la página siguiente, la Figura N°6 señala una clasificación propuesta por el CAIGG, la cual corresponde a una adaptación de lo establecido en el Modelo COSO II, la cual fue modificada para su aplicación en la metodología de Gestión de Riesgos propuesta:

Figura N°6: Tipificación recomendada por el Consejo de Auditoría General Interna de Gobierno

Tipos de riesgo	Elementos que los caracteriza
Financieros	Son aquellos relacionados con el uso adecuado de los recursos que entrega el Estado a sus organizaciones.
Económicos	Aquellos relacionados con elementos financieros, comerciales y de presupuesto.
Sociales	Aquellos en relación con elementos de comunidad social, cultural, demográfica y a comportamientos sociales.
Tecnológicos	Aquellos en relación con las tecnologías de la información y a los cambios que producen a nivel global en el sector o Servicio.
Estratégicos	Aquellos relacionados con los aspectos claves en el desarrollo del Servicio, en directa relación con las decisiones de los superiores y a las políticas de Gobierno.
Medioambientales	Aquellos en relación con aspectos que afecten de una u otra forma la calidad del medioambiente, ya sean ocasionados por el mismo hombre o por la naturaleza.
Procesos	Son aquellos elementos que se relacionan con los distintos aspectos de los procesos que desarrolla el servicio. Como el diseño, supervisión y clientes.
Legal	Relacionados con aquellos aspectos de cumplimiento y conformidad de los actos con la normativa general y específica aplicable a dicho Servicio.
Personas	Aquellos aspectos relacionados con el personal propio del Servicio, que comienza con su ingreso y finaliza con su egreso.
Imagen	Aquellos aspectos relacionados con el perfil del Servicio, y reputación del mismo en la sociedad. Corresponde a la percepción de la comunidad ante el actual del Servicio.
Sistemas	Relacionados con los sistemas de información del Servicio, es decir las tecnologías con las que cuenta y los datos que se manejan.
Bienes muebles e inmuebles	Relacionados con los recursos materiales muebles o bienes raíces que son utilizados por las Organizaciones Gubernamentales en el desarrollo de sus funciones.

Fuente: Creación propia, a partir de información entregada por el CAIGG en su Documento Técnico N°70

- Ponderación estratégica para procesos y subprocesos: con el fin de determinar el peso relativo que tiene cada proceso y subproceso en el logro de los objetivos, considerando que no todos los procesos tienen la misma importancia estratégica dentro de la organización.
Esta ponderación porcentual distribuida en todos los procesos debe sumar 100%, de igual modo la ponderación distribuida en todos los subprocesos debe sumar 100%.

2.4.2 Identificación de los riesgos (y oportunidades)

Etapa en la que se identifican los riesgos que perjudicarían u obstaculizarían el logro de los objetivos estratégicos y operativos propios de la organización, y en contraparte se deben reconocer las oportunidades que pudiesen contribuir al logro de los objetivos propuestos. Las oportunidades y riesgos, son eventos, definidos como incidentes que son provocados tanto de fuentes internas como externas, afectando negativa o positivamente. (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 2016)

- Identificación de riesgos: corresponde a la identificación de aquellos eventos que pudiesen afectar de manera negativa el cumplimiento de las metas, siendo esta etapa fundamental para el proceso de gestión del riesgo.

Junto a la identificación, es importante la clasificación de los riesgos, dependiendo de su tipología elaborada en la fase de establecimiento del contexto. Al momento de clasificar los riesgos, de acuerdo a la tipología elaborada previamente, se debe señalar a qué tipo de riesgo pertenece y cuál es su fuente, es decir señalar si es un riesgo interno o externo. A continuación, en la siguiente página, se presenta la Figura N°7, la que corresponde a un ejemplo utilizado por el CAIGG para esclarecer el establecimiento de esta clasificación:

Figura N°7: Ejemplo de clasificación de riesgos de acuerdo a su tipología

Proceso Transversal	Proceso	Subproceso	Pond.	Etapas	Objetivos	Riesgos específicos	Fuente de Riesgos	Tipo de riesgo	Prob.	Cons.	
Créditos – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	25%	Cobranza	Recuperar oportunamente los créditos	Falta de acciones oportunas de cobranza	Interna	Procesos	3	3	---
					Contar con garantías de los créditos	Insolvencia de los deudores	Externa	Económico	2	4	---
						Falta de garantías	Interna	Procesos	1	4	---
				Ingreso fondos recuperados	Ingresar los fondos recuperados en forma oportuna y completa	Ingreso inoportuno o incompleto de pagos	Interna	Personas	4	3	---
						Errores en la digitación de los montos	Interna	Personas	3	4	---
						Problemas en la transformación de la información del sistema de la Organización Gubernamental al SIGFE	Interna	Tecnológico	2	4	---
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70

- Identificación de oportunidades: otro aspecto importante a considerar es identificar las oportunidades, es decir, comprobar la existencia de eventos que pudiesen generar efectos negativos y positivos a la vez.

La individualización de oportunidades es vital para retroalimentar las estrategias de la organización, siendo, a su vez, útil para la orientación o reorientación del tratamiento del riesgo en cuestión. Por lo tanto, las oportunidades deben ser conocidas e identificadas oportunamente. A continuación, se presenta la Figura N°8, en donde se expone un ejemplo utilizado por el CAIGG para esclarecer la individualización de oportunidades:

Figura N°8: ejemplo de identificación de oportunidades

Entidad	Misión	Procesos	Eventos/Oportunidades
Servicio Apoyo al Microcrédito (ficticio).	Entregar apoyo crediticio de fomento a grupos vulnerables, de mujeres y jóvenes.	Sistema Crediticio de Fomento	- Está dentro de los lineamientos del nuevo Gobierno. - Cambios sociales que apuntan a un papel protagónico de la mujer. - La mujer estadísticamente es más cumplidora y responsable con sus deudas y compromisos. - Se han aumentado los fondos para apoyar a microempresarias afectadas por el terremoto
		Apoyo a la Capacitación	- La mujer en general, es responsable en asistencia a los cursos. - Los jóvenes reclaman alternativas de mejoramiento. - En los últimos años ha existido una gran demanda por capacitación. - Existen muchos organismos técnicos en el mercado que ofrecen diversas alternativas. - El presupuesto de este año contempla más recursos que el año anterior para este proceso.
		Recursos	-----

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70

2.4.3 Análisis de los riesgos

En esta etapa se analizan los riesgos considerando las consecuencias potenciales y la posibilidad de ocurrencia de los riesgos. Adicionalmente, se identifica y analizan los métodos de control mitigantes existentes. (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 2016)

El CAIGG postula la utilización de una escala semi-cuantitativa, muy parecida a la recomendada en el modelo Australiano/Neozelandés, por ello que a continuación, en la Figura N°9 se expone la escala de probabilidades de ocurrencia del riesgo:

Figura N°9: Categorías de probabilidad

Categoría	Valor	Descripción
Casi certeza	5	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy alta, es decir, se tiene un alto grado de seguridad que éste se presente. (90% a 100%).
Probable	4	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es alta, es decir, se tiene entre 66% a 89% de seguridad que éste se presente.
Moderado	3	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es media, es decir, se tiene entre 31% a 65% de seguridad que éste se presente.
Improbable	2	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es baja, es decir, se tiene entre 11% a 30% de seguridad que éste se presente.
Muy improbable	1	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja, es decir, se tiene entre 1% a 10% de seguridad que éste se presente.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

Del mismo modo el CAIGG entrega una escala, que al igual que la de probabilidad es semi-cuantitativa, que categoriza el impacto de los riesgos, es por ello que a continuación se presenta la Figura N°10 la que expone la escala de impacto entregada por CAIGG:

Figura N°10: Categorías de Impacto

Categoría	Valor	Descripción
Catastróficas	5	Riesgo cuya materialización influye gravemente en el desarrollo del proceso y en el cumplimiento de sus objetivos, impidiendo finalmente que éste se desarrolle.
Mayores	4	Riesgo cuya materialización dañaría significativamente el desarrollo del proceso y el cumplimiento de sus objetivos, impidiendo que éste se desarrolle en forma normal.
Moderadas	3	Riesgo cuya materialización causaría un deterioro en el desarrollo del proceso dificultando o retrasando el cumplimiento de sus objetivos, impidiendo que éste se desarrolle en forma adecuada.
Menores	2	Riesgo que causa un daño menor en el desarrollo del proceso y que no afecta mayormente el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.
Insignificantes	1	Riesgo que puede tener un pequeño o nulo efecto en el desarrollo del proceso y que no afecta el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

En forma paralela el CAIGG también entrega una escala de severidad del riesgo, en la cual expone a través de una escala semi-cuantitativa la severidad de un riesgo, esto dado a su vez por la combinación entre el impacto del riesgo y la probabilidad de ocurrencia del mismo. A continuación, se presenta la Figura N°11, que expone dicha escala:

Figura N°11: Escala del nivel de severidad del riesgo

NIVEL PROBABILIDAD (P)	NIVEL IMPACTO (I)	SEVERIDAD DEL RIESGO $S = (P \times I)$
Casi Certeza (5)	Catastróficas (5)	EXTREMO (25)
Casi Certeza (5)	Mayores (4)	EXTREMO (20)
Casi Certeza (5)	Moderadas (3)	EXTREMO (15)
Casi Certeza (5)	Menores (2)	ALTO (10)
Casi Certeza (5)	Insignificantes (1)	ALTO (5)
Probable (4)	Catastróficas (5)	EXTREMO (20)
Probable (4)	Mayores (4)	EXTREMO (16)
Probable (4)	Moderadas (3)	ALTO (12)
Probable (4)	Menores (2)	ALTO (8)
Probable (4)	Insignificantes (1)	MODERADO (4)
Moderado (3)	Catastróficas (5)	EXTREMO (15)
Moderado (3)	Mayores (4)	EXTREMO (12)
Moderado (3)	Moderadas (3)	ALTO (9)
Moderado (3)	Menores (2)	MODERADO (6)
Moderado (3)	Insignificantes (1)	BAJO (3)
Improbable (2)	Catastróficas (5)	EXTREMO (10)
Improbable (2)	Mayores (4)	ALTO (8)
Improbable (2)	Moderadas (3)	MODERADO (6)
Improbable (2)	Menores (2)	BAJO (4)
Improbable (2)	Insignificantes (1)	BAJO (2)
muy improbable (1)	Catastróficas (5)	ALTO (5)
muy improbable (1)	Mayores (4)	ALTO (4)
muy improbable (1)	Moderadas (3)	MODERADO (3)
muy improbable (1)	Menores (2)	BAJO (2)
muy improbable (1)	Insignificantes (1)	BAJO (1)

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

En la figura anterior se muestra como resultado la combinación entre las categorías de nivel de impacto y el nivel de probabilidad de ocurrencia, resultando en un nivel final de severidad. De este esquema también se puede apreciar que el impacto tiene una mayor influencia sobre el nivel de severidad, puesto que al tratarse de riesgos de alto impacto en la organización cualquiera sea su materialización tendrá una mayor incidencia en el logro de las metas del proceso analizado en cuestión.

El modelo entregado por el CAIGG también considera la efectividad de los controles para el saneamiento y disminución de los niveles de riesgos existentes. Por ello entrega los lineamientos para el diseño del control, el cual es el siguiente:

- **Diseño del control:** el modelo del CAIGG hace uso del control interno y a su vez lo fortalece, incorporando para ello nuevas prácticas destinadas a su mejoramiento, sin embargo, es necesario considerar el costo que implica su implementación y mantención en relación a los efectos

positivos que este trae, dejando en claro que no existen modelos de control que disminuyan o supriman los riesgos a cero.

- Oportunidad de la acción del control (O): un elemento importante a considerar es la oportunidad con la que se utiliza el control, cumpliendo de mejor manera su función aquellos controles que se realizan de forma previa, que los que operan una vez realizada la actividad. A continuación, se presenta la Figura N°12, la cual expone las categorías de la oportunidad de la acción de control y a su vez una descripción de cada una de ellas:

Figura N°12: Oportunidad de la acción del control (O)

Clasificación	Descripción
Preventivo (Pv)	Controles claves que actúan antes o al inicio de una actividad.
Correctivo (Cr)	Controles claves que actúan durante el proceso y que permiten corregir las deficiencias.
Detectivo (Dt)	Controles claves que sólo actúan una vez que el proceso ha terminado.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

- Periodicidad en la acción del control (PD): otro elemento de importancia al momento de diseñar y evaluar es la frecuencia con la que se aplicará a la actividad a controlar, cumpliendo de mejor manera su función aquellos controles que se aplican con mayor frecuencia que aquellos que se aplican de manera esporádica. A continuación, se presenta la Figura N°13, donde se expone el criterio utilizado por el CAIGG:

Figura N°13: Periodicidad en la acción de control (PD)

Clasificación	Descripción
Permanente (Pe)	Controles claves aplicados durante todo el proceso, es decir, en cada operación.
Periódico (Pd)	Controles claves aplicados en forma constante sólo cuando ha transcurrido un período específico de tiempo.
Ocasional (Oc)	Controles claves que se aplican sólo en forma ocasional en un proceso.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

- Automatización en la aplicación del control (A): otro factor de importancia en la elaboración y evaluación de controles es la automatización de la operación. Por ello un control automatizado es más eficaz en cuanto a disminuir un riesgo que un control manual, dado que la naturaleza propia del hombre lo hace más propenso a cometer errores. A continuación, se presenta la Figura N°14, la cual expone lo planteado por el CAIGG:

Figura N°14: Automatización en la aplicación del control (A)

Clasificación	Descripción
100% automatizado (At)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es completamente informatizada. Están incorporados en los sistemas informatizados.
Semi – automatizado (Sa)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es parcialmente desarrollada mediante sistemas informatizados.
Manual (Ma)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación no considera uso de sistemas informatizados.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N° 70.

Ahora bien, el CAIGG recomienda que luego de la determinación de O, PD y A, los controles sean clasificados de acuerdo a su efectividad como herramienta de control, por ello a continuación se presenta la Figura N°15, la cual grafica lo anteriormente escrito:

Figura N°15: Escala de clasificación de la efectividad de los controles

CUMPLIMIENTO CON NORMAS O REQUISITOS DE CONTROL	CARACTERÍSTICAS DISEÑO CONTROL CLAVE/FUNDAMENTAL			CLASIFICACIÓN	VALOR DEL DISEÑO DEL CONTROL
	PERIODICIDAD (PD)	OPORTUNIDAD (O)	AUTOMATIZACIÓN (A)		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	PREVENTIVO	INFORMATIZADO	OPTIMO	5
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	PREVENTIVO	SEMI INFORMAT		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	CORRECTIVO	INFORMATIZADO	BUENO	4
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	CORRECTIVO	SEMI INFORMAT		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	DETECTIVO	INFORMATIZADO	MAS QUE REGULAR	3
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERMANENTE	DETECTIVO	SEMI INFORMAT		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	PREVENTIVO	INFORMATIZADO	REGULAR	2
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	PREVENTIVO	SEMI INFORMAT		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	CORRECTIVO	INFORMATIZADO	DEFICIENTE	1
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	CORRECTIVO	SEMI INFORMAT		
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	DETECTIVO	INFORMATIZADO	INEXISTENTE	1
CUMPLIMIENTO ADECUADO	PERIODICO	DETECTIVO	SEMI INFORMAT		
INSUFICIENTE	NO DETERMINADO	NO DETERMINADO	NO DETERMINADO	INEXISTENTE	1

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N°70.

Finalmente, el CAIGG entrega una escala del nivel de exposición al riesgo, la cual se encuentra determinada por la severidad del riesgo dividida por la eficiencia del control asociado al riesgo (Figuras N°11 y N°15). A continuación, la Figura N°16 expone esta escala:

Figura N°16: Escala del nivel de exposición al riesgo

INDICADOR DE EXPOSICIÓN AL RIESGO	VALOR	NIVEL DE EXPOSICIÓN AL RIESGO
NIVEL SEVERIDAD DEL RIESGO NIVEL EFICIENCIA DEL CONTROL	8,0 – 25,0	NO ACEPTABLE (Na)
	4,0 – 7,99	MAYOR (Ma)
	3,0 – 3,99	MEDIA (Md)
	0,2 - 2,99	MENOR (Me)

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N°70.

2.4.4 Evaluación de riesgos

Etapa en la que se comparan los niveles de riesgos encontrados en contraposición con los criterios de riesgo preestablecidos, cuyos resultados son ordenados y priorizados mediante un ranking. La priorización del riesgo debe basarse en el nivel de exposición a él, es decir la exposición al riesgo residual que queda luego de la aplicación de los controles preestablecidos.

Para ello, es que el CAIGG utiliza una Matriz de Riesgo Estratégica, la que a su vez tiene como finalidad priorizar aquellos riesgos, la cual incorpora todos los procesos y subprocesos reconocidos por la organización, otorgándoles una ponderación a cada uno de ellos, bajo la línea de que cada uno de ellos tiene un efecto diferente en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Esta matriz estratégica, al momento de analizar los procesos críticos debe contener los siguientes elementos:

- Procesos críticos de la organización, ya priorizados.
- Identificación de subprocesos de los procesos críticos de la institución o servicio, con su correspondiente ponderación.
- Identificación de los objetivos operativos por etapa o subproceso.
- Identificación de todos los riesgos operativos relevantes.

- Identificación de la fuente del riesgo y su tipología.
- Valor y clasificación de la severidad de los riesgos operativos.
- Identificación, valor y clasificación de la efectividad de controles asociados al riesgo.

Cabe señalar, que la información requerida para la Matriz de Riesgos Estratégica de cualquier Servicio o Institución debe ser la que se obtiene al momento del levantamiento de información, la cual a su vez debe ser actualizada de forma periódica, ya que la intención de la Matriz es controlar oportunamente el riesgo.

A continuación, se presenta la Figura N° 17, que a modo de ejemplo muestra una matriz de riesgo:

Figura N° 17: Ejemplo Matriz de Riesgos

Proceso Transversal	LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DE PROCESOS					RIESGOS CRÍTICOS											
	Proceso Crítico	Subproceso	Pd. (1)	Etapas	Objetivos	Descripción Riesgos Específicos	Fuente de Riesgos	Tipo de Riesgo	Señal de Alerta LA/FT/DF Asociada (2)	Cargo(s) Funcionario Relacionado (3)	Probabilidad		Impacto		Severidad del Riesgo		
											Clasif	Valor	Clasif	Valor	Clasif	Valor	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Postulación	10%	---	----	---	---	---				---	---	---	---	---	---
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Evaluación	35%	----	----	---	---	---				---	---	---	---	---	---
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Entrega de créditos	20%	---	---	--	---	---				---	---	---	---	---	---
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Cobranza	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Falta de acciones oportunas de cobranza	Interna	Procesos	SI	Jefe Depto. Cobranza	Moderado	3	Moderado	3	Alto	9	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Cobranza	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Insolvencia de los deudores	Externa	Económico	SI	Jefe Depto. Cobranza	Improbable	2	Mayores	4	Alto	8	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Cobranza	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Falta garantías de	Interna	Procesos	SI	Jefe Depto. Cobranza	Muy improbable	1	Mayores	4	Alto	4	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Ingreso fondos	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Ingreso inoportuno o incompleto de pagos	Interna	Personas	SI	Jefe Depto. Cobranza	Probable	4	Moderado	3	Alto	12	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Ingreso fondos	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Errores en la digitación de los montos	Interna	Personas	NO	--	Moderado	3	Mayores	4	Extremo	12	
Crédito – Recuperación de préstamos	Créditos de fomento a mujeres microempresarias	Recuperación del crédito	35%	Ingreso fondos	Obtener el pago completo y oportuno de los créditos otorgados a las usuarias	Problemas en transformación de la información del sistema del Servicio al SIGFE	Interna	Tecnológico	NO	-	Improbable	2	Mayores	4	Alto	8	
Recursos Humanos	---	---	---	---	---	---	---	---				---	---	---	---	---	---
Capacitación	---	---	---	---	---	---	---	---				---	---	---	---	---	---
---	---	---	---	---	---	---	---	---				---	---	---	---	---	---

(1) Ponderación estratégica del subproceso en relación a los objetivos del proceso crítico y otras variables relevantes.

(2) Se debe determinar, si es posible asociar una señal de alerta de delito LA/FT/DF al riesgo identificado, si este es el caso, se debe indicar SI. En el caso que no sea posible asociar una señal de alerta de delito LA/FT/DF al riesgo, debe indicarse que No.

(3) Se debe identificar el o los cargos funcionarios que se relacionan de manera teórica y más directamente con el riesgo y/o Señal de Alerta LA/FT/DF asociada.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N°70.

Continúa en la página siguiente

CONTROLES CLAVES EXISTENTES						VALOR Y CLASIFICACIÓN DE LA EXPOSICIÓN AL RIESGO Y EXPOSICIÓN AL RIESGO PONDERADA										
						Riesgo		Etapa		Subproceso				Proceso		
Descripción Controles (Norma, quién lo realiza, qué actividades desarrolla, cómo las ejecuta y cuándo y cómo se evidencia su cumplimiento)	Cumple Elementos de Control Adecuado	Nivel de Efectividad			Valor	Nivel ER (3)	Valor ER (3)	Nivel ER (3)	Valor ER (3)	Nivel ER (3)	Valor ER (3)	Valor ERP (4)	Ranking	Nivel ER (3)	Valor ER (3)	Ranking
		PD	O	A												
---	---	---	---	---	---	Mayor	6	Mayor	6	Mayor	6	0,6	3*	Media	3,8	1*
---	---	---	---	---	---	Media	3	Media	3	Media	3	1,05	2*	Media	3,8	1*
---	---	---	---	---	---	menor	2,5	menor	2,5	menor	2,5	0,5	4*	Media	3,8	1*
Qué: Aviso automático: Cómo: El Sistema avisa los vencimiento al Jefe de Cobranzas Quién y Cuándo: El Jefe finanzas revisa mensualmente las cobranzas.	Sí	Pd	Cr	Sl	3	Media	3	Mayor	5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
Sin control.	-	-	-	-	1	No aceptable	8	Mayor	5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
El Comité de crédito no puede entregar crédito sin garantía.	No	-	-	-	1	Mayor	4	Mayor	5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
Qué: Validación de pagos: Cómo y quién: El Tesorero ingresa los pagos al sistema que autovalida los datos. Para abonos o pagos fuera de plazo se requiere autorización del superior. Cuándo: Mensualmente los reportes los revisa el jefe de Finanzas	Sí	Pe	Pr	Sl	5	Menor	2,4	Menor	2,5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
Qué: Validación de pagos Cómo: Se ingresan los pagos al sistema que autovalida los datos. Para abonos o pagos fuera de plazo se requiere autorización del superior. Quién: El tesoroero. Cuándo: Mensualmente los reportes los revisa el jefe de Finanzas.	Sí	Pe	Pr	Sl	5	Menor	2,4	Menor	2,5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
Qué: Visación transformación de datos. Cómo: Se revisa la transformación de todos los datos Quién: El Jefe de Finanzas Cuándo: Se revisa la transformación antes de remitirse los datos al exterior.	Sí	Pd	Cr	M	3	Menor	2,7	Menor	2,5	medio	3,8	1,33	1*	Media	3,8	1*
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2*
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3*
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(3) ER= Nivel de Exposición al Riesgo.

(4) ERP= Nivel de Exposición al Riesgo Ponderada.

Fuente: CAIGG, Documento Técnico N°70.

2.4.5 Tratamiento de riesgos

Esta etapa se encuentra definida por el ranking de riesgos y al nivel de riesgo preestablecido por la misma organización, ya que esta información permite a la organización definir adecuadamente el tratamiento, estrategias y planes de implementación que mantengan el riesgo dentro de los rangos aceptables para la organización.

2.4.6 Monitoreo y revisión

En esta etapa se precisan y utilizan mecanismos de monitoreo y revisión del desempeño de este proceso de administración de riesgos, dando cuenta a su vez del avance y evolución del nivel propio del riesgo en cuestión.

2.4.7 Comunicación y consulta

Por última en esta etapa se define y utilizan mecanismos con los cuales se posibilita comunicar y consultar con interesados tanto internos como externos a la organización. Estos mecanismos deben permitir a la autoridad tomar decisiones a tiempo respecto a aquellos riesgos que cuenten con mayores posibilidades de desviación y ocurrencia.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1 Planteamiento del problema

A continuación, se presenta el problema de investigación, el que guiará la investigación y al que se buscará dar respuesta.

¿Se ha utilizado adecuadamente la matriz de riesgo como una herramienta de control de gestión en la I. M. de Valparaíso?

3.2 Objetivos

En seguida se presentan los objetivos, tanto generales como específicos, los que guiarán la investigación y asegurarán la coherencia de la información que será entregada mediante este estudio.

3.2.1 Objetivo General

Evaluar el uso de la matriz de riesgo como una herramienta de control de gestión en la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

3.2.2 Objetivos Específicos

- Definir el concepto de riesgo.
- Conceptualizar qué es una Matriz de Riesgo, su utilización en el sector público y principales características.
- Describir el uso de la matriz de riesgo, como una herramienta del sistema de control interno en la Dirección de Control de la I. Municipalidad de Valparaíso.
- Diagnosticar el uso de la matriz de riesgo, en el contexto del sistema de control interno de la Dirección de la I. Municipalidad de Valparaíso.
- Realizar propuesta de mejoras al uso de la matriz de riesgo.

3.3 Resultados esperados

Con el siguiente estudio se espera lograr conceptualizar y dar a conocer el modelo de matriz de riesgo entregada por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, evaluar la matriz de riesgo utilizada en la Ilustre Municipalidad de Valparaíso en base al modelo y realizar propuesta de mejora de la misma, con la mira en el mejoramiento del control interno de la municipalidad.

3.4 Metodología el trabajo

La metodología utilizada en la siguiente investigación se base en la experiencia vivida por el alumno en su práctica profesional realizada en la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, específicamente en la Dirección de Control de la misma, en la cual debió actualizar la matriz de riesgo utilizada por la municipalidad.

La investigación a realizar tendrá un carácter de investigación descriptiva y cualitativa, ya que por una parte se desea describir el modelo de matriz de riesgo recomendada por el CAIGG, y por otra se describe cualitativamente la matriz de riesgo utilizada por el Municipio de Valparaíso.

Por otro lado, para esta investigación se recurrió a la documentación entregada por: la municipalidad de Valparaíso, a través de transparencia; el CAIGG, en especial su Documento Técnico N°70, el cual pretende la optimización del levantamiento de procesos, identificación y descripción de las metas, riesgos y controles, todo lo anterior dentro del marco del Proceso de Gestión de Riesgos. Además, se recurrió a las normas de carácter superior como la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y normas de carácter interno como el Reglamento N° 976 de Organización Interna IMV, entre otra documentación relacionada con la matriz de riesgo. Además, dadas las funciones que debió realizar el alumno durante su práctica profesional en cuanto a la actualización de la matriz y los levantamientos de información que debió ejecutar, se dio la posibilidad de que el alumno preguntase antes de realizar el levantamiento de información si es que el entrevistado tenía o no conocimiento alguno sobre la matriz de riesgo, a lo que frente a una respuesta negativa, éste realizaba una pequeña introducción de la misma para contextualizar y compartir términos que serían utilizados durante el desarrollo de este levantamiento.

Luego de presentar el modelo y describir la situación actual de la municipalidad, en lo que respecta al uso de una matriz de riesgo, se procede a realizar un diagnóstico de ella, evaluando la matriz de riesgo utilizada en base a un análisis comparativo entre los componentes de esta con aquellos componentes recomendados por el CAIGG. Para ello se buscarán comparar tres aspectos:

- Estructura: para realizar el análisis de la estructura se llevará a cabo una comparación entre el modelo, ejemplo, de matriz de riesgo recomendada por el CAIGG (Figura N°17) y el modelo usado por la municipalidad (Figura N°20). Para lo cual se determinará la congruencia o incongruencia con la metodología utilizada por el CAIGG para la determinación de procesos críticos y modelamiento de los riesgos, cuya metodología corresponden a:
 - La identificación de subprocesos de los procesos críticos de la institución o servicio, con su correspondiente ponderación.
 - La identificación de la fuente del riesgo y su tipología.
 - La asignación de valor y clasificación de la severidad de los riesgos operativos.
 - La identificación, valor y clasificación de la efectividad de controles asociados al riesgo.

Para lo anterior es que se utilizará la siguiente Figura N°18, mediante la cual se graficará el análisis:

Figura N°18: Congruencia o incongruencia con la metodología utilizada por el CAIGG

Metodología CAIGG, para la administración del riesgo.	¿Es posible identificar este elemento en la Matriz de Riesgo, utilizada por la I. M. de Valparaíso?
Identificación de subprocesos de los procesos críticos de la institución o servicio, con su correspondiente ponderación	X
Identificación de la fuente del riesgo y su tipología	X

Asignación de valor y clasificación de la severidad de los riesgos operativos	X
Identificación, valor y clasificación de la efectividad de controles asociados al riesgo	X

Fuente: Tabla elaboración propia.

- Levantamiento de información: para el análisis de este aspecto se evaluarán las preguntas utilizadas por el municipio en el levantamiento de información, evaluando la utilidad de ellas en razón de la identificación de nuevos procesos críticos o bien en relación a la determinación de la situación actualizada de cierto proceso riesgoso.
- Nivel de conocimiento –por parte de la organización- de la matriz de riesgo: para realizar esta evaluación se llevará a cabo una encuesta, la cual constará de una interrogante: *¿Conoce la Matriz de Riesgo Municipal?*, cuyas dos posibles respuestas son: *Sí* o *No*, lo cual determinará el nivel de conocimiento que tienen los Directores y Jefes o Encargados de Departamento respecto de la matriz de riesgo municipal. A continuación, se presenta la Figura N°19, la cual mediante una tabla dará a conocer el nombre y cargo del encuestado, la pregunta y su respectiva respuesta:

Figura N°19: Nivel de conocimiento de Directores y Encargados de Departamento, en razón de la matriz de riesgo utilizada por la I. M. de Valparaíso

Nombre y Cargo	Interrogante	Respuesta	
		SI	NO
X	<i>¿Conoce la Matriz de Riesgo Municipal?</i>	X	
X	<i>¿Conoce la Matriz de Riesgo Municipal?</i>		X

Fuente: Tabla elaboración propia.

3.5 Análisis y descripción de resultados

Si bien, la matriz de riesgo propuesta por el CAIGG debiese ser aplicada a toda la Institución, en el caso de la Municipalidad de Valparaíso no es así, ya que se dejan a un lado a los Juzgados de Policía Local, al Concejo, al CESCO, a la Dirección Asesora de

Alcaldía y a las Delegaciones de Placilla y de Laguna Verde. Además, antes de comenzar con esta evaluación es necesario aclarar que esta matriz de riesgo no es aplicada a las oficinas ni en las secciones departamentales, es decir, solo es aplicada al resto de Direcciones y Departamentos (excluyendo los nombrados con anterioridad).

Se debe tener presente que la Unidad encargada de alimentar, controlar y evaluar la matriz de riesgo, en el caso de la Municipalidad de Valparaíso recae en la Dirección de Control, esto debido a que es esta la encargada de llevar el control interno de todo el municipio, lo que le entrega las competencias necesarias, tanto normativas como procedimentales, para la realización de esta tarea.

En primer lugar, para llevar a cabo esta evaluación se dará a conocer la matriz de riesgo utilizada por la municipalidad, la cual se encuentra segregada por Dirección y sus Departamentos respectivos en un formato Excel. Por ello es que a continuación, a modo de ejemplo, se presenta la Figura N°20, la cual representa la matriz de riesgo perteneciente a la Dirección de Control de la Municipalidad de Valparaíso, la cual servirá a este estudio como modelo, ejemplo, de análisis.

Figura N°20: Matriz de riesgo de la Dirección de Control

DIRECCIÓN	Pond.	Objetivos	Pond.	Riesgo Inherente						Manual de procedimiento	CONTINUIDAD EN LA SIGUIENTE IMAGEN								
				Legalidad	V	Probidad	V	Transparencia	V		Nivel de Riesgo	V	División de Tareas	V	Supervisión	V	Sistemas Computacionales	V	Nivel de Riesgo
Dirección de Control	100%	Realizar la auditoría operativa interna de la Municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.	20%	Medio	10	Medio	10	Medio	10	10	Bajo	5	Bajo	5	Bajo	5	Alto	1	4
		Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal.	30%	Medio	10	Alto	20	Medio	10	13	Alto	1	Bajo	5	Bajo	5	Alto	1	3
		Colaborar directamente con el Concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.	10%	Medio	10	Alto	20	Medio	10	13	Alto	1	Alto	1	Bajo	5	Alto	1	2
		Representar al Alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al Concejo Municipal.	30%	Alto	20	Alto	20	Medio	10	17	Alto	1	Medio	3	Bajo	5	Alto	1	3
		Asesorar al Concejo Municipal en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquel puede requerir en virtud de esta ley. Ejecutar las demás auditorías que le señale el Alcalde.	5%	Medio	10	Alto	20	Bajo	1	10	Alto	1	Medio	3	Bajo	5	Alto	1	3
		Fiscalizar a las corporaciones, fundaciones y asociaciones en que forme parte la Municipalidad. Dicha fiscalización sólo podrá efectuarse respecto del uso y destino de los recursos municipales.	5%	Medio	10	Alto	20	Bajo	1	10	Alto	1	Alto	1	Bajo	5	Alto	1	2

CONTINUACIÓN IMAGEN ANTERIOR	Riesgo Combinado	Riesgo Combinado Ponderado	Riesgo Combinado Departamento	Riesgo Combinado Departamento Ponderado	Riesgo Combinado Dirección	Riesgo Combinado Dirección Ponderado
	2,5	0,5	4,6	4,6	4,6	0,4
	4,3	1,3				
	6,5	0,7				
	5,7	1,7				
	3,3	0,2				
	5,0	0,3				

Fuente: Matriz de riesgo institucional, IMV. Carpetas compartidas.

Cabe señalar que sólo se presenta un ejemplo, dado que este formato es común para todas las matrices de riesgo, pertenecientes a las diferentes Direcciones y Departamentos que conforman la municipalidad.

En base a la Figura N°20 se puede apreciar que el modelo utilizado por la I. M. de Valparaíso, se compone de los siguientes elementos:

- Dirección: en ella se plasma el nombre de la Dirección, y en el caso que la matriz corresponda a un Departamento automáticamente cambia a Departamento.
- Ponderación: dependiendo si corresponde a un departamento, acá se debe dar a conocer la relevancia que tiene aquel en la consecución de los objetivos generales de la Dirección. Además, se presenta una segunda ponderación, la cual se basa en los objetivos de la Dirección o Departamento, la cual se construye en cuanto al nivel de relevancia que tiene aquel en la consecución de los objetivos de la Dirección o Departamento.
- Objetivos: corresponden a aquellos objetivos o mejor dicho funciones que les corresponde a cada Dirección o Departamento según el reglamento interno de la Municipalidad.
- Legalidad: representa el cumplimiento de leyes, normas e instrucciones, por parte de las Direcciones o Departamentos en la ejecución del objetivo o función.
- Probidad: representa el cumplimiento al principio de probidad, en cuanto a la realización de operaciones de manera eficaz y eficiente.
- Transparencia: representa el cumplimiento de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

- Manual de Procedimientos: representa la presencia de manuales, normas e instrucciones escritas existentes para cada objetivo o función.
- División de Tareas: representa la existencia de organigramas, una estructura organizativa y la dotación de personal necesaria para la consecución del objetivo o función en cuestión.
- Supervisión: refleja la presencia de una supervisión competente y facultada administrativamente.
- Sistemas Computacionales: representa la existencia de sistemas software que faciliten el registro adecuado y oportuno de información.
- Riesgo Combinado, Ponderado, Combinado Departamento, Combinado Departamento Ponderado, Combinado Dirección y Dirección Combinado Dirección Ponderado: corresponden a los niveles de riesgo que son calculados en base a los resultados arrojados por los elementos nombrados con anterioridad.

Mientras que los elementos que componen la estructura de una matriz de riesgo, de acuerdo al CAIGG, corresponden a los siguientes:

- La identificación de subprocesos de los procesos críticos de la institución o servicio, con su correspondiente ponderación.
- La identificación de la fuente del riesgo y su tipología.
- La asignación de valor y clasificación de la severidad de los riesgos operativos.
- La identificación, valor y clasificación de la efectividad de controles asociados al riesgo.

A partir de lo anterior se puede observar que los pasos metodológicos –estructura- recomendados en el modelo de matriz de riesgo del CAIGG, en gran parte no corresponden a aquellos utilizados en la matriz de riesgo de la I. M. de Valparaíso. Dado que en la matriz utilizada en la Municipalidad no se encuentran identificados los procesos críticos, ni los subprocesos de procesos críticos del servicio, ni tampoco se encuentra una clara identificación de las fuentes del riesgo ni de su tipología, por otro lado no presenta una asignación de valores y clasificaciones de severidad del riesgo, y por último no se encuentra la identificación, valorización ni clasificación de la efectividad de los controles asociados al riesgo.

Un elemento que si es considerado es el aspecto de ponderaciones, las cuales si bien debiesen estar ligadas a procesos, en el caso de la municipalidad se encuentran en razón de las funciones u objetivos de la Dirección o Departamento. Otro aspecto similar son los colores con los cuales se representa el nivel de riesgo; rojo: alto nivel de riesgo, amarillo: medio nivel de riesgo, y verde: bajo riesgo. Siendo en base a estos últimos, la prioridad que se le otorga al riesgo, en cuanto al tratamiento que se les aplicará.

A continuación, se muestra el resultado de esta comparación:

Figura N° 21: Congruencia o incongruencia con la metodología utilizada por el CAIGG

Metodología CAIGG, para la administración del riesgo.	¿Es posible identificar este elemento en la Matriz de Riesgo, utilizada por la I. M. de Valparaíso?
Identificación de subprocesos de los procesos críticos de la institución o servicio, con su correspondiente ponderación	NO
Identificación de la fuente del riesgo y su tipología	NO
Asignación de valor y clasificación de la severidad de los riesgos operativos	NO
Identificación, valor y clasificación de la efectividad de controles asociados al riesgo	NO

Fuente: Tabla de elaboración propia.

Como se puede apreciar en la anterior tabla, los elementos recomendados por el CAIGG no se encuentran presentes en la matriz de riesgos utilizada por la I. M. de Valparaíso. Esto dado que la matriz de riesgo de la municipalidad no evalúa el riesgo de procesos –propriadamente tal- que realizan las distintas Direcciones o Departamentos para la consecución de sus metas, más bien evalúa el riesgo en cuanto a las funciones de dichas unidades y la existencia de los elementos anteriormente explicados. Lo que no cumpliría con el modelo entregado por el CAIGG, el cual busca medir el nivel de riesgo que tiene la organización en cuanto a los procesos y actividades que esta realiza.

Por otro lado, la matriz de riesgo utilizada por la municipalidad es alimentada en base a una serie de preguntas que se encuentran estandarizadas, es decir existe un número

finito de preguntas, predeterminadas, que se aplican a las diferentes Direcciones o Departamentos, por lo cual a continuación, se presenta la Figura N°22 que da a conocer las preguntas con las cuales trabaja la municipalidad para levantar la información necesaria para la alimentación de su matriz de riesgo:

Figura N°22: Preguntas del levantamiento de información

Elemento a medir	Preguntas
Legalidad	¿Las funciones de directivo son realizadas por personal de planta, con responsabilidad administrativa ante cualquier contingencia?
	¿Se ejerce un control jerárquico sobre la unidad y su personal?
Probidad	¿Los funcionarios dada su calidad contractual permiten dar un estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa?
	¿Los funcionarios están afectos a un régimen jerarquizado?
Transparencia	¿Se mantiene a disposición del público las contrataciones sometidas al Sistema De Compras Públicas?
Manual de procedimientos	¿Existen manuales, normas o instrucciones escritas?
	¿El Manual está al alcance de todos los funcionarios de la repartición, lo conocen, lo entienden y lo aplican?
División de tareas	¿Existe un Organigrama que defina claramente la división de funciones?
	¿Es adecuada la estructura organizativa para cumplir la función?
	¿Existe la Dotación de Personal necesaria para cumplir esta función?
Supervisión	¿Las funciones de directivo son realizadas por personal de planta, con responsabilidad administrativa ante cualquier contingencia?
	¿Los Funcionarios realizan solamente las funciones del cargo al que han sido designados?
Sistemas computacionales	¿Se cuenta con soporte lógico adecuado (software) para realizar las operaciones?
	¿Este cumple con los requerimientos totales del usuario y cubre todos los controles necesarios?
	¿Existe un manual de usuario claro y objetivo para el Sistema?

Fuente: Tabla elaboración propia.

Como se podrá apreciar en la tabla anterior, la manera que tiene el municipio de obtener el nivel de riesgo de sus elementos, es a través de un levantamiento de información que se realiza, ya sea al Director en caso de una Dirección o bien al Encargado o Jefe en el caso de los Departamentos. A los cuales se les debe realizar esta serie de preguntas, las cuales no varían entre las diferentes Direcciones o Departamentos, ni sus funciones.

Cabe resaltar que los primeros tres elementos a medir de la tabla anterior – Legalidad, Probidad y Transparencia- sólo son aplicados en el levantamiento de

información de casi todos los Departamento de la Dirección de Administración y Finanzas, a excepción del Departamento de Logística. Esto anterior, establecido mediante Decreto Municipal, basado en el vínculo de estos Departamento con los recursos monetarios del municipio.

A su vez, cada una de estas preguntas debe ser realizada en cuanto a las funciones de la Unidad, es decir a cada función de cada Unidad se le deben aplicar las 15 preguntas señaladas. Esto último hace de este levantamiento de información un proceso monótono y extenso en cuanto a tiempo que demora aplicar estas preguntas, lo cual muchas veces influye en la disponibilidad que tiene el Director o Jefe para responder a estas preguntas, ya que mientras más funciones tiene la Unidad en cuestión, mayor será el número de veces que se realizan las mismas preguntas. Por lo tanto, estas preguntas en ningún caso buscan identificar aquellas áreas en donde el nivel de riesgo es alto, más bien buscan identificar la existencia o no de ciertos aspectos que sustentan el actuar de cada Dirección o Departamento.

Por otro lado, según las recomendaciones del CAIGG el levantamiento de información necesaria para la construcción de una matriz de riesgo debe de realizarse de manera periódica, sin embargo en la Municipalidad de Valparaíso esto no es así, dado que la última actualización realizada a la misma se había llevado a cabo el año 2013 –cuyo proceso no fue finalizado- y anterior a ese año sólo existe el precedente de construcción e incorporación de ésta como una herramienta de control interno en el año 2011. Por lo cual tampoco cumpliría con la recomendación de realizar una actualización periódica de la misma, lo cual produce una disminución de la relevancia que debiese tener esta herramienta, dado que la información que en ella se pudiese encontrar no es oportuna, adecuada ni pertinente, por lo tanto, la matriz de riesgo pierde total utilidad como herramienta de apoyo al control interno.

Otro aspecto relevante de la matriz recomendada por el CAIGG, corresponde al conocimiento que debe tener la organización sobre esta herramienta de trabajo. Es por ello, que el alumno, en cada cita que realizó durante su práctica profesional para la actualización de la matriz de riesgo, planteó la siguiente interrogante, antes de comenzar el levantamiento de información: ¿Conoce la matriz de riesgo del municipio? A continuación, en la siguiente página, se presenta la Figura N°23, que contiene una muestra de respuestas de 23 funcionarios (Directores y Encargados de Departamentos) –de 44 que fueron entrevistados

por el alumno en su proceso de práctica profesional- de los cuales se obtuvo el levantamiento de información.

Figura N°23: Nivel de conocimiento de Directores y Encargados de Departamento, en razón de la matriz de riesgo utilizada por la I. M. de Valparaíso

Nombre y Cargo	Respuesta	
	SI	NO
Víctor Ojeda, Encargado Departamento Alumbrado Público		X
Roberto Torres, Encargado Departamento Logística		X
Luis Rojas, Encargado Departamento de Licencias de Conducir	X	
Ronal San Cristobal, Encargado Departamento de Emergencia		X
Juan Morales, Encargado Departamento Desarrollo Económico Local		X
Pedro Chadwick, Encargado Departamento Administración de Bines Municipales	X	
Eduardo Aedo, Encargado Departamento de Cobranza		X
Rubén Pizarro, Encargado Departamento Ingeniería de Tránsito		X
Andrés Carmona, Encargado Departamento Inspectoría Urbana		X
Luis Ramírez, Encargado Departamento Prevención, Difusión y Formación		X
Ana María Araya, Encargada Departamento Gestión de Personal	X	
Carlos Oyarzun, Encargado Departamento de Proyectos y Cooperación Internacional		X
Manuel Aguilera, Encargado Departamento de Adquisiciones		X
Marisol Rubiño, Encargada Departamento Desarrollo y Promoción Social		X
Javier Valenzuela, Director Gabinete Alcaldía	X	
Paulina Kaplan, Directora Dirección de Gestión Patrimonial		X
Nicolás Guzmán, Director Asesoría Jurídica	X	
Viviana Rodríguez, Encargada Departamento Permisos de Circulación		X
Ximena Duarte, Encargada Departamento de Parques y Jardines		X
Aldo Almazan, Encargado Departamento Técnico de Desarrollo Urbano y Edificación		X
Jeanett Petit, Directora Dirección de Turismo		X
Juan Carlos Tempine, Encargado Departamento Tecnología	X	
Hermes Gutiérrez, Encargado Departamento Atención Ciudadana		X

Fuente: Tabla elaboración propia.

Como se puede apreciar el 74% de representantes de las distintas Unidades de la muestra no conoce la matriz de riesgo municipal. Sólo aquellos que fueron partícipes en el proceso que se vivió en el año 2011, en que se incorporó la matriz como una nueva herramienta, acusaron conocerla, pero en la mayoría de estos casos el entrevistado comentaba no conocer los resultados de este proceso. Otros que acusaron conocimiento de ella fueron aquellos Directores y Encargados que participaron de reuniones de Concejo,

en las cuales el Director de la Dirección de Control, dio a conocer el proceso que estaba siendo llevado a cabo por su Unidad.

De lo anterior se puede concluir que la matriz de riesgo no es conocida por la totalidad de la Organización, lo cual contraviene lo recomendado por el CAIGG, el cual postula la importancia y relevancia que tiene un amplio conocimiento respecto de la matriz y sus resultados, ya que no sólo es funcional para la Dirección de Control, en cuanto a la planificación de sus auditorías –tarea principal y reglamentada de esta Dirección- sino que también es funcional para cada Encargado y Director, dado que con la información resultante éstos podrían tomar decisiones en cuanto a su actuar, previendo controles como auditorías.

3.6 Propuestas de mejoras

A continuación, se presentan propuestas de mejoras para aquellos aspectos que fueron evaluados con anterioridad y que son considerados esenciales para iniciar un eficaz uso del modelo de matriz del CAIGG.

Primeramente, cabe recomendar que la Dirección de Control realice una o varias capacitaciones en relación a la utilidad, construcción y uso de una Matriz de Riesgo, la cual debiese entregar las herramientas necesarias para la ejecución del proceso de levantamiento de información y específicamente del reconocimiento y diferenciación entre procesos, subprocesos y etapas que conforman la actividad propia de la Dirección, Departamento, Sección u Oficina. Siendo este proceso favorable en cuanto al porcentaje de Directores y Encargados que no conocen la matriz de riesgo, cuyo nivel de conocimiento sólo alcanza el 26% (basado en muestra de Figura N°23).

En cuanto a la estructura que presenta la matriz utilizada por la I. M. de Valparaíso las recomendaciones que a continuación se presentan se fundan en la inexistencia de estos elementos metodológicos, es por ello que se recomienda realizar en primera instancia un levantamiento de todos los procesos realizados en cada una de las Unidades, con sus respectivos subprocesos y etapas. A su vez se le debe asignar a cada uno de ellos una ponderación porcentual en relación al peso relativo que tiene cada proceso, subproceso y etapa en la consecución de los objetivos de la Unidad. Tarea que debiese encomendarse a cada Director y Encargado, tanto de Departamento como de Sección u Oficina, ya que estos son los que mejor conocen las actividades y procesos que realiza cada Unidad. A su

vez, es esencial establecer a escala municipal a los responsables de promover acciones de prevención y reducción de los efectos que podría conllevar un riesgo, del mismo modo se hace necesario establecer los roles de los involucrados, los cuales debiesen al mismo tiempo ser presentados y reconocidos como los responsables de este proceso. Una vez identificados todos los procesos, subprocesos y etapas, se debe proceder a la tipificación de los riesgos a los que podrían verse afectados cada uno de ellos. Los cuales pueden llegar a ser riesgos de tipo económico, social, tecnológico, estratégico, medioambiental, de procesos, legales, personas, de imagen y sistemas. Dada esta tipificación de los riesgos tendría sentido asignar a los responsables de su saneamiento, en función de las capacidades que tendría cada uno de ellos, como, por ejemplo si es que una unidad se enfrentase a un riesgo de tipo medioambiental, la mejor opción sería que el Encargado o algún funcionario del Departamento de Medioambiente cooperase en su solución, ya que éste cuenta con los conocimientos y habilidades necesarias para ello.

Bajo la misma línea, es esencial iniciar luego de lo anterior una etapa en la cual sea posible analizar los riesgos identificados, categorizándolos en relación a su probabilidad de ocurrencia, impacto del riesgo y al nivel de severidad del mismo –tal como se presenta en la Figura N°9, página 35, Figura N°10, página 35 y Figura N°11, página 36, respectivamente-, es en base a este análisis que se deben diseñar aquellos controles que los responsables consideren más efectivos para la disminución de los niveles de riesgo existentes. En cuyo diseño deben considerarse aspectos como: la oportunidad de la acción del control, es decir se debe establecer el momento en el cual se efectuará el control, además se debe considerar la periodicidad del control, es decir establecer si este control será permanente, periódico u ocasional, y finalmente se debe considerar la posibilidad de automatización en cuanto a la aplicación del control, dado que dependiendo del tipo de control este puede aplicar en su totalidad a través de un sistema informático, parcialmente desarrollado mediante sistemas informáticos y de no ser posible ninguna de las dos podrá aplicarse de manera manual.

Si bien a lo largo de la vida de un servicio, los procesos no tienden a tener grandes variaciones, es fundamental realizar una actualización periódica de los procesos, subprocesos y etapas, dado que las circunstancias en que se ven envueltas pueden ser modificadas. Por lo cual se recomienda realizar una actualización semestral de ellos, de manera que las decisiones que se pudiesen tomar en relación a los resultados de matriz, sean determinadas en base a información oportuna. Recomendación que también se funda

ante la posibilidad de creación o disolución de Direcciones, Departamentos, Oficinas y Secciones, situación que se presentó en el año 2015 y que no se veía reflejada en la Matriz de Riesgo, dado que ocurrió luego de la incorporación de esta herramienta de control en el año 2011 y actualización de la misma en el año 2013. Por lo tanto, se recomienda que cada Director o Encargado realice una actualización semestral de estos procesos, subprocesos y etapas, en la cual se verifique si estos siguen siendo parte de la Unidad y de no ser así dar aviso a la Dirección de Control, para que así esta Unidad pueda trasladar, agregar o eliminar el proceso, subproceso o etapa en cuestión de la matriz de riesgo.

Otro aspecto importante a considerar, que facilitará el punto anterior, es la capacidad de comunicación que tienen las diferentes Unidades para notificar su situación a los diferentes responsables -previamente establecidos-, ya que un retraso en este proceso podría producir que la información entregada por la matriz no sea la adecuada y lleve a tomar decisiones en base a información no veraz.

Un aspecto que debe ser modificado de manera inmediata son las preguntas con las cuales se levanta información, ya que como se declaró con anterioridad éstas no responden necesariamente a la identificación de un riesgo, sino más bien a la existencia o no de ciertos elementos básicos de funcionamiento de cualquier Unidad, como lo son los manuales de procedimientos, organigramas, dotación adecuada de personal y uso de sistemas software. Por ello se recomienda reformular las preguntas o bien de no ser posible lo anterior, agregar nuevas preguntas que sí propicien la identificación de los riesgos. Lo cual será posible luego de la identificación de proceso, subproceso y etapas, tal como se recomienda en el escrito superior, y es en base a ellos que se formularán las nuevas preguntas, considerando de igual forma el contexto y tipo de riesgo a tratar.

Finalmente cabe recomendar que esta actividad debiese ser supervisada por la Dirección de Control del municipio. Ya que dada las funciones generales de esta Dirección es la única entidad interna facultada para fiscalizar que las actuaciones de las diferentes Unidades se apeguen a las normas, planes, objetivos y políticas determinadas por el Municipio.

CONCLUSIONES

La incorporación de la gestión del riesgo al control interno como una actividad consistente, estructurada y continua aplicable a toda la organización, cuyo fin ha de ser la identificación de irregularidades o problemas, debe considerarse como una técnica relativamente moderna, dado que no fue hasta inicios del 2000 en que el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) comenzó a desarrollar la llamada Matriz de Riesgo, la cual fue lentamente incorporada al sector público como una herramienta de planificación de auditorías. Esta herramienta transformó la manera en que se planifican las auditorías, ya que desde su implementación las auditorías han de guiarse por el nivel de riesgo de cada Unidad –en el caso de las municipalidades- y no en relación a otros factores, muchas veces subjetivos y superficiales.

En el caso de las Municipalidades, el control externo de ellas lo realiza la Contraloría General de la República, la cual realiza el control, posterior a la dictación del acto, lo que implica que este ente contralor quede imposibilitado de invalidar dicho acto, es por ello la relevancia que tiene el control interno de las Municipalidades es que debe velar por una adecuada y eficaz fiscalización de las diferentes Direcciones, Departamentos, Secciones y Oficinas, en cuanto a las actividades ejecutadas por ellas, velando por el cumplimiento de objetivos, planes y concordancia entre el acto y las normas establecidas al respecto.

La Municipalidad de Valparaíso ha implementado diversos Planes de Mejoramiento de la Gestión y de Modernización, los cuales han propiciado la incorporación del uso de la matriz de riesgo, como una herramienta de gestión y control que posibilita la identificación de los riesgos críticos a los que se pueden ver expuestos ciertos procesos propios de la organización, con el fin de prever las consecuencias de estos riesgos, tomando para ello los resguardos necesarios para su saneamiento en el tiempo o su solución inmediata, siempre y cuando sea posible.

Sin bien la I. M. de Valparaíso hace uso de una herramienta de control interno que hace llamar Matriz de Riesgo, ésta en cuanto a su forma y fin no corresponde a la matriz de riesgo recomendada por el CAIGG para los diferentes organismos e instituciones públicas de Chile. Dado que, en primer lugar, la matriz usada en la municipalidad no es aplicada a la totalidad de sus Unidades, lo cual contraviene lo recomendado por el CAIGG.

Por otro lado la matriz usada por la municipalidad más que identificar los riesgos propios de todo proceso, subproceso o etapa, identifica riesgos relacionados a las diferentes funciones que realizan sus Unidades, basándose para ello en un levantamiento de información que más que identificar riesgos propiamente tales, busca identificar la existencia o no de ciertas herramientas o elementos con los que debiese contar la Unidad para la consecución de sus objetivos o funciones como lo son manuales de procedimientos, organigramas, adecuada dotación de personal y uso de sistemas lógicos, softwares.

Si bien, esta adecuación de matriz usada por la Municipalidad de Valparaíso no es la recomendada por el CAIGG, ésta en cuanto a su estructura es de similar parecido, ya que cuenta con ponderaciones que nacen en base a la priorización –nivel de importancia- de una función frente a otras en cuanto al logro de sus objetivos.

Para finalizar cabe resaltar que, de acuerdo a lo señalado en el presente estudio, la I. M. de Valparaíso cuenta con una estructura y disciplina propicia para el control interno a través del uso de una matriz de riesgo, sin embargo, se puede establecer que está no se basa en los riesgos propiamente tales –vinculados a todo proceso, subproceso y etapa- lo que no proporciona una información adecuada a partir de la cual lograr una oportuna y adecuada toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada Pacheco, J., Fuensalida, C., & Morales, E. (1981). *Proceso de planificación municipal: actualidad y futuro de lo local*. NU. CEPAL. ILPES. Recuperado el 20 de Septiembre de 2016
- Biblioteca del Congreso Nacional [CL]. (26 de Septiembre de 2016). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN*. Obtenido de <http://bcn.cl/1uuy1>
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. (2016). *Documento Técnico N°70 - Implantación, mantención y actualización del proceso de gestión de riesgos en el sector público*. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Recuperado el 6 de Enero de 2017
- Galarce, Y. (2009). *Gestión de Riesgos*. Recuperado el 22 de Octubre de 2016
- García H., J., & Salazar E., P. (2005). *Métodos de Adminisitración y Evaluación de Riesgos*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016
- INTOSAI. (2004). *INTOSAI, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Recuperado el 22 de Octubre de 2016, de <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>
- Jiménez de la Jara, M. (1983). *Antecedentes sobre el origen y evolución del municipio en Chile*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2016
- Lindsay, C. R. (2002). *Auditoría de Egresos Municipales, Contraloría Regional de Los Lagos*. Recuperado el 11 de Septiembre de 2016
- Manuel, R. U. (2012). *La modernización del Estado de Chile: proyectos, paradigmas y tendencias futuras*. Recuperado el 20 de Octubre de 2016
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (s.f.). *INTOSAI*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2016, de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>
- R., G. (2009). *Procedimiento de identificación de los riesgos de control interno para el sector público*. Recuperado el 22 de Octubre de 2016
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, G. d. (2009). *SUBDERE*. Recuperado el 28 de Octubre de 2016, de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/guia_progresivo_1_2_3_4.pdf