

Comentarios a la práctica “Metodología para el diseño de un sistema de control interno basado en la autoevaluación de riesgos y controles”

Alfonso Malagón Vera *

El marco referencial que permite dimensionar la vigencia y relevancia de la práctica presentada

Los gobiernos se enfrentan cada vez más a la necesidad de mejorar la eficiencia de sus servicios a través de nuevos esquemas de operación basados en el manejo de la alta tecnología. Así, las administraciones públicas, con independencia de su complejidad y tamaño, buscan nuevas oportunidades de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, a fin de superar los servicios tradicionalmente basados en papel y sustentados en el servicio cara a cara.

La administración electrónica en las organizaciones públicas nunca había ocupado un lugar tan destacado en la agenda gubernamental como en la actualidad. Los políticos, los

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública e integrante del jurado del Premio Anual de Transparencia 2003.

servidores públicos y las empresas públicas muestran un gran interés en los cambios organizativos, en los servicios “*on-line*”, en los portales únicos, en los servicios denominados eGovernment, o bien en la instalación de *ventanillas de servicios integrales automatizados*.

Desde mediados de la década de los 90, las administraciones públicas en México, de los tres niveles de gobierno, han aceptado rápidamente internet como nuevo canal de prestación de servicios para crear relaciones de trabajo y otorgar servicios. *La economía digital* ha llegado al sector público para quedarse, si bien sus avances en las administraciones públicas se dan con diferentes ritmos y con distintos niveles de desarrollo.

Las propuestas de rediseño de las organizaciones públicas se encuentran ligadas, directa o indirectamente, con fórmulas para aprovechar la informática con el propósito de impulsar los procesos de organización municipales, estatales y nacionales.

En este marco, el trabajo del INEGI, presentado al Premio Anual de Transparencia en 2003, denominado “*Metodología para el diseño de un sistema de control interno basado en la autoevaluación de riesgos y controles: el caso de un proyecto de control de tecnologías de información en el INEGI*”, como una de sus primeras aportaciones, nos recuerda que la administración del riesgo es un elemento indisociable de la administración electrónica. Nos subraya que con la tecnología de la información y las redes, ahora críticas para la gestión pública, los mecanismos de control interno tradicionales no son suficientes.

Hoy se requiere de un enfoque de control interno más estructurado y científico para hacer menos vulnerable a las organizaciones públicas; los hackers, los virus, la sobrecarga

de los sistemas y su mal uso interno son amenazas que se encuentran presentes. En este contexto, la práctica presentada por el INEGI pone en relevancia que el desarrollo informático en la administración pública, ofrece una amplia gama de oportunidades a condición de que se desarrollen de igual manera los mecanismos de administración de riesgo para prever las vulnerabilidades y amenazas de las redes electrónicas.

Al respecto, conviene precisar que, en México como en otros países, se han suscitado situaciones en organismos públicos, de gran trascendencia política, en materia electoral y financiera, relacionados con el cuestionamiento de los sistemas electrónicos y con la confiabilidad de la información.

De esta forma, el trabajo presentado por el INEGI, merecedor de Mención Honorífica en el Premio de Transparencia 2003, por su calidad y trascendencia, llama la atención en el sentido de que las tecnologías de la información no deben ser vistas como herramientas neutrales y frías, de uso exclusivo de especialistas y de aplicación estrictamente técnicas, sino como elementos de mayor importancia para el desarrollo social, político y económico de las organizaciones públicas y de la consolidación del Estado de derecho y de la competitividad de las organizaciones públicas.

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 “No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías, el objetivo es lograr que el Estado pueda ser un activo promotor del potencial de la informática y las telecomunicaciones para ampliar así el acceso de los habitantes a los servicios y al mundo globalizado, lo que implica atender varios aspectos que van desde lo tecnológico hasta lo jurídico.”

El punto de arranque del proyecto y descripción de la práctica premiada

La Dirección General de Informática, unidad administrativa responsable de la tecnología de información y comunicaciones en el INEGI, y el Órgano Interno de Control Institucional, acordaron evaluar el sistema de control de los proyectos prioritarios en dicha Dirección General. Se acordó iniciar con el análisis del “Proyecto Institucional de Correo Electrónico y Colaboración”.

En el caso particular del INEGI, se comprobó que la evolución de la comunicación vía correo electrónico era cada vez más usual. Los funcionarios establecían contacto más frecuentemente para acordar asuntos, para autorizar algunas cuestiones menores, así como para informar sobre nuevas disposiciones. Por lo anterior, el Instituto decidió optar por migrar hacia una plataforma que pudiera proporcionar mayores garantías de seguridad y desempeño a los usuarios.

El Instituto eligió una plataforma que brindara no sólo servicios de correo electrónico, sino otras herramientas que apoyaran el trabajo en colaboración, y que pudiera integrarse a la infraestructura de cómputo existente. Para su implementación se inició el “Proyecto Institucional de Correo Electrónico y Colaboración”.

Los factores críticos que se plantearon para su éxito

Para el inicio del proyecto, se integró un grupo de trabajo conformado por personal de las diferentes áreas de la Dirección y usuarios de los servicios del proyecto, en estrecha colaboración con el Órgano Interno de Control, si bien, se reconocía que el proyecto carecía de elementos suficientes de control y de gobernabilidad que garantizaran de manera razonable su éxito, toda vez que no se disponía de herramientas

metodológicas para responder de manera ágil ante un reto de esta naturaleza.

En consecuencia, el éxito del proyecto, requería, por lo menos de responder a dos factores críticos:

- 1.- Debía provocarse la sinergia entre el área técnica, cono- cedora del proceso, y el Órgano Interno, facilitador en la implementación de la metodología de identificación de riesgos.

Para responder al primer planteamiento, se consideró la nece- sidad de diseñar una metodología participativa mediante la cual el personal involucrado en el proceso, identifica los puntos críticos y define el sistema de control requerido para corregirlos en congruencia con sus objetivos. Por lo anterior, el OIC definió una estrategia de trabajo con los propios dueños del proceso.

- 2.- Debía establecerse una metodología consistente que res- pondiera a las necesidades concretas de la institución y de los usuarios, pero que se basara en experiencias exito- sas.

Como respuesta a esta condicionante, se visualizó la prioridad de definir una metodología a la medida de la institución, que considerara amplios elementos de gobernabilidad del proceso a analizar, de tal forma que estos se encontraran claramente definidos y documentados para que fueran analizados, com- prendidos y discutidos por el grupo, se identificaron los si- guientes elementos de gobernabilidad: misión, visión, objetivos, metas y factores críticos de éxito.

Para otorgar mayor consistencia al proceso de diseño de la metodología, se buscó una combinación de normas y buenas

prácticas que en su conjunto se adaptaran a las necesidades del proyecto. Para esto se tomaron en cuenta las siguientes experiencias:

- Estándar Australiano de Administración de Riesgos (AS/NZS 4360: 1999).
- Is Standards, Guidelines and Procedures for Auditing and Control Professionals: Control and Risk Self Assessment. Information Systems Audit and Control Association (ISACA.2000).
- Modelo de control basado en el informe COSO (SFP.2003).
- UNE-ISO/IEC-17799 Seguridad de la Información (AENOR.2002).
- Planeación estratégica (Solís, 1999 y Cassidy, 1998).

Desarrollo de la metodología

Por lo anterior, se optó por adoptar la metodología denominada de Autoevaluación de Riesgos y Controles, combinándola con el análisis previo de los elementos de gobernabilidad del proceso. Se diseñó una metodología que se presenta en el esquema de la página 74 de esta publicación.

El desarrollo de la metodología señalada, se respaldó para cada una de sus etapas en elementos cuantificables, lo que permitió establecer análisis, indicadores y evaluaciones medibles de conformidad al avance y resultados del proyecto. En particular, merece apuntarse las notas técnicas que, en calidad de anexos, enriquecen el trabajo presentado para el análisis y evaluación de riesgos e identificación, agrupación, valoración, detalle y jerarquización de controles.

Beneficios derivados de la aplicación de la metodología

La aplicación de la metodología en el “Proyecto Institucional

de Correo Electrónico y Colaboración”, generó los siguientes beneficios:

- El proyecto tiene claramente definida su misión, visión, objetivos y metas a mediano y corto plazos.
- El personal involucrado en el proyecto ha comprendido la importancia de contar con sistemas adecuados de control.
- Se han identificado los riesgos que amenazan el éxito del proyecto, y se han bosquejado controles para prevenirlos, detectarlos y mitigarlos.
- Se han identificado proyectos alternos a desarrollar, y que tienen una incidencia importante sobre el éxito del proyecto, como son:
 - Contar con los elementos técnicos, normativos y operacionales que posibiliten el uso de firmas electrónicas y certificados digitales para proporcionar confidencialidad, integridad, autenticidad y no repudio de la información compartida por medios electrónicos.
 - Establecer planes de contingencia para garantizar la continuidad de operaciones del Instituto frente a eventualidades.
 - Adecuar el marco normativo institucional para propiciar el intercambio de información por medios electrónicos.
 - Desarrollar metodologías de trabajo en grupo aprovechando la tecnología existente.

-
- Integrar los servicios de comunicación y colaboración a los sistemas institucionales.
 - Se ha mejorado la comunicación entre el OIC y la Dirección General de Informática, y se han visualizado nuevos proyectos para la aplicación de la metodología.

Potencial de replicabilidad

Esta metodología es de fácil adaptación para su aplicación en proyectos y procesos de diversa índole. Si bien es cierto que el caso práctico se basa principalmente en códigos y normas en materia de tecnología de información, los principios de la metodología son de aplicación general, por lo que no limita su campo de aplicación.

El OIC en el INEGI considera su aplicación en los siguientes procesos:

- Adquisiciones
- Administración de contratos de servicios
- Levantamiento de información censal
- Seguridad de la información

Bajo una perspectiva más amplia, es indudable que el potencial de replicabilidad del proyecto presentado por el INEGI, abre una inmensa gama de posibilidades en la medida en que la tecnología de la información será uno de los principales racionalizadores de la actividad gubernamental al constituirse como una ventaja competitiva que tendrán las administraciones públicas para transformar los servicios que se prestan a la ciudadanía, los procesos internos de las organizaciones públicas y la seguridad nacional de los estados.

Al respecto, conviene señalar que los gobiernos y sus administraciones públicas ponen cada día mayor énfasis en los controles internos basados en el control de tecnologías de información en materias tales como: lavado de dinero, fraudes financieros, terrorismo internacional, transacciones comerciales ilícitas vía la web, entre otros.

Por último, es necesario recordar, que hoy más que nunca, cobran relevancia las políticas públicas y las organizaciones gubernamentales relacionadas con la infraestructura de tecnologías de la información.

De ahí, la importancia de que sea el propio INEGI, como punta de lanza de la información estratégica en el país, quien advierta, a través de esta práctica, sobre la necesidad de fortalecer los controles de tecnologías de información en el ámbito gubernamental.