

ARTÍCULO No 2

**Diseño de una propuesta para
el fortalecimiento del Marco
Orientador del Sistema Específico
de Valoración del Riesgo
Institucional: Caso INAMU**

2

Diseño de una propuesta para el fortalecimiento del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional: Caso INAMU

Diana Solano Arias¹
Investigadora Independiente
San José, Costa Rica

 [ID ORCID: 0009-0006-4343-9672](https://orcid.org/0009-0006-4343-9672)

Maripaz Jiménez Torres²
Investigadora Independiente
San José, Costa Rica

 [ID ORCID: 0009-0004-3164-0542](https://orcid.org/0009-0004-3164-0542)

Resumen

El presente artículo resalta la importancia de la valoración de riesgos en las entidades del sector público, en este caso específico, en el Instituto Nacional de las Mujeres. Y es que, tras más de una década de implementación del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales, se reconoce la necesidad de revisarlo y mejorarlo, de manera tal que se fortalezca este sistema. Para este fin se plantea la interrogante de cómo se puede potenciar la gestión del riesgo del Instituto Nacional de las Mujeres a través del fortalecimiento de su marco orientador.

Precisamente, se destaca la importancia de identificar y analizar los riesgos asociados con los objetivos institucionales, así como la necesidad de adoptar medidas de mitigación. Se subraya que en las organizaciones gubernamentales es esencial contar con un sistema de control interno y una valoración de riesgos adecuada para cumplir los objetivos y mantenerse en un nivel aceptable de riesgo.

Para lo anterior, se enfatiza que la valoración de riesgos institucionales debe ser constante, sistemática y transparente, como parte del proceso de mejora continua. Por último, este artículo destaca la necesidad de que el nuevo Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración brinde las pautas necesarias para la gestión de riesgos y tome decisiones que aumenten el valor público de la institución, para este fin se presentan los aspectos generales que se incluyen en la propuesta de este lineamiento.

Palabras clave

GESTIÓN DE RIESGOS, LINEAMIENTO, PROCESO ADMINISTRATIVO, INAMU

¹ Investigadora. Licenciada en Planificación Económica y Social de la Universidad Nacional (UNA). Cuenta con más de cinco años de experiencia en labores relacionadas con planificación y coordinación estadística y estratégica en el sector público. Correo electrónico: dsolanoarias@gmail.com

² Investigadora. Costarricense. Licenciada en Planificación Económica y Social, graduada en la Universidad Nacional (UNA). Máster en Gerencia de Calidad, graduada del Instituto Centroamericano de administración Pública (ICAP). Posee estudios de especialización en Auditorías de Calidad del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) y Gestión de Riesgos de la Universidad (FUNDEPOS), cuenta con conocimientos en Formulación y Gestión de Proyectos para el Desarrollo y Gestión para Resultados de Desarrollo en el Sector Público, con experiencia en Control Interno y Gestión de Riesgos, actualmente se desempeña como especialista en Auditoría Interna. Correo electrónico: maripas.jimenez.26@gmail.com

Solano, D. y Jimenez, M. (2024). Diseño de una propuesta para el fortalecimiento del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional: Caso INAMU. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (86), 29-43. DOI: 10.35485/rcap86_2

Design of a proposal for strengthening the Guiding Framework of the Specific Institutional Risk Assessment System: INAMU Case.

Abstract

This article highlights the importance of risk assessment in public sector entities, in this specific case, in the National Women's Institute. And, after more than a decade of implementation of the Guiding Framework of the Specific Institutional Risk Assessment System, the need to review and improve it is recognized, in such a way that this system is strengthened. To this end, the question arises as to how the risk management of the National Women's Institute can be enhanced by strengthening its guiding framework.

Precisely, the importance of identifying and analyzing the risks associated with institutional objectives is highlighted, as well as the need to adopt mitigation measures. It is emphasized that in government organizations it is essential to have an internal control system and an adequate risk assessment to meet objectives and maintain an acceptable level of risk.

objectives is highlighted, as well as the need to adopt mitigation measures. It is emphasized that in government organizations it is essential to have an internal control system and an adequate risk assessment to meet objectives and maintain an acceptable level of risk.

For the above, it is emphasized that the assessment of institutional risks must be constant, systematic and transparent, as part of the continuous improvement process. Finally, this article highlights the need for the new Guiding Framework of the Specific Valuation System to provide the necessary guidelines for risk management and make decisions that increase the public value of the institution. For this purpose, the general aspects that are presented are presented. included in the proposal of this guideline.

Keywords

RISK MANAGEMENT, GUIDELINE, ADMINISTRATIVE PROCESS, INAMU

Recibido: 05 de junio de 2024

Aceptado: 18 de julio de 2024

DOI: 10.35485/rcap86_2

1. Introducción

Las organizaciones, a través de las diversas áreas, procesos y proyectos, se encuentran susceptibles a distintos riesgos propios de su gestión, los cuales podrían comprometer el logro de sus objetivos. Por lo tanto, la gestión de los riesgos resulta fundamental para prevenir, reducir o mitigar el impacto de estos si se materializan.

Precisamente, las instituciones del sector público deben procurar una eficiente valoración de los riesgos institucionales. Esto, con la finalidad de que la continuidad de sus servicios

no se vea interrumpida, sino al contrario, que se logre identificar las amenazas, obstáculos y oportunidades de la institución, en pro de aumentar las posibilidades de alcanzar sus objetivos y generar el valor público para el cual fueron creadas.

Acerca de lo indicado anteriormente, para alcanzar una eficaz y eficiente gestión de riesgos orientada al cumplimiento de los objetivos institucionales, resulta fundamental lograr identificar y administrar los riesgos a los que se pueden enfrentar las entidades. Al respecto, contar con un Sistema Específico de Valoración

de Riesgos (SEVRI) adecuado y actualizado permite que las instituciones garanticen la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

En vista de la importancia de la valoración de riesgos en la institucionalidad, la investigación se centra en el análisis de la gestión de riesgos del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), esto, tomando en consideración que el objeto de estudio es definido por Barriga y Henríquez (2003) como “lo que quiero saber; es el recorte de la ‘realidad’ que quiero aprehender de una forma científica” (p. 85) Justamente, en la presente investigación el objeto de estudio es la valoración de los riesgos del INAMU, centrándose en el análisis del Marco Orientador del SEVRI elaborado en el año 2013 con la finalidad de elaborar una propuesta para el fortalecimiento de esta normativa y con esto, contribuir al mejoramiento de la valoración de los riesgos institucionales.

2. El problema de investigación

En atención al mandato expuesto en la Ley General de Control Interno 8292, el cual establece que todas las entidades del sector público deben contar con un sistema de control interno, en el cual la valoración de riesgos corresponde al segundo componente funcional, el INAMU en el año 2013 elaboró y oficializó su Marco Orientador del SEVRI.

Después de una década de la aprobación y puesta en funcionamiento del marco orientador que establece la política, la estrategia y la normativa del SEVRI del INAMU, se evidencia la necesidad de llevar a cabo un proceso de revisión, adaptación y mejora de este instrumento. Esto, con la finalidad de fortalecer el sistema y facilitar la toma de decisiones, que permita posicionar al INAMU en un nivel de riesgo aceptable.

A partir de la presente investigación se pretende dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Cómo puede el INAMU potenciar la gestión del riesgo a través del fortalecimiento del Lineamiento del Marco Orientador del SEVRI al año 2023?

3. Justificación

En lo que respecta a la valoración del riesgo, la Ley General de Control Interno 8292 (2002), en el artículo 14 plantea que se deben “identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y largo plazo” (párr.35) Además, en este mismo artículo se destaca la relevancia de analizar el posible efecto de los riesgos identificados. Esto, con la finalidad de que se puedan adoptar las medidas de mitigación necesarias para el funcionamiento adecuado del SEVRI y el establecimiento de mecanismos operativos que minimicen el riesgo de las acciones por ejecutar.

En las organizaciones gubernamentales, o cualquier otra entidad, es común encontrarse en una constante interacción con la incertidumbre de lograr sus diversos objetivos, por lo que resulta necesario comprender los diversos tipos de riesgos asociados con ellos. Por tanto, contar con un sistema de control interno y una valoración de riesgos adecuada, que oriente la toma de decisiones fundamentadas y proporcione controles que permitan el cumplimiento de los objetivos, es esencial para ubicar a las instituciones en un nivel aceptable de riesgo.

Lo anterior evidencia la necesidad de que en el INAMU se trabaje en la valoración de riesgos institucionales y que esta sea ejecutada de forma efectiva para garantizar la continuidad de los servicios a través de la identificación de las vulnerabilidades, amenazas, obstáculos y oportunidades de la institución, lo que aumentará las posibilidades de alcanzar sus objetivos.

De lo indicado previamente, conviene subrayar que los esfuerzos institucionales entorno a la valoración del riesgo deben ser constantes, sistemáticos y transparentes, ya que se debe reconocer como un trabajo dinámico y permanente, propio e inherente de cualquier institución.

Justamente, como parte del proceso de mejora continua del INAMU, la Auditoría Interna realizó una recomendación a la Unidad de Planificación Institucional, la misma se detalla

seguidamente: elaborar y documentar una estrategia de actualización del Marco Orientador del SEVRI, que al menos contenga las fechas de inicio y finalización, los responsables y las necesidades de recurso humano requerido para la ejecución, mantenimiento y seguimiento que le permita a la institución mantener y desarrollar el Marco Orientador del SEVRI, el cual debe estar debidamente actualizado y en funcionamiento para el beneficio institucional (INAMU, 2022, p.90).

En este contexto, se resalta la necesidad de que el INAMU actualice su marco orientador que, como se indicó anteriormente, data de hace más de diez años. Esto, con la finalidad de incorporar mejoras que permitan a la institución disponer de un marco SEVRI actualizado conforme a las mejores prácticas. El fortalecimiento del marco orientador del SEVRI permite que el INAMU cumpla con las reformas legales e institucionales actuales, teniendo en consideración un enfoque de calidad que garantice a la institución mejorar la gestión por resultados.

Por lo tanto, mediante el fortalecimiento del Marco Orientador del SEVRI se espera brindar las pautas necesarias para la gestión de riesgos que permita tomar decisiones orientadas a aumentar el valor público de la institución.

4. Objetivos

Considerando lo expuesto previamente, en la concepción de la investigación se plantearon los siguientes objetivos de la investigación:

4.1 Objetivo General

Analizar los procesos de gestión de riesgos institucionales del INAMU para el diseño de una propuesta de fortalecimiento del Lineamiento Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional al año 2023.

4.2 Objetivos Específicos

1. Contextualizar aspectos generales sobre la normativa de control interno y valoración de riesgos institucionales emitidas por las instancias rectoras de la temática y el INAMU.
2. Identificar buenas prácticas sobre valoración

del riesgo tanto a nivel nacional como internacional.

3. Analizar los aspectos de mejora del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del INAMU que requieren mejoras, identificando áreas de oportunidad para su fortalecimiento.

4. Diseñar una propuesta para el fortalecimiento del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del INAMU.

5. Metodología

La metodología consiste en un conjunto de procedimientos para la producción de la evidencia empírica, que debe estar articulada lógicamente y teóricamente con los objetivos de la investigación. El conjunto de métodos tiene por función adaptar los preceptos teóricos de la producción de datos (Dalle et al., 2005).

Seguidamente se presenta el enfoque y tipo de investigación, las fuentes y técnicas para la recolección de la información y el análisis de los actores.

5.1 Enfoque y tipo de investigación

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo que, “utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 7)

En cuanto al tipo de investigación, esta se considera descriptiva, ya que, según Monje (2011), se trata de un tipo de estudio que “busca describir situaciones o acontecimientos; básicamente no está interesado en comprobar explicaciones, ni en probar determinadas hipótesis, ni en hacer predicciones” (p.100)

Por su parte, sobre este tipo de investigación Barrantes (2014) señala que “estudia los fenómenos, tal y como aparecen en el presente, en el momento de ejecutar la investigación, incluye gran variedad de estudios, cuyo objetivo es describir los fenómenos, como los diagnósticos, los estudios de casos, las correlaciones, etc.” (p.88).

Lo señalado anteriormente, permite describir aquellos aspectos que se requieren fortalecer en el Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos del INAMU y, con esto, identificar aquellos aspectos de mejora que permitan su fortalecimiento.

5.2 Fuentes y técnicas para la recolección de la información

Para la presente investigación, se recurrió a la utilización de fuentes primarias y secundarias que permitan conocer a profundidad sobre el tema de estudio y generar conocimiento sobre los objetivos definidos. Sobre las fuentes de información Torres (2015) señala las siguientes características.

Fuentes primarias: “son aquellas en las que los datos provienen directamente de la población o muestra de la población” (p. 3) Además, según esta autora, las fuentes primarias pueden subdividirse en observación directa y observación indirecta.

Fuentes secundarias: “aquellas que parten de datos preelaborados, que pueden ser datos obtenidos de anuarios estadísticos, de internet, medios de comunicación, entre otros” (p.3).

Referente a las técnicas, se utilizaron aquellas que permitieran recolectar y analizar la información de forma efectiva y oportuna. En primera instancia, se recurrió al análisis documental para revisar informes de control interno del INAMU, normativa nacional, buenas prácticas nacionales e internacionales, así como otra documentación que resultara relevante para la investigación.

Asimismo, se realizaron encuestas para conocer la percepción de las personas funcionarias sobre el marco orientador del SEVRI del INAMU. Por último, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas expertas en la temática, tanto a personas funcionarias de la institución, como a personas externas expertas en la temática.

5.3 Actores inmersos en la investigación

Esta investigación involucra a varios actores del INAMU, los cuales son esenciales para el diseño de la propuesta para la actualización del Marco Orientador del SEVRI, así como para su validación, aprobación y ejecución. En la figura 1 se indican los actores inmersos en la investigación.

Figura 1.

Actores inmersos en la investigación



Nota. Elaboración propia.

6. Marco Conceptual

6.1 Valoración de riesgos

El riesgo, según el Committee of Sponsoring Organizations (COSO, por sus siglas en inglés) (2013) se define como “la posibilidad de que un acontecimiento ocurra y afecte negativamente la consecución de los objetivos” (p.4) Por su parte, la valoración del riesgo resulta de la “identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de los riesgos institucionales, tanto de fuentes internas como externas, relevantes para la consecución de los objetivos” (Contraloría General de la República, 2006, s.d), es decir, la valoración de riesgos resulta un proceso dinámico e interactivo.

6.2 Sistema Específico de Valoración de Riesgos

El Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) es el “conjunto organizado de componentes de la institución que interaccionan para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales relevantes” (Contraloría General de la República, 2006, s.p.)

Por consiguiente, el objetivo que las instituciones cuenten con un SEVRI radica en que sea un instrumento que oriente la toma de decisiones y posicione a la institución en un nivel de riesgo aceptable que apoye el logro de los objetivos institucionales (Contraloría General de la República, 2006)

En lo que respecta a los componentes, el SEVRI dispone de cinco, el detalle de cada uno de estos se muestra en la siguiente figura.

Tabla 1.

Componentes del SEVRI

Marco orientador	Comprende la política de valoración del riesgo institucional, la estrategia del SEVRI y la normativa que regula el SEVRI.
Ambiente de apoyo	Comprende la estructura organizacional de la institución que debe apoyar la operación del SEVRI.
Recursos	Comprende los recursos para el establecimiento, operación, perfeccionamiento y evaluación del SEVRI. Necesario contar con los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales.
Sujetos interesados	Comprende aquellos sujetos que deben ser considerados en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades del SEVRI.
Herramienta para la administración de la información	Comprende la herramienta que se debe establecer para la gestión y documentación de la información que se utilizará y generará el SEVRI, misma que tenga un sistema de registros de información que permita el histórico de los riesgos institucionales.

Nota. Elaboración propia con base en las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional de la Contraloría General de la República, 2006.

6.3 Apetito de riesgo

El apetito de riesgo, según Deloitte (2018), es una parte importante de la valoración de riesgos, esto debido a que permite alinear las acciones a los márgenes deseados por medio de la comunicación sobre la declaración del apetito de riesgo. Por tanto, una organización que establece su apetito de riesgo, “desarrolla control en el manejo de los riesgos, atacando el espacio entre el desempeño deseado y el desempeño real” (p. 2)

Con relación a lo indicado previamente,

se comprende por apetito de riesgo el nivel de riesgo que la organización este dispuesta a aceptar. Sobre esto, el Instituto de Auditores Internos de España (2013) señala algunos aspectos importantes sobre el apetito de riesgo que se detallan seguidamente:

a) Los altos jerarcas de las instituciones tienen la responsabilidad de definir el apetito de riesgo, el cual debe estar integrado a la estrategia, de forma tal que a los objetivos institucionales se le asocien los riesgos.

b) El apetito de riesgo debe estar en constante revisión y monitoreo. Además, al ser definidos por la misma institución, de manera tal que los niveles que se establezcan se adecuen a la realidad institucional.

6.4 Mapa de riesgo

El mapa de riesgos tiene la finalidad de “sintetizar la información relativa a las indeterminaciones que afronta la empresa y colaborar en las estrategias destinadas a mitigar la exposición y los daños potenciales” (García, 1994, como se citó en Rodríguez, Piñero y Llano, 2019, p. 5).

El mapa de riesgos se utiliza para identificar procesos, subprocesos y actividades que están sujetos a riesgos, con el fin de cuantificar la probabilidad de que ocurran estos eventos y el impacto potencial que tendrían. Como se mencionó anteriormente, proporciona una perspectiva analítica de “las relaciones de causalidad subyacentes y proporciona una perspectiva amplia de la exposición global de la organización” (Rodríguez et al., 2019, p. 7)

7. Análisis de resultados

7.1 Normativa de control interno y valoración de riesgos

A nivel nacional, la Contraloría General de la República (CGR), ha emitido una serie de normativa relacionada con el control interno y el SEVRI, las cuales son de acatamiento obligatoria en la institucionalidad pública. Estas normativas son las siguientes:

a) Ley General de Control Interno 8292:

esta ley entró en vigor en el año 2002, y, según se establece en su artículo 1, define los criterios mínimos para el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno. Referente al tema de valoración de riesgos, en esta Ley se establecen los deberes del Jefe y los Titulares Subordinados, asimismo, se detalla aspectos tales como la responsabilidad por el funcionamiento de sistema y los causales de responsabilidad administrativa.

Ahora bien, específicamente sobre el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, el artículo 18 de esta Ley señala lo siguiente:

Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo (Ley 8292, 2002, s.d.)

b) **Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento de SEVRI:** esta normativa elaborada en el año 2005 está orientada a brindar los elementos y fundamentos que sustentan el establecimiento, la ejecución y mejora del SEVRI. Estas directrices establecen la necesidad de que las instituciones cuenten con un marco orientador del SEVRI que contenga, al menos, la política para la valoración del riesgo institucional, la estrategia del SEVRI y la normativa interna.

c) **Normas de control interno para el sector público:** estas normas, desde el año 2009 son de acatamiento obligatorio para el sector público. En estas normas se destina un capítulo en el que se establecen las normas sobre la valoración de riesgos, en la cual, entre otros aspectos, se establece que el jefe y los titulares subordinados deben “definir, implantar, verificar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI” (Contraloría

General de la República, 2009, p. 11)

Asimismo, esta norma resalta la importancia de la vinculación entre el SEVRI y la planificación institucional.

Por su parte, el INAMU en atención a estos mandatos a lo largo de los años ha elaborado normativa interna sobre control interno y valoración de riesgos, mismas que se especifican seguidamente.

a) **Política para el Sistema de Control Interno del INAMU:** En el año 2015 se creó la política para el Sistema de Control Interno y en ella se insta a las personas titulares subordinadas y a sus respectivas personas colaboradoras a enfocar el trabajo en torno a: establecimiento del control interno y ambiente de control, así como, al fortalecimiento del SEVRI, actividades de control, sistemas de información.

En lo que respecta al fortalecimiento del SEVRI, esta política hace hincapié en los siguientes aspectos del Instituto Nacional de las Mujeres, (2015):

Fortalecimiento permanente y paulatino de un adecuado SEVRI

Fortalecimiento de la cultura institucional de planificación con base en riesgos

Propiciar la participación de todas las dependencias y personas funcionarias en el proceso de identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, y documentación de riesgos.

Seguimiento permanente al cumplimiento de las medidas de administración de riesgos definidas.

Desarrollo de un ambiente de apoyo para el establecimiento, mantenimiento y perfeccionamiento del SEVRI. (p.10-11)

b) **Marco Orientador del SEVRI del INAMU:** el primer marco orientador del SEVRI fue elaborado por la Unidad de Planificación

Institucional en el año 2013 y en este se incluye la política para la valoración del riesgo institucional, estrategia del SEVRI y la normativa. El análisis del contenido de este marco se abarcará en los siguientes apartados.

7.2 Buenas prácticas internacionales y nacionales sobre valoración de riesgos

Identificar buenas prácticas a nivel internacional y nacional resulta necesario en el proceso de fortalecimiento del marco orientador del SEVRI del INAMU. Para este fin, a nivel internacional se identificaron modelos y normas ISO sobre valoración de riesgos y, a nivel nacional, se realizó una revisión de distintos marcos normativos elaborados por otras instituciones.

En cuanto a las buenas prácticas internacionales identificadas, destacan las siguientes:

a) Modelo COSO 2013: este modelo tiene la finalidad que las organizaciones puedan “desarrollar y mantener, de una manera eficiente y efectiva sistemas de control interno que puedan aumentar la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de la entidad y adaptarse a los cambios de su entorno operativo y de negocio” (COSO, 2013, p. 9)

Este Modelo define los componentes del control interno, a saber: i) entorno de control; ii) evaluación de riesgos; iii) actividades de control; iv) información y comunicación; y v) actividades de supervisión.

En lo que concierne al componente de evaluación de riesgos, este modelo lo define como un proceso que debe de ser dinámico y continuo de identificación y evaluación de los riesgos que pueden poner en peligro el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se señala que para evaluar los riesgos se deben establecer los niveles preestablecidos de tolerancia, ya que esto representa la base para determinar la manera en que los riesgos se gestionarán.

b) Modelo COSO ERM 2017: el documento titulado Gestión del riesgo

empresarial - integrando Estrategia y Desempeño (ERM por sus siglas en inglés), fue publicado en el año 2017. En este marco se enfatiza en la importancia de incorporar prácticas de gestión de riesgos en toda la organización, ya que esto permite acelerar el crecimiento y tener un impacto positivo en el desempeño. Además, proporciona una serie de principios que pueden aplicarse tanto al cumplimiento de los resultados como a la toma de decisiones estratégicas.

En lo concerniente a la capacidad de adaptación de las organizaciones se indica que estas:

deben de adaptarse en mayor medida al cambio. Han de pensar de forma estratégica como manejar la creciente volatilidad, complejidad y ambigüedad del entorno actual, especialmente en altas esferas de la organización y en los consejos de administración, en donde hay mucho más en juego (COSO, 2017, p. 17)

Asimismo, se destaca la importancia que tiene la gestión del riesgo en la planificación estratégica y su integración en todos los niveles de la organización, ya que “el riesgo influye y alinea la estrategia y el desempeño en todos los departamentos y funciones” (COSO, 2017, p. 6)

c) Norma ISO 31000: esta norma señala que la administración del riesgo tiene como objetivo crear y proteger el valor, mejorar el desempeño, fomentar la innovación y ayudar a lograr los objetivos. La norma ISO establece una serie de principios que se deben considerar cuando se establece un marco de referencia para orientar sobre las características de una gestión del riesgo eficiente y efectiva. Estos principios le permitirían administrar y gestionar los efectos de la incertidumbre sobre los objetivos de la organización.

Los principios que define esta norma para administrar/gestionar los riesgos son: integrada, estructurada y exhaustiva, adaptada, inclusiva, dinámica, mejor información posible, factores humanos y culturales y, el mejoramiento continuo.

En lo que respecta a las buenas prácticas nacionales, se revisaron marcos orientadores de

distintas instituciones, esto con la finalidad de identificar aquellos aspectos que podrían ser funcionales para fortalecer el marco orientador del SEVRI. Algunos de los aspectos identificados en esta revisión que se consideraran valiosas para el fortalecimiento del marco orientador del SEVRI del INAMU se enlistan seguidamente:

Se establecen lineamientos referentes a los niveles de tolerancia al riesgo.

Se definen aspectos prioritarios para establecer controles, esto ya que por su vulnerabilidad al riesgo se debe prevenir y disminuir su probabilidad de ocurrencia y magnitud de impacto.

Se identifican los sujetos internos y externos que tengan algún nivel de injerencia en las acciones del SEVRI, o bien, se vean impactados por la gestión de riesgos.

Se brinda una estructura del riesgo en la cual se define la fuente, el área de impacto y el tipo de riesgo.

Se establecen las líneas para determinar el apetito de riesgo de la institución.

Se establecen los mecanismos de evaluación de cumplimiento, resultados y de confirmación.

Los aspectos señalados previamente, no los contempla el marco actual del INAMU, sin embargo, se evidencia que las distintas instituciones referentes tomaron en consideración aspectos que enlista la normativa nacional, así como, las buenas prácticas señaladas por los marcos internacionales, por consiguiente, resulta necesario tomarlos en cuenta para la elaboración de la propuesta para el fortalecimiento del SEVRI.

7.3 Aspectos de mejora del Marco Orientador del SEVRI del INAMU

Tomando en consideración los subapartados previos, se analizaron los aspectos de mejora que se podrían incluir en el nuevo marco orientador del SEVRI del INAMU, esto, con la finalidad de señalar los aspectos de mejora.

El marco del INAMU se considera necesario que se especifique las personas responsables y el tipo de responsabilidad de cada una de las dependencias del INAMU. Además, en este

lineamiento se debe resaltar la responsabilidad de la Junta Directiva, administración activa y personas titulares subordinadas.

En lo que respecta a la periodicidad con la que se debe realizar el proceso de valoración de riesgo, es necesario que se establezca en el marco. También, se debe resaltar la responsabilidad de las personas titulares subordinadas para ejecutar los planes de acción, así como la periodicidad en la que el proceso encargado de control interno debe realizar los seguimientos a estos planes.

El marco no contiene lineamientos sobre los niveles de tolerancia y apetito al riesgo, por tanto, se considera un aspecto necesario a incluir los criterios de aceptabilidad del riesgo.

En varios marcos se brindan instrucciones sobre la periodicidad en la que se debe revisar y actualizar marco orientador, esto representa una buena práctica ya que insta a la mejora continua del SEVRI.

De la misma forma, se deben desarrollar cada uno de los componentes del marco orientador, tales como: recursos, sujetos interesados, herramientas para la administración de la información, ciclos de valoración, perfeccionamiento y evaluación del SEVRI. En cuanto a las herramientas para la administración de la información el INAMU ha desarrollado un mecanismo para administrar esta información, por tanto, es un aspecto que resulta necesario para incluir.

Se debe de proponer los niveles para la identificación de riesgos institucionales. Asimismo, al determinar los niveles de identificación de riesgos se propone incluir una matriz de identificación de responsabilidades.

Referente a los parámetros de aceptabilidad de riesgos, el marco actual los define en nivel bajo, medio y alto, sin embargo, se propone que estos se definen en aceptable, tolerable o alto. Lo anterior, permite que se determine si se requiere o no plantear acciones en un plan de mitigación, así como las acciones a seguir. El marco tiene un apartado de personas interesadas, mismo que

se sugiere ajustar por un apartado de sujetos interesados que brinde el detalle de las partes interesadas, tanto internas como externas.

La matriz de riesgos (mapa de calor) del SEVRI se propone que sea 5x5 e incluya cinco categorías de impacto y de probabilidad. Por último, la estructura de riesgos actual contiene los internos y los externos, sin embargo, la sugerencia es que se pueda incorporar a esta estructura la fuente, tipo y factor del riesgo.

8. Propuesta de acción

A partir de lo analizado en los apartados previos, se elaboró una propuesta de lineamiento del Marco Orientador de Valoración del Riesgo Institucional del INAMU el cual condensa la política institucional en materia de gestión del riesgo, lineamientos asociados y la estrategia de ejecución. En la figura 2 se muestra el detalle del contenido del marco orientador y, posteriormente, se presentará cada uno de estos.

Figura 2.

Estructura del SEVRI del INAMU



Nota. Elaboración propia.

8.1 Lineamientos institucionales

Para establecer los lineamientos institucionales del INAMU se evidenció la necesidad de incluir los aspectos que se detallan seguidamente:

a) **Matriz general de asignación de responsables:** para el correcto funcionamiento del SEVRI se

vio la necesidad de identificar las responsabilidades de las distintas dependencias del INAMU. Para esto se utilizó una matriz RACI en la cual, a partir de una serie de actividades se definió el tipo de responsabilidad de la dependencia. Las actividades que incluye esta matriz abarcan desde la aprobación de la propuesta del marco orientador, hasta la presentación de los informes semestrales y el seguimiento a las recomendaciones. En cuanto al tipo de responsabilidad se establecen las de responsable, aprobador, consultado, informado, o bien, no aplica (esto por temas de confidencialidad).

b) **Lineamientos sobre el funcionamiento general del SEVRI:** estos lineamientos declaran una serie de enunciados que marcan los aspectos a considerar en la operación del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, asimismo, se establecen responsabilidades sobre la gestión de riesgos que deberán ser atendidas por la administración activa, personas titulares subordinadas, y todas las personas funcionarias del INAMU.

c) **Lineamientos sobre tolerancia al riesgo institucional:** estos lineamientos plantean los criterios de aceptabilidad de los riesgos del SEVRI del INAMU. Precisamente, a partir del nivel de riesgo se determina si se requieren o no acciones en el plan de mitigación, así como, el tipo de seguimiento que se le dará a cada acción. Los riesgos se definen en aceptables o no aceptables.

Los riesgos aceptables comprenden los riesgos que han sido valorados y calificados con un nivel de riesgo residual bajo. Considera que el riesgo siempre está presente en la actividad del proceso, pero controlada de forma que la institución esté dispuesta y en capacidad de aceptar. La estrategia de administración de riesgos aceptable es la de aceptar el riesgo y darle supervisión permanente para mantenerlo controlado.

En lo que respecta a los riesgos no

aceptables, estos comprenden aquellos riesgos valorados en un nivel de riesgo residual medio y alto, por tanto, se administran o tratan, proponiendo un plan con acciones para minimizar su materialización. Las estrategias para la administración para de los riesgos no aceptables consiste en mitigar, transferir o prevenir el riesgo. Para los riesgos que resulten en nivel medio, y que se decida no ser tratados, se propone que la persona titular subordinada, deberá realizar la justificación correspondiente enviada a la Unidad Planificación Institucional (UPI) y aprobada por la persona Jeraarca Institucional.

Los niveles de riesgo definidos son: riesgo aceptable, riesgo tolerable, riesgo alto y riesgo extremo.

d) **Lineamientos de riesgos individuales:** en estos lineamientos se establecen los niveles de impacto que serán aplicados a aquellos riesgos individuales, asimismo, se determinan los criterios para establecer el nivel general la aceptabilidad del sistema institucional. Los criterios de impacto al riesgo se definen en: insignificante, menor, significativo, mayor y severo.

e) **Lineamientos sobre niveles de apetito al riesgo institucional:** estos lineamientos definen lo que se comprende por apetito al riesgo. Se indica que la responsabilidad de definir el apetito al riesgo es responsabilidad de la administración activa con participación de los departamentos y unidades funcionales de la institución, asimismo, debe ser aprobado por la Junta Directiva del INAMU.

f) Además, se establece que el apetito al riesgo debe estar vinculado con la planificación estratégica y

operativa del INAMU y abordar los distintos tipos de riesgos institucionales. En cuanto a la comunicación del apetito al riesgo a las personas titulares subordinadas y demás personas funcionarias es responsabilidad de la Junta Directiva del INAMU de la Comisión CECI-SEVRI.

g) **Lineamientos sobre niveles de capacidad del riesgo institucional:** estos lineamientos están orientados a que se determine la capacidad de riesgo institucional que se estaría dispuesto a asumir, para esto se deben de contemplar una serie de acciones que debe asumir la Junta Directiva en cuanto a la capacidad en la que está la instrucción podría gestionar los riesgos, dicha capacidad depende de la tolerancia y el apetito al riesgo que se haya definida.

8.2 Estrategia del SEVRI

La estrategia del SEVRI del INAMU se estructura en tres fases evolutivas, a saber: establecer (incluye el marco orientador, ambiente de apoyo, recursos y sujetos interesados), mantener (herramientas para la administración de la información), perfeccionar y evaluar.

Referente a la fase de establecer, en esta fase se definen los componentes del SEVRI y como estos interactúan para generar la información necesaria que oriente la toma de decisiones, así como, el planteamiento de acciones que permitan establecer y describir la estructura que lo soporte. A continuación, se detallan los componentes:

a) **Marco Orientador:** según la D-3-2005-CO-DFOE, el marco orientador es la guía fundamental para el SEVRI del INAMU el cual está compuesto por tres elementos fundamentales: la política, la estrategia del SEVRI y la normativa interna que regule el SEVRI. También define el procedimiento para una correcta valoración de riesgo que sea aplicable a todas las dependencias y procesos del INAMU, así como los criterios para su funcionamiento. Además, el marco actual incluye los estándares institucionales, los niveles de tolerancia, apetito y capacidad de riesgo, la estrategia y las regulaciones internas para el SEVRI.

b) **Ambiente de apoyo:** representa el

nivel de compromiso de la persona jerarca y los titulares subordinados en la definición de responsabilidades dentro de cada dependencia, área o unidad de la institución, así como en el establecimiento de acciones destinadas a prevenir la materialización de posibles riesgos. Además, se compromete a fomentar la participación de los funcionarios del INAMU a través de la colaboración y coordinación entre los diversos grupos de trabajo.

Para lograr esto, es necesario establecer procedimientos que permitan llevar a cabo los procesos de evaluación de riesgos, como lo indica el Subproceso de Control Interno del Departamento de Planificación Institucional (UPI). Estos procedimientos deben ser respetados por los titulares subordinados y funcionarios de la institución.

c) **Recursos:** evidencia la relevancia de contar con recursos financieros, humanos, materiales, técnicos y cualquier otro recurso necesario para el establecimiento, operación, perfeccionamiento y evaluación del SEVRI.

Destaca la relevancia de que la asignación de los recursos del SEVRI se suministren de forma prioritaria. En lo que respecta al recurso humano resalta la importancia de que estos sean capacitados para asegurar el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Por su parte, el recurso financiero debe ser cubierto con el presupuesto regular de cada una de las unidades de trabajo y planificado y presupuestado en los Planes Operativos Institucionales.

d) **Sujetos interesados:** los sujetos interesados se definen como las personas tanto físicas como jurídicas que tienen algún nivel de injerencia en las acciones institucionales, o bien, tienen algún grado de susceptibilidad para ser impactadas de forma positiva o negativa por la gestión del INAMU. Lo sujetos interesados se dividen en internos y externos, la tabla 1 muestra, de forma general, cada uno de estos.

Tabla 2.

Sujetos interesados internos y externos al INAMU.

Sujetos internos	Sujetos externos
Hace alusión a las personas funcionarias del INAMU que aportan a la gestión del riesgo.	Hace alusión a las personas y entidades externas que resultan relevantes en la materia de gestión de riesgos.
<ul style="list-style-type: none"> •Junta Directiva •Presidencia Ejecutiva •Auditoría Interna •Departamento de Planificación Institucional <ul style="list-style-type: none"> •CECI-SEVRI •Titulares subordinados •Personas funcionarias 	<ul style="list-style-type: none"> •Contraloría General de la República •Ciudadanía en general •Ministerio de Hacienda •Ministerio de Planificación y Política Económica

Nota. Elaboración propia.

En cuanto a los sujetos interesados, en el marco orientador se definió una descripción del papel que tiene cada sujeto.

8.2.2 Niveles para la identificación de riesgos institucionales

Para la identificación de riesgos institucionales en primera instancia se elaboró una matriz de asignación de responsabilidades para determinar el tipo de responsabilidad de cada uno de los sujetos internos interesados. Lo anterior, tomando en cuenta desde que se identifican los riesgos hasta la aprobación de los informes de seguimiento.

En lo que respecta a los niveles se definieron tres: estratégico, operacional y tecnológico. El nivel estratégico pretende que se identifiquen aquellos riesgos vinculados a los ejes institucionales, objetivos estratégicos y macroprocesos de la institución.

Por su parte, el nivel operacional incluye aquellos riesgos relacionados con los procesos, subprocesos, actividades y tareas de la institución. Mientras que, el nivel tecnológico asocia aquellos riesgos de tecnologías de la información y comunicación de la institución.

8.2.3 Estructura de riesgos

Para la estructura de riesgos del INAMU se proponen tres niveles: fuente, tipo y factor de

riesgo. La fuente de los riesgos se concibe que puede provenir de fuentes externas o internas a la institución.

En cuanto al tipo de riesgos, estos indican la tipología para la clasificación de los riesgos una vez definida la fuente del riesgo. Los tipos de riesgos se describen a continuación.

Figura 3.

Tipología de riesgos



Nota. Elaboración propia

A partir de cada tipología de riesgos se desagregan una serie de factores de riesgos con su respectiva descripción. En total se definieron un total de 34 factores de riesgos.

8.3 Sanciones

En este marco se considero necesario incorporar un apartado sobre sanciones. Para este fin se revisó la Ley General de Control Interno 8292 y se incorporaron algunos artículos que señalan las responsabilidades y sanciones en esta temática, a continuación, se indican algunos de estos.

Artículo 39. Causales de responsabilidad administrativa

“El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”

Artículo 40. Causales de responsabilidad administrativa del auditor y el subauditor internos y los demás funcionarios de la auditoría interna.

Incurrirán en responsabilidad administrativa el auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna cuando, por dolo o culpa grave, incumplan sus deberes y funciones, infrinjan la normativa técnica aplicable o el régimen de prohibiciones referido en esta Ley; todo sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

Artículo 41. Sanciones administrativas

Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:

- Amonestación escrita.
- Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.
- Suspensión sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de las dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.
- Separación del cargo sin responsabilidad patronal.

8.4 Control de cambios y actualizaciones

A partir de la revisión de marcos orientadores de otras instituciones, se evidenció la necesidad de darle una trazabilidad a los cambios y/o versiones actualizadas de la normativa del SEVRI del INAMU, esto a partir de un control de cambios y actualizaciones. Asimismo, en este apartado se establece la periodicidad en la que se debe actualizar, que en este caso se estableció que debe ser bienal.

Por otra parte, también se establecen las circunstancias en las cuales se podrá actualizar y modificar el Marco Orientador del SEVRI del INAMU, mismas que se indican seguidamente.

A solicitud de la Junta Directiva o la persona jerarca de la institución.

Cambios en la Normativa vigente.

Cambios a nivel de la estrategia.

Cambios en los límites de riesgos previamente establecidos (apetito, tolerancia y/o capacidad).

Cambios en la Estructura Organizativa.

Cambios en los responsables.

Cambios en la política y objetivos para la gestión de riesgos definidos en este documento, así como cambio en los lineamientos.

Cambio en la metodología de medición de los tipos de riesgos definidos.

Cambios en los niveles de identificación de riesgos.

9. Conclusiones

A partir de lo indicado previamente se concluyen lo siguiente:

La implementación del Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, adecuadamente establecido y actualizado de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, es una ayuda significativa para que el INAMU pueda llevar a cabo una gestión efectiva del riesgo institucional. La participación y compromiso de los diversos sujetos internos del INAMU es fundamental para una gestión adecuada y eficiente del riesgo institucional, ya que de esto depende que se les brinde un tratamiento adecuado a los riesgos.

La relevancia y el compromiso que las autoridades institucionales le brinden a este tema determinarán la consolidación de la cultura y los mecanismos de gestión de riesgos en el INAMU.

La gestión del riesgo es un proceso dinámico que debe adaptarse a las diferentes circunstancias de la institución y adaptarse a las nuevas metodologías y conceptualizaciones que están surgiendo, ya que pueden mejorar significativamente la gestión del riesgo. Por lo tanto, el Marco Orientador del SEVRI debe revisarse y actualizarse regularmente para adaptarse a las necesidades de la institución y/o para identificar buenas prácticas. Al hacerlo, el INAMU podrá avanzar en el proceso de gestión del riesgo institucional.

10. Recomendaciones

De la investigación realizada se desprenden una serie de recomendaciones orientadas a que la implementación del Marco Orientador del SEVRI del INAMU sea efectiva.

La valoración del riesgo es un proceso dinámico que debe ser capaz de adaptarse a las diferentes situaciones de la institución, así como a las nuevas conceptualizaciones y metodologías que están surgiendo, ya que pueden ser mejoras significativas en la gestión del riesgo. Es por esto que, la organización debe contar con los recursos (humanos, financieros y tecnológicos) necesarios para avanzar en las mejoras identificadas a nivel internacional y/o nacional en esta materia, así como para enfrentar los cambios que pueda enfrentar.

La vinculación de la valoración de riesgos con el marco estratégico de INAMU, la planificación institucional y los procesos resulta necesaria para una adecuada identificación, análisis, evaluación e identificación de los riesgos.

Se recomienda brindar asistencia a todas las dependencias y personas funcionarias durante el proceso de implementación del nuevo Marco Orientador para garantizar la comprensión y aplicación adecuadas de este instrumento.

Se sugiere que el Marco Orientador sea revisado y actualizado con cada dos años para garantizar que el instrumento se mantenga actualizado a lo largo del tiempo y pueda incorporar las buenas prácticas.

Para que la valoración de riesgos en una institución tenga éxito, es necesario llevar a cabo acciones continuas, integrales y participativas con el fin de fortalecer la cultura institucional y lograr los objetivos de la institución.

Se recomienda la creación de un plan de capacitación para que las personas funcionarias puedan asimilar y adaptarse a lo que establecen el SEVRI, además de ampliar su conocimiento y comprensión de los conceptos de valoración del riesgo.

10. Referencias:

- Barrantes, R. (2014). *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto*. EUNED.
- Henríquez A. y Barriga, O. (2003). La Presentación del Objeto de Estudio. *Cinta de Moebio*, (17), 77-85. <https://www.moebio.uchile.cl/17/barriga.html>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway (2017). Gestión del riesgo empresarial: integrando la estrategia y desempeño. Resumen ejecutivo. https://iaiecuador.org/documentos/Resumen_ejecutivo_cosoERM.pdf
- Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission. (2013). Control interno - Marco integrado. Resumen ejecutivo. COSO. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8ba7cc8040809738ac41ed9515c1560a/3.-+COSO+2013+Resumen+Ejecutivo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8ba7cc8040809738ac41ed9515c1560a>
- Contraloría General de la República (2006). *Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2009). *Normas de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE)*. CGR. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64832&nValor3=75418&strTipM=TC
- Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R., y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Deloitte (2018). *Apetito al riesgo. Ajustando los riesgos a nuestra medida*. Deloitte México. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/2018/3.Apetito-al-Riesgo.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación (6a ed.)*. McGraw-Hill.
- INAMU. (2022). Borrador de informe de control interno relacionado con la gestión del Fondo de fomento de actividades productivas y de organización de las mujeres (FOMUJERES) para los períodos entre 2017 y 2020. San José, Costa Rica.
- INAMU (2022). Informe de Auditoría Interna. San José, Costa Rica.
- INAMU. (2013). *Marco orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional* SEVRI. San José, Costa Rica.
- INAMU. (2015). *Política del Sistema de control interno del Instituto Nacional de las Mujeres*. INAMU.
- Instituto de Auditores Internos de España. (2013). *Definición e implantación del apetito de riesgo*. España.
- Instituto de Auditores Internos de España. (2013). *Definición e implantación del apetito de riesgo*. España.
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Universidad Surcolombiana. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Ley 8292 de 2002. Ley General de Control Interno. 31 de julio de 2002. La Gaceta No. 169 del 04 de setiembre del 2002. San José, Costa Rica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569
- Rodríguez, M., Piñeiro, C. y Llano, P. (2019). Mapa de Riesgos: Identificación y Gestión de Riesgos. Universidad A. Coruña, España.
- Torres, M. (2015). *Métodos de recolección de datos para una investigación*. Universidad Rafael Landívar.