



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Centro de Posgrados

GESTIÓN DE RIESGOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

**DIPLOMA EN GESTIÓN
FINANCIERA DE INSTITUCIONES
PÚBLICAS
EDICIÓN 2018**

Tutor: Prof. Cra. María del Carmen Rúa

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro

1. RESUMEN EJECUTIVO

La primera percepción que el lector puede tener al enfrentarse al presente trabajo, seguramente se incline hacia el desarrollo de gestión de riesgos de lavado de activos, riesgos de fraude o hasta riesgos por catástrofes.

Sin embargo, intentamos llevar adelante una investigación que permita conocer a los que formamos parte de las instituciones públicas, el camino que se ha recorrido y se está recorriendo en el proceso de gestión de riesgos. Ya no como un elemento aislado para atacar un punto en concreto, como lo sería el fraude en un banco, sino para comprender que la gestión de riesgos se encuentra en todos los procesos de una organización, desde la política, la planificación, las estrategias y los procesos de gestión del cambio.

Buscamos transmitir la importancia que tiene la gestión de riesgos, teniendo en cuenta la relevancia que ha cobrado la transparencia e imagen de los organismos gubernamentales en la sociedad. Adicionalmente, establecemos cuál es la situación actual a nivel local y regional, analizando el alcance que se le ha dado en los últimos años, los avances que ha habido en esta temática y las limitaciones con las cuales se han enfrentado.

Finalmente, arribamos a determinadas conclusiones y ofrecemos una serie de sugerencias, en base a los principales hallazgos obtenidos.

“La gestión de riesgos nos va llevando cada vez más a entender que no consiste en el manejo de herramientas complejas, metodología específica o normas legales, que no deja de ser la parte teórica, sino que la gestión de riesgos es toda la organización, es cultura, es transparencia interna y externa. Y, sobre todo, es la capacidad de la alta dirección de transmitir esa cultura a toda la organización con una adecuada toma de decisiones, basada en un eficiente análisis coste beneficio, vinculado a los objetivos estratégicos de la propia organización.”

Isabel Casares San José- Martí

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	1
2. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 Objetivos y alcance del trabajo	5
2.2 Justificación.....	6
2.3 Metodología.....	7
2.4 Limitaciones al alcance	8
3. MARCO TEÓRICO.....	9
4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	18
4.2 INICIOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE RIESGOS	20
4.3 MARCO DE TRABAJO.....	23
4.4 FACTORES CRÍTICOS PARA UNA ADECUADA GESTIÓN DEL RIESGO	25
4.5 LIMITACIONES.....	28
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32
6. BIBLIOGRAFÍA	35
7. ANEXOS	36

2. INTRODUCCIÓN

Desde tiempos inmemorables el hombre ha convivido con el riesgo de forma natural. Desde fenómenos climáticos, conflictos causados por el propio ser humano, variaciones de los precios de insumos y productos finales, avances tecnológicos, entre otros. A medida que las sociedades se complejizan, la convivencia con el riesgo se acentúa.

Producto de la globalización, los cambios tecnológicos y el impacto de la economía global y regional, los procesos se han vuelto complejos y dinámicos. Los organismos públicos de hoy en día transitan un proceso de modernización que implica la adopción de una serie de herramientas que buscan mejorar continuamente la gestión y la calidad de los servicios que se entregan a los usuarios. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de gestión de riesgo que permitan transparencia en los procesos, y una mayor participación ciudadana. En definitiva, lo que se busca es crear estructuras que, ante todo tipo de situaciones, garanticen la correcta gestión de sus efectos.

La gestión de riesgos no es un fin en sí mismo, sino que se trata de una importante herramienta de apoyo para alcanzar los objetivos trazados en forma eficiente. Llevada a cabo en forma sistemática, coherente y continua, posibilita la identificación, evaluación y valoración de los riesgos, contribuyendo a la toma de decisiones de forma proactiva. Permite minimizar la incertidumbre al anticiparse a los eventos que pueden provocar desvíos en el cumplimiento de los objetivos organizacionales, y así determinar el tratamiento adecuado en forma oportuna. La clave en una gestión eficiente está en el control preventivo de los riesgos, es por esto que la gestión y el control son dos conceptos estrechamente vinculados.

Cada vez son más los organismos públicos que se encuentran incursionando en el tema. Muchos han comenzado a realizar avances, relevando los riesgos y oportunidades de sus procesos principales, y planificando acciones para lograr mitigarlos o reducirlos.

Aunque la gestión de riesgos debe integrarse en todos y cada uno de los procesos organizativos, en el día a día no es tarea fácil y aún continúa pendiente darle un enfoque global integral que incluya la estrategia organizacional. Existen numerosas limitantes que, por tratarse de organizaciones gubernamentales, vemos acentuadas: la

falta de recursos materiales disponibles para la gestión de los riesgos, falta de capacitación del personal, compromiso de altos mandos y motivación organizacional, entre otros.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a plantear una serie de interrogantes alineadas al análisis propuesto: ¿Por qué es tan importante la gestión de riesgos?, ¿Qué relevancia tiene en los organismos públicos?, ¿Cuáles son los factores críticos para una adecuada gestión de riesgos?, ¿Cuál es el estado de situación en la órbita pública? y ¿Cuáles son las dificultades a la hora de implantarla en los organismos públicos?

1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DEL TRABAJO

El presente trabajo tiene como objetivo principal, concientizar a las organizaciones públicas de la importancia de identificar, analizar y evaluar los riesgos como parte fundamental de la gestión, incorporando la administración de los mismos como parte natural del proceso de planificación de las organizaciones públicas y convertirlo en un punto de apoyo en el cumplimiento de los objetivos.

Como objetivo específico, se pretende establecer qué elementos resultan imprescindibles para llevar a cabo una efectiva gestión de los riesgos en un organismo público.

El alcance del estudio comprende el análisis de la situación actual y futura de ciertos organismos públicos los cuales se encuentran en distintos niveles de madurez y que por alguna razón, manifestada a continuación, consideramos provechoso detallar.

- ADMINISTRACIÓN CENTRAL
 - ❑ Auditoría Interna de la Nación: Trabaja en base a riesgos incorporados en procesos, aunque no está formalmente documentado. Asesora en riesgos a diferentes organismos de administración central.
- ENTES AUTÓNOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS:
 - ❑ UTE: Organismo con un sistema de gestión de riesgos que se encuentra implantado y gestionado.

- ❑ BPS: Se encuentra en el proceso de implementación de gestión de riesgos y conformación de un área específica desde el año 2018.
- ❑ ANCAP: Se encuentra en proceso de implantación de gestión de riesgos y conformación de un área específica desde el año 2019.
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL:
 - ❑ Intendencia de Montevideo: Gestiona riesgos a nivel de proyectos y de certificaciones en Calidad.
- EXPERIENCIA INTERNACIONAL:
 - ❑ CHILE: Referente en la región como país pionero en la gestión de riesgos a nivel público.

Adicionalmente, consideramos enriquecedor incorporar la visión de un profesional en el área de implantación de sistemas de riesgos, externo al ámbito público, para resaltar cuáles son las dificultades que considera de forma objetiva, que se encuentran al momento de asesorar a las organizaciones públicas.

2.2 JUSTIFICACIÓN

Hasta el presente, se ha enfatizado en la importancia de la construcción de organizaciones más fuertes, con el propósito de incrementar su eficiencia y eficacia. Es decir, que logren integrar de forma más adecuada la gestión de los riesgos con su estrategia y desempeño. Al conocer la probabilidad de ocurrencia de ciertos riesgos en la organización, aumenta la posibilidad de poner en marcha medidas que permitan actuar con dinamismo, identificando nuevas oportunidades y desafíos, aumentando la probabilidad e impacto de los eventos positivos y minimizando la de los negativos. Es sabido por los altos directivos que estrategia y riesgo son dos conceptos que van estrechamente ligados, en el sentido de que si no se encuentran correctamente identificados y valorados, las probabilidades de llevar una gestión exitosa se verá seriamente comprometida.

Siempre existe la posibilidad de que las cosas no salgan de acuerdo a lo planificado. Para cualquier organización existe ese riesgo y debe ser gestionado. Es por esta razón que nos enfocamos en el análisis de la implementación de la gestión de riesgos en organizaciones públicas.

Se pretende generar conocimiento a partir de las experiencias vividas, es decir, realizar una mirada retrospectiva por lo que ha sido el proceso, visualizando los

aciertos y los errores cometidos y cómo pueden evitarse a futuro, producto de la crítica y la autocrítica.

2.3 METODOLOGÍA

En primera instancia para abordar el presente trabajo, se entendió necesario realizar una revisión de la literatura referente al tema abordado. En este sentido, se relevó información sobre las principales normas en las que se basaron los organismos para la elaboración de sus marcos de trabajo.

En una segunda instancia se seleccionaron organismos que se encuentran en diferentes etapas de madurez en la implantación del proceso de gestión de riesgos. Para llevar a cabo la entrevista se desarrolló un cuestionario semi estructurado conformado por preguntas abiertas, con el objetivo de obtener información relevante para la composición del presente trabajo. Dicho cuestionario fue elaborado por el equipo de trabajo y validado por la tutora. En algunos casos fue adaptado a la realidad del organismo en particular o del entrevistado, y en otros casos se generaron preguntas adicionales que surgieron de forma espontánea en base al transcurso de la entrevista.

Formalizamos entrevistas presenciales y a distancia, con aquellos referentes en la temática abordada, los cuales nos relataron su experiencia. Ahondamos en cómo ha sido el proceso de avance y cuánto camino resta por recorrer. Para ello, nos orientamos en el desarrollo de un enfoque cualitativo en pro de contextualizar el entorno de los organismos gubernamentales y realizar un análisis enriquecedor.

Durante las sesiones presenciales, se solicitó a los entrevistados el permiso para la grabación de las entrevistas, sin embargo no fue concedido en todos los casos. Se procedió a completar de forma manual las preguntas establecidas como guía. Con el fin de procesar la información obtenida en formato audio, se transcribieron las respuestas adaptándolas al cuestionario elaborado. En todos los casos, el vínculo con el entrevistado culminó con el envío de la transcripción y su posterior aprobación.

A partir de la información relevada se comenzó a estructurar el análisis del caso de estudio buscando puntos de encuentro en elementos relevantes como son: el inicio del proceso, marco teórico utilizado, elementos relevantes para la implantación y limitaciones que presentan las organizaciones públicas para llevar a cabo el proceso de forma adecuada.

Por último, procedimos a elaborar una serie de propuestas y recomendaciones referidas al proceso de gestión de riesgo, enfocándonos en la idea de que las empresas públicas tengan la capacidad de anticiparse al riesgo, logrando convertir las situaciones de cambio en oportunidades potenciales, y dejando de lado la clásica visión de que la crisis antecede al cambio.

2.4 LIMITACIONES AL ALCANCE

Como fue mencionado anteriormente, no solo nos enfocaremos en la revisión de la literatura referente al tema abordado y en el análisis que de ella se desprenda, sino que, la sustancia del trabajo estará dada por la información que se pueda recabar a partir de las entrevistas realizadas. En este sentido, el aporte estará limitado a la información que nos sea brindada y al contenido de la misma.

Adicionalmente, al momento de recolectar la información teórica referente al tema seleccionado, nos encontramos con una escasez de literatura sobre riesgos aplicados al ámbito público. Esta situación, a pesar de motivarnos a indagar en la temática con el objetivo de generar valor mediante la investigación del tema y recolección de experiencias reales, nos limita seriamente a la hora de recoger conceptos y conocimientos académicos. Nos hemos encontrado con mucha información enfocada a los riesgos financieros, climáticos u operacionales, pero poco respecto a los riesgos inherentes a las empresas públicas. Es de notorio conocimiento que las organizaciones de este tipo cuentan con riesgos propios del ámbito y que no tienen las organizaciones privadas, como ser riesgo de imagen, publicación de información confidencial, recursos humanos (gremios), por mencionar algunos. Por ello consideramos que es necesario continuar aportando información respecto a la materia y sus implicancias.

Por otra parte, otra limitante con la cual nos encontramos está referida a la información clasificada referente a los riesgos de cada organismo, la cual no puede ser divulgada y por lo tanto representa una restricción a la hora de la entrevista.

Para llevar a cabo el análisis de la experiencia concreta de los casos, se ha seleccionado a aquellos referentes en el área de estudio. Se considera un insumo fundamental la visión que nos aporten los entrevistados. Sin embargo, dada la diversidad dentro de las organizaciones públicas, las recomendaciones obtenidas podrían no ser aplicables a todas las organizaciones.

3. MARCO TEÓRICO

Es poco probable que un evento, por más planificado que se encuentre, suceda exactamente como se esperaba. Por lo tanto, cuando hablamos de riesgos, hacemos referencia a toda variación que se genere en relación al resultado esperado. En definitiva, una situación en la que no hay certeza respecto a lo que pueda ocurrir en el futuro, lo cual normalmente se suele asociar con eventos negativos. No obstante, las variaciones pueden representar también un impacto positivo para las organizaciones. Aquellos que afectan negativamente se denominan riesgos y los que afectan positivamente se denominan oportunidades. Ambos se miden en términos de probabilidad e impacto.

Cuando hablamos de Gestión de Riesgos nos referimos a un proceso continuo que cubre a toda una organización, en la búsqueda de planificar, identificar, analizar y evaluar los eventos existentes en el entorno y que afectan positiva o negativamente al negocio. Lo relevante en este proceso, es que los riesgos no solo sean mitigados o evitados, sino gestionados, y para ello es importante que las organizaciones destinen suficientes recursos.

En su libro *Gestión de Riesgo: Un enfoque estratégico*, el autor Lorenzo A. Preve, menciona *“históricamente, el concepto de riesgo ha estado más relacionado a lo financiero, es decir a la diversificación de portafolios y a la regla básica de a mayor rentabilidad, mayor riesgo, que a la gestión integral de los riesgos en las organizaciones”*. Sin embargo, cada vez son más los organismos públicos que se encuentran adoptando sistemas de gestión de riesgo, aunque continúa pendiente seguir profundizando en un enfoque integral que esté alineado con la planificación estratégica.

Cuando mencionamos el concepto de “certeza de lo que pueda ocurrir en el futuro”, refleja la necesidad existente en toda jerarquía de una organización de contar con garantías respecto al cumplimiento de los objetivos. Como consecuencia, es ineludible la referencia al concepto de Control Interno en una organización, como un medio adicional para el logro de esos objetivos, especialmente en el área gubernamental, donde su utilidad ha ido integrándose progresivamente en la cultura.

En 2017, la AIN (Auditoría Interna de la Nación) publicó un documento en donde se establecen las normas generales de control interno, con el objetivo de

organizar los conceptos y definiciones sobre la temática en el ámbito de las empresas gubernamentales. Asimismo, colabora con la transparencia de la gestión pública en el marco del cumplimiento de la normativa vigente y la ética. En este documento, se menciona como referencia el Informe COSO como un marco integrado de control interno. (*Auditoría Interna de la Nación - AIN, 2007*).

Este informe es un documento cuyo contenido está dirigido a la implantación y gestión del Sistema del Control Interno. Ha tenido amplia aceptación y se ha convertido en una especie de manual de mejores prácticas para empresas tanto públicas como privadas, debido a que es muy completo y tiene todas las fases necesarias para tener un control interno efectivo, si es implantado de manera adecuada.

Su objetivo principal consiste en que las empresas desarrollen y mantengan efectiva y eficientemente sistemas de control interno que ayuden en el proceso de adaptación a los cambios, cumplimiento de los objetivos de la empresa, mitigación de los riesgos a un nivel aceptable, y apoyo a la toma de decisiones y al gobierno. (*Consejo de Auditoría Interna del Gobierno de Chile, 2014*).

La primera publicación del informe COSO se produjo en 1992, y su objetivo principal consistía en que las organizaciones evalúen y mejoren los sistemas de control interno, generando una definición en común. Durante esos tiempos, la gestión de riesgos era un aspecto desconocido para muchas organizaciones. Con el avance del tiempo se comenzó a reconocer la importancia de identificar, administrar y dar respuesta a los riesgos existentes.

Como consecuencia de esta realidad, para el año 2004 se intentaba dar un nuevo enfoque a las prácticas del concepto de Control Interno y se realizó una actualización, publicando COSO II o COSO-ERM (Enterprise Risk Management), en el cual se introdujo la importancia de una adecuada gestión de los riesgos, generando una herramienta que permita administrar la incertidumbre y considerar cuál es el nivel de riesgo que está dispuesta a aceptar la organización. (*Deloitte, 2015*)

Los tiempos siguieron evolucionando, y hoy en día las empresas tienen otras necesidades. La administración de los riesgos se ha convertido en un aspecto estratégico, aumentando la necesidad de alinearlos con el desempeño de las organizaciones. Factores como la tecnología y la automatización de los procesos, han generado la gestación de nuevos y más complejos riesgos. Por ello desde 2017 se cuenta con una nueva actualización del original modelo, llamado *COSO ERM 2017 - Gestión de Riesgos Corporativos: Integración con la Estrategia y el Rendimiento*, que

busca destacar la relevancia de considerar el riesgo como elemento integrado en el proceso de elaboración de estrategias y en el desempeño de la administración.

El conferencista y auditor de riesgos y sistemas Olaya (2017), menciona algunos de los beneficios más destacados del nuevo modelo 2017:

- Proporciona una mayor comprensión del valor de la gestión del riesgo cuando la empresa establece y ejecuta sus estrategias. No es suficiente con la gestión de los riesgos únicamente de las operaciones.
- Presenta nuevas formas de ver el riesgo para el establecimiento y logro de objetivos en el contexto de una mayor complejidad empresarial. Una visión renovada de la administración de los riesgos, con mayor énfasis en la entrega de valor más allá de las definiciones originales.
- Amplía la información para responder a las expectativas de una mayor transparencia ante las partes interesadas. Informes más eficientes sobre la gestión de riesgos y el desempeño, considerando los reales intereses de información por parte de las partes interesadas y los involucrados claves.

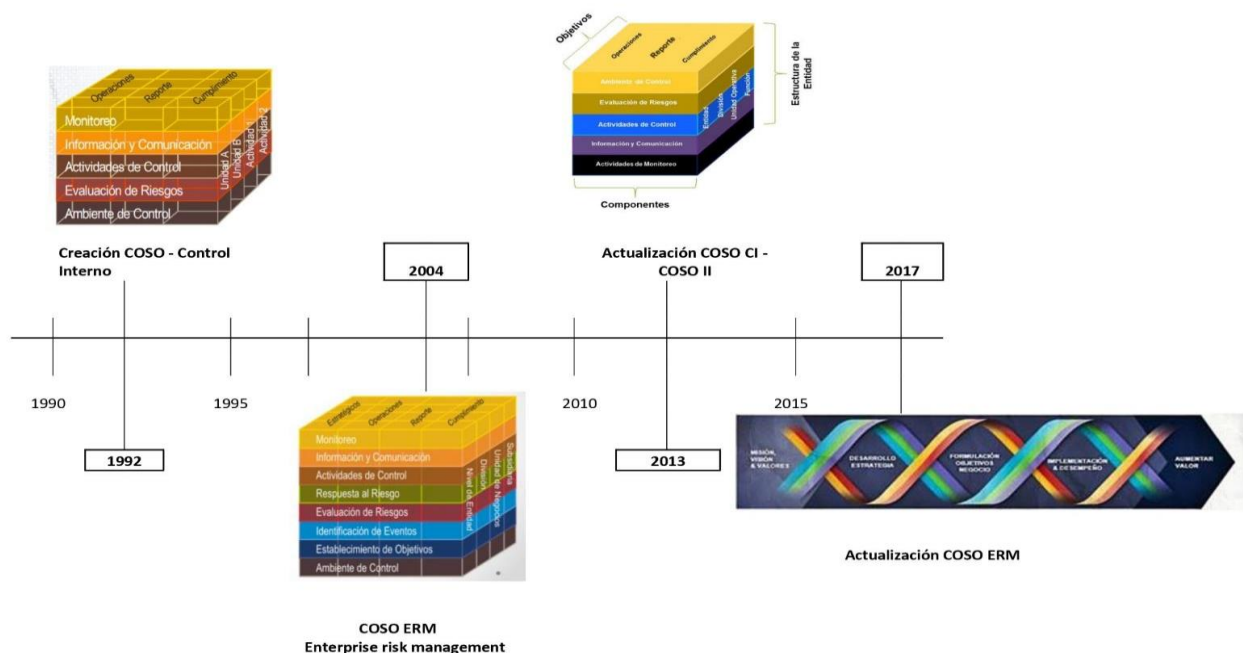


Figura 1. Evolución del Informe COSO

Sobre la base de las ideas expuestas anteriormente, vemos que este modelo otorga una seguridad razonable sobre la adecuada administración de los riesgos del negocio, pero no absoluta. Las organizaciones de hoy en día deben adaptarse a un entorno cada vez más complejo y cambiante, afrontando las amenazas y

aprovechando las oportunidades que generan incertidumbre sobre el logro de sus objetivos. La implementación del Proceso de Gestión de Riesgo en los Servicios Públicos tiene por finalidad convertirse en la herramienta que permita identificar, analizar, evaluar y tratar esas posibles amenazas y oportunidades, que puedan impedir el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Para ello, es necesario mejorar continuamente el Proceso de Gestión de Riesgo a través del fortalecimiento de las habilidades de los funcionarios que participan en las diferentes fases de su funcionamiento. Los procesos de la gestión de riesgos recorren las siguientes etapas:

- a. Planificar la gestión de riesgos, la cual consiste en definir cómo se llevarán a cabo las actividades de identificación, análisis y evaluación de los riesgos.
- b. Identificar los riesgos más importantes que puedan afectar a los logros de los objetivos.
- c. Realizar un análisis de los riesgos, estimando de forma cualitativa la probabilidad de ocurrencia y el impacto asociado a cada uno de ellos, con el fin de priorizarlos y enfocar los esfuerzos. A partir del análisis anteriormente descrito se elabora un plan de respuesta y se tomarán las acciones que se consideren pertinentes considerando el tratamiento requerido del riesgo.
- d. Cabe destacar que, si bien para llevar a cabo el análisis cualitativo se utilizan herramientas, este no deja de ser subjetivo y depende de cada persona.
- e. Debe ser parte del proceso la revisión y monitoreo de los riesgos y los controles de forma regular y continua que permitan asegurar el desempeño esperado. (Rúa, 2019).

Otro de los marcos que aparecen en el contexto teórico son las normas técnicas ISO. Estas proporcionan un nuevo enfoque de gestión con fuerte énfasis en el liderazgo y compromiso de la Dirección, basado en el ciclo de mejora Planificar, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA o PDCA por sus siglas en inglés).

La norma internacional ISO 9001 está enfocada a la consecución de la calidad en una organización mediante la implementación de un Sistema de Gestión de la calidad (SGC). Esta norma se ha convertido en un referente de la calidad a nivel mundial con más de un millón de empresas certificadas.

En la mencionada norma se establecen los requisitos de un Sistema de Gestión de la calidad, que permiten a una empresa demostrar su capacidad de satisfacer los requisitos del cliente y acreditar de esta capacidad ante cualquier parte interesada. El cumplimiento de los requisitos del cliente y de otras partes interesadas relevantes, se

utilizan como retroalimentación para evaluar y validar si se han logrado los objetivos previstos por la Dirección. La implantación de un SGC, ofrece un elemento diferenciador y que aventaja a las empresas, respecto a un entorno competitivo en constante crecimiento. Esta estrategia diferenciadora de la competencia radica en un aumento en la eficiencia de los procesos y actividades de la empresa y en la satisfacción de los clientes y personal de la empresa como consecuencia de una mejora en la comunicación tanto interna como externa, entre otros.

El reconocimiento con el que cuentan las normas ISO ha sido consecuencia de un proceso evolutivo que data desde el año 1897 con la aparición de las normas y fue transitando varias transformaciones, atendiendo las necesidades de las organizaciones y el entorno en constante cambio, hasta llegar a la última actualización en el año 2015.



Figura 2. Evolución de la norma técnica ISO 9001. Adaptado de <https://javiergarciaverdugosanchez.wordpress.com/tag/gestion-de-riesgos/>

Pero uno de los asuntos más novedosos de la norma ISO 9001-2015 respecto a sus versiones anteriores, es el enfoque del pensamiento basado en riesgos, dentro del propio proceso de mejora continua que plantea la implantación de un SGC, eliminando el enfoque de la acción preventiva. El concepto de riesgo se convierte en

un requisito de la norma, con la finalidad de definir las situaciones que pudiesen presentarse y poner en riesgo los objetivos de la organización.

Sin embargo la ISO 9001-2015 no requiere evaluaciones de riesgo según un proceso específico. Para organizaciones que desean o necesitan un enfoque más formal del riesgo, pueden tomar como referencia la ISO 31000- Gestión de Riesgo: Principios y Directrices para complementar el apartado de riesgos de la ISO 9001:2015. Esta tiene como objetivo capacitar en los conceptos fundamentales de la gestión de riesgos y profundizar en los principios aplicables a dicha gestión. Resalta la importancia de definir un marco como condición necesaria para lograr los objetivos. Ayuda a identificar los beneficios derivados de la incorporación de la gestión del riesgo a la gestión integral de la organización.

Las directrices que presenta esta norma son robustas, permiten adaptarse a cualquier organización y a su contexto. Proporciona una guía que ayuda a las empresas en el análisis y evaluación de los riesgos. Para implementarlas, cada organización deberá adecuarlas a su realidad para mejorar la eficiencia y la eficacia, teniendo en cuenta las necesidades de la organización específica, sus objetivos particulares, su contexto, su estructura, sus procesos, etc.

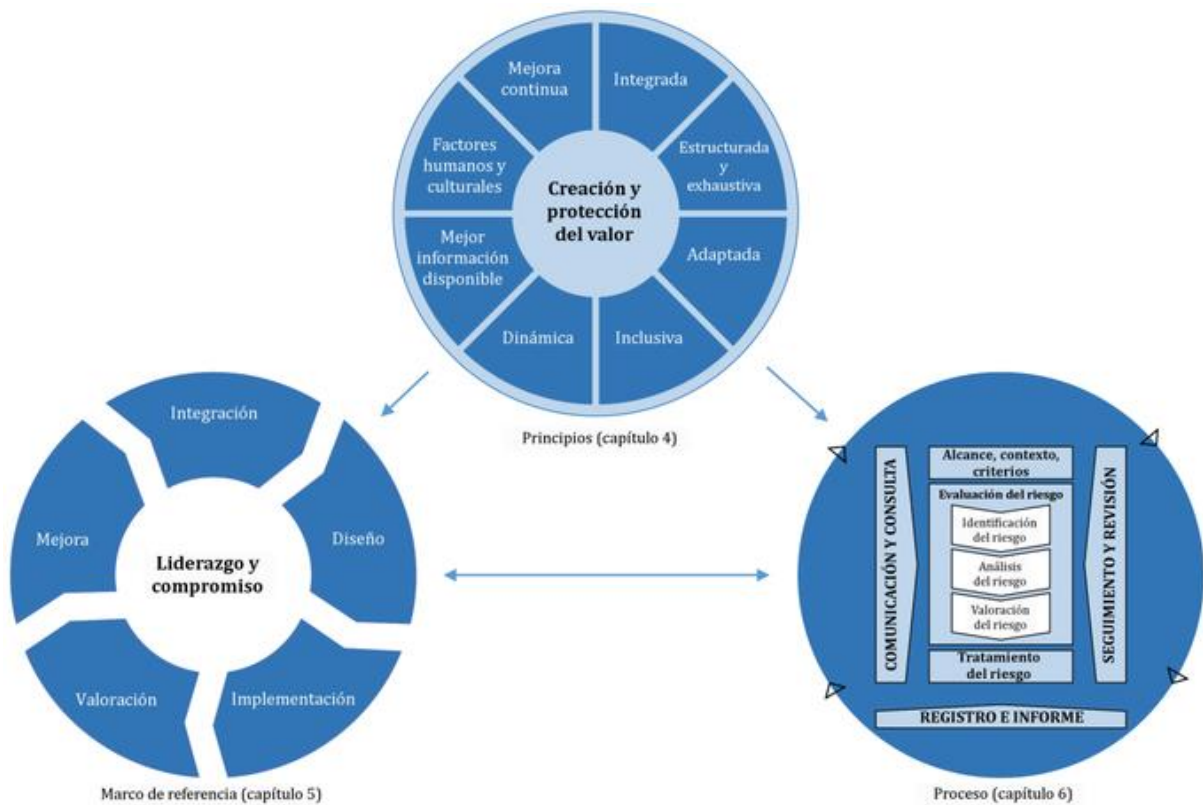


Figura 3. Estructura de la norma técnica ISO 31000. Recuperado de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>

En la edición 2018 se establece el concepto de creación de valor como objetivo primario de la Gestión del Riesgo. Para lograr este objetivo, el estándar incluye principios para mejorar los procesos y la Gestión de Riesgos en una organización. Algunos de estos principios son:

- Integrar la Gestión de Riesgos en todas las actividades de la organización y en la toma de decisiones.
- Personalizar la Gestión de Riesgos de acuerdo con los objetivos y las necesidades de la organización.
- Incluir las expectativas y las necesidades de las partes interesadas.
- Tomar en cuenta factores humanos y culturales en la Gestión de Riesgos.
- Adoptar un enfoque que promueva la mejora continua.

Encontramos entonces en el mercado, variados marcos de referencia para dar comienzo a la implantación de esta gestión.

La gestión del riesgo debe estar presente en toda la organización. Todos deben estar comprometidos y su rol será diferente en función del papel que ocupan, ya que aportarán una perspectiva distinta. Sin embargo, para que todo funcione de manera eficiente será necesario generar líneas de comunicación entre los distintos actores, donde cada uno tenga un claro conocimiento de cuáles son sus obligaciones y responsabilidades. La coordinación resulta fundamental para darle sentido a este modelo, y que pueda funcionar de forma orgánica y fluida. A continuación, se expone el modelo de las tres líneas de defensa, el cual proporciona un enfoque sistemático para una gestión integral del riesgo.

El modelo conocido como “las tres líneas de defensa” representa una forma efectiva para mejorar la identificación y supervisión de los riesgos que las organizaciones deben gestionar. Se basa principalmente en la idea de que sin un enfoque coordinado, puede suceder que riesgos significativos no sean relevados o no sean gestionados efectivamente. El desafío entonces consiste en coordinar con eficiencia los grupos intervinientes de forma tal que no se omitan ni dupliquen controles a lo largo de la organización. Para ello, se establece como requerimiento la definición clara de las responsabilidades, a fin de que cada grupo o área conozca su rol dentro del proceso.



Figura 4. Modelo de las tres líneas de defensa. Recuperado del material de Auditoría Gubernamental, p. 212

Tal como se muestra en la figura 4, el modelo identifica tres áreas, cada una con competencias distintas, denominadas “líneas de defensa”.

En la primera línea de defensa se encuentran las gerencias operativas. Éstas son las propietarias de los riesgos, responsables de gestionarlos y de implementar acciones correctivas para afrontar los problemas de proceso y control. Deben ejecutar procedimientos de control sobre los riesgos periódicamente con el objetivo de mantener el orden interno. Es importante que mantengan un rol activo, y exista una comunicación fluida con quienes integran la segunda línea de defensa.

En una organización ideal, la primera línea de defensa sería suficiente para asegurar una gestión de riesgos efectiva. Sin embargo, la realidad es que puede ser insuficiente.

Por otro lado, la segunda línea cumple el rol de facilitar y monitorear la implantación de una efectiva gestión de los riesgos por parte de la gerencia operativa, el monitoreo de riesgos específicos como ser los relacionados al cumplimiento de leyes y reglamentaciones, y controla los riesgos financieros y la emisión de la información financiera.

Finalmente, la tercera línea de defensa está conformada por los auditores internos, quienes se encargan de brindar un aseguramiento razonable de que la gestión realizada por la primera y segunda línea se encuentra alineada a los objetivos planteados por la organización.

No existe una fórmula mágica para coordinar las Tres Líneas de Defensa. Cada organización es única y varía según su sector, su entorno y sus situaciones internas. Este modelo deberá adecuarse a la realidad de cada caso.

No obstante, pueden señalarse algunos factores claves para alcanzar una mayor efectividad en los resultados y fortalecer el gobierno corporativo. Por ejemplo, generar una fuerte coordinación y una buena comunicación entre ellas, permite lograr fluidez en el control y la gestión de riesgos. Asimismo, las tres líneas de defensa deben ser independientes entre ellas. Describir formalmente las funciones de cada área y sus integrantes, contribuye a evitar situaciones en las que nadie se hace responsable de ciertos temas, o que varios lo hagan simultáneamente, lo que puede resultar en duplicación de esfuerzo o distintas acciones para una misma cuestión. Además, es necesario confiar en el personal que desempeña funciones en cada línea, así como contar con personal capacitado y motivado, principalmente en las líneas de defensa 2 y 3, en las que se requiere personas idóneas.

4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Existe un consenso generalizado de que el pensamiento basado en riesgos es imprescindible para una gestión eficiente. Sin embargo, por diversos motivos, aún cuesta su implantación. A nivel global se han dado iniciativas a fin de proporcionar guías y buenas prácticas para dicha gestión, de forma de contribuir al logro de los objetivos estratégicos.

Al día de hoy, dentro de los organismos que conforman el aparato estatal, se pueden detectar distintas realidades. Por un lado, se encuentran los entes autónomos y servicios descentralizados, los cuales han podido plasmar la gestión de riesgo en sus organizaciones. Dentro de este grupo existen distintos niveles de avance, algunos llevan años en el proceso como es el caso de UTE, cuyo comienzo data de 2012: *“En este momento nos encontramos realizando una implantación paulatina, abarcando poco a poco los procesos de la empresa. El camino fue muy largo (...) No solo tenemos gestión de riesgos por procesos, sino también por proyectos”*, indicaba la Lic. Marcela Gentil, responsable de la unidad de Riesgos. Mientras tanto, otros organismos como BPS y ANCAP han comenzado recientemente. La principal diferencia entre éstos es que en el caso de BPS es su primera experiencia. La encargada de la unidad de gestión de riesgos, Alma Nocetti relata: *“Desde 2018 comenzamos a trabajar en la elaboración de un modelo de gestión de riesgos, junto con el área de Auditoría Interna. Desde ahí en adelante hemos logrado varios avances”*. Sin embargo, ANCAP, no es principiante. La actual Gerente de Gobernanza, Riesgo y Cumplimiento, la Cra. Estela Machin nos contaba: *“Desde hace años existe el área de Auditoría, que tenía en su órbita la gestión de riesgos. Antes dependía de la Gerencia Económico- Financiera, pero en 2018 se comenzó una reestructura que implicó la migración de la gestión de riesgos a una nueva Gerencia llamada Gobernanza, Riesgo y Cumplimiento, mientras que los riesgos financieros quedaron en la órbita de la Gerencia Económico- Financiera. No obstante a ello, nos encontramos con un nivel escaso de avance en la implantación. Estamos en vías de desarrollo”*

Por otra parte, están los organismos de la Administración Central, más rezagados en este tema. Dentro de este grupo, se comenzó a trabajar en la gestión de riesgos por parte de algún ministerio, sin embargo, momentáneamente no ha prosperado ninguna iniciativa. En consulta con el Cr. Rafael Brocos de la Auditoría Interna de la Nación, sobre la razón por la cual los entes autónomos y servicios descentralizados están más avanzados en la temática que la Administración Central,

nos contaba: *"Los entes autónomos operan con su presupuesto, sus recursos y toman sus decisiones por fuera del esquema de la administración central, por eso pudieron avanzar en ese tema" (...)* Cuando la AIN quiso avanzar en el proyecto elaborado por KMPG sobre *gestión integral de riesgos en todos los organismos de Administración Central, exigía requisitos como por ejemplo la creación de un comité de riesgos, para lo cual se precisa de una rendición de cuentas y recursos humanos. Cuando llegó la petición al MEF lamentablemente no prosperó. Adicionalmente, se requiere la existencia de áreas de auditoría en todos los ministerios, sin embargo en la realidad, algunos como MIDES o MEC no poseen esas estructuras(...)*Esta situación, sumado a otros elementos como pueden ser políticos, *hace que no podamos avanzar*".

De forma paralela se encuentran los gobiernos departamentales, donde la realidad es totalmente distinta. En el presente trabajo, se investigó el caso de la Intendencia de Montevideo, donde los riesgos gestionados son por un lado a nivel de proyectos, y por otro a nivel de servicios certificados por la norma de Calidad UNIT ISO 9001:2015. Durante el desarrollo de la investigación, se consultó al Ing. Adrián Herrera, funcionario de la Unidad Central de proyectos de la Intendencia de Montevideo. Si bien es cierto que no existe una metodología de gestión de riesgos institucional, consideramos que puede ser un primer paso de aproximación en la temática.

Finalmente, quisimos cerrar el estado de la situación actual de la gestión de riesgos local, relevando información con una líder en la temática, la auditora jefa de sistemas de gestión y participante de la secretaría Técnica del Comité UNIT, la Ing. Mónica Rosadilla. El objetivo de esta entrevista fue obtener una mirada imparcial de la situación actual de las organizaciones públicas entorno a riesgos. En esa instancia nos manifestó que, en 2013, en el ámbito de la creación de un comité nacional cuyo objetivo era la adaptación de la norma ISO 31000 a la región, se observó que algunas de las organizaciones públicas que participaron, ya manejaban conceptos de gestión de riesgos. La adaptación de estas normas al Mercosur y su aprobación dio un fuerte impulso a los organismos locales y regionales.

Logramos en este sentido, contar con la situación actual de toda la esfera estatal. Para enriquecer el presente análisis, decidimos ver cómo se posiciona Uruguay en la región, y para ello consultamos la experiencia de un país referente en el área de gestión de riesgos, como lo es Chile. Contactamos al Cr. Ricardo Correa del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG): *"La gestión de los riesgos en Chile es tratada como prioridad por ser un requerimiento del Presidente de la República, que está asociada a los objetivos Gubernamentales de Auditoría del período de gobierno"*.

Sobre la base de las ideas expuestas, consideramos oportuno ampliar la investigación, destacando ciertos aspectos importantes en la situación actual de los organismos seleccionados.

4.2 INICIOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE RIESGOS

La globalización ha generado que en la actualidad a las organizaciones se les exija cada vez más transparencia. Esta exigencia proviene no solo de organismos externos, nacionales o internacionales, sino también de la ciudadanía en general. Gracias a la facilidad en el acceso a la información, todos pueden ver en qué gastó el dinero o que rentabilidad tuvo la organización, pero principalmente la relevancia radica en cómo esta organización le asegura al resto de la sociedad que genera valor.

Adicionalmente, la gestión integral de riesgos se ha convertido en una parte articuladora de las buenas prácticas gerenciales y también del fortalecimiento del control interno organizacional.

En la totalidad de los organismos entrevistados, la gestión de los riesgos proviene de una necesidad interna de la organización, sin embargo, a nivel de banca estatal (BROU, BHU, BCU) la gestión está determinada por exigencias de organismos internacionales. En algunos casos como el de BPS y UTE, surgió como una necesidad de fortalecimiento de la planificación estratégica. En la entrevista realizada a la Lic. Adm.-Cra. Marcela Gentil (UTE), nos menciona que los riesgos deben ser gestionados para garantizar la ejecución de los objetivos planteados *“Si vos no gestionas riesgos no podés asegurar que vas a cumplir con tus objetivos. La planificación, si no tiene el complemento de riesgos, es un cuento. Yo gestiono todo lo que me pueda impedir lograr el objetivo. Cuesta cambiar la mentalidad”*.

El impulso de la gestión de riesgo también puede surgir a partir de un suceso puntual de gran impacto para la organización. Tal como fue el caso de ANCAP, cuyo énfasis en la gestión de riesgo se debió al foco bajo el cual se encontraba la organización, producto de situaciones que pusieron en tela de juicio su reputación. Esto hizo que, ante el cambio de Directorio liderado por la Ing. Marta Jara en 2016, se definiera como una prioridad la gestión de riesgo.

Dirigiéndonos a un contexto internacional, Chile ha sido pionero en la gestión de riesgos de la región, y se encuentra muy avanzado en este sentido. El actual sistema de gestión de riesgos de la administración pública de este país se basa en la

metodología que desarrolla el consejo de auditoría y es adaptado a la realidad de cada entidad. En este caso la gestión de riesgos partió de una necesidad interna de la administración y fue el Presidente de ese entonces, Ricardo Lagos, quien dio el impulso definitivo al definirlo como tema prioritario.

Sin embargo, en Uruguay, no todos los organismos que comenzaron con este proceso pudieron mantenerlo en el tiempo. Tal es el caso de MTOP, quienes tuvieron la iniciativa y decidieron firmar un convenio con el Banco Mundial. Contaron con la presencia de expertos en el área de riesgos, los cuales brindaron charlas y cursos de capacitación en forma de cascada a distintos niveles en la estructura, comenzado desde la dirección, mandos medios y posteriormente unidades operativas. El proyecto insumió meses de trabajo, aun así, no pudo perdurar dentro de la organización.

Si bien es cierto que la gestión de riesgos está comenzando a aparecer en la planificación de muchos organismos públicos, algunos comienzan con proyectos menos integrales. Tal es el caso de la Intendencia de Montevideo, contando con una unidad central de proyectos y Departamentos certificados en la norma ISO 9001-2015 de Gestión de Calidad la cual, como mencionamos en la descripción del marco teórico, tiene un enfoque basado en riesgos. Mónica Rosadilla (UNIT) hacía referencia a que *“Hoy en día, tenés todas aquellas empresas que por ejemplo están certificadas en ISO 9001 Gestión de Calidad, 14001 Ambiental, 45001 Seguridad y salud ocupacional, o la norma de gestión que sea, y tienen como exigencia tener una matriz de riesgo y evaluación de riesgo, obviamente pensando en los riesgos con ese enfoque. O sea, si yo estoy certificado en 9001, eso me obliga a pensar en los riesgos sólo en calidad, no se le pide riesgos financieros, o ambientales. La norma te pide que evalúen los riesgos con ese alcance, según la norma de que se trate, y eso, quieras o no, ha impulsado que muchas organizaciones por lo menos conozcan la metodología, empiecen a buscar técnicas y formas, cada una obviamente según el tipo de organización, el tipo de técnicas y métodos que aplican”*.

Las evidencias anteriores nos afirman la hipótesis planteada al inicio. El disparador de gestionar los riesgos existentes comienza por la necesidad que tienen las organizaciones en su interna, de adelantarse a la incertidumbre, principalmente para evitar eventos negativos. Este camino encuentra varias vías de recorrido y todas ellas transitan por las limitaciones existentes a la hora de plantear la necesidad de gestionar riesgos, sumado al desconocimiento que reina a nivel organizacional sobre la aplicación de esta metodología. En el Estado uruguayo tenemos distintas realidades, algunos con más facilidad para el desarrollo de este tipo de prácticas, ya sea por contar con un directorio profesionalizado o con más recursos disponibles.

Otros que sin querer comienzan a vislumbrar el camino, aplicando esta metodología de forma menos ambiciosa como es gestionar los riesgos de los proyectos, o certificando a través de normas técnicas que incitan a administrar con un enfoque basado en riesgos. Y finalmente, unos cuantos que no encuentran la vía para acceder al apoyo necesario, insistiendo en emprender la gestión, pero quedando limitado por falta de recursos o de apoyo.

Una vez que se determina comenzar a implantar la gestión de riesgos, es necesario planificar cómo se llevará adelante. En el caso de UTE, se tomó como punto de partida un plan piloto con dos procesos como referencia, uno operativo y otro de gestión. En el caso de BPS, se comenzó trabajando en un plan piloto de un proceso sustancial definido en una meta institucional. En cambio, ANCAP, en vez de optar por llevar adelante un plan piloto, planifica que la implantación se dará en toda la institución, incluidas las empresas controladas. Lo cierto es que la metodología deberá ser determinada en base a varios factores propios de la organización, como ser las limitantes que se mencionan en el punto 4.5, pero resulta relevante destacar que la dimensión propia de las instituciones públicas es el elemento que predomina a la hora de determinar el alcance del proyecto. *“Al ser organizaciones tan grandes, a veces descentralizadas, tienen sedes en distintos departamentos, cuesta mucho pensar en un proyecto y decidir implementarlo en toda la organización de entrada, sino que muchas veces hay que tomar un proceso como piloto”*, mencionaba Mónica Rosadilla (UNIT).

Resulta difícil imaginar el relevamiento de todos los procesos existentes en instituciones tan grandes y complejas, al menos en los inicios. En este sentido, un plan piloto llevado a cabo con éxito crea un buen antecedente dentro de la organización permitiendo visualizar los beneficios, lo que implica una oportunidad de convencer a los escépticos. La imposición solo genera más resistencia. Marcela Gentil (UTE) mencionaba: *“Nuestro rol es de facilitador, tratando de convencer. Yo trato de respetar los tiempos, a veces me ha costado ingresar en alguna unidad. Es un cambio cultural que no puede imponerse, es una herramienta de gestión, hay que permitir que ellos visualicen que esto les va a agregar valor”*. Este desconocimiento en la temática por parte de los niveles operativos genera que la implantación implique la tarea adicional de propagar el conocimiento. Aunque la capacitación esté presente, no siempre abarca la totalidad del personal, por lo que existe una tarea de “evangelizar” en las ventajas del relevamiento de los riesgos y su gestión, a todos aquellos a quienes el desconocimiento les genera incertidumbre. *“Había que ser muy cuidadosos, ya que a*

veces en una empresa muy operativa como lo es UTE, las herramientas de gestión son resistidas porque no se visualiza el valor agregado.”

Por tanto, establecer un proyecto menos ambicioso tiene importantes ventajas. Permite realizar una retrospectiva de éste, ver qué cosas han funcionado bien, cuáles hay que mejorar, ayuda al facilitador a adquirir competencias, generar y emplear herramientas para enfrentar resistencias y a construir confianza.

4.3 MARCO DE TRABAJO

El marco de trabajo deberá en todos los casos ser el primer paso hacia una gestión de riesgos integral. Proporciona una metodología que estructura y sistematiza los conceptos más relevantes para adoptar formalmente la gestión de riesgos. La finalidad es uniformizar los criterios adoptados, estableciendo principios, objetivos y definiciones.

El marco metodológico está conformado por un elemento relevante, como lo es la política de gestión de riesgos. Ésta es una declaración de las intenciones y orientaciones globales de una organización en relación a la temática. Se debe definir, documentar, y debe estar aprobada por la dirección.

Todos los referentes entrevistados coincidieron en la importancia de contar con un marco metodológico aprobado por la alta dirección. Esto va a proporcionarle a los involucrados lineamientos que los guíen y permitan mantener el enfoque y un respaldo a la hora de actuar conforme a lo establecido. Marcela Gentil (UTE) asegura que *“En la medida que puedas tener como base un marco conceptual que sea reconocido, te va dar más contundencia (...) Ser referente en un tema se construye, y para ello necesitas herramientas, principalmente un marco corporativo aprobado por la alta dirección y una política de riesgo corporativa. A mí, como experiencia, tener un marco internacional de respaldo me da tranquilidad, porque después vienen los cuestionamientos y la gente te dice como lo tendrías que haber hecho”*.

A nivel regional, la gestión de riesgos en Chile es considerada un caso de éxito, siendo tratada como política de estado desde el año 2007. Se trabajó en un sistema uniforme a toda la estructura gubernamental, estableciendo en un documento técnico las directrices para la implantación, mantención y actualización del proceso de Gestión de Riesgos, a partir del cual cada organización diseña su marco de trabajo atendiendo

al contexto que la rodea. Este caso ha sido ejemplo para muchos de los organismos locales que se encuentran implantando la gestión de riesgos. Sin ir más lejos, AIN ha trabajado en conjunto en numerosos proyectos, así como BPS ha diseñado su modelo de gestión de riesgos tomando insumos del chileno.

Tanto el modelo chileno, así como otros marcos de trabajo diseñados para la gestión de riesgos utilizan como referencia, principalmente, la norma ISO 31000 y el marco COSO. En el caso de Uruguay, algunos organismos han contratado consultoras para su elaboración, las que además formaron a los funcionarios en gestión de riesgos y guiaron en el proceso de implantación. Mientras que en otros fueron los propios técnicos de la institución quienes han llevado adelante el diseño e implantación.

En este sentido, el marco de BPS fue elaborado internamente y de forma conjunta por la Gerencia de Auditoría Interna y la Gerencia de Planificación y Control Institucional, utilizando la norma técnica ISO 31000, el documento técnico elaborado por el Consejo de Auditoría Interna general de Gobierno de Chile y normativa específica del área de la seguridad social. Por su parte UTE utilizó en sus inicios, un marco de trabajo proporcionado por una consultora contratada, basado en el marco COSO 2013, pero la madurez en el sistema ha generado la necesidad de actualizarlo, adaptándolo a los requerimientos de la organización.

Marcela Gentil (UTE) nos planteaba: *“El marco lo hemos ido actualizando. En los nuevos marcos, lo cualitativo ha empezado a cobrar un lugar más allá de todos los algoritmos. La tecnología te empuja a ir incorporando prácticas nuevas (...) Hoy no es todo cuantitativo, la información cualitativa tiene un rol muy importante, hay cosas que no son cuantificables”*. En relación a lo anterior, Mónica Rosadilla (UNIT) también hace referencia al enfoque utilizado, manifestando: *“A no ser en los bancos, en áreas de sector financiero y demás, el resto de las organizaciones aplican técnicas muy cualitativas o semicuantitativas, estamos hablando de una escala de riesgos valor de la probabilidad bajo, medio, alto, y son pocas las que se van a modelos estadísticos o modelados. Pero bueno, eso viene generando una cultura de cambio, más pensando y enfocándose en riesgo.”*

El análisis cualitativo de los riesgos consiste en determinar cuál es el impacto y la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los riesgos identificados en la organización. Este enfoque está generalmente asociado a parámetros de medición de riesgos establecidos en bajo, medio y alto, por lo que para disminuir la subjetividad en la clasificación de los riesgos resulta imprescindible la definición clara de lo que cada categoría significa.

En contraposición al enfoque cualitativo que promueve Marcela Gentil (UTE), Magdalena Miguel (BPS) busca ir hacia uno más cuantitativo. De este modo, sostiene que: *“Hay cosas que no las podemos implementar ahora cuando la organización no está madura. Más vale esperar que madure un poco más e ir implementando. Estamos trabajando en base a una metodología cualitativa, y vamos a estar mucho tiempo así. Para llegar a métodos estadísticos falta mucho. La idea es continuar, deberíamos mejorar la metodología, ir acompañando también en base a los lineamientos que se nos den para esta gestión, y aprovechar cuando haya que adecuar eso a adecuar otras cosas”*.

En la actualidad la metodología cualitativa es predominante en la gestión de riesgos a excepción de la banca, donde prima lo cuantitativo.

Durante el proceso de entrevistas se mencionaron experiencias registradas en organismos del Estado que, en conjunto con consultoras privadas, diseñaron un marco de trabajo que finalmente no pudieron adoptar por distintos motivos. Algunos de ellos se debieron a la rigidez de la metodología propuesta, pero también a su complejidad, a la definición de un alcance ambicioso o a la falta de recursos que implica su implantación. Y es que, para que el proceso pueda ser sustentable, la metodología no debe resultar tan compleja que sea cuesta arriba para la organización, ya que de lo contrario será muy probable que termine en desuso.

La metodología entonces resulta no ser tan estática, sino que va sufriendo actualizaciones a medida que los requerimientos y exigencias de la institución lo requieran. Debe acompañar la madurez de la organización adaptándose a las necesidades y al contexto. Por lo tanto, es importante tener presente que el marco debe adaptarse a la organización y no la organización al marco.

4.4 FACTORES CRÍTICOS PARA UNA ADECUADA GESTIÓN DEL RIESGO

Tal como establecimos en el punto anterior, para llevar adelante un proceso de gestión de riesgos eficiente es necesario contar con un marco de trabajo bien definido y adaptado a la organización. De igual forma, existen otros aspectos que resultan claves. Los organismos estudiados en el presente trabajo han identificado elementos que consideran imprescindibles y que sin ellos no hubiesen podido alcanzar los avances obtenidos hasta ahora.

El primer aspecto a destacar para lograr el éxito en la gestión de riesgos es el compromiso de la alta dirección y del personal vinculado al proceso. El involucramiento debe recorrer toda la organización partiendo de la jerarquía más alta descendiendo en forma de cascada hasta los niveles más operativos. Alma Nocetti (BPS) enfatizó sobre la necesidad del involucramiento y el desafío de mantenerlo en el tiempo: *“Hay que generar acciones para que el compromiso permanezca. Es importante mostrar que esto es una ayuda y que no lo vean como otra tarea”*.

Asimismo, se puede contar con un marco eficiente y aplicable, con un grupo técnico capacitado y comprometido, pero el proyecto puede no llegar a su ejecución si quienes deciden, no lo aprueban o no facilitan los recursos necesarios. En este proceso de investigación, hemos visto como proyectos con una buena estructura y solidez, quedaban guardados en un cajón por falta de apoyo. *“Si no está el respaldo de los niveles más altos, la gestión no se sostiene en el tiempo y termina cayendo por su propio peso”* afirmaba Rafael Brocos (AIN). Atendiendo a estas consideraciones, las instituciones públicas cargan con el trabajo adicional de convencer a las autoridades de los beneficios de esta gestión.

Sin embargo, solo el compromiso de la alta dirección tampoco es suficiente. Sin el empeño y responsabilidad de los recursos humanos, es imposible lograr un resultado satisfactorio. Es necesario contar con personal tan comprometido como capacitado. Muchas veces sucede, principalmente a nivel operativo, que no se cuenta con personal con perfil técnico o preparado en gestión de riesgos. Y si no se los forma adecuadamente, esto conlleva dificultades al momento de identificar los riesgos y evaluarlos. A tales efectos, Rafael Brocos (AIN) hacía hincapié en que *“para poder llevar adelante la gestión de riesgos necesitas gente capacitada, si no la tenés, hay que salir a buscar afuera o de lo contrario capacitar la gente que tenés.”*

En lo que respecta a la formación, se suele optar por contratar capacitaciones de instituciones externas para un grupo de funcionarios referentes, y generar instancias en la que éstos transfieran los conocimientos adquiridos al resto de la organización. Tal es el caso de la Intendencia de Montevideo y BPS, que han invertido en capacitaciones de UNIT con este fin. Magdalena Miguel (BPS) planteaba: *“Los recursos humanos son necesarios, tendríamos que tener más gente para el tamaño de la organización (...) Una de las ideas que tenemos es incluir Gestión de Riesgos en la carrera horizontal. Así como hoy están los módulos de Seguridad Social, quisiéramos que haya un módulo a elección sobre gestión de riesgos, para que la gente se anote y vaya formando su currículum. De esta forma llegaríamos también a la gente del*

interior”. Otra opción puede ser apoyándose en una consultora externa, que brinde capacitación y herramientas para llevar adelante la implantación del proceso de gestión de riesgos, como es el ejemplo de UTE. De esta manera, los funcionarios involucrados cumplen el rol de capacitar a quienes se van sumando a este proceso. Los talleres impartidos a la interna a través de los funcionarios capacitados contribuyen a generar convicción e involucramiento de quienes participan, además de formar conocimiento. El hecho de explicar los fundamentos de la gestión de riesgos y de exponer con ejemplos cotidianos de la organización, hace que sea más fácil visualizar los beneficios que conlleva.

Otro de los elementos mencionados como relevantes apuntan a la conformación de una unidad de Gestión de Riesgos cuyo objetivo sea la ejecución de la metodología definida asegurando su cumplimiento, colabore en la unificación de criterios, y monitoree los riesgos, acompañando el proceso de implantación desde el lado del asesoramiento a las distintas unidades: *“Para implementar la gestión y bajarla a tierra, necesitas equipos de trabajo consolidados que lideren en la interna, y la mayoría de los organismos de Administración Central no lo tienen”* (Rafael Brocos, AIN). Sin embargo, tanto los entes autónomos y servicios descentralizados entrevistados, como el gobierno departamental de la capital, han logrado en mayor o menor medida la creación de áreas de gestión. En el caso particular del gobierno departamental, recientemente incorporó el área Central de Proyectos que coordinan todos los temas referentes a la vida de los proyectos de gran impacto para la ciudad, donde la gestión de los riesgos es una prioridad.

Asimismo, el área de Auditoría interna juega un rol primordial en la gestión de riesgos. Es quien asegurará que los controles aplicados para mitigar los riesgos sean adecuados, se encuentren bien diseñados y sean efectivos. *“En UTE trabajamos en base al modelo de las tres líneas de defensa... en la primera línea tenés todas las unidades operativas, responsables del riesgo. En un segundo nivel están todas las unidades que apoyan a la línea anterior y en la tercera línea viene auditoría interna. La cuarta línea sería una auditoría externa, que actúa en última instancia”* (Marcela Gentil, UTE). Con la implantación de un sistema de gestión de riesgos las auditorías cambian su enfoque basado en muestreo a un enfoque basado en riesgos.

Una estrategia de Gestión de Riesgos no solo debe impactar en los procesos de la organización sino también es su cultura, ya que fomenta el sentido de pertenencia y la motivación de los involucrados. Es fundamental que tengan conciencia de que sus tareas impactan en otras áreas y por ello se debe trabajar en

forma colaborativa para crear una estructura sólida. En este sentido, se vuelve imprescindible el enfoque en la gestión del cambio, ya que la naturaleza propia de las instituciones públicas genera que, ante la adopción de nuevas metodologías, se generen resistencias por parte del personal. En este proceso en el cual interactúan múltiples áreas dentro de la organización y donde las responsabilidades se encuentran divididas, es importante que exista un plan de comunicación donde se definan los canales para garantizar el correcto funcionamiento en la gestión de riesgos.

En suma, contar con un marco de referencia flexible que permita llevar adelante una gestión de riesgos alineada con los objetivos y valores de la organización, introducir mecanismos que generen compromiso y motiven al personal interiorizando la gestión de riesgos en la cultura organizacional, enfocar el tiempo y esfuerzos en definir estrategias, establecer roles y responsabilidades adaptadas a las capacidades del personal, comunicar a todos los involucrados en los procesos sobre las medidas establecidas para el tratamiento de eventos imprevistos, entre otros elementos, se tornan imprescindibles para una gestión de riesgos exitosa.

4.5 LIMITACIONES

Los principales resultados obtenidos en este proceso de investigación en las instituciones públicas revelan que las limitaciones sustantivas en todo el proceso de gestión de riesgos, desde la determinación de su implantación hasta la gestión propiamente dicha, se encuentran principalmente en conceptos como desconocimiento, recursos económicos, dimensión de la organización y política, entre otros. No obstante, estas limitantes no se encuentran únicamente a nivel de nuestro país, sino también a nivel de organizaciones públicas de la región. Así lo destaca Ricardo Correa en el caso de Chile: *“Las principales dificultades que hemos atravesado a la hora de implementar y gestionar los riesgos son los recursos financieros, el nivel de competencias de las personas, la cultura organizacional y la alta rotación de las autoridades.”*

Por un lado, los recursos económicos son una limitación importante, aunque no en igual magnitud para todas las organizaciones públicas. En el caso de Administración Central resulta de gran relevancia, dado que, al no asignar las partidas presupuestales necesarias para poder llevar adelante el proceso de gestión de riesgos, los ministerios quedan rezagados en esta materia. En gran medida esta

realidad se refleja en asumir el logro de ciertos objetivos institucionales, con la incertidumbre de no saber si se cuenta con apoyo económico para lograrlo. En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicado a fines de octubre de 2017, se plantea que *"deberían identificarse claramente los objetivos y las empresas públicas deberían ser compensadas mediante transferencias presupuestarias transparentes y en la medida de lo posible, acordes a los costos en que incurran debido a esos objetivos"*. Tal como le sucedió a AIN en el año 2011, cuando se celebró un convenio entre MEF y BID cuyo fin fue el desarrollo de una consultoría para la creación de una estructura de gestión de riesgos interinstitucional. Este proyecto significaba un desembolso económico que el MEF no aprobó, principalmente por la complejidad de las acciones a tomar. Cabría preguntarse si las limitaciones al momento de la implantación del proyecto eran netamente económicas o existían otros aspectos que afectaron la decisión. Lo que sí sabemos es que este tipo de situaciones generan retraso en el cumplimiento de los objetivos de forma eficiente y un enlentecimiento en los avances de la gestión.

Distinta es la realidad en los entes autónomos o servicios descentralizados, que corren con cierta ventaja en este sentido, principalmente por la diferencia en el modo de formular el presupuesto, la periodicidad con la que es formulado y que órgano estatal brinda la aprobación. Así lo reafirma *Rafael Brocos (AIN): "Los entes autónomos se manejan con su presupuesto, sus decisiones de directorio y están por fuera de todo lo que es Administración Central. Manejan recursos, toman sus decisiones por fuera del esquema y por eso pudieron avanzar en ese tema."*

Al mismo tiempo, a nivel de Administración central, no existen en todos los ministerios áreas de auditoría interna o personal técnico que sirvan de apoyo para revisar y evaluar este proceso. Embarcarse en la gestión de riesgos implicaría dotar de personal competente a las unidades de apoyo, crearlas en aquellos lugares que no existen, capacitar funcionarios o contratar personal externo con los perfiles necesarios. Rafael Brocos (AIN), hacía referencia a una realidad que vive la administración central: *"realmente hay muy pocas auditorías internas, y las que hay, no cuentan con el personal adecuado, a veces en número y otras porque no tienen el perfil adecuado"*.

Cabe destacar que nos encontramos transitando una era digital, en la que la sola implementación de tecnologías no es suficiente para cumplir con la mejora continua, sino que se adicionan otros elementos sustanciales, como lo es el desarrollo de habilidades y competencias de los recursos humanos. Esto implica transformaciones importantes en la cultura organizacional y en las maneras de trabajar que dan respuesta a la evolución y dinamismo que exigen los avances tecnológicos.

Por esto se hace tanto hincapié en las habilidades del personal. En efecto, el nivel de competencia de las personas se presentó como una limitante, sobre todo a nivel operativo de la primera línea. Es necesario que quienes vayan a participar cuenten con un perfil determinado y una formación mínima que les permita adquirir los conceptos brindados en la capacitación.

En este sentido, la capacitación constituye un elemento poderoso para mitigar las resistencias por parte de las personas involucradas en el proceso. Estas resistencias, dificultan la tarea de relevar cuáles son realmente los riesgos que enfrentan y hasta puede llevar a que sientan que están siendo cuestionados o controlados, o incluso caer en la falta de honestidad en la identificación y valoración de estos riesgos. La clave se encuentra en demostrar el valor agregado de cada herramienta utilizada.

Volviendo la mirada hacia características propias de las instituciones públicas, no podemos dejar de mencionar la dimensión del aparato estatal. Implementar gestión de riesgos en toda una organización es más dificultoso cuando se trata de instituciones de gran tamaño. Por ejemplo, organismos grandes que además están descentralizados, deberán tener presente que los riesgos deben reflejar la realidad y, por tanto, considerar la posibilidad de que ante un mismo proceso se identifican distintos riesgos, según si se ejecuta en la sede central o en una unidad descentralizada. Asimismo, las organizaciones públicas de gran tamaño suelen tener procesos altamente burocráticos, lo que hace que la toma de decisiones, los cambios y las propuestas de mejora no se lleven a cabo con la agilidad que se espera. *“Tal vez una característica de este tipo de empresas tan voluminosas sea la velocidad en las aprobaciones, pero consideramos que es un aspecto normal. Hay que ser perseverantes”*, mencionaba Estela Machín (ANCAP). Asimismo, la rotación de las autoridades obliga a ir adaptando la gestión en base a los nuevos lineamientos que se dan en cada período, lo que dificulta la posibilidad de adoptar estrategias o planificar a mediano y largo plazo. Este fue el caso de ANCAP, que tras una serie de sucesos de público conocimiento, replanteó sus lineamientos y generó una reestructura que puso el foco en los riesgos financieros, planificando la gestión integral de los riesgos estratégicos y operativos a mediano plazo. Por esto resulta importante tener presente que la gestión de riesgos no es independiente de otras actividades, sino que debe estar integrada a los procesos de la organización y encontrarse alineada a la planificación estratégica.

Del mismo modo, la complejidad que implica el tamaño de las instituciones públicas afecta en la actualización de los marcos de trabajo establecidos. La gestión de riesgos es un proceso dinámico y sensible al cambio, en un contexto de incertidumbre, surgen nuevos riesgos y otros desaparecen, los involucrados se van especializando en el tema y la organización va madurando. Todo ello requiere que el marco de trabajo se actualice en consecuencia. Varios de los entrevistados reconocieron la dificultad en encontrar el momento para hacerlo dentro de la rutina laboral.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo del presente trabajo consistió en el desarrollo de una investigación sobre la situación actual de la gestión de riesgos en las instituciones públicas, determinando las condiciones necesarias para una implantación eficiente, a pesar de las limitaciones propias de la estructura estatal. Hemos podido verificar que los organismos públicos cuentan con distintos niveles de madurez en la gestión riesgos.

Relevamos aquellas instituciones que se alejan de una gestión de riesgos integral, pero que se enfocan en la gestión de los riesgos asociada a proyectos o en una gestión exigida por organismos certificadores, como es el caso de la certificación en calidad. En este sentido, se comprende que las instituciones comienzan con el ejercicio del relevamiento, medición y monitoreo de los riesgos. Puesto que la dotación de personal experto en la temática escasea, muchas veces este proceso lleva a la necesidad de formar a los encargados de llevar a cabo la gestión, por lo que se comienza a transitar el camino de la capacitación en riesgos.

En un segundo nivel están aquellas organizaciones que comenzaron a gestionar riesgos de forma reciente. Sin embargo, el camino transitado no fue sencillo, ya que en varios casos no es la primera aproximación al tema, habiéndose registrado intentos que no prosperaron por diversos motivos. Es por ello que la resiliencia juega un papel fundamental. De esta forma, se espera poder aprender de los fracasos, tanto propios como ajenos, y construir una gestión sólida y eficiente.

Finalmente, reflejamos la situación de aquellas que se encontraban bajo la lupa de las anteriores en cuanto a buenas prácticas, estando avanzadas en la gestión, con una estructura preparada para afrontar los nuevos desafíos que se presentan a nivel estatal.

Todas estas instituciones, presentan encuentros y desencuentros en el camino del cumplimiento de las exigencias, no solo jerárquicas sino también de la sociedad, que exige cada vez más transparencia en el ejercicio de la función pública. La transparencia es parte de las nuevas condiciones propias de una sociedad democrática, desde el momento en que las estructuras del Estado no son más objeto del secreto, sino que se encuentran accesibles al ciudadano. Como consecuencia del

contexto, consideramos relevante la priorización de la gestión de riesgos en el ámbito público, tanto a nivel estratégico y operativo como a nivel reputacional.

Como sugerencia a nivel macro, consideramos conveniente que se comiencen a destinar partidas presupuestarias que den el puntapié inicial a la gestión, principalmente en Administración Central. Para ello, la generación de una política de estado que sponsoree esta práctica, tal como se aplica en Chile, podría ser un mecanismo que, a largo plazo, otorgue los resultados esperados. Si bien somos conscientes que es una meta ambiciosa de lograr, principalmente por la falta de líderes que promocionen la gestión de riesgos, estamos convencidas que se debe transmitir la importancia que tiene para el Estado una gestión unificada con información compilada, en pro de una mayor transparencia y mejor imagen de las organizaciones públicas ante la ciudadanía.

A nivel de cada organismo, resulta importante destacar que no hay únicamente un camino válido para lograr una gestión de riesgos eficiente, no existe una verdad absoluta y lo que funcionó en un caso puede que no funcione en el otro. Por ello insistimos en que la gestión de riesgos debe adaptarse a la realidad de cada organización, a cada contexto, sin perjuicio de que ésta se encuentre liderada por lineamientos a nivel de Estado.

Por otro lado, hemos constatado que se han generado instancias de comunicación entre organismos, con el objetivo de intercambiar experiencias y conocimientos en base a la gestión de los riesgos. Inclusive organismos como UTE, ofrecen capacitación para instituciones públicas que así lo requieran. Considerando que la mayoría de los casos se encuentran en los inicios, transitando un camino de ensayo y error, visualizamos la necesidad de compartir esas experiencias y el conocimiento adquirido, buscando una mejor integración interinstitucional. Una propuesta menos ambiciosa y más realista, podría ser la conformación de una red de organizaciones públicas que, en forma coordinada e integrada, generen instancias de aprendizaje permitiendo explotar aquellas experiencias que resultaron exitosas y evitar errores cometidos, y que al mismo tiempo, promuevan la unificación de los criterios en el tratamiento de los riesgos.

Un aspecto que es necesario promover dentro de las instituciones en general y que nos resulta importante destacar es el trabajo en equipo, en tanto la gestión de riesgos no debe estar exento de ello. Se debe impulsar la conformación de equipos y la colaboración intraorganizacional a fin de llevar a cabo la implementación de prácticas en la gestión de riesgos, asistiendo a los propietarios del riesgo en la definición, valoración y monitoreo y en la presentación adecuada de información

relacionada con toda la organización. Estos equipos deben contar con personas que lideren, que tengan una cultura de gestión de riesgos internalizada y sean capaces de transmitirla al resto del equipo.

Adicionalmente, resulta de gran relevancia el apoyo en las áreas de auditoría, donde se encuentra el personal técnico y con mayor conocimiento sobre los riesgos existentes producto de su trabajo diario. De este modo, entendemos que el modelo de las tres líneas de defensa puede ser una valiosa herramienta para lograr un enfoque coordinado y llevar adelante una efectiva gestión de riesgos en todas las organizaciones.

Si bien es cierto que, al comparar la cultura organizacional existente en el ámbito privado con el ámbito público, probablemente obtengamos diferencias muy marcadas y evidentes, principalmente por la rigidez que caracteriza a los organismos gubernamentales, la incorporación de la cultura del cambio no es un imposible. De hecho, las nuevas generaciones y la profesionalización incitan a transitar hacia una administración más flexible que deberá tener como resultado una práctica administrativa orientada al cumplimiento de objetivos.

Tenemos la convicción que tanto la política de estado con exigencias de cumplimiento, como la red de organizaciones públicas a través de la colaboración, permitirán alcanzar una gestión articulada, brindando tanto al Estado como a la sociedad la posibilidad de acceder a información precisa y comparable sobre temas que inciden no solo en un organismo, sino en muchos simultáneamente.

En conjunto, el éxito en la gestión de riesgos no depende únicamente de un solo factor. Será consecuencia de una combinación de todo lo anteriormente expuesto y en la que cada uno aportará su contribución a la causa. El conocimiento construirá las bases para ello, pero será la gente quien en definitiva lo lleve a cabo.



6. BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Interna de la Nación - AIN. (2007). *Normas Generales de Control Interno* (pp. 5–6). pp. 5–6. Montevideo: IM.P.O.
- Casares, I. (s.f.). Instituto Europeo de Posgrado. Recuperado de: <https://www.iep.edu.es/evolucion-gestion-riesgos-mundo/>
- Consejo de Auditoría Interna del Gobierno de Chile. (2014). *Síntesis de la Actualización del Marco Integrado de Control Interno - COSO I, desde la versión de 1992 a la versión 2013 as Generales de Control Interno*. Santiago de Chile.
- Deloitte. (2015). *Marco de referencia para la implementación, gestión y control de un adecuado Sistema de Control Interno*. Montevideo: Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza.
- Díaz Palacios, J. (2005). *Manual de gestión de riesgo en los gobiernos locales*. Lima: Soluciones Prácticas – ITDG
- Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas (2007). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352007000300002&script=sci_arttext
- Los problemas que detectó el BID en empresas públicas (2017). Recuperado de: <https://negocios.elpais.com.uy/problemas-detecto-bid-empresas-publicas.html>
- Memoria anual de BROU (2018). Recuperado de: <https://www.brou.com.uy/institucional/memoria-y-calificacion-de-riesgos>
- Olaya, J. E. (2017). *COSO ERM 2017 establece un antes y un después en la Gestión de Riesgos, tal como ocurrió con COSO ERM 2004*. Ecuador.

- Preve, L. (2009). *Gestión de riesgos: Un enfoque estratégico* (2ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Temas grupo editorial SRL.
- Riesgos Cero (2019). Recuperado de: <https://www.riesgoscero.com/blog/como-implementar-la-cultura-de-riesgos-dentro-la-organizacion>
- Rúa, M. (2019). Auditoría Gubernamental [Diapositivas]. Recuperado de http://eva.fcea.edu.uy/pluginfile.php/252462/mod_resource/content/1/Auditoria%20Gubernamental%202019.pdf
- The Institute of internal auditors. *Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgo y control*. (2013). Recuperado de: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Spanish.pdf>
- UNIT- Instituto Uruguayo de Normas Técnicas- Sistemas de Gestión de la Calidad- Requisitos: ISO 9001-2015.

7. ANEXOS

A continuación, se documentan las entrevistas realizadas que sirvieron de insumo para el desarrollo del presente trabajo.



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Cra. Magdalena Miguel

Gte. Dpto. Auditoría Interna – Banco de Previsión Social

- *¿Cómo fue que se inició el proceso de gestión de riesgos? (si fue a instancias de algún organismo internacional que lo exigió, si surgió como una necesidad interna, etc.)*

Fue interno. El proceso se inició a raíz del Plan Estratégico 2016-2020 del organismo. En dicho plan hay una línea estratégica acerca del fortalecimiento del control interno enfocado en la eficacia y en la eficiencia, donde se hace foco en el mapa de procesos y hacia la gestión de riesgos. Que hoy se esté trabajando en gestión de riesgos a nivel macro del Banco es a causa de ese lineamiento estratégico que, si bien estaba ya desde 2016, comenzamos a implementarlo en 2018.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? (Marco COSO, ISO 9001, ISO 31000, otros).*

Utilizamos la norma de UNIT pero también trabajamos mucho con material de auditoría de Chile, con las normas para la práctica profesional de auditoría interna del Instituto de Auditores Internos, y el COSO. A medida que fuimos avanzando, nos inclinamos cada vez más hacia UNIT, y por eso nos estamos capacitando. En general,

todos los materiales tienen base UNIT. Capaz que otras instituciones utilizan el COSO ERM pero, más o menos, hoy en día, están todos confluyendo.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la organización? ¿Se encuentran todos los riesgos relevados o solo uno o más riesgos específicos? Por ejemplo: riesgos financieros, operacionales, de recursos humanos, proyectos, etc.*

Se definieron riesgos estratégicos, organizacionales y operacionales. Estamos trabajando en los riesgos operacionales de algunos procesos inicialmente determinados por el directorio, que son procesos más importantes del banco. Estas matrices están todas en desarrollo. También estamos trabajando en los organizacionales con todas las gerencias Nivel 1, con la mirada de un nivel 1. Ya contamos con ocho matrices de riesgos organizacionales.

- *¿Relevaron riesgos estratégicos? ¿De qué tipo? (ej. reputacionales)*

No, estratégicos aún no. Para eso tenemos que sentarnos a trabajar con el directorio.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo? ¿Con qué formación cuentan esas personas? En caso de ser negativa la respuesta, ¿piensa crearse un área específica en el corto plazo?*

Se está por conformar la Unidad de Riesgo, que es la que se va a encargar de realizar el monitoreo y el seguimiento de la gestión de riesgo. Va a hacer el repositorio de documentación y el seguimiento periódico. Dicha Unidad va a pertenecer a la Gerencia de Planificación y Presupuesto (GPLA). Falta la formalización de la estructura, pero ya hay un gerente designado. Nosotros (Auditoría) vamos a volver a nuestra línea de aseguramiento y vamos a empezar a auditar.

- *¿Cuál es el rol del área de Auditoría en este proceso?*

Damos soporte en toda la metodología. En 2018 se trabajó en la metodología de trabajo, y gran parte inicialmente la aportamos nosotros desde Auditoría colaborando con la Gerencia de Planificación (GPLA).

La forma de llevar adelante el proceso es mediante entrevistas, a nivel de secciones con el que está trabajando directamente vinculado, y después se trabaja con los mandos medios, jefaturas, gerencias. Se hace un relevamiento, una descripción del proceso, es material de respaldo, y después de que se procesa todo eso se empieza a trabajar. En base a lo que se releva en la charla con ellos, ellos van identificando riesgos y vamos ayudándolos a que valoraran los riesgos. ellos y los gerentes, con el visto bueno de los gerentes, determinaban los planes de acción. ¿Por qué les parece que el riesgo es así? ¿por qué lo valoraron así? ¿por qué ese control? Los vamos acompañando. Y en las primeras etapas la gente no fue a curso de riesgos, entonces le teníamos que dar la explicación nosotros de qué era el riesgo. A nosotros también nos facilitó mucho porque al haber hecho muchas auditorías como que ya sabemos más o menos, entonces le decía “¿están seguros? pero acuérdense de tal resultado, que pasó tal cosa”, o sea que también hay cosas que eso facilitó por suerte para bien, que la gente entendió.

- *¿Qué estrategia o incentivos emplean para trabajar en la gestión de riesgos?*

Ninguna. Es buena voluntad de los que estamos. La gestión de riesgos hoy es meta institucional, y supongo que se seguirá como metas sectoriales aprobadas por directorio.

Yo noto a la gente comprometida. Después habrá que ver como baja desde cada área, eso lo vamos a ir viendo sobre la marcha.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Sí, considero que sí. Es una meta institucional y se está invirtiendo en capacitación para a muchos funcionarios.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué*

insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?

Creo que no contamos con limitaciones, ni a nivel de recursos económicos ni humanos. Por ejemplo, ahora se está licitando una herramienta de gestión de riesgos, y nos están brindando capacitación de UNIT a 53 funcionarios.

Los recursos humanos son necesarios, deberíamos tener más gente para el tamaño de la organización. Considero que la capacitación de este año ha sido muy buena, si logramos mantenerlo. Una de las ideas que tenemos es incluir Gestión de Riesgos como tema en la carrera horizontal. Así como hoy están los módulos de Seguridad Social, quisiéramos que haya un módulo a elección sobre gestión de riesgos, para que la gente se anote y vaya formando su currículum. De esta forma llegaríamos también a la gente del interior.

También contar con una herramienta. La que se va a licitar supuestamente va a ser buena.

Y después, como siempre, lo que se necesita es que todas las áreas se involucren y que no solo trabajen ahora, sino también que lo que digan que van a hacer lo cumplan, que exista el compromiso de implementar las líneas de planes de acción que ellos definan. El compromiso, el involucramiento, son indispensables. Se pueden tener la herramienta y todo, pero es necesario que la gente siente y piense, porque es sentarse a pensar.

- *¿Con qué dificultades se han encontrado a la hora de implementar la gestión de riesgos?*

Dificultades, ninguna.

- *En base a su experiencia, ¿cuáles considera que son los aciertos y los errores cometidos desde el inicio de la implantación y cómo pueden evitarse a futuro?*

La metodología podría mejorarse. No tuvimos dificultades ni errores conceptuales, porque ya más o menos habíamos trabajado antes. Pero podría por supuesto

mejorarse, y eso es lo que estamos viendo ahora. Una cosa que estamos pensando es en mejorar la comunicación, GPLA está elaborando un plan de comunicación.

Hay cosas que no las podemos implementar ahora cuando la organización no está madura. Más vale esperar que madure un poco más e ir implementando. Estamos trabajando en base a una metodología cualitativa, y vamos a estar mucho tiempo así. Para llegar a métodos estadísticos falta mucho.

La idea es continuar, deberíamos mejorar la metodología, ir acompañando también en base a los lineamientos que se nos den para esta gestión, y aprovechar cuando haya que adecuar eso a adecuar otras cosas.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Sra. Alma Nocetti

Gte. Control y Evaluación- GPLA – Banco de Previsión Social

- *¿Cómo fue que se inició el proceso de gestión de riesgos? (si fue a instancias de algún organismo internacional que lo exigió, si surgió como una necesidad interna, etc.)*

Desde 2018 comenzamos a trabajar en la elaboración de un modelo de gestión de riesgos, junto con el área de Auditoría Interna. Desde ahí en adelante hemos logrado varios avances. Empezamos como parte de una meta institucional. Surgió de la Planificación Estratégica del organismo, a efectos de alcanzar una detección temprana de desvío de objetivos.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? (Marco COSO, ISO 9001, ISO 31000, otros).*

El marco de trabajo lo elaboramos nosotros. Para ello tomamos algo de las ISO, de las directrices de la Asociación Internacional de Seguridad Social, definiciones del instituto de Auditoría Interna.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la organización? ¿Se encuentran todos los riesgos relevados o solo uno o más riesgos*

específicos? Por ejemplo: riesgos financieros, operacionales, de recursos humanos, proyectos, etc.

Lo primero que hicimos fue brindar un taller para dar criterios a los involucrados en los procesos y a los referentes. Luego se definieron los procesos, se relevaron las actividades, los objetivos de las actividades, y los riesgos de las actividades.

Para detectar riesgos se realiza por nivel. Primero por nivel operativo, luego nivel de supervisor (jefe), y luego a nivel de gerencia, utilizando como herramienta tormenta de ideas. Tenemos relevados algunos procesos sustantivos, y ahora estamos trabajando con las matrices organizacionales.

- *¿Relevaron riesgos estratégicos? ¿De qué tipo? (ej. reputacionales)*

Todavía no. Recién estamos comenzando a aplicar la gestión de riesgos en el organismo y por ahora sólo se han relevado procesos sustantivos.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo? ¿Con qué formación cuentan esas personas? En caso de ser negativa la respuesta, ¿piensa crearse un área específica en el corto plazo?*

Se creó una Unidad de Riesgos, pero aún no está conformada. Considero que debería estar integrada por personas con un perfil articulador, con capacidad de comunicación y liderazgo.

- *¿Cuál es el rol del área de Auditoría en este proceso? ¿Y el de GPLA?*

Hemos trabajado conjuntamente con auditoría en la elaboración del marco metodológico. El rol de Auditoría es evaluar y proporcionar recomendaciones sobre los controles aplicados para mitigar los riesgos identificados.

El objetivo de GPLA es lograr que se haga, lograr el resultado, que se logren a tiempo.

- *¿Qué estrategia o incentivos emplean para trabajar en gestión de riesgos?*

El incentivo fue que forma parte de una meta institucional, y el cumplimiento de las metas está asociado a una partida económica, una prima por cumplimiento de metas. A parte de eso, se ha capacitado a muchos funcionarios.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Sí, como mencioné, todo surgió a partir de una meta institucional para un proceso específico y la elaboración del marco metodológico.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?*

Es imprescindible contar con personas comprometidas en difundir el tema de gestionar por riesgos. Hay que generar acciones para que el compromiso permanezca. Es importante mostrar que esto es una ayuda y que no lo vean como otra tarea. El compromiso en general es fundamental, este debe bajar en cascada desde la alta gerencia hasta los niveles operativos. Creo también que las políticas de estado son necesarias para gestionar los riesgos estratégicos.

- *¿Con qué dificultades se han encontrado a la hora de implementar la gestión de riesgos?*

Hemos tenido dificultades en la comunicación, actualmente estamos trabajando en planes de comunicación. Nos hemos encontrado también con la dificultad de identificar los controles. La metodología que empleamos implica buscar primero el riesgo inherente, y a veces es difícil ver cuál es el riesgo sin el control. El uso de esta metodología fue deliberado para poder tener registrado los controles actuales.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Lic. Adm - Cra. Marcela Gentil

Jefe Gestión de Riesgos – UTE

- *¿Cómo fue que se inició el proceso de gestión de riesgos? (si fue a instancias de algún organismo internacional que lo exigió, si surgió como una necesidad interna, etc.)*

Nosotros comenzamos el proceso con una consultora.

En UTE, a nivel de la alta dirección, todos los años se realiza un encuentro de cierre en base a la planificación estratégica, y se presentaban cuáles eran los grandes lineamientos para el año siguiente y muchas veces se invitaba a algún expositor externo a la empresa, especialista en algún tema en particular que resultara de interés.

En el encuentro del año 2011 se realizó un taller sobre el tema de gestión de riesgos.

Se decide comenzar en 2012 un piloto con la herramienta de gestión de riesgos, y evaluar los resultados de la misma. En el mundo ya había marcos internacionales y empresas que lo estaban utilizando. Se conformó un equipo de trabajo, con integrantes de Planificación y Auditoría, y con el aval de la alta dirección, se realizó un proceso de compra de consultoría. En primera instancia se trabajó con dos procesos piloto, uno de gestión y otro más operativo. La consultora hizo un traspaso de conocimiento, primero nos capacitaron, brindaban los talleres, después comenzamos a hacerlo de forma conjunta hasta independizarnos en el 2016. Con la consultora

trabajamos codo a codo, nos capacitó, nos elaboraron un marco metodológico interno, una política de gestión de riesgo corporativa. Luego se comenzaron con los talleres, y se elevaron los resultados a directorio con una propuesta de marco y una propuesta de política de riesgo, que se aprobó en 2014.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? (Marco COSO, ISO 9001, ISO 31000, otros).*

Sí, la consultora fue la que nos proporcionó el marco y una metodología de trabajo.

Nosotros nos capacitamos principalmente con la consultora en base a la metodología COSO ERM, además realizamos cursos de gestión de riesgos en UNIT, participamos de congresos de auditoría, módulos de la ORT, etc.

El marco lo hemos ido actualizando. En los nuevos marcos, lo cualitativo ha empezado a cobrar un lugar más allá de todos los algoritmos. La tecnología te empuja a ir incorporando prácticas nuevas.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la organización? ¿Se encuentran todos los riesgos relevados o solo uno o más riesgos específicos? Por ejemplo: riesgos financieros, operacionales, de recursos humanos, proyectos, etc.*

En este momento nos encontramos realizando una implantación paulatina, abarcando poco a poco los procesos de la empresa. El camino fue muy largo. No solo tenemos gestión de riesgos por procesos, sino también por proyectos.

Las normas también te piden que gestionen oportunidades por lo que recientemente, debimos armar una metodología para valorar las oportunidades realizando una matriz espejo a la de riesgos.

- *¿Relevaron riesgos estratégicos? ¿De qué tipo? (ej. reputacionales)*

Tenemos algunos riesgos estratégicos relevados, pero no formalizados. Todavía están pendientes.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo? ¿Con qué formación cuentan esas personas? En caso de ser negativa la respuesta, ¿piensa crearse un área específica en el corto plazo?*

En 2013, se realiza una reforma de la estructura incorporando la unidad de gestión de riesgo. La conformación del equipo llevó su tiempo, fue paulatina. Jerárquicamente yo dependo del sector estrategia y riesgos, somos dos subgerencias, gestión estratégica y riesgos, que a su vez depende de la división planeamiento estratégico.

El equipo dio concurso, yo formé parte del tribunal, elaboré el perfil, el cual tiene que estar orientada al cliente. Además, tenés que tener una impronta, alguien muy tímido no puede.

Cuando busqué mi equipo, busqué perfil CCEE o matemático, ya que puede medir algoritmos de comportamientos. Hoy no es todo cuantitativo, la información cualitativa tiene un rol muy importante, hay cosas que no son cuantificables. Cuando haces un taller lo más rico generalmente no es lo que se escribe sino lo que se discute.

- *¿Cuál es el rol del área de Auditoría en este proceso?*

Nosotros estamos muy coordinados con Auditoría Interna. Trabajamos en base al modelo de las tres líneas de defensa. Lo que plantea es que, en la primera línea tenes todas las unidades operativas, responsables del riesgo. En un segundo nivel están todas las unidades que apoyan a la línea anterior y en la tercera línea viene auditoría interna. La cuarta línea sería una auditoría externa, que actúa en última instancia.

Auditoría va a asegurar que los controles están bien diseñados y que están mitigando el riesgo. Nosotros asesoramos y las unidades ejecuten, es como un triángulo que trabaja en forma conjunta. Auditoría en general no participa de los talleres, tiene un rol de apoyo. Nosotros incorporamos mucho lenguaje de Auditoría.

- *¿Qué estrategia o incentivos emplean para trabajar en la gestión de riesgos?*

No hubo incentivo económico, fue todo a pulmón. En UTE hay un perfil muy técnico, eso ayuda bastante.

Tenemos un espacio en intranet, con el marco, las políticas, artículos para todo el que quiera leerlo. La capacitación que damos también está publicada.

Nuestro rol es de facilitador. Capacitamos, promovemos la herramienta y el cambio de cultura.

En este caso las unidades son tratadas como clientes. Luego de capacitarlos, elaboran la matriz y es el cliente quien decide si elevarlo a la línea.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Trabajar en riesgos no es algo que cayó del cielo, sino que hay todo un trabajo detrás. Requerimientos de mejores prácticas con lo que tiene que ver con gobierno corporativo.

Si vos no gestionas riesgos no podés asegurar que vas a cumplir con tus objetivos. La planificación si no tiene la pata de riesgos es un cuento. Yo gestiono todo lo que me pueda impedir lograr el objetivo. Cuesta cambiar la mentalidad.

Tratamos de que el riesgo se maneje como una definición homogénea, y todo lo que cumple con la definición de riesgo será riesgo y lo que no cumpla no lo será. Para que haya riesgo tiene que haber incertidumbre, sino la hay, no hay riesgo, hay problema.

La matriz es una herramienta que tiene que reflejar la realidad. A veces en los talleres se va ajustando el objetivo, se plantean riesgos significativos que de la forma en que está planteado los objetivos quedarían por fuera. El enfoque es riesgos basado en objetivos, es decir, para que haya riesgo tiene que haber objetivos planteados. Los riesgos en el aire no existen, están vinculados a objetivos que quieren lograrse.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?*

Esto es un proceso. Tuvimos varios recursos, como ser: la consultora en su momento, la herramienta de SAP (unidad de TIC). Tuvimos el apoyo del comité de auditoría interna para realizar jornadas que se invitaron consultores internacionales.

Una de las principales dificultades es conseguir el apoyo de la alta dirección para las aprobaciones.

- *¿Con qué dificultades se han encontrado a la hora de implementar la gestión de riesgos?*

En general no tuvimos grandes problemas, siempre dejamos en claro que la información que se expone en los talleres de experto es confidencial. Promovemos

que cada unidad utilice la herramienta, los acompañas a incorporar la metodología brindada en los talleres, validamos que hayan aplicado la metodología y centralizamos la información.

La metodología de trabajo es muy rica, lo más difícil de lograr es que el apoyo se sostenga en el tiempo.

- *En base a su experiencia, ¿cuáles considera que son los aciertos y los errores cometidos desde el inicio de la implantación y cómo pueden evitarse a futuro?*

Es fundamental tener un marco metodológico corporativo que esté validado por la alta dirección, en la medida que pueda tener como base un marco conceptual que sea reconocido como práctica te va a dar más contundencia y que esté visible en la estructura.

Ser referente en un tema se construye, y para ello necesitas herramientas, como ya mencioné, un marco corporativo aprobado por la alta dirección, una política de riesgo corporativa. A mí como experiencia, tener un marco internacional de respaldo me da tranquilidad, porque después vienen los cuestionamientos y la gente te dice como lo tendrías que haber hecho.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Cra. Estela Machin Gonzatto

Gte. de Gobernanza, Riesgo y Cumplimiento – ANCAP

- *¿Cómo fue que se inició el proceso de gestión de riesgos? (si fue a instancias de algún organismo internacional que lo exigió, si surgió como una necesidad interna, etc.)*

El área de riesgos ya existía y dependía de la Gerencia Económico-Financiero.

En 2008 se generó una reestructura y se creó el área “Gobernanza, riesgo y cumplimiento” que reporta directamente al directorio.

Esta reestructura fue una necesidad interna de la institución, del nuevo directorio.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? (Marco COSO, ISO 9001, ISO 31000, otros).*

Estamos en una etapa inicial, transitando un proceso licitatorio para obtener apoyo externo de una consultora y será uno de los aspectos a decidir en los próximos meses.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la organización? ¿Se encuentran todos los riesgos relevados o solo uno o más riesgos específicos? Por ejemplo: riesgos financieros, operacionales, de recursos humanos, proyectos, etc.*

Al día de hoy tenemos una gran profundidad en la gestión de riesgos financieros, pero el resto está en vías de desarrollo.

El plan es relevar los riesgos de cada gerencia funcional y crear un mapa de riesgos corporativo. El alcance definido es el grupo ANCAP es decir, incluyendo a las empresas controladas por ANCAP.

- *¿Relevaron riesgos estratégicos? ¿De qué tipo? (ej. reputacionales)*

No se comenzó con esa etapa aún.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo? ¿Con qué formación cuentan esas personas? En caso de ser negativa la respuesta, ¿piensa crearse un área específica en el corto plazo?*

Estamos en vías de creación del área de Riesgos, que dependa directamente de la Gerencia de Gobernanza, riesgo y cumplimiento. Esta área contara con una jefatura y dos personas con formación profesional en curso.

- *¿Cuál es el rol del área de Auditoría en este proceso?*

Auditoría interna es un área consolidada dentro de la Gerencia de GRC. Antes respondía directamente a Directorio, pero con esta reestructura quedó dentro de la Gerencia de Gobernanza, riesgo y cumplimiento. Queremos que las áreas de auditoría y riesgo trabajen en conjunto, sin olvidar que auditoría podrá cuestionar al área de riesgo en elementos relevantes de la materia.

Adicionalmente, queremos que el área de auditoría utilice como referencia elementos del modelo Sarbanes- Oxley.

- *¿Qué estrategia o incentivos emplean para trabajar en la gestión de riesgos?*

Momentáneamente, ninguno.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Si, es una prioridad para el actual directorio y es la idea que el área quede funcionando rápidamente.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?*

A nivel de Recursos Humanos, tenemos una jefatura aprobada y está pendiente de aprobación la posibilidad de contar con dos personas más para completar el equipo. Adicionalmente, se encuentra en proceso la contratación de una consultoría, por lo que no hemos tenido limitaciones a la vista.

- *¿Con qué dificultades se han encontrado a la hora de implementar la gestión de riesgos?*

Por ahora venimos bien. Tal vez una característica de este tipo de empresas tan voluminosas sea la velocidad en las aprobaciones, pero consideramos que es un aspecto normal. Hay que ser perseverantes.

- *En base a su experiencia, ¿cuáles considera que son los aciertos y los errores cometidos desde el inicio de la implantación y cómo pueden evitarse a futuro?*

Al no tener el sistema de gestión de riesgos aún implantado, no podría responder.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Cr. Rafael Brocos

Coordinador División Sector Público – Auditoría Interna de la Nación

- *En el caso de Auditoría Interna, ¿Tiene un proceso de gestión de riesgos implantado o simplemente asesora en la materia?*

Bien la auditoría interna desde el año 2007 adoptó un marco de control interno en base al informe COSO I. El objetivo fue tener un marco sobre el cual basarnos para auditar a los distintos organismos en lo que refiere al concepto de control interno y gestión de riesgos y por otro lado que fuera como una guía, una sugerencia para los organismos que no contaban con ese marco que eran la gran mayoría. Acá lo que tenés que tener en cuenta es que tenés distintas realidades y para resumirlo existe la Administración Central con los ministerios con una realidad por un lado, después los entes autónomos del dominio comercial e Industrial con otra realidad como UTE o ANTEL que están en otro nivel de madurez y después tenés otra historia con los Gobiernos Departamentales. Nuestro ámbito de competencia en aquel momento era la Administración Central. Hoy por hoy, cuando hacemos un informe de auditoría que alcanza concepto de gestión de riesgo decimos el marco de referencia utilizado es el marco COSO del 2007. Para todo lo que tiene que ver con control interno, para lo que es el desempeño de nuestra función de auditoría, desde la planificación que hacemos con un enfoque de riesgos hasta la programación de un trabajo específico que

constituimos en algún organismo, auditamos algún objetivo y alcance, hacemos una matriz de riesgos para ese proceso o para ese departamento que vayamos a auditar donde tratamos a partir de esa metodología nos enfocamos en lo que va a agregar más valor para ese organismo y en base a eso informamos.

En el año 2011 se contrató a través del Ministerio de Economía y Finanzas mediante un préstamo BID una consultora que iba a ayudar a los organismos del Estado que estaban vinculados a aspectos de control y gestión de recursos. En aquel momento participó la Auditoría Interna de la Nación, la Contaduría General de la Nación, el Tribunal de Cuentas de la República y la Unidad de Presupuesto Nacional. Fue un proyecto que llevo unos 6 u 8 meses dónde se hizo un llamado abierto, se presentaron consultores internacionales y nacionales, finalmente ganó KPMG. Ellos estuvieron trabajando y diseñaron un marco de gestión de riesgo. El marco utilizado como referencia en esa instancia había sido el marco coso ERM.

La idea del proyecto era la creación de unas guías de ajuste que debían llevar adelante los organismos en el Estado, que llevaban la línea de detalle de lo que el organismo debía realizar para llevar la implementación.

Finalmente, como para implantar eso se necesitaba muchos recursos, no se terminó difundiendo y quedó en el ámbito de todos los que participaron y no tuvo mayor difusión. Lamentablemente no se pudo avanzar en ese sentido.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? (Marco COSO, ISO 9001, ISO 31000, otros).*

Hoy el 2019 nos encuentra con un marco de control interno 2007 que se mantiene vivo para nosotros como AIN.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la Administración Central?*

Como organismo no tenemos una gestión de riesgos integral. No tenemos los riesgos informados como organismo. Si me preguntas cuales son los riesgos de los procesos que tenemos, te los puedo comentar porque conozco del tema, pero no lo tenemos documentados. No tenemos una sistemática que nos permita ver como evolucionaron los riesgos a lo largo del tiempo ni hacer seguimiento.

En todos los organismos mal o bien hay una gestión de riesgo, pero no hay una metodología o algo que los obligue a tener algo sistematizado donde vos encuentres por ejemplo cuáles son sus riesgos estratégicos, cuáles son sus riesgos operacionales, no hay algo documentado en ese sentido, no hay áreas que lideren.

Y después en base al cumplimiento de nuestros cometidos, en base a las auditorías que hacemos sabemos que hay otras realidades. Todo lo que es banca tanto privada como pública tienen normas que le baja la superintendencia del Banco Central y eso los lleva a tener una gestión de riesgo mucho más sólida. Tienen una metodología documentada porque el BCU se lo exige, Y bueno si no lo cumplen los multan, obviamente eso ayuda.

Por esto también los entes autónomos, manejan recursos y toman las decisiones por fuera del esquema de Administración Central. Es por esto que ellos pudieron avanzar. Si nos comparamos con otros países de la región, Chile está despegado, pero Argentina, Colombia, Bolivia o Perú, están articuladas mediante leyes ley de control interno y normas que establecen la gestión de los riesgos.

Cuando aparece la ley y te dice “si no entregas esto al 31 de diciembre, estas son las consecuencias”, y bueno... de alguna manera se mueve el status quo. Hoy por hoy hemos evangelizado y convencido a muchos, pero después te vas de ahí y la realidad y el día a día le pasa por arriba.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo?*

No, no contamos con un área de riesgos.

Sería de utilidad conformar una red de organizaciones públicas en la cual se pueda compartir conocimiento y experiencias. Como AIN, tenemos un cometido que es la superintendencia técnica de las unidades de auditoría interna en la administración central. La verdad que ha sido muy desmotivante este cometido, porque realmente hay muy pocas auditorías internas, y las que hay, no cuentan con el personal adecuado, a veces en número y otras porque no tienen el perfil adecuado. Desde el año pasado estamos llevando un nuevo cometido que es promover un sistema de información de auditoría interna del estado. En base a eso estamos recibiendo semestralmente reportes en lo que refiere a: gobierno corporativo, control interno

desde riesgos y auditoría de las unidades de AI de entes autónomos y servicios descentralizados, que tienen otra realidad, comenzamos a realizar reuniones periódicas para que se conocieran y que las organizaciones que estuvieran en niveles de madurez inferiores vieran otras realidades y fuera como disparadores.

Siempre hemos mirado a Chile en lo que es el consejo de auditoría. Es una realidad totalmente diferente, tenés auditores en cada servicio (ministerios), que trabaja para el consejo de auditoría. Tienen todo sistematizado y normalizado.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Si vos preguntas en cualquier organismo si gestionan riesgo, todos te van a decir que sí. Sin embargo, cuando comienzas a preguntar si está sistematizado, te das cuenta de que está muy lejos de ser lo que debería ser. Si no está el respaldo de los niveles más altos no se sostiene en el tiempo y termina cayendo por su propio peso.

Además, para implementar la gestión y bajarla a tierra, necesitas equipos de trabajo consolidados que lideren en la interna, y los organismos no los tienen.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?*

Hay de todo, para poder llevar adelante la gestión de riesgos necesitas gente capacitada, si no la tenés, hay que salir a buscar afuera o de lo contrario capacitar la gente que tenés. Formalmente no hay tanta capacitación en el tema. La realidad es que las empresas como UTE y ANTEL llevan la delantera en cuanto a recursos humanos, tiene más y mejor capacitados. Hemos tratado de hacer cosas con los recursos que tenemos, se creó un grupo de correo para que puedan enviar consultas o situaciones y que se genere intercambio por esta vía.

- *¿Cuáles considera que son las razones de la diferencia entre entes autónomos y servicios descentralizados y Administración Central?*

Los entes autónomos se manejan con su presupuesto, sus decisiones de directorio y están por fuera de todo lo que es Administración Central. Lógicamente, al generar ingresos y en base a eso consiguen cosas que la administración central no. Manejan recursos, toman sus decisiones por fuera del esquema y por eso pudieron avanzar en ese tema. Vos te comparas con otros países de la región y están mucho más avanzados hay leyes y normas de control interno.

- *¿Siente que la diferencia está en el presupuesto asignado?*

Si, una de las causas es esa. En las normas elaboradas por KPMG, se establecía por ejemplo la creación de un comité de riesgo que interactúe periódicamente y se interrelacione con Auditoría Interna. Entonces eso llegó al ministerio de economía y comenzaron a cuestionar como conformaban ese comité, como conseguía los rrhh, que para ello se necesitaba una rendición de cuentas que cree un área especializada. Y adicionalmente, en Administración Central no hay casi áreas de auditoría. No hay Auditoría ni en el MIDES, ni en Cultura, etc. Entonces cuando vieron eso... sumado a otras causas como pueden ser políticas, hizo que este proyecto no llegara a implantarse.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Lic. Quim. Mónica Rosadilla

Dpto. de Normalización – UNIT

- *Desde tu experiencia, ¿hace cuánto tiempo que las organizaciones públicas han comenzado a demostrar interés en la gestión de riesgos?*

En el año 2013 bajo un Proyecto del Mercosur con la Unión Europea hubo un taller sobre buenas prácticas para la reglamentación técnica. Entonces vinieron expertos de España y del Reino Unido a dictar el taller, que eran expertos si bien estaban muy vinculados al ámbito de la reglamentación y las regulaciones a los países de Europa, también estaban muy vinculados a la ISO, a la organización internacional de normalización. Cuando ellos vienen y dictan este taller, una de las cuestiones que marcan es que cuando un país o una región - como el caso de Mercosur - va a lanzar un nuevo reglamento técnico, un nuevo decreto o nueva resolución de aspectos técnicos y cualesquiera sean, tiene hacer antes que nada una evaluación de riesgos, hacer una evaluación de impacto basándose en una evaluación de riesgos, cuáles son los riesgos ante la aprobación de ese nuevo decreto. Porque ellos dicen, bueno, hay otros mecanismos posibles muchas veces para que la población adopte buenas prácticas, que puede ser la concientización, campañas de promoción, como hace UTE, por ejemplo, si usted compra calefones de clase A en eficiencia electrónica, UTE premia, y ese tipo de cosas. Ellos indicaban que lo último a lo que tiene que apelar un país o un

mercado regional es a la reglamentación técnica, porque eso es como una forma de imponer más trabas a las empresas. Incluso el experto del Reino Unido decía que había una política que por cada reglamento nuevo que se aprobaba tenían que derogarse dos, “one in, two out”. Europa se dio cuenta que tiene un reglamento legal muy pesado y que se les hace muy cuesta arriba a las organizaciones, y que los chinos se les vienen arriba, entonces ellos, por el contrario, están tratando de flexibilizar todo lo que es reglamentación técnica. Pero bueno, a veces es necesario esa reglamentación y todo es en base a riesgos, a impacto de riesgos. Y ahí se les preguntó cómo, cómo hacemos esa evaluación de riesgos. Y ahí ellos es que empiezan a plantear la familia de normas ISO 31000 como unas buenas orientaciones, directrices, a la hora que tener gestionar riesgos. A partir de ahí, el grupo del Mercado común, el Mercosur, el sub grupo técnico 3 Mercosur (SGT 3 Mercosur) que es el que se encarga de los reglamentos técnicos Mercosur, pide a la Asociación Mercosur de Normalización (AMN, que está integrada por los organismos de normalización técnica de los distintos países de la región) entonces se nos pide que los organismos de normalización de la región veamos de poder de adaptar estas normas ISO en la región. Entonces ahí creamos un grupo, Comité Mercosur de Normalización, donde el espíritu era justamente, ver estas normas ISO, ver si eran también aplicables a la región y adoptarlas. A su vez para que se cree ese grupo Mercosur de Normas un país tiene que tomar la secretaria, UNIT tomó la secretaría, yo fui la secretaria técnica de ese grupo, empezamos a traer las normas ISO, empezamos a hacer las traducciones, hay todas unas instancias de votación, comentarios, reuniones técnicas, y fue un trabajo que nos llevó más o menos dos años. Después de dos años logramos en todos los países de la región tener las normas, la 31000 que es la de directrices para la gestión de riesgos, la 31010 que son las técnicas para la evaluación de riesgo, y la 31004 que son digamos como “orientación” de cómo implementar la 31000. Teníamos esas tres normas aprobadas en español y portugués, consensuadas en la región, que son idénticas a las normas ISO. Nosotros para construir ese comité convocamos por ejemplo a muchas organizaciones estatales públicas, UTE, ANCAP, ANTEL, OSE, al Banco Central, BPS, a organizaciones del área privada, la Cámara de Industria, la Cámara de Comercio y Servicios, y también a la academia, la universidad tanto pública como privada. De alguna forma, en el Comité se logró reunir a organizaciones que tenían algún tipo de

iniciativa. Y ahí vimos que había algunas organizaciones estatales que estaban a veces más avanzadas que las privadas. Las privadas que son multinacionales esas tienen gestión de riesgos, pero las pymes uruguayas no aplican. Pero para nuestra sorpresa había organizaciones estatales que están trabajando desde hace tiempo en gestión de riesgos. Por ejemplo, UTE tiene toda un área de gestión de riesgo, incluso hay dos contadoras allí trabajando. En ANCAP también contaba con un área de gestión de riesgos fuerte muy enfocada al área operaciones, no sé si tanto a lo que es el negocio a nivel estratégico, pero sé que de operaciones en su momento lo tenía. Y ahí, me parece que UTE lideraba, como que estaba tres pasos adelante, UTE y ANCAP. Y bueno, los bancos ¿no? como banco central ya venían aplicando también ese tipo de técnicas y metodología. De hecho, nos han comentado que el país está obligado a implementar por ejemplo el tema de riesgos contra lavado de activos porque si no, no les permiten depositar las divisas de Uruguay, les exigen un análisis y gestión de riesgo, y a su vez ellos se lo exigen a las empresas autorizadas por el banco central.

Lo otro que pasó a nivel internacional, vieron que están también las normas ISO 9001 de gestión de calidad, de gestión ambiental, que esas normas de gestión se empezaron a revisar todas ellas a partir del año 2014-2015, ya con las 31000 aprobadas en la ISO, y todas esas normas empezaron a enfocarse en gestión de riesgos como requisito. Dijeron bueno, usted para gestionar la calidad también tiene que gestionar los riesgos de la calidad, o sea que riesgos existen para que una organización pueda o no alcanzar la satisfacción del cliente. Cuando usted gestiona su desempeño ambiental también tiene que de alguna forma pensar en riesgos, que cosas me pueden suceder y qué impacto puede tener y cuánto puede impactar y la probabilidad, etc. Entonces eso también de alguna forma, bueno, y si bien la norma 9001 y 14001 y demás no obligan a aplicar la 31000, pero bueno, es una buena recomendación, que cuando vas justamente a gestionar los riesgos con un enfoque de calidad, con un enfoque ambiental, lo que sea, uses la 31000, porque la 31000 plantea una metodología muy genérica de gestión de riesgos, para el tipo de riesgo que sea, entonces dijeron bueno, está bien que se tome eso como referencia, se podría tomar la 31000 como referencia. Y eso le da todo un empuje a la gestión de riesgos, entonces ¿qué tenés hoy? hoy en día tenés que todas aquellas empresas que por ejemplo están certificadas en 9001 Gestión de Calidad, 14001 Ambiental, 45001 Seguridad y salud ocupacional, o la norma

de gestión que sea, y tienen como exigencia tener una matriz de riesgo y evaluación de riesgo, obviamente pensando en los riesgos con ese enfoque. O sea, si yo estoy certificado en 9001, eso me obliga a pensar en los riesgos sólo en calidad, no se le pide riesgos financieros, o ambientales. La norma te pide que evalúes los riesgos con ese alcance, según la norma de que se trate, y eso, quieras o no ha impulsado que muchas organizaciones por lo menos conozcan la metodología, empiecen a buscar técnicas y formas, cada una obviamente según el tipo de organización, el tipo de técnicas y métodos que aplican. A no ser en los bancos, en áreas de sector financiero y demás, el resto de las organizaciones aplican técnicas muy cualitativas o semicuantitativas, estamos hablando de una escala de riesgos valor de la probabilidad “bajo, medio, alto” y son pocas las que se van a modelos estadísticos o modelados. Pero bueno, eso viene generando una cultura de cambio, más pensando y enfocándose en riesgo.

- *¿Ha participado acompañando en la implantación de gestión de riesgos en organizaciones públicas?*

No. Como en UNIT somos organismos de certificación, bajo ningún concepto podemos ser consultores. Sí he participado mucho he participado mucho en capacitaciones, tanto a nivel regional como internacional, basadas en las 31000. También hago son auditorías, de calidad, ambiental, etc. y en esa instancia se ve siempre el enfoque a riesgo y de alguna forma analizar las matrices, analizar la metodología, analizar la forma de gestión.

- *¿Qué cosas considera usted que más les cuesta a las organizaciones públicas a la hora de gestionar los riesgos?*

Por un lado, es el tamaño de la organización, como es el caso de BPS, que lo tiene que ir haciendo por etapas, digamos. Pero lo mismo pasa con la implementación de cualquier norma, no solo con la implementación de la 31000, le pasa también cuando han implementado normas de gestión de calidad, ambiental, etc. Al ser organizaciones tan grandes, a veces descentralizadas, tienen sedes en distintos departamentos, cuesta mucho pensar en un proyecto y decidir implementarlo en toda la organización de entrada, sino que muchas veces hay que tomar un proceso como piloto. Allí aplican la norma, la herramienta y la validan, evalúan si esa norma y herramienta como la han

empleado es adecuada. Porque la 31000 plantea una metodología muy general, dice que hay que identificar riesgos, analizarlos, valorarlos y evaluarlos y elegir un tratamiento, pero no dice “cómo”. Está la norma 31010 que establece más de 30 técnicas diferentes, matrices de doble entrada, cálculo de índices. En definitiva, cada organización tiene que ver según su tamaño, según la información que disponga, según los tiempos que disponga y los recursos que tenga, cuál es la técnica que van a usar, y eso hay que validarlo. A veces parece que una técnica va a ser la más adecuada y cuando se pone en práctica resulta que no, ya sea porque faltan datos o por los motivos que sean.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

DIPLOMA EN GESTIÓN FINANCIERA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

EDICIÓN 2018

Entrevista a Cr. Ricardo Correa

Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG) – Chile

Las respuestas a continuación se formulan considerando el actual sistema de gestión de riesgos de la Administración Pública en Chile, que considera que cada entidad estatal tiene implementado un proceso de gestión de riesgos basado en la metodología que desarrolla el Consejo de Auditoría y que es adecuado a la realizada de cada Entidad.

- *¿Cuentan con una metodología para gestionar los riesgos? En caso afirmativo, cuánto tiempo hace que comenzaron a aplicarla.*

Sí, desde el año 2007.

- *¿Cómo fue que se inició el proceso de gestión de riesgos? (si fue a instancias de algún organismo internacional que lo exigió, si surgió como una necesidad interna, etc.)*

Surgió de una necesidad interna de la administración. El tema fue definido como prioritario por el Presidente de la República de ese entonces, Ricardo Lagos.

- *¿La metodología empleada es a partir de la identificación de eventos claves o a partir del relevamiento de procesos?*

A partir del relevamiento de procesos, pero desagregándolos hasta el nivel de etapas.

- *¿Cuentan con matriz de riesgo organizacional? ¿O de procesos? ¿De qué procesos?*

Las entidades públicas cuentan con una matriz de riesgos, que incluye el análisis de los riesgos y controles de los procesos más críticos; estratégicos, de soporte y de negocio.

- *¿Qué nivel de profundidad tiene la gestión de los riesgos en la organización? ¿Se encuentran todos los riesgos relevados o solo uno o más riesgos específicos? Por ejemplo: riesgos financieros, operacionales, de recursos humanos, proyectos, etc.*

Las entidades públicas, cuentan con una matriz de riesgos que considera al menos el 70% de los procesos de la institución. Envían como reporte al Consejo de Auditoría, los 10 riesgos de mayor criticidad de tipo financiero, estratégico y de cumplimiento (Señales de alerta de lavado de activos)

- *¿Qué técnica emplearon para el relevamiento de riesgos?*

Cada entidad emplea técnica de acuerdo a su naturaleza y características. En general destacan tormenta de ideas, espina de pescado, Delphi, los 5 porqués.

- *¿Relevaron riesgos estratégicos? ¿De qué tipo? (ej. reputacionales)*

Sí, se relevan los riesgos estratégicos de tipo financiero, estratégico y de cumplimiento.

- *¿Utilizan algún tipo de marco teórico como referencia para la gestión de los riesgos? Ya sea lineamientos generales o metodología de trabajo.*

Se utiliza principalmente la ISO 31000 y en menor medida COSO ERM.

- *¿Hay un equipo de trabajo que se encargue de la gestión del riesgo? ¿Con qué formación cuentan esas personas? En caso de ser negativa la respuesta, ¿piensa crearse un área específica en el corto plazo?*

Sí, en cada entidad pública existe un equipo que se encarga de la gestión de riesgos. Su formación es diversa, sin perjuicio que principalmente se trata de profesionales de la disciplina de la administración; contadores, ingenieros, administradores públicos, etc.

- *¿Qué estrategia o incentivos emplean para trabajar en gestión de riesgos?*

No existen incentivos especiales.

- *¿Considera que la gestión de riesgo es tratada como una prioridad en su organización?*

Es considerada como prioritaria y relevante en las entidades públicas, ya que es un requerimiento del Presidente de la República, que está asociada a los “Objetivos Gubernamentales de Auditoría” del periodo de gobierno.

- *Dadas las limitaciones que presentan las organizaciones públicas, ¿considera que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo de forma adecuada? ¿Qué insumos considera que son necesarios para embarcarse en el proceso de gestión de riesgos?*

Como toda administración pública existen recursos limitados en este tema. Los recursos que son fundamentales para desarrollar e implementar un proceso de gestión de riesgos es el recurso humano.

- *La gestión de riesgos que lleva la organización hoy en día, ¿se encuentra alineada con los objetivos planteados?*

El proceso de gestión de riesgos debe estar alineado con los objetivos estratégicos de la organización, ya que existe un mecanismo en la metodología para asegurarse que ello ocurra.

- *¿Toman alguna organización similar como referencia?*

Depende de cada organización pública.

- *¿Con qué dificultades se han encontrado a la hora de implementar la gestión de riesgos?*

Los recursos financieros, el nivel de competencias de las personas, la cultura organizacional y la alta rotación de las autoridades.

- *¿Qué elementos considera que resultan imprescindibles para llevar a cabo una efectiva gestión de los riesgos?*

El compromiso de la dirección y el nivel de conocimientos de las personas que la implementan a nivel operativo.

- *En base a su experiencia, ¿cuáles considera que son los aciertos y los errores cometidos desde el inicio de la implantación y cómo pueden evitarse a futuro?*

Aciertos: haber comenzado el año 2007 con el modelo y haber logrado contar en el tiempo con un sistema que permite administrar lo mejor que se puede, y en forma preventiva, los riesgos de mayor criticidad en cada organización pública.

Errores: Falta actualizar el modelo, ya que los marcos internacionales se han actualizado recientemente. En el transcurso del próximo año se debe actualizar el modelo que usa el sector público en base a ISO 31000:2018 y COSO ERM 2017.

Cra. Eloisa Pardiñas

Lic. Elizabeth Cisnero

Lic. Virginia Giampietro