



**“PROPUESTA DE DISEÑO DEL MARCO DE TRABAJO DE LA
GESTIÓN DEL RIESGO PARA EL EJÉRCITO DEL PERÚ”**

**Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster
en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Elger Dulanto Montalvo

Sr. Roberto Huamaní Riveros

Sr. Julio Ruiz Juárez

Asesor: Profesor Juan Leonarte Vargas

2017

A Dios, por darnos la oportunidad de servir a nuestra patria.

A nuestros queridos padres, esposas e hijos, por su constante e incondicional apoyo en la realización de la maestría.

Agradecemos al Ejército del Perú por capacitarnos en la Universidad del Pacífico; a nuestro asesor, Juan Leonarte Vargas; y a los profesores que nos transmitieron sus valiosos conocimientos y permitieron la realización de este trabajo.

Índice

Índice de tablas.....	vii
Índice de gráficos.....	viii
Índice de anexos.....	ix
Capítulo I. Alcances del trabajo de investigación	1
1. Planteamiento del problema.....	1
1.1 Problema principal.....	2
1.2 Problemas secundarios.....	2
2. Objetivos.....	3
2.1 Objetivo general.....	3
2.2 Objetivos específicos	3
3. Metodología.....	3
3.1 Metodología empleada.....	3
3.2 Diseño del marco de trabajo de gestión del riesgo.....	4
3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	4
4. Justificación	4
5. Limitaciones.....	5
Capítulo II. Marco teórico.....	6
1. Modernización del Estado.....	6
2. Gestión por procesos.....	7
3. Sistema de Control Interno	8
4. Gestión del riesgo	10
5. Marco COSO ERM.....	11
6. Norma ISO 31000.....	13
7. Experiencias en otros países	16

7.1 Colombia.....	16
7.2 Chile.....	17
8. Conclusiones del marco teórico.....	18
Capítulo III. Marco conceptual	19
1. Ejército del Perú.....	19
2. Misión.....	19
3. Valores	19
4. Estructura organizacional.....	20
4.1 Alto Mando	20
4.2 Órganos consultivos.....	20
4.3 Órgano de Control Institucional.....	20
4.4 Órgano de Defensa Jurídica	20
4.5 Órgano de Inspectoría	21
4.6 Órganos de administración interna	21
4.7 Órganos de línea	21
5. Objetivos estratégicos institucionales	21
5.1 Objetivo estratégico 1	21
5.2 Objetivo estratégico 2	21
6. Mapa de procesos del Ejército del Perú.....	22
7. Gestión del riesgo en el Ejército del Perú.....	22
8. Conclusiones del marco conceptual.....	23
Capítulo IV. Comprensión de la organización y de su contexto	25
1. Análisis del entorno	25
1.1 Política nacional.....	25
1.2 La política pública.....	26

1.3 Entorno social	26
1.4 Entorno económico	27
1.5 Entorno medioambiental.....	29
1.6 Entorno tecnológico.....	30
1.7 Entorno global.....	32
1.8 Marco regulatorio.....	33
1.9 Análisis del entorno: conclusiones preliminares.....	35
2. Análisis interno	35
2.1 Situación de la gestión del riesgo en el Ejército	35
2.1.1 Encuesta para determinar la situación de la gestión del riesgo.....	36
2.1.2 Entrevista a expertos acerca de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.....	40
2.1.3 Situación de la gestión del riesgo en el Ejército: conclusiones preliminares.....	42
2.2 Metodología propuesta para la gestión del riesgo.....	42
2.2.1 Encuesta Global 2011 sobre ISO 31000	43
2.2.2 Artículo “ISO vs. COSO ERM”	44
2.2.3 Metodología seleccionada.....	45
3. Comprensión de la organización y de su contexto: conclusiones	47
Capítulo V. Diseño de la política de gestión del riesgo	49
1. Política de gestión del riesgo del Ejército del Perú.....	49
2. Objetivos de la política de gestión del riesgo	49
2.1 Objetivo general.....	49
2.2 Objetivos específicos	50
3. Alcance de la política.....	50
4. Obligación de rendir cuentas	50
4.1 Estructura de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.....	51
4.2 Responsabilidades en la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.....	52

4.2.1 Titular de la institución (CGE)	52
4.2.2 Comité de Gestión del Riesgo	52
4.2.3 Comité Técnico de Gestión del Riesgo.....	52
4.2.4 Comandos, directores y jefes de dependencia	53
4.2.5 Funcionarios	53
5. Integración en los procesos de la organización.....	53
6. Mecanismos internos de comunicación	53
7. Mecanismos externos de comunicación.....	54
8. Implementación del marco de trabajo de la gestión del riesgo	54
Capítulo VI. Viabilidad del marco de trabajo de la gestión del riesgo.....	55
1. Viabilidad política.....	55
2. Viabilidad administrativa.....	55
Conclusiones y recomendaciones	56
1. Conclusiones.....	56
2. Recomendaciones	57
Bibliografía	58
Anexos	63
Notas biográficas.....	76

Índice de tablas

Tabla 1.	Documentos referidos a la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.....	23
Tabla 2.	Sistema de gestión de riesgos en el Ejército	37
Tabla 3.	Política de gestión de riesgos en el Ejército	37
Tabla 4.	La identificación del riesgo en el Ejército	38
Tabla 5.	Análisis del riesgo en el Ejército	39
Tabla 6.	Seguimiento de la gestión de riesgos en el Ejército	39
Tabla 7.	La cultura de la gestión de riesgos en el Ejército	40
Tabla 8.	ISO 31000 vs COSO ERM	45

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Matriz tridimensional de gestión de riesgos	12
Gráfico 2.	Los tres pilares del ISO 31000	13
Gráfico 3.	Marco de trabajo.....	14
Gráfico 4.	Relaciones entre los componentes del marco de trabajo de la gestión del riesgo... 16	
Gráfico 5.	Mapa de procesos del Ejército del Perú.....	22
Gráfico 6.	Comparación entre ISO 31000 y COSO ERM	46

Índice de anexos

Anexo 1.	Organigrama del Ejército del Perú	64
Anexo 2.	Glosario de la gestión de riesgos	65
Anexo 3.	Formato de encuesta	66
Anexo 4.	Formato de entrevista	70
Anexo 5.	Resumen de la entrevista a expertos.....	72
Anexo 6.	Guía para el análisis documental	74
Anexo 7.	Estructura de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú	75

Resumen ejecutivo

La gestión del riesgo no es un concepto nuevo en el mundo, pues siempre ha estado presente en la toma de decisiones; sin embargo, ha ido evolucionando y actualmente es una disciplina que utiliza metodologías diseñadas para permitir a los líderes de las organizaciones la toma de decisiones basadas en el conocimiento de los riesgos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El Estado peruano, dentro de su proceso de modernización, considera que es necesario que las entidades públicas adopten la gestión del riesgo como un proceso obligatorio que permitirá la implementación del Sistema de Control Interno en el seno de sus organizaciones.

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado con la finalidad de proponer un diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo, acorde a las particularidades del Ejército del Perú, de modo que sirva para que se realice una exitosa implementación de la gestión de riesgos en la institución.

El diseño del marco de trabajo para la gestión del riesgo requiere una comprensión de la organización y de su contexto, para lo cual se ha evaluado la situación actual de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú, mediante la observación documental, encuesta a los responsables de los macroprocesos y entrevista a expertos, lo que nos ha permitido determinar que, a pesar que existen algunas dependencias que gestionan el riesgo, no se desarrolla de manera integral.

La revisión del entorno externo, las experiencias en otros países y las metodologías de gestión del riesgo existentes en la actualidad nos ha permitido proponer la que se podría implementar en el Ejército del Perú con mejores resultados, teniendo en consideración su cultura organizacional.

Finalmente, la propuesta de valor del presente trabajo se verá expresada en los beneficios que se generarán con la adopción e implementación del diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo, a través de una política, que contiene los lineamientos para realizar una adecuada implementación de este tipo de gestión en el Ejército del Perú.

Introducción

Según lo establecido en la Ley 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental obtener mayores niveles de eficiencia de las entidades del Estado para proporcionar una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos¹.

En ese contexto, la Contraloría General de la República (CGR) impulsa el Sistema de Control Interno, que es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo las actitudes de las autoridades, directivos y el personal, organizadas e instituidas en cada entidad del Estado².

El funcionamiento del control interno es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la organización, desarrollándose en forma previa, simultánea y posterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 27785³.

Mediante Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG del 30 de octubre de 2008, el Contralor General autoriza aprobar la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado”, sin embargo; luego de transcurrido más de un lustro, las entidades del Estado no han dado cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 28716 (Ley de Control Interno de las entidades del Estado).

Con la finalidad de «dar cumplimiento a lo dispuesto en la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016», en el mes de mayo del año 2016, la Contraloría General de la República emitió la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD, “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades Del Estado”, mediante Resolución de Contraloría N° 149-2016-CG.

Posteriormente, mediante Resolución de Contraloría N° 004-2017-CG del 20 de enero de 2017, se aprueba la “Guía de Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, dejando sin efecto la guía anterior aprobada en el año 2008. Esta nueva guía se basa en los cambios del modelo de control interno denominado “Control Interno-Marco

¹ Ley 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, artículo 4°

² Ley 28716 - Ley de Control Interno de las entidades del Estado, artículo 3°

³ Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Integrado” – COSO, que se utiliza como referencia para la normativa de control interno en el país⁴.

De acuerdo con lo establecido en esta nueva guía, se aprecia que se le ha otorgado un mayor énfasis a la gestión de riesgos de la entidad, considerando que, para realizar una adecuada implementación y fortalecimiento del control interno en las entidades del Estado, se debe elaborar una política de riesgos, un manual de gestión de riesgos y un plan de gestión de riesgos.

Actualmente, el Ejército del Perú no cuenta con una dependencia encargada de la implementación de la gestión del riesgo a nivel institucional, lo cual nos ha llevado a interesarnos en intentar proponer el diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo, que permita una apropiada implementación de la gestión del riesgo en la institución, puesto que permitirá a los comandos en todos los niveles, reducir o eliminar el riesgo en la toma de decisiones y en los procesos institucionales.

El presente trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el capítulo I, alcances del trabajo de investigación, se enuncian las razones del presente trabajo, se define el problema de investigación, los objetivos, la metodología, la justificación y las limitaciones. En el capítulo II, hemos desarrollado el marco teórico en el que se encuadra la investigación, especialmente enfatizamos las normas internacionales más empleadas y la experiencia de países vecinos en la gestión de riesgos. En el capítulo III, formulamos el marco contextual, mediante el cual se describe la organización, lo que permitirá realizar en el capítulo IV, la comprensión de la organización y su contexto, mediante un exhaustivo análisis externo e interno, el que concluye con la identificación de la situación de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú y la metodología de gestión de riesgos propuesta. En el capítulo V, se propone la política de gestión del riesgo, que debe ser la guía que permita el adecuado diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo. Finalmente, en el capítulo VI, se realiza un análisis de viabilidad del diseño del marco de trabajo formulado, seguido de las conclusiones y recomendaciones.

⁴ Deja sin efecto la *Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno* de las entidades del Estado, que fue aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 458-2008.CG del 30 de octubre de 2008.

Capítulo I. Alcances del trabajo de investigación

1. Planteamiento del problema

De acuerdo con la normatividad vigente, todas las instituciones del Estado, incluyendo al Ejército del Perú, deberán implementar de manera obligatoria el Sistema de Control Interno en todos sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales. En ese sentido, el control interno es un proceso integral, que debe ser efectuado por el titular de la entidad y por todos los funcionarios y servidores públicos que pertenecen al Ejército del Perú, con la finalidad de enfrentar los riesgos y ofrecer un nivel de seguridad razonable para que se alcancen los objetivos institucionales; con una labor preventiva para evitar la comisión de irregularidades y actos de corrupción en la institución, pues es utópico alcanzar la seguridad total.

Para implantar plenamente el control interno en el Ejército del Perú, es necesario llevar a cabo previamente el proceso de implementación de la gestión del riesgo, en cumplimiento a lo dispuesto en la Guía de Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

En nuestro país, no se ha desarrollado una norma técnica que oriente a las entidades del Estado en el proceso de implementación de la gestión del riesgo, por lo que es común observar que las pocas entidades del Estado que han publicado en sus páginas web los avances en el tratamiento integral del riesgo optan por “gestionar el riesgo” sin tener haber desarrollado previamente una “gestión del riesgo”.

Es necesario mencionar que de acuerdo con lo señalado por el Instituto Nacional de Calidad (Inacal, 2017: 17), «la expresión “gestión del riesgo” se refiere generalmente a la arquitectura que utilizan las organizaciones (principios, marco de trabajo y proceso) para gestionar el riesgo efectivamente, y “gestionar el riesgo” hace referencia a aplicar esa arquitectura a decisiones, actividades y riesgos particulares».

Es por ello que para la implementación de la “gestión del riesgo” en las organizaciones, es imprescindible contar con un adecuado marco de trabajo de la gestión del riesgo pues «la gestión del riesgo es un componente integral de la gestión, ya que involucra actividades coordinadas relacionadas con el efecto de incertidumbre sobre estos objetivos. Esta es la razón por la cual,

para ser efectiva, es importante que la gestión del riesgo esté integrada completamente al sistema y procesos de gestión de la organización» (Inacal, 2017:17).

El marco de trabajo consta de cinco componentes denominados: Mandato y compromiso, diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo, implementación del proceso de gestión del riesgo, seguimiento y revisión del marco de trabajo y la mejora continua del marco de trabajo. El presente trabajo estará enfocado en desarrollar el segundo componente denominado “diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo”.

Los elementos de este componente son el compromiso de la organización y de su contexto, el establecimiento de una política de gestión del riesgo, la obligación de rendir cuentas, la integración en los procesos de la organización, los recursos, el establecimiento de los mecanismos internos de comunicación y de información y el establecimiento de los mecanismos externos de comunicación y de información.

El diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo se plasma en la política de gestión del riesgo, la cual contiene todos los componentes y sus elementos, y está dirigida a señalar la ruta que debe seguir la entidad con la finalidad de realizar la implementación de la gestión del riesgo.

Es así pues que nos encontramos con la necesidad de contar con un diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo apropiado, tomando en consideración las particularidades, cultura organizacional y objetivos estratégicos, que garanticen una implementación exitosa de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.

1.1 Problema principal

¿De qué manera se podría diseñar un marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú, que garantice iniciar con éxito su implementación?

1.2 Problemas secundarios

- ¿Cuáles son las características de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú?
- ¿Qué metodología para la gestión del riesgo es la más apropiada para el Ejército del Perú?
- ¿Qué lineamientos de política deben establecerse en el diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú?

- ¿Cuál es la viabilidad del diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú?

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Elaborar una propuesta de diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú, que garantice el éxito de su implementación.

2.2 Objetivos específicos

- Establecer un diagnóstico situacional de la Gestión del riesgo en el Ejército del Perú.
- Determinar que metodología para la gestión del riesgo es la más adecuada para el Ejército del Perú.
- Diseñar la política de gestión del riesgo para el Ejército del Perú.
- Determinar la viabilidad del diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú.

3. Metodología

3.1 Metodología empleada

La metodología que hemos empleado para el presente trabajo ha sido estructurada en base a nuestro profundo conocimiento del Ejército del Perú, además de realizar encuestas (censo) a los responsables de los macroprocesos de la institución, quienes son directores o comandantes, y entrevistas a tres expertos. De esa forma, hemos podido tener acceso a las metodologías de gestión del riesgo existentes y a la cultura organizacional en función a la gestión del riesgo. A continuación, mencionamos nuestros procedimientos:

- Reuniones con el director de Planeamiento del Ejército.
- Identificación de las normas internas que tienen relación con la gestión del riesgo.
- Revisión de las directivas internas relacionadas a la gestión de riesgos.
- Con el diagnóstico de la situación de la gestión del riesgo, determinación de la línea de base en el capítulo IV y diseño de la política de gestión del riesgo.

3.2 Diseño del marco de trabajo de gestión del riesgo

- Entrevistas con oficiales generales (anexo 4) y experto que tienen relación con la gestión del riesgo:
 - Director de Planeamiento del Ejército.
 - Subinspector General del Ejército.
 - Ing. Armando Olarte Guerrero, experto en control interno y gestión de riesgos.
- Encuesta (anexo 3) dirigida a los responsables de los macroprocesos del Ejército del Perú.

3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de datos:

- Entrevista.
- Encuesta.
- Análisis documental.

Los principales instrumentos fueron los siguientes:

- Guía de entrevistas.
- Cuestionario.
- Guía de análisis documental.

4. Justificación

El presente trabajo de investigación beneficia al Ejército del Perú, porque a través de ella se aportará lo siguiente:

- Orientará la implementación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.
- Contribuirá a la creación de valor en el cumplimiento de los objetivos en todos los niveles de la institución.
- Motivará el fortalecimiento de un sistema de administración basado en la ética.
- Servirá para contribuir a optimizar las actividades, tareas y acciones del Sistema de Control Interno en el Ejército del Perú.
- Permitirá la mejora de los procesos en todos los niveles.
- Servirá como modelo para la formulación de la política de gestión de riesgos en otras dependencias del Estado.

5. Limitaciones

La limitación principal que se ha encontrado durante el desarrollo del trabajo es que no se ha obtenido suficientes fuentes bibliográficas producidas en nuestro país referidas a la gestión del riesgo; asimismo, no existe ninguna guía metodológica promulgada y aprobada por el Estado para la implementación de la gestión de riesgos.

Capítulo II. Marco teórico

1. Modernización del Estado

Ante el cambiante mundo de hoy, las reformas constituyen procesos que resultan de consensos, cuyos objetivos buscan que el Estado mejore su servicio, el proceso de modernización constituye un ciclo continuo, donde se busca la mejora permanente de la gestión pública para poder satisfacer las necesidades de la población, consiguiendo ganar confianza, legitimidad, brindando bienestar al ciudadano y contribuyendo al desarrollo nacional.

Puede entenderse por modernización del Estado «al proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica» (Figuerola, 2000).

Otra definición sería «la modernización del Estado implica elaborar reglas que permitan a los sistemas administrativos operar de forma conjunta, es decir, que las reglas para la planificación estén armonizadas con las de presupuesto, que a su vez lo estén con las de compras e inversiones y estas últimas con las de control. Asimismo, se necesita que los servidores públicos responsables de los aspectos administrativos tengan una mirada sistémica y holística» (Ausejo, 2016).

En nuestro país, con la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se establecen los lineamientos y la normatividad legal, para el proceso de modernización de la gestión del Estado, cuya finalidad es «la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos» (Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, 2002). Se busca la mejora de la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Este proceso debió mejorar la eficiencia de las entidades del Estado, brindando un mejor servicio a la ciudadanía y debiendo ser descentralizado, transparente e inclusivo.

Corresponde al presidente del Consejo de Ministros coordinar las políticas nacionales de carácter multisectorial, así como «formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización

de la administración pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, y coordinar y dirigir la modernización del Estado» (Ley N° 29158, 2007).

La Secretaría de Gestión Pública, órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, es el ente rector e impulsor de dicho proceso y busca promover en el país una Administración Pública eficiente, basada en resultados y con rendición de cuentas a los ciudadanos.

En el Ejército del Perú, mediante la Resolución de la Comandancia General del Ejército N° 1956, del 24 de julio de 2015, se aprobó el Plan de Implementación de la Modernización en el Ejército, designando a la Dirección de Planeamiento del Ejército, como el ente encargado de conducirlo.

2. Gestión por procesos

La Secretaría de Gestión Pública⁵ de la Presidencia del Consejo de Ministros menciona que «una gestión al servicio del ciudadano debe cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano, dados los recursos disponibles» (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, 2013).

Se entiende entonces que una entidad debe realizar su gestión basándose en sus procesos, los cuales son una secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una entrada, con el fin de conseguir un resultado, denominado salida, que se suministra y que debe satisfacer los requerimientos del cliente.

Con el Decreto Supremo N° 004- 2013-PCM, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que establece cinco pilares centrales y tres ejes transversales. El tercer pilar es la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, por lo que las entidades del Estado tienen la necesidad de adaptarse, con la finalidad de brindar servicios cada vez más eficientes a los ciudadanos, por lo que cada organización debe priorizar dentro de sus procesos los más importantes de acuerdo con la demanda, al plan estratégico, competencias y a sus programas presupuestales.

⁵ Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la Administración Pública y del Estado.

De acuerdo con la Secretaría de Gestión Pública, es de suma importancia la implementación de la gestión por procesos, en las entidades públicas, debido a que esta constituye una efectiva estrategia de gestión, pues fortalece la capacidad para lograr resultados superando las barreras de una estructura organizacional de tipo funcional. Debe vincularse con los fines institucionales y orientarse a servir al ciudadano.

La gestión por procesos involucra el identificar requerimientos, necesidades y expectativas de los diferentes clientes, así como también la necesidad de identificar todos los procesos a fin de poder brindar la prestación del servicio público a través de una cada vez más eficiente gestión de la entidad. También, se debe instaurar un sistema que permita el seguimiento, la evaluación permanente y la mejora constante, en la calidad de los procesos y en la prestación del servicio. Se busca también la simplificación administrativa, generando mejores resultados en la búsqueda de la mejora de los procedimientos y eliminando la burocracia existente, que es innecesaria en las entidades del Estado.

El Ejército del Perú, se encuentra en la etapa de implementación de la gestión por procesos, dentro del marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. En ese sentido, la Dirección de Planeamiento del Ejército (Diplane), como ente rector, tiene por objetivo general orientar, articular e impulsar, en todas las dependencias militares, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano.

3. Sistema de Control Interno

Mediante Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado del 27 de marzo de 2006, se implementa por primera vez en el Perú, el Sistema de Control Interno, que es «el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, con el objetivo de prevenir posibles riesgos que afectan a una entidad pública» (Contraloría General de la Republica, s.f.).

Según la CGR, uno de los tres pilares de una gestión pública limpia y eficiente es el control interno. El contar con un sistema de control interno en las entidades del Estado trae como beneficio la reducción de los riesgos de corrupción, el logro de los objetivos y metas establecidos, la promoción del desarrollo organizacional, el logro de mayor eficiencia, eficacia y transparencia

en las operaciones, asegurar el cumplimiento del marco normativo, proteger los recursos y bienes del Estado y el adecuado uso de estos, contar con información confiable y oportuna, fomentar la práctica de valores, promover la rendición de cuentas de los funcionarios por la misión y objetivos encargados y el uso de los bienes y recursos asignados⁶.

Con Resolución de la Contraloría N° 149-2016-CG, se aprobó la Directiva N° 013-2016-CG/PROD, que establece el modelo de implementación del Sistema de Control Interno (SCI) en las entidades del Estado, cuya finalidad es «dar cumplimiento a lo dispuesto en la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, con el fin de fortalecer el control interno en las entidades del Estado para el eficiente, transparente y correcto ejercicio de la función pública en el uso de los recursos del Estado» (Contraloría General de la República, 2016).

Posteriormente, con Resolución de la Contraloría N° 004-2017-CG, se aprueba la *Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno (SCI)* en las entidades del Estado, haciendo mención que «la implementación del SCI en la entidad contribuye al logro de sus objetivos institucionales mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, en beneficio de la ciudadanía. Es preciso resaltar que el modelo de implementación orienta la estructuración formal del SCI, momento a partir del cual el mismo ingresa en un ciclo continuo, dinámico y permanente en el tiempo» (Contraloría General de la República, 2017).

El Sistema de Control Interno norma que el titular de la entidad es responsable de «fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que este contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo» (Leonarte, 2015).

Los titulares de las entidades son los que definen las políticas institucionales, pero estos documentos deben estar sujetos a ser perfeccionados a través del tiempo, de acuerdo con la situación de la entidad, las mismas que tienen realidades completamente distintas. Las políticas deben ser puestas en conocimiento de todo el personal de la institución a través de los correos electrónicos, la página web o su entrega en físico. Aun así, no todos los que trabajan en las instituciones públicas leen todas las normas internas, desafortunadamente solo se limitan a visar documentos sin tener conocimiento del contenido (Leonarte, Juan Carlos, 2015).

⁶ Publicado en https://apps.contraloria.gob.pe/packanticorruccion/control_interno.html

En octubre de 2016, el Comité Técnico de Control Interno del Ejército del Perú presentó un informe⁷, que recomienda que el alto mando del Ejército continúe manteniendo el compromiso con la implementación del Sistema de Control Interno en la institución, dar prioridad a nivel institucional a la ejecución del Plan de Sensibilización y Capacitación en el Sistema de Control Interno, a fin de interiorizar y concientizar sobre la importancia de la implementación del Sistema de Control Interno en el Ejército, y establecer como política a nivel institucional la implementación del Sistema de Control Interno en todos los niveles de la organización, articulada con la gestión por procesos, como parte de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

4. Gestión del riesgo

El marco COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway), fundado en 1985 en EE.UU., se encargó de estudiar los factores que propiciaron fraudes financieros, con la consecución de crisis promovidas por malas prácticas empresariales. Como consecuencia de eso, se encargó de elaborar textos y recomendaciones para diversas organizaciones y entidades reguladoras como el SEC (Agencia Federal de Supervisión de Mercados Financieros) y otros (Asociación Española para la Calidad - AEC).

La normativa peruana respecto al SCI toma lo establecido por el Marco Integrado de Control Interno - COSO, cuya estructura se basa en cinco componentes. Asimismo, la Ley N° 28716 estableció siete componentes para el SCI, respecto de los cuales mediante Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, se agrupó en el componente de supervisión; los componentes de actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados y los compromisos de mejoramiento establecidos en la Ley N° 28716, alineando de esta manera los componentes del SCI al COSO (Contraloría General de la República, 2016).

Se puede entender como gestión del riesgo, al «proceso efectuado por los funcionarios y servidores públicos de la entidad, que se aplica en la fijación de la estrategia y a los distintos niveles de entidad; está diseñado para identificar eventos potenciales que podrían afectar a la entidad y permite administrar el riesgo dentro de los límites aceptados, proveyendo la seguridad razonable para la consecución de objetivos de la entidad» (Contraloría General de la República, 2016).

⁷ Informe del diagnóstico del Sistema de Control Interno en el Ejército del Perú

La gestión de riesgos es un proceso que se inicia con la identificación de estos, los cuales son clasificados en tipos y categorías; el análisis de riesgos puede ser cualitativo o cuantitativo, y se debe definir su prioridad. Se busca crear valor en la organización para diferenciarse de la competencia, dicha gestión, debe ser parte de los procesos de la organización, el acopio de más información contribuye a que el jefe de la organización tenga un criterio más amplio para la correcta toma de decisiones, también se busca tener el estado de confianza en toda la organización, haciendo un seguimiento a cualquier incertidumbre que se presente y siempre en la constante búsqueda de la mejora continua de la organización.

El Ejército del Perú, en el desarrollo de las actividades que realiza a diario, siempre tiene en consideración los factores que podrían afectar el cumplimiento de la misión o sus objetivos, esto en cierto modo podría catalogarse como una gestión del riesgo empírica; sin embargo, la gestión del riesgo no está implementada como tal en todos los procesos ni actividades que se realizan en la institución.

Con la aprobación de la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado⁸, las entidades del Estado y, por ende, el Ejército del Perú tienen la obligación de implementar la gestión de riesgos en sus respectivas organizaciones, por lo que deben formular la política, el manual y el plan de gestión de riesgos de la entidad.

Existen diversas metodologías para la gestión del riesgo, las más relevantes y utilizadas en el mundo son el Marco COSO ERM, la ISO 31000, la norma Australiana Neozelandesa y otras de carácter más específico como los Acuerdos de Basilea, orientada a los riesgos de capital.

5. Marco COSO ERM

En el año 2004, el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (COSO) emitió el documento denominado “Enterprise Risk Management (ERM) - Integrated Framework”, conocido actualmente como el COSO ERM, para encarar la gestión de riesgos, ante la diversidad de enfoques, llenando así un vacío al poder usar una terminología común, para ser utilizado como guía por las empresas a fin de desarrollar una estrategia para la administración de riesgos.

⁸ Aprobada mediante RC N° 04-2017-CG

El objetivo fundamental del *framework* es ayudar, a los gerentes de las empresas y a los funcionarios de organizaciones de cualquier tipo, a administrar de manera más eficiente el riesgo relacionado con el cumplimiento de los objetivos de la entidad (Ambrosone, 2007).

El COSO ERM es la metodología de administración de riesgos de la empresa, que proporciona las pautas necesarias para que las empresas puedan administrar eficientemente sus propios riesgos. Está conformado por ocho componentes que se relacionan entre sí, siendo el ambiente interno la base de los otros componentes y en ella se busca concientizar a los empleados acerca de los riesgos que pueden presentarse en la organización. También, se determina como el tercer componente la identificación de eventos, el cuarto la evaluación de riesgos y el quinto el de respuestas a los riesgos, estos tres componentes son considerados como un solo componente en el COSO I, denominándosele: evaluación de riesgos.

Gráfico 1. Matriz tridimensional de gestión de riesgos



Fuente: COSO Integrated Framework Executive Summary, 2013.

El COSO ERM menciona el establecimiento de objetivos, la identificación de riesgos y la respuesta a los mismos, los cuales son considerados claves a la hora de determinar las metas de las empresas; hace un análisis más amplio de control interno, que conlleva a una mejor apreciación a la hora de identificar, evaluar y determinar la gestión integral de riesgo.

6. Norma ISO 31000

Publicada en el 2009 por la Organización Internacional de Normalización (ISO), la norma **UNE-ISO 31000**, «Gestión del riesgo. Principios y directrices» es un estándar desarrollado en colaboración por ISO e IEC⁹, que provee principios y directrices genéricas sobre la gestión del riesgo. Se trata de una norma general, de aplicación a cualquier organización independientemente del tamaño o sector y que no es certificable (ISO TOOLS, 2013). Dicho ISO constituye una referencia reconocida internacionalmente que permite a cualquier tipo de entidad pública o privada, comparar su política de gestión de riesgos, las cuales son variadas y complejas dependiendo del tipo de entidad, con el objeto de alcanzar una gestión eficaz.

Gráfico 2. Los tres pilares del ISO 31000



Fuente: NTP ISO 31000

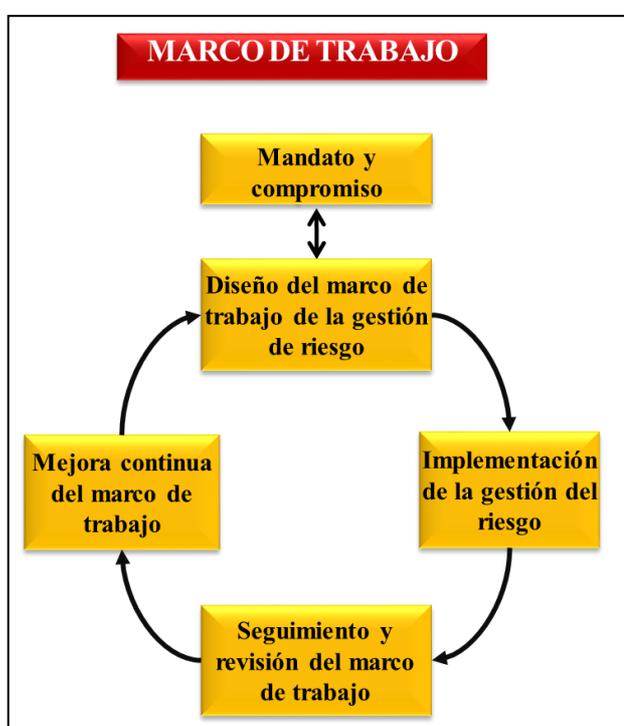
La norma ISO 31000 está estructurada con principios para la gestión del riesgo, el marco de trabajo y el proceso de gestión de riesgos; el compromiso de la dirección es de vital importancia a fin de que, a través de este, se logre alcanzar el compromiso de todos los niveles e integrantes

⁹ La Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), más conocida por sus siglas en inglés: IEC (International Electrotechnical Commission), es una organización de normalización en los campos: eléctrico, electrónico y tecnologías relacionadas.

de la organización. Dicha norma alcanza un incremento notable en la mejora de las normas COSO, ya que su contenido es mucho más didáctico y concreto, siendo su objetivo el de gestionar los riesgos.

La norma es aplicable a todos los tipos de riesgo y está demostrado que no elimina los mismos en una organización, lo que busca es solucionarlos, incrementado la ayuda a través de experiencias pasadas, manejando la incertidumbre cuando esta se presente, y conduciendo la gestión de riesgos en la gerencia, a través de procesos propios de la organización, apoyados a través de mecanismos para la acertada toma de decisiones, planificación, políticas, entre otros.

Gráfico 3. Marco de trabajo



Fuente: NTP ISO 31000

Perú actualmente cuenta con su propia Norma ISO 31000, cada país la hace suya debiendo mencionar que es idéntica a la norma internacional ISO 31000:2009, teniendo como ejemplo a España y Chile. En el Perú, Indecopi¹⁰ adoptó la norma en mención denominándola Norma Técnica Peruana NTP-ISO 31000:2011 Gestión del riesgo, la cual fue oficializada con fecha 14 de abril de 2011 (Instituto Nacional de la Calidad, 2016). Posteriormente, con Resolución

¹⁰ El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) fue creado en noviembre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25868.

Directoral N° 001-2017-INACAL/DN, se aprueba la NTP/RT-ISO/TR 31004:2017 Gestión del riesgo. Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000, conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 30224. Esta NTP, orienta a las organizaciones acerca de cómo deben gestionar sus riesgos de manera efectiva.

El Inacal, a través del Comité Técnico de Normalización de Gestión de Activos y Riesgos aprobó la PNTP-IEC/ISO 31010:2016¹¹ *Gestión del Riesgo. Técnicas para la valoración del riesgo*, que constituye un soporte para la NTP-ISO 31000, proporcionando directrices para la selección y aplicación de técnicas sistemáticas para la valoración del riesgo (Instituto Nacional de Calidad, 2016).

También existe una norma internacional denominada Guía 73: 2009, que proporciona definiciones de los términos genéricos relacionados con la gestión del riesgo, su objetivo es fomentar una comprensión mutua y constante de la descripción de las actividades relacionadas con la gestión del riesgo, y el uso de una terminología uniforme de gestión de riesgos en los procesos y estructuras que se ocupan de la gestión de riesgos (International Organization for Standardization, 2017).

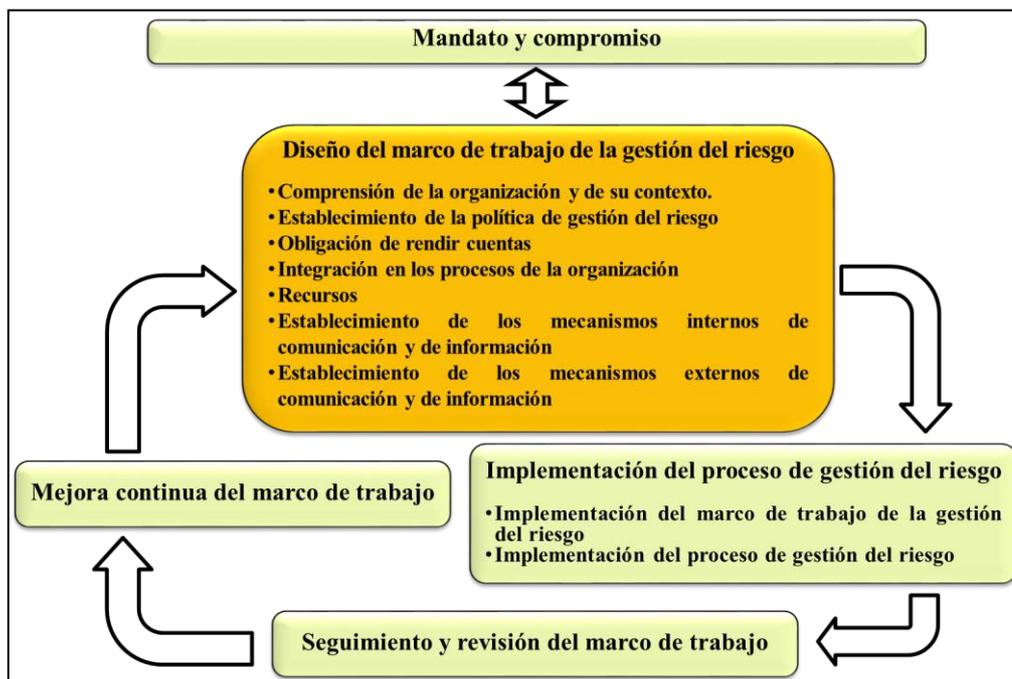
El éxito de la gestión del riesgo está directamente relacionado con la eficacia del marco de trabajo; la información obtenida en este proceso se difunde y es utilizada por la Alta Dirección, como un sustento para la toma de decisiones. Según la NTP-ISO 3100, 2011, los componentes del marco de trabajo para la gestión del riesgo son las que se muestran en el gráfico 4 y a continuación:

- Comprensión de la organización y de su contexto, es de suma importancia considerar y entender el ambiente externo e interno de la organización, ambos pueden influir en el diseño del marco de trabajo.
- Establecimiento de la política de gestión del riesgo, mediante la determinación de los objetivos y el compromiso, las políticas, la obligatoriedad de rendir cuentas y el compromiso para la revisión y mejora de la política de gestión del riesgo y el marco de trabajo.
- Obligación de rendir cuentas, debiéndose determinar la autoridad y las competencias a fin de disponer de la obligatoriedad de rendir cuentas.
- Integración en los procesos de la organización, el proceso de gestión del riesgo debería formar parte de todos los procesos de la organización y no ser independiente de ellos.

¹¹ Proyecto de Norma Técnica Peruana

- Recursos, la organización debería facilitar los recursos adecuados para la gestión del riesgo, para lo cual se debe tener en cuenta a las personas, las habilidades, la experiencia y las competencias.
- Establecimiento de los mecanismos internos de comunicación y de información, con la finalidad de apoyar y fomentar la obligación de rendir cuentas, mediante mecanismos que incluyan procesos para garantizar la información proveniente de diferentes fuentes.
- Establecimiento de los mecanismos externos de comunicación y de información, mediante el desarrollo de un plan para comunicarse con las partes interesadas externas a la organización.

Gráfico 4. Relaciones entre los componentes del marco de trabajo de la gestión del riesgo



Fuente: NTP ISO 31000

7. Experiencias en otros países

7.1 Colombia

El estado colombiano, mediante el Decreto N° 1537 de 2001, estableció un conjunto de elementos técnicos requeridos para el adecuado desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Control Interno, así como de la Administración del Riesgo en las diferentes entidades y organismos de la administración pública. En el artículo 4° define a la Administración de Riesgos como parte

integral del fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en las entidades públicas, por lo que las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2001).

Ellos determinaron que el análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspectos tanto internos como externos que pueden llegar a representar una amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2001).

Se ha desarrollado el manual específico para control interno denominado Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que entró en vigor el año 2005 por disposición del Decreto 1599. El MECI proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, puede ser adaptada a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014).

Todas las actividades referidas a la gestión del riesgo en Colombia son publicadas en las páginas web de todas las entidades del estado colombiano, incluyendo las fuerzas armadas, apreciándose que además de las normas y políticas, se muestran los resultados anuales de evaluación de las mismas.

7.2 Chile

El Estado chileno considera de vital importancia el fortalecimiento de la gestión del riesgo; en el mundo globalizado de hoy, sus organizaciones también se enfrentan a múltiples riesgos, por lo que hacen esfuerzos denodados para identificar los potenciales riesgos que afectan al sector público.

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es el ente rector en materias de auditoría interna, control interno, gestión de riesgos y gobernanza (Ministerio Secretaría General de la

Presidencia, 2016). Dicho consejo es la instancia del Instituto Nacional de Normalización (INN)¹² que trabaja con la ISO, y coopera en la actualización de la norma internacional ISO 31000. Han adaptado las normas chilenas NCh-ISO 31000:2012, Gestión del Riesgo - Principios y Orientaciones, NCh-ISO 31010:2013, Gestión del Riesgo - Técnicas de Evaluación del Riesgo, NCh- ISO Guía 73:2012, Gestión del Riesgo–Vocabulario y NCh-ISO 31004:2014 Gestión del Riesgo-Orientación para la implementación de ISO 31000 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016).

En Chile, se mantiene una política nacional de gestión de riesgos en la que todas las actividades referidas a ellos se publican en la página web de cada una de las entidades y además deben ser de conocimiento de todos los integrantes de la organización; sin embargo, no se ha determinado que las instituciones de las fuerzas armadas tengan la obligatoriedad de publicar en sus respectivas páginas web institucionales la información referida a la gestión de riesgos.

8. Conclusiones del marco teórico

La gestión integral del riesgo es hoy en día de gran importancia en el desarrollo de todos los procesos y actividades en todo tipo de organización, pues les permite anticiparse a la ocurrencia de los riesgos, de modo que se asegure el cumplimiento de los objetivos de todos los niveles, con lo cual se incrementa su generación de valor. Es además un elemento que es transversal a todos los procesos y está inmerso en cada uno de ellos, permitiendo que se desarrollen armónicamente con los principios éticos y las normas y regulaciones del Estado.

Existen dos metodologías para la gestión integral del riesgo que son las más comúnmente utilizadas por las organizaciones públicas y privadas en el mundo, nos referimos a la Norma ISO 31000 y la Norma COSO ERM, que proporcionan un marco de trabajo para la gestión del riesgo adaptándose a las características de las organizaciones.

Colombia y Chile son nuestros vecinos más cercanos que ya tienen desarrolladas metodologías para la gestión del riesgo adecuadas a sus distintas realidades, pero ambas coinciden en la necesidad de su implementación, lo que les permite el fortalecimiento de su sistema de control interno en beneficio de la transparencia y legalidad que se plasma en un mejor servicio a la ciudadanía.

¹² Organismo que tiene a su cargo el estudio y preparación de las normas técnicas en Chile.

Capítulo III. Marco conceptual

1. Ejército del Perú

En la actualidad «el Ejército del Perú es una Institución de las Fuerzas Armadas, entidad dependiente del Ministerio de Defensa, con calidad de órgano ejecutor. Es una unidad ejecutora del Ministerio de Defensa» (Decreto Supremo N° 004-2016-DE Reglamento de la Ley del Ejército del Perú, 2015).

En el artículo 3° del citado Decreto Supremo, se menciona que el Ejército del Perú «controla, vigila y defiende el territorio nacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado, con el propósito de contribuir a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. Interviene y participa en el control del orden interno, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú y leyes vigentes. Participa en el desarrollo económico y social del país, en la ejecución de acciones cívicas y de apoyo social, en coordinación con las entidades públicas cuando corresponda, así como en las acciones relacionadas con la Defensa Civil, de acuerdo con la ley» (Decreto Supremo N° 004-2016-DE Reglamento de la Ley del Ejército del Perú, 2015).

De otro lado, «el Ejército del Perú, en observancia del mandato constitucional de participación en el desarrollo económico y social del país, por razones de alto interés público y manifiesta conveniencia nacional, podrá emplear su capacidad disponible en la operación, conducción y mantenimiento de los servicios públicos en caso de emergencia y fuerza mayor».

2. Misión

Controlar, vigilar y defender el territorio nacional y participar en el desarrollo económico y social, control del orden interno y acciones de defensa civil, de acuerdo a ley, en beneficio de los intereses del Estado, de manera permanente y eficaz.

3. Valores

Los valores que el Ejército del Perú ha identificado y plasmado en su Plan Operativo Institucional (POI) 2017 son disciplina, integridad, compromiso y vocación de servicio.

4. Estructura organizacional

Para el cumplimiento de sus funciones el Ejército del Perú tiene una estructura orgánica vertical, diseñada para desempeñarse simultáneamente como una entidad pública dependiente del Ministerio de Defensa, con la flexibilidad necesaria que le permita estar en condiciones de realizar operaciones militares y no militares en el cumplimiento de su misión, de acuerdo al detalle siguiente:

4.1 Alto Mando

El Alto Mando es el órgano de más alto nivel de la institución encargado de tomar las decisiones estratégicas sobre las políticas y objetivos institucionales. Está conformado por los siguientes cargos:

- El Comandante General.
- El Jefe del Estado Mayor General.
- El Inspector General.

4.2 Órganos consultivos

Los órganos consultivos son los encargados de analizar aquellos asuntos trascendentales relacionados con el funcionamiento y desarrollo de la institución, asesorando en temas que le sean consultados por el comandante general del Ejército, quien los convoca y preside.

4.3 Órgano de Control Institucional

El Órgano de Control Institucional es responsable del control gubernamental en la institución de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control. Está ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura orgánica de la institución.

4.4 Órgano de Defensa Jurídica

El Órgano de Defensa Jurídica es encargado de ejercer la defensa jurídica de los intereses del Ejército del Perú, de conformidad con la normativa legal vigente.

4.5 Órgano de Inspectoría

El Órgano de Inspectoría es aquel cuyas competencias se circunscriben a asuntos militares, operacionales y disciplinarios.

4.6 Órganos de administración interna

Los órganos de administración interna son aquellos que brindan apoyo a las actividades operacionales del Ejército del Perú.

4.7 Órganos de línea

Los órganos de línea son los entes operacionales de la institución y lo conforman las divisiones de Ejército y la aviación del Ejército.

5. Objetivos estratégicos institucionales

De acuerdo con lo establecido en el PEI 2017-2019, el proceso de identificación de los objetivos estratégicos institucionales responde a los siguientes criterios fundamentales:

- Incrementar la capacidad operativa del Ejército y lograr la participación en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil: La acción del Ejército del Perú debe contribuir de manera articulada a los objetivos estratégicos del PESEM-MINDEF, y a los objetivos de la Política General del Sector Defensa.
- La cadena de valor público orientada al logro de resultados.

Los objetivos estratégicos institucionales establecidos en orden de prioridad, son los siguientes:

5.1 Objetivo estratégico 1

Mejorar la capacidad operativa del componente terrestre.

5.2 Objetivo estratégico 2

Incrementar el bienestar general de la población en situación vulnerable.

6. Mapa de procesos del Ejército del Perú

El Ejército del Perú ha identificado veinte macroprocesos, de los cuales cuatro procesos son estratégicos, seis procesos son misionales y diez procesos son de apoyo o soporte.

Gráfico 5. Mapa de procesos del Ejército del Perú



Elaboración: Dirección de Planeamiento del Ejército del Perú

7. Gestión del riesgo en el Ejército del Perú

El Comité Técnico de Control Interno del Ejército del Perú, en octubre de 2016, presentó un informe¹³, dentro de sus conclusiones menciona que en el componente evaluación de riesgos es el menos desarrollado en la institución; al carecer de una política de administración de riesgos (identificación, valoración y respuesta), las dependencias desarrollan muy pocas acciones relacionadas con este tema, limitándose solo a iniciativa propia y acorde a su propia interpretación; si bien es cierto que la institución ya tiene definido su entorno estratégico a través del Plan Estratégico Institucional, no se cuenta con un plan de gestión o administración de riesgos, que garantice alcanzar los objetivos institucionales plasmados en el PEI.

Algunas direcciones y dependencias del Ejército, con la finalidad de dar cumplimiento a su misión u objetivos propios, han elaborado manuales y/o directivas para normar los procedimientos y de

¹³ Informe del Diagnóstico del Sistema de Control Interno en el Ejército

alguna manera tratar de minimizar los riesgos existentes en lo referido a la seguridad del personal, de las telecomunicaciones, seguridad de las instalaciones, de material, equipo, armamento, vehículos entre otros, como podemos apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Documentos referidos a la gestión del riesgo en el Ejército del Perú

Norma	Fecha	Dependencia	Asunto
Directiva N° 23-a-5/02.00, aprobada con RCGE N° 722 A-5.a/02.00 del 14 dic 2016.	Dic 16	Dirección de Personal del Ejército	Norma la organización de los comités de seguridad y salud en el trabajo en el Ejército
ME 31-210 prevención contra accidentes ed. 2016, aprobada con RCGE N° 185 CGE/COEDE/U-6.c.1/27.00 del 26 feb 2016.	Feb 16	Comando de Educación y Doctrina del Ejército	Establecer la organización, conceptos y procedimientos en lo que sustenta la prevención de accidentes en el Ejército
Directiva N° 20721/3/03.03.06, aprobada con RCGE de mar 2013	Mar 13	Dirección de Inteligencia del Ejército	Dictar normas y disposiciones para la seguridad y protección de las informaciones producidas y difundidas a nivel Ejército
Directiva N° 29000/d-7/03.04.07, aprobada con RCGE de abr 2011	Abr 11	Dirección de Inteligencia del Ejército	Medidas de control y seguridad del armamento, munición y explosivos del Ejército y normas que regulan la tenencia y uso de armas de fuego adquiridas y munición para el personal militar en actividad, disponibilidad y retiro
Directiva N° 002 AE/c/02.05	Jul 13	Aviación del Ejército	Prevención de accidentes y seguridad de vuelos

Elaboración propia, 2017.

8. Conclusiones del marco conceptual

El Ejército del Perú, como institución dependiente del Ministerio de Defensa, está integrado a los sistemas administrativos del estado, por lo que sus objetivos estratégicos están alineados con el PESEM del Ministerio de Defensa y está sujeto a las reglas, principios, procedimientos y normas que deben realizar las entidades estatales. De otro lado, su misión está orientada hacia el

cumplimiento de acciones militares y no militares con la finalidad de defender el territorio nacional y participar en el desarrollo económico y social.

La gestión del riesgo en el Ejército del Perú, se ha desarrollado desde sus orígenes con una orientación a la conducción y planeamiento de operaciones militares; sin embargo, no ha sido utilizada de manera integral en la toma de decisiones ni en el desarrollo de las actividades que se realizan al interior, a pesar de ser una entidad que es parte de la administración pública, excepto en algunos temas puntuales como la gestión de riesgo de desastres.

Capítulo IV. Comprensión de la organización y de su contexto

1. Análisis del entorno

1.1 Política nacional

En las políticas de Estado del Acuerdo Nacional no se mencionan lineamientos directores de control interno, ni se hace referencia de lineamientos que correspondan a la gestión del riesgo; sin embargo, manifiesta expresamente la necesidad del empleo de la mejora continua en el uso de recursos del Estado; así como, el empleo de términos que permitirán limitar la desviación de lo previsto (riesgos), siendo estos términos los siguientes: transparencia, rendición de cuentas, control en los bienes y servicios, erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y contrabando en todas sus formas, pero no identificada plenamente como gestión del riesgo; lo cual se puede corroborar en las Políticas de Estado (Acuerdo Nacional, 2002) siguientes:

- Vigésimo Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado eficiente y transparente: (d) el uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.
- Vigésimo Quinta Política de Estado: Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia: (g) que las FF.AA. garantizarán la aplicación de los mecanismos previstos en el ordenamiento legal que establecen la transparencia y control en la adquisición y venta de bienes y servicios.
- Vigésimo Sexta Política de Estado: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Como se observa en las políticas de Estado descritas anteriormente, se enuncia la limitación de diversos riesgos, tales como transparencia en la gestión pública, independencia del Sistema Nacional de Control, abuso de poder, la corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, narcotráfico, contrabando, evasión tributaria y el lavado de dinero; sin embargo, no plasma conceptos que hagan referencia a la gestión del riesgo o gestionar el riesgo, lo que evidencia que no se le está dando la importancia y trascendencia a este concepto en una política de Estado, teniendo en consideración que toda «desviación de lo previsto» que el Estado pretende limitar se considera un «riesgo».

1.2 La política pública

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el Perú (PNMGP) establece una visión, principios, objetivos, componentes de los pilares, ejes transversales y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos; también identifica deficiencias (en el planeamiento, procesos, organización, gestión, recursos, evaluación de resultados, articulación intergubernamental, sistemas de información y del conocimiento) en el accionar del Estado.

De otro lado, no hace referencia de alguna actividad relacionada con el control interno, ni a la gestión del riesgo; sin embargo, establece que en el planeamiento estratégico, cada institución además de considerar los compromisos políticos y los mandatos de los planes gubernamentales, debe analizar algunos temas del entorno, tal como se aprecia en: «i. sobre las oportunidades o sobre la justificación de una necesaria intervención del Estado, así como sobre los riesgos de un inadecuado accionar del sector público» (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013).

Por lo tanto, en la PNMGP no está considerada la gestión del riesgo como algún pilar o eje transversal y menos lo identifica como una política pública; sin embargo, consideramos que la gestión del riesgo debe atravesar todos los pilares y ejes, ya que además de ser concordante con la misión, visión y objetivos estratégicos de la organización, debe ser parte de todos los procesos, actividades y funciones en todos los niveles de la organización, de modo tal que le permita alcanzar sus objetivos institucionales.

1.3 Entorno social

Existen diversos informes o aportes de expertos en nuestra sociedad que proponen el desarrollo de la gestión del riesgo en diferentes ámbitos del medio social, siendo uno de estos aportes los referidos a la administración tributaria, en la cual proponen que la Sunat debe evaluar las causas por las cuales un determinado contribuyente no cumple con el pago de sus tributos, lo cual implica una labor de análisis detallado, la misma que se considera como un análisis del riesgo, permitiendo definir a futuro las estrategias que debe aplicar el fisco respecto al tratamiento que debe seguir frente al contribuyente, ya sea a nivel de administración, recaudación, control, fiscalización, incluyendo las labores de asistencia que se le ofrece, además de la atención debida que le corresponda.

En ese sentido, se propone que para gestionar una entidad se debe partir de una política de gestión del riesgo alineada con la misión y visión de la entidad, tal como se establece: «En caso que una Administración Tributaria intente considerar el desarrollo de una política de administración de riesgos, resulta necesaria la revisión de la misión y visión de la misma, con la finalidad que el planteamiento que se busque establecer al elaborar dicha política, guarde coherencia con la misma y no resulte contradictoria o existan diferencias. En este sentido, para formular nuestra política de administración de riesgos, tanto la misión como la visión se constituyen en cierto modo en las directrices hacia donde se debe apuntar, calificando también como una especie de contexto estratégico» (Matteucci, 2015).

Por lo expuesto, es necesario establecer la gestión del riesgo, la cual deberá considerar un modelo para la gestión de riesgos, constituido por los siguientes elementos:

- Principios que puedan aplicarse a toda la organización, áreas y niveles, en cualquier momento, así como a las funciones específicas, proyectos y actividades.
- Un marco de trabajo para la gestión efectiva de los riesgos, a través de procesos de administración de riesgos en varios escenarios y contextos de la organización gubernamental, considerándose dentro de este elemento el desarrollo de la Política de Gestión del Riesgo.
- Proceso de gestión, para lo cual es importante puntualizar que existen una serie de modelos para la gestión de riesgos de mayor o menor difusión, considerándose un modelo genérico, que recoge en su mayor parte los elementos del Proceso de Gestión de Riesgos que se establece en la Norma ISO 31000, la cual en su desarrollo y mejora a través del tiempo permitirá a las organizaciones gubernamentales adecuarlo a otros más específicos.

1.4 Entorno económico

El Ministerio de Economía y Finanzas ha promulgado diversos dispositivos normativos para el empleo e identificación de riesgos, tal como se evidencia en el numeral 11.2 del artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1224, decreto legislativo que aprueba el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, el cual establece que: «en los contratos de Asociaciones Público Privadas, debe existir una adecuada distribución de riesgos entre las partes, de manera que los riesgos sean asignados a aquella parte con mayores capacidades para administrarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015).

Del mismo modo en el numeral 6.7 de la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos aprobado mediante Decreto Supremo N° 077-2016-EF, señala que «los riesgos en un contrato de Asociación Público Privada deben ser definidos, identificados, medidos y asignados a la parte que le cueste menos prevenir la realización del riesgo o a aquella parte cuyos costos sean menores, de materializarse el riesgo» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

También en el artículo 2°, numeral 2.4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 410-2015-EF señala que «el Principio de Valor por Dinero tiene como objeto la búsqueda de la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido a los usuarios, teniendo en cuenta una adecuada distribución de riesgos en todas las fases del proyecto de Asociación Público Privada» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015).

Asimismo, en el literal q) del artículo 3° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117 2014-EF, establece que «el Ministerio de Economía y Finanzas tiene funciones generales de formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, normas y lineamientos técnicos para una adecuada gestión de los riesgos que afecten las finanzas públicas» y en el literal x) del artículo 96° del mismo reglamento (ROF-MEF), establece que la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público tiene la función de «conducir la gestión de riesgos financieros, operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual que afecten o puedan afectar las finanzas públicas» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Por lo expuesto, se observa que el Ministerio de Economía y Finanzas ha formulado diversa normatividad referida a los riesgos, mas no ha desarrollado un modelo de gestión del riesgo, sino que solo ha identificado algunos parámetros para el tratamiento de los mismos, tal como se evidencia en los Lineamientos para la Asignación de Riesgos de Contratos de Asociaciones Público-Privadas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Es necesario observar algunos conceptos establecidos en la Norma Técnica Peruana NTP/RT-ISO/TR 31004-2017, en la que se establece una diferencia entre los siguientes términos: «gestión del riesgo se refiere generalmente a la arquitectura que utilizan las organizaciones (principios, marco de trabajo y proceso) para gestionar el riesgo efectivamente, y gestionar el riesgo hace

referencia a aplicar esa arquitectura a decisiones, actividades y riesgos particulares» (Facultad de Ingeniería Industrial SM Consulting – Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2017).

Por lo tanto, se visualiza que la normativa del Ministerio de Economía Finanzas (MEF) contempla el desarrollo del término denominado “gestionar el riesgo”; sin embargo, no ha realizado previamente la “gestión del riesgo”, ya que esta se enfoca principalmente en establecer y lograr los objetivos de la organización; así mismo, evidencia que el MEF no ha desarrollado un Modelo de Gestión del Riesgo, que albergará principios, marco de trabajo (política de gestión del riesgo) y procesos de gestión del riesgo (siendo este último el único desarrollado).

1.5 Entorno medioambiental

La administración de riesgos ambientales durante los últimos años se ha incrementado, tal como lo corrobora el informe formulado por el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado *La gestión de riesgos ambientales y sociales: Una hoja de ruta para bancos nacionales de desarrollo en América Latina y el Caribe*, en el cual se expone la importancia de gestionar los riesgos ambientales y sociales en concordancia con las oportunidades para la banca de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (ALC).

Asimismo, la ONU establece la necesidad imperativa de los gobiernos de evaluar e informar el desarrollo de los riesgos críticos ambientales mundiales, considerando las actividades de determinación, evaluación y comunicación de los daños irreversibles para los sistemas naturales, que generen amenazas a la supervivencia, seguridad y bienestar de la comunidad, para lo cual propone como un centro de evaluación de riesgos mundial al “Programa Naciones Unidas del Medio Ambiente -PNUMA”, puntualizando el desarrollo de la gestión de riesgos en el desarrollo sostenible: «Como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones» (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas-ONU, 1987), lo que implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo, que contempla un proceso en el tiempo y espacio y va de la mano de la eficiencia, lo cual le permitirá una mayor eficacia.

Dicho estudio se realizó con la anuencia de diecisiete bancos nacionales de desarrollo de nueve países referidos a la implementación de Sistemas de Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales

(SARAS), puntualizando los roles de los bancos nacionales de desarrollo y roles de los gobiernos en las iniciativas de sostenibilidad nacionales e internacionales.

La gestión de riesgos ambientales y sociales ha abarcado diferentes campos del desarrollo humano, obligando a las empresas particulares y entidades del estado a gestionar los riesgos ambientales, para proteger el medio ambiente del impacto que genera el desarrollo de la sociedad humana.

De igual manera, el desarrollo sostenible y la normatividad referida a la protección del medioambiente han impactado en las diversas actividades asociadas al cumplimiento de la misión del Ejército del Perú, pues ha ocasionado que se realicen los correspondientes estudios de impacto ambiental para la instalación de nuevas bases militares que le permitan un adecuado control territorial. Asimismo, es necesario que se adopten nuevas acciones referidas al riesgo producido por el uso de explosivos y vehículos de combate en los campos de entrenamiento militar, ubicados en las afueras de las zonas urbanas y que afecta el medioambiente.

Por lo tanto, el desarrollo sostenible y la normatividad vigente obligan a las entidades del Estado, entre las cuales se encuentra el Ejército del Perú, a adoptar buenas prácticas ambientales y sociales, asumiendo la implementación de un enfoque de gestión de riesgos (riesgos ambientales), promoviendo prácticas, actividades y procedimientos orientados a tener en consideración el desarrollo sostenible, para de esta manera contribuir a alcanzar el objetivo estratégico N° 1 del Ejército del Perú.

1.6 Entorno tecnológico

Según la encuesta Gobierno, Riesgo y Cumplimiento (GRC) de EY publicada en el Diario Gestión, en el Perú solo el 50% de las empresas peruanas realizan lo que se denomina “gestionar el riesgo”, tal como se evidencia literalmente en el siguiente párrafo: «Si bien en los últimos cinco años las organizaciones globales y peruanas han mejorado el modo en que identifican, gestionan y responden a los riesgos, en la actualidad menos del 50% de las empresas peruanas identifican, evalúan y desarrollan planes para gestionar los riesgos» (Diario Gestión, 2015).

En el mismo documento también se afirma que tan solo el 27% de los encuestados en Perú señaló que las actividades de riesgo se encuentran bien coordinadas, mientras que el 58% anticipa proyectándose que lo logrará dentro de los próximos tres años.

De otro lado, debido al aumento de la volatilidad del mercado, las organizaciones han renovado esfuerzos e implementado tecnologías para mejorar sus controles internos, estableciendo funciones para hacer frente a los complejos requisitos legales y regulatorios, reconociendo la necesidad de optimizar sus funciones y procesos para ejecutar de manera efectiva la estrategia de riesgos.

En los últimos años, el comercio electrónico y la transmisión de datos electrónicos han crecido notablemente, lo que ha motivado que diversos países dicten leyes que reducen ostensiblemente el uso de papel en beneficio de la nube digital para el almacenamiento y transmisión de data entre las diversas organizaciones estatales y privadas. Sin embargo, las bondades de este tipo de comunicación, ha generado la aparición de nuevos riesgos como son los piratas informáticos y los denominados hackers que hacen peligrar el secreto de las comunicaciones por internet.

Este auge ha determinado que muchas empresas dedicadas al desarrollo de software, entre las que destacan Quant, Big Data, SE Risk, FoodRiskScan, entre otras, hayan decidido apostar por programas dedicados a sostener las metodologías de gestión de riesgo, lo que permite una mayor rapidez en las actividades inherentes a gestionar el riesgo; es decir, en el desarrollo del proceso de gestión del riesgo.

En Perú, la mayoría de organizaciones ha progresado en vincular la gestión de riesgos con sus objetivos de negocio; sin embargo, «según la Encuesta GRC 2015, a nivel global el 97% de las organizaciones ha progresado en vincular la gestión de riesgos con sus objetivos de negocio; sin embargo, solo un 16% de los encuestados a nivel global consideran que esto se cumple en la actualidad. En Perú, solo el 55% de los encuestados indicó que la vinculación es cercana» (Diario Gestión, 2015), lo cual evidencia que al menos el 50% de las empresas desarrollan, planifican y gestionan los riesgos en el entorno tecnológico; mas no se evidencia si realizan la “gestión del riesgo” o “gestionan los riesgos”, como se ha definido anteriormente.

Teniendo en cuenta que una de las dimensiones que más está evolucionando a lo largo de las últimas décadas es la tecnológica, si el Ejército del Perú no adopta un enfoque de gestión de riesgos automatizado, no estará en condiciones de poder de alcanzar el objetivo estratégico N° 1 (mejorar la capacidad operativa del componente terrestre) y por ende no podría ofrecer un servicio de calidad al país y a la ciudadanía.

1.7 Entorno global

La gestión del riesgo se ha desarrollado en diferentes escenarios y realidades en el mundo como consecuencia de gestionar la incertidumbre, estableciendo las orientaciones y los elementos necesarios, mediante un proceso dinámico y permanente de construcción de conocimientos y el desarrollo de actitudes y capacidades, que permitan la creación de una cultura de prevención del riesgo y de mitigación del evento adverso, daño o pérdida, para lo cual en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), se define a la Gestión del Riesgo como «el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales» (ONU, 2009).

La gestión del riesgo incluye diferentes acciones tales como la evaluación y el análisis del riesgo, así como la ejecución de estrategias y de acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo, siendo esta práctica generalizada en diversas organizaciones y países para minimizar el riesgo en la toma de decisiones de cualquier actividad, ámbito y escenario. Actualmente todos los ámbitos de la actividad humana han desarrollado diversas estrategias y procedimientos para la gestión de los riesgos, definiendo o estableciendo los riesgos existentes para cada actividad, organización, escenario, sector y del desarrollo humano, en la búsqueda de preservar el medio ambiente y generar mejores condiciones de vida para todos los seres vivos del globo terráqueo.

Entonces se puede inferir que los riesgos existentes en todas las actividades humanas, han motivado que las organizaciones, entidades y países desarrollen diversos estudios, establezcan normas, procedimientos y metodologías para definirlos, existiendo actualmente dos metodologías que son las más comúnmente usadas:

- ISO 31000/2009: estándar publicado por la International Organization for Standardization o ISO.
- Administración y gestión de riesgo: Gestión de riesgos empresariales (Enterprise Risk Management-ERM), elaborado por The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

En este contexto, consideramos importante definir el término resiliencia, que de acuerdo con lo establecido en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres citada en la EIRD de las Naciones Unidas (2004), se define como «capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de

alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Está determinada por el grado en el cual el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados, con el fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos» (USAID, 2011). Por lo tanto, conceptualizamos que debido a que los riesgos están presentes en toda actividad humana, sistema, comunidad y sociedad; estas a su vez, buscan constantemente adaptarse para asumirlos, modificarlos o minimizarlos.

Entonces en un entorno globalizado el proceso de gestión del riesgo es necesario en toda actividad, no siendo indiferente a esta necesidad la organización de nuestro Ejército del Perú, la cual requiere desarrollar un modelo o enfoque de gestión del riesgo, lo que permitirá de esta manera alcanzar el objetivo estratégico N° 1 (mejorar la capacidad operativa del componente terrestre) y por ende lograr el objetivo estratégico N° 2 (incrementar el bienestar general de la población en situación vulnerable), siendo consecuente para lograr nuestros objetivos el desarrollo de la estrategia planteada por nuestro Ejército de continuar con el Plan de Modernización del Estado en los cinco pilares y los tres ejes estratégicos, a fin de lograr el bien común y mejorar la calidad de vida de los miembros del Ejército y de la población peruana.

1.8 Marco regulatorio

Como hemos mencionado anteriormente, en el Perú no existe una norma regulatoria para desarrollar un modelo o enfoque de gestión del riesgo, para lo cual debemos puntualizar algunos términos, los cuales, en concordancia a lo establecido en la norma técnica NTP-ISO 31000 de 2011 (revisada en 2016) denominada Gestión del Riesgo - Principios y Directrices se definen de la siguiente manera: «gestión del riesgo se refiere a la arquitectura (principios, marco de trabajo y proceso) para gestionar los riesgos de manera eficaz y gestionar el riesgo se refiere a la aplicación de esta arquitectura a los riesgos particulares».

Hemos observado que existe cierta normativa formulada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente que “gestionan el riesgo” sin haber realizado el diseño de la arquitectura (principios, marco de trabajo y proceso), habiendo emitido algunas regulaciones para realizar el proceso de gestión del riesgo; es decir, únicamente una parte del proceso continuo, limitándose a identificar y enumerar los riesgos potenciales para las distintas disciplinas y actividades.

El MEF establece tres posibles acciones respecto al riesgo: asumirlo, neutralizarlo o transferirlo, lo cual se corrobora en el párrafo siguiente: «La asignación del riesgo entre el concesionario y el concedente debe orientarse a aquél que esté en mejores condiciones de evaluarlo, controlarlo y administrarlo. [...], se describen los principales riesgos (riesgos transferidos, retenidos y compartidos) de los contratos de concesión, a fin de que el OPIP, estructure y diseñe los futuros contratos de concesión. Conforme el marco legal vigente, la estructuración de la APP, a cargo del OPIP, incluye la identificación, asignación, cuantificación y mitigación de riesgos en las APP los cuales se reflejan en el modelo económico financiero y principalmente en el diseño del contrato de concesión» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

Asimismo, en el presente AF-2017 el INACAL ha formulado la NTP /RT-ISO/TR 31004-2017 “Gestión del riesgo - Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000”, con participación de diferentes entidades gubernamentales y de la sociedad civil, tales como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Ministerio de Energía y Minas, Gloria S.A., Fimar S.A., Procobre Perú, Universidad Nacional de Ingeniería (Posgrado de Ingeniería Mecánica), Gesting S.A.C. y Sedapal.

La norma técnica citada en el párrafo anterior tiene la intención de ayudar a las organizaciones a incrementar la eficacia de sus esfuerzos en gestión del riesgo, mediante el alineamiento de éstos con la NTP-ISO 31000:2011; asimismo, proporciona un enfoque de gestión del riesgo que puede ser aplicado en todas las organizaciones para alcanzar sus objetivos.

De otro lado, en el Perú se han formulado diferentes documentos regulatorios referidos a los riesgos ambientales, por lo cual hemos analizado uno de los últimos documentos del sector ambiente, denominado Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales (GERA), formulado por el Ministerio del Ambiente (2011) teniendo en consideración la norma ISO 31000; la cual establece que la gestión del riesgo es un ciclo continuo que se inicia con la formulación de los principios, los cuales van a permitir generar el marco de trabajo, que posteriormente dará lugar al proceso de gestión de riesgos. Hemos identificado que el Ministerio del Ambiente no ha realizado la gestión del riesgo para el entorno medio ambiental, ya que ha desarrollado únicamente el proceso de gestión de riesgos, sin definir los principios ni el marco de trabajo necesario; por lo tanto, no se ha realizado adecuadamente la implementación de la gestión del riesgo.

Teniendo en consideración lo descrito anteriormente, el Ejército del Perú debe ser cuidadoso en la formulación de los documentos normativos referentes a la gestión del riesgo, pues si solo se

realizan las actividades correspondientes a gestionar los riesgos, se puede alcanzar tangencialmente un objetivo específico; en ese sentido, exponemos la necesidad de elaborar el diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo, que permita una exitosa implementación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú.

1.9 Análisis del entorno: conclusiones preliminares

Si bien es cierto que en nuestro país no existen políticas públicas expresas para la gestión del riesgo en las entidades del estado peruano, ni tampoco ha sido considerada como eje transversal en la política de modernización de la gestión pública; es evidente que la sociedad exige la transparencia de la gestión en las entidades del Estado. Asimismo, los mecanismos regulatorios y de control conducen a la adopción de medidas que permitan una administración justa y transparente de los recursos que son destinados para incrementar la calidad del servicio que se brinda a los ciudadanos, con respeto al medioambiente y a la biodiversidad.

Es en ese contexto, que a nivel mundial se han desarrollado metodologías que permiten el tratamiento integral del riesgo, las que adecuadamente apoyadas en los avances tecnológicos de la actualidad, han permitido el uso de sistemas de información que facilitan la gestión integral del riesgo en todos los niveles y procesos al interior de las organizaciones.

En el Perú no se ha establecido una metodología propia para la gestión del riesgo en las entidades del Estado; sin embargo, el INACAL ha adoptado la norma ISO 31000 desde el año 2011 y es una de las metodologías que recomienda la Contraloría General de la República para la implementación de la gestión del riesgo como parte del sistema de control interno.

2. Análisis interno

2.1 Situación de la gestión del riesgo en el Ejército

En el Ejército del Perú no existe normativa específica referida a la administración integral del riesgo, ni documentación que haga referencia a la delimitación de los conceptos “gestión del riesgo” y “gestionar el riesgo”; sin embargo, existen prácticas que evidencian el uso de metodologías correspondientes al “proceso de gestión del riesgo”; tal como se observa en la directiva de prevención e investigación de accidentes aéreos tanto en tierra como en el aire, cuyo

documento normativo rige las actividades de la Aviación del Ejército (1a Brigada de Aviación del Ejército, 2009).

La gestión de riesgos como concepto no es nueva en el Ejército del Perú, pues desde sus albores tiene una dependencia encargada de la evaluación de los riesgos en la formulación de los planes de operaciones militares para enfrentarse en las mejores condiciones a las huestes enemigas; sin embargo, para el desarrollo de sus actividades como entidad pública, todavía no ha sido incorporada de manera integral.

2.1.1 Encuesta para determinar la situación de la gestión del riesgo

Para diseñar un adecuado marco de trabajo para la gestión del riesgo en el Ejército del Perú, es necesario determinar cuál es la situación real de la gestión del riesgo en la institución, para lo cual se diseñó una encuesta (censo); lo que nos permitirá establecer la línea de base que servirá para futuras evaluaciones respecto a la madurez de la gestión del riesgo en el Ejército.

- **Consideraciones para la elección de la población:** El método que hemos empleado para la selección de la población a encuestar es el censo, el cual se aplicó a todos los oficiales responsables de los macroprocesos identificados y mapeados por la Dirección de Planeamiento del Ejército. La medición se realizó a través de una encuesta, empleando la escala de Likert, dividida en cinco opciones: (1) totalmente en desacuerdo, (2) en desacuerdo, (3) ni de acuerdo ni en desacuerdo, (4) de acuerdo y (5) totalmente de acuerdo, esta valoración fue aplicada para cada una de las dieciocho preguntas. El censo fue aplicado en el periodo comprendido desde el 3 al 12 de mayo de 2017, a una población de dieciocho personas.
- **Evaluación de resultados:** Como parte de este trabajo de investigación se revisaron las respuestas y los porcentajes de calificación obtenidos, con la finalidad de determinar cuál es la situación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú. En ese sentido, a continuación, presentamos los resultados obtenidos del censo realizado:
 - **Sistema de gestión integral de riesgos:** La gestión del riesgo comprende las actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo al riesgo.

Tabla 2. Sistema de gestión de riesgos en el Ejército

Preguntas	Opinión				
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
¿Tiene el Ejército del Perú estructurado un Sistema de Gestión de Riesgos?	11,11%	72,22%	16,67%	0,00%	0,00%

Elaboración propia, 2017.

Se puede apreciar que el 83,33% de los encuestados considera que el Ejército del Perú no tiene estructurado un sistema de gestión de riesgos que le permita coordinar y dirigir las actividades referidas al riesgo al interior de la organización.

- **Política de gestión del riesgo:** Teniendo en consideración que la política de gestión del riesgo es la declaración de intenciones y orientaciones generales de una organización en relación con la gestión del riesgo, se solicitó su opinión respecto a los aspectos relacionados.

Tabla 3. Política de gestión de riesgos en el Ejército

Preguntas	Opinión				
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
¿Se cuenta con una política de gestión del riesgo en el Ejército del Perú?	11,11%	61,11%	27,78%	0,00%	0,00%
¿Se han identificado claramente las responsabilidades en gestión del riesgo de los diferentes niveles de la organización?	0,00%	61,11%	38,89%	0,00%	0,00%
¿Cree usted que el Ejército del Perú tiene definido su apetito de riesgos?	0,00%	72,22%	11,11%	16,67%	0,00%

Elaboración propia, 2017.

Como se puede observar, el 72,22% de los encuestados considera que no existe una política definida de gestión del riesgo en la organización; sin embargo, existe un significativo 27,78% de los mismos que no tiene una respuesta afirmativa ni negativa, lo que evidenciaría que existe un desconocimiento del concepto. Asimismo, esto se refleja en que el 61,11% de los encuestados considera que no están definidas las responsabilidades de gestión del riesgo en la organización. En lo referente al apetito de riesgos, se observa que a pesar de que el 72,22% de los entrevistados considera que la organización no ha definido su apetito al riesgo, un 16,67% considera que el apetito si está definido, lo que de algún modo se explica por las respuestas de aquellos encuestados responsables de procesos que han desarrollado de manera independiente la gestión de riesgos.

- **Identificación de riesgos:** Considerando que la identificación del riesgo es el proceso que comprende la búsqueda, el reconocimiento y la descripción de los riesgos, se procedió a evaluar el nivel del mismo.

Tabla 4. La identificación del riesgo en el Ejército

Preguntas	Opinión				
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
¿En su organización se realiza la identificación de riesgos en todos sus procesos?	0,00%	33,33%	0,00%	66,67%	0,00%

Elaboración propia, 2017.

De la observación de los resultados del cuadro se aprecia que, a pesar de que la mayoría de encuestados opina que no existe un sistema integral ni una política del riesgo en la organización, el 66,67% considera que si se realiza la identificación de riesgos en todos sus procesos.

- **Análisis de riesgo:** El análisis del riesgo es el proceso que permite comprender la naturaleza del riesgo y determinar el nivel del riesgo.

Tabla 5. Análisis del riesgo en el Ejército

Preguntas	Opinión	
	Sí	No
¿En su organización se realiza el análisis de riesgos en todos los procesos (probabilidad-impacto)?	25,00%	75,00%

Elaboración propia, 2017.

Los resultados observados nos muestran que el 75% de los encuestados opina que en la organización no se realiza el análisis del riesgo en todos los procesos al interior de la misma.

- **Seguimiento de gestión de riesgos:** El seguimiento de la gestión de riesgos consiste en la verificación, supervisión, observación crítica con el objeto de identificar de una manera continua los cambios que se pueden producir en el nivel de desempeño requerido o previsto.

Tabla 6. Seguimiento de la gestión de riesgos en el Ejército

Preguntas	Opinión		
	Sí	No	NS/NR
¿Existe en su organización alguna dependencia encargada de supervisar la gestión de riesgos en su organización?	27,78%	38,89%	33,33%

Elaboración propia, 2017.

Observamos que no existe una definición respecto a la certeza de la existencia de alguna dependencia en la organización que esté encargada de supervisar la gestión de riesgos, con un alto porcentaje (33,33%) de encuestados que no sabe o no responde al respecto.

- **Cultura de gestión de riesgos:** El seguimiento de la gestión de riesgos consiste en la verificación, supervisión, observación crítica con el objeto de identificar de una manera continua los cambios que se pueden producir en el nivel de desempeño requerido o previsto.

Tabla 7. La cultura de la gestión de riesgos en el Ejército

Preguntas	Opinión				
	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
¿La gestión de riesgos hace parte de la toma de decisiones de la organización?	0,00%	5,56%	0,00%	94,44%	0,00%

Elaboración propia, 2017.

De la observación de los resultados, se aprecia que a pesar de que los resultados anteriores muestran que el Ejército no tiene estructurado un sistema integral de gestión del riesgo ni una política de gestión integral del riesgo, un 94.44% de los encuestados está de acuerdo con que la gestión de riesgos si es parte de la toma de decisiones de la organización, lo cual se explica por el hecho de que la toma de decisiones dentro de su cultura organizacional está asociada al proceso de planeamiento y conducción de las operaciones militares, de la cual es intrínseca; sin embargo, observamos que las respuestas a esta pregunta tienen ese sesgo y no han sido orientadas a la toma de decisiones como funcionarios públicos.

2.1.2 Entrevista a expertos acerca de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú

Luego de obtener el resultado de la encuesta (censo) dirigida a los responsables de los macroprocesos en el Ejército del Perú para saber su percepción respecto a la gestión del riesgo en la institución, procedimos a solicitar una entrevista con el ingeniero Armando Olarte Guerrero respecto a las metodologías para la gestión de riesgos empleadas en la Administración Pública en nuestro país, y posteriormente entrevistas con el director de Planeamiento del Ejército y con el Subinspector General del Ejército con la finalidad de conocer su opinión acerca de los siguientes aspectos:

- La gestión de riesgos en el Ejército del Perú.
- Nivel de desarrollo de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú.
- Implementación de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú.
- Factores que afectarían la implementación de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú.

- Beneficios de la implementación de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú.
- Importancia del diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo.

De las entrevistas realizadas, los puntos más significativos para el desarrollo del presente trabajo de investigación fueron los siguientes:

- Ambos entrevistados coinciden en señalar que la gestión de riesgos se ha desarrollado en la Institución a través del Sistema de Inspectoría, mediante acciones de control en las diferentes dependencias de la organización, con una orientación hacia los riesgos de seguridad del personal y armamento; además de la implementación del Sistema de Control Interno en la organización, con algunos avances significativos.
- Si bien es cierto que hasta el momento en el Ejército del Perú no se ha implementado ninguna normativa ni se han adoptado metodologías internacionales que permitan la implementación de la gestión del riesgo como un proceso institucional, en el presente año se ha capacitado a treinta funcionarios y servidores de la organización en la Universidad del Pacífico en un programa a la medida sobre control interno y gestión de riesgos.
- Los entrevistados coinciden en señalar que la implementación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú será exitosa, pues cuenta con una estructura organizacional bien articulada, disciplina, autoridad jerárquica y la voluntad del comando para cumplir con las leyes y normas relacionadas al control interno, a pesar de que existen algunas limitaciones que restan la velocidad requerida para llevar a cabo este proceso.
- Es importante mencionar que ambos expertos afirman que la cultura organizacional es el principal aspecto que pondría en riesgo la implementación exitosa de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú, pues está muy arraigada en el personal que integra la organización y está basada en costumbres y tradiciones muy fuertes que cimientan paradigmas difíciles de cambiar.
- De otro lado, un aspecto relevante es que ambos expertos manifiestan que el principal beneficio que se obtendría de la implementación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú es la creación de valor, materializada con la reducción de los casos de corrupción, particularmente en los procesos de adquisiciones y contrataciones, un mejor uso de los recursos humanos, financieros y logísticos, alcanzar las metas y objetivos en la organización, generación de mayor transparencia e información en la toma de decisiones.
- Finalmente, ambos entrevistados tienen la opinión de que definitivamente un diseño adecuado del marco de trabajo de la gestión del riesgo es muy importante para lograr una exitosa implementación de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú, pero que se debe contar con

el compromiso del Alto Mando como factor fundamental y debe estar basado en una metodología internacional que permita la mejora continua del modelo establecido.

2.1.3 Situación de la gestión del riesgo en el Ejército: conclusiones preliminares

Hemos observado que, durante muchos años, la Inspectoría General del Ejército era la dependencia responsable de verificar que las dependencias del Ejército tuviesen al día las medidas correspondientes para evitar los riesgos, limitándose al campo de las operaciones militares y de riesgos de seguridad; mas no así a los riesgos asociados a la gestión pública en su calidad de funcionarios.

De otro lado, en la normativa regulatoria para la formulación del planeamiento estratégico operativo, se hace referencia al riesgo como la intención o capacidad de su ocurrencia, así como, se menciona la probabilidad e intensidad del riesgo, a fin de establecer las futuras consecuencias y las causas que lo originaron, lo que permitirá adoptar medidas para la mitigación y/o neutralización; lo cual es prácticamente una mera declaración, pues no está implementada formalmente la gestión del riesgo en la organización.

En ese sentido, consideramos que no se dispone de un modelo de gestión integral del riesgo y lo que se ha realizado, al igual que en todas las entidades del Estado peruano, es un *benchmarking* correspondiente al proceso de gestionar el riesgo; por lo tanto, teniendo en consideración la importancia y la amplitud del desarrollo de la gestión del riesgo en las entidades del Estado, y con la obligación de acuerdo a lo establecido en la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado¹⁴, es necesario que el Ejército del Perú formule el diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo con la finalidad de realizar una exitosa implementación, el cual servirá como documento regulatorio y de cumplimiento, para coadyuvar al logro de los objetivos institucionales.

2.2 Metodología propuesta para la gestión del riesgo

La gestión tradicional de los riesgos estuvo inicialmente diseñada para tratar de identificar y minimizar los riesgos mediante la evaluación de los riesgos que se podían asegurar, con la finalidad de optimizar la rentabilidad y la eficiencia de las empresas; posteriormente evolucionó y se enfocó además en el tratamiento de riesgos de desastres y emergencias.

¹⁴ Aprobada mediante RC N° 004-2017-CG del 18 de enero de 2017

En la actualidad, los marcos de gestión del riesgo más empleados son el COSO ERM y el ISO 31000, los cuales comparten mucho en común, por lo cual vamos a realizar un análisis comparativo entre ambos, teniendo en consideración la revisión de dos fuentes muy solventes en el tema: los resultados y análisis de la Encuesta Global 2011 sobre ISO 31000¹⁵ y la traducción libre del artículo de Gillian Edworthy denominado “ISO vs. COSO ERM”¹⁶, además de las experiencias de los dos países vecinos con los cuales formamos parte de la Alianza del Pacífico y tenemos una mayor afinidad cultural: Colombia y Chile.

De la entrevista otorgada por el ingeniero Armando Olarte Guerrero, de amplia trayectoria y experiencia en el sector público en aspectos relacionados con el control interno, rescatamos que actualmente en las entidades del Estado la gestión de riesgos se está estructurando de acuerdo a la metodología establecida en la NTP ISO 31000; sin embargo, lo que se está desarrollando es la metodología a ser empleada en el proceso de la gestión del riesgo; con lo cual se evidencia que nuestra propuesta de trabajo va un paso antes; es decir, en este trabajo se propone el diseño del marco de trabajo para la gestión del riesgo y su expresión mediante una política de gestión del riesgo que va a permitir a la Institución su implementación de manera exitosa, como consecuencia de un estudio de los mecanismos adecuados que permitan modificar la cultura organizacional que está muy arraigada y que ha sido identificada por los expertos como la principal causa que pondría en peligro el proceso de implementación.

2.2.1 Encuesta Global 2011 sobre ISO 31000

Se realizó entre el 17 de octubre y el 15 de diciembre de 2011, bajo la responsabilidad del Comité de Gestión 31000. Tuvo un alcance global a través de más de 100 asociaciones de gestión de riesgos y grupos LinkedIn, cubriendo todos los sectores a nivel mundial (1.813 respuestas de 111 países); sus resultados se publicaron en la Conferencia ISO 31000 del 21 al 22 de mayo de 2012.

De las preguntas de la encuesta, hemos seleccionado cuatro que tienen los siguientes resultados:

- Utilización de la gestión de riesgos:
 - En todas las decisiones: 40%

¹⁵ http://g31000.org/wp-content/uploads/2014/04/Global_Survey_ISO_31000_Spanish.pdf.

¹⁶ Traducido por Juan Alberto Villanueva Chang, Subgerente de Planeamiento de Auditoría del Banco Central de Reserva del Perú y publicado en <https://auditool.org/blog/control-interno/2715-iso-vs-coso-erm-vs-enfoque-hibrido>.

- En auditoría: 21%
 - En seguridad: 18%
 - En informes de gestión: 9%
 - En otros campos: 12%
 - Comparación de ISO 3100 con otras plataformas de gestión de riesgos:
 - Es mejor significativamente: 44%
 - Es bastante similar: 40%
 - Es peor: 2%
 - Sin opinión: 14%
 - Guías o estándares más usados en las organizaciones encuestadas:
 - Normas internas (nacionales): 40%
 - ISO 31000: 36%
 - ISO 27005: 21%
 - COSO ERM: 18%
 - PM BOK: 17%
 - AS 4360: 13%
 - BASILEA: 12%
- Nota: Las respuestas podían tener dos o más alternativas.
- Implementación de ISO 31000 en las organizaciones encuestadas:
 - Se encuentra implementado: 20%
 - Implementación a futuro: 23%
 - No hay planes: 33%
 - Sin opinión: 24%

Los resultados de las cuatro preguntas seleccionadas nos muestran en primer lugar la importancia de la gestión de riesgos en las decisiones de las organizaciones y además el uso extendido de guías o estándares de gestión de riesgos. De otro lado, observamos que una mayoría de los encuestados conoce la Plataforma ISO 31000 y la considera mejor que las otras opciones, configurándola como el estándar internacional más utilizado.

2.2.2 Artículo “ISO vs. COSO ERM”

La experta Gillian Edworthy (Group Risk Officer - AECILimited) realiza un análisis comparativo entre el ISO 31000 y COSO ERM desde distintos aspectos, cuyo resumen presentamos a continuación en la tabla 8.

Tabla 8. ISO 31000 vs COSO ERM

CONCEPTO	ISO 31000	COSO ERM
Definiciones	Conjunto de normas y principios centrado en directrices y el rendimiento genérico, que proporciona uno o más enfoques racionalizados fáciles de asimilar.	Es un enfoque basado en el principio de control que, proporcionando flexibilidad, permite mejorar los principios de control interno que se pueden aplicar.
Definición de riesgo	El riesgo es el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos.	El riesgo es la posibilidad de la ocurrencia de un evento que afecte negativamente a la consecución de los objetivos.
Definición de gestión de riesgos	La gestión de riesgos es una disciplina conformada por un conjunto de actividades coordinadas para dirigir y controlar los riesgos en una organización.	La gestión de riesgos es un proceso que efectúan los directivos de una entidad, estableciendo estrategias para identificar potenciales eventos que puedan afectar los objetivos.
Autores	Escrito por profesionales expertos en estándares internacionales de gestión de riesgos.	Elaborado por contadores-audidores y expertos financieros
Propósito	Promueve la gestión de riesgos y la práctica de quienes la ejecutan.	Fortalece el vínculo entre el control interno, los riesgos y los objetivos de cumplimiento.
Aplicabilidad	Es ágil y fácil de entender, es accesible tiene amplia aplicabilidad, tiene un enfoque proactivo en lugar de un enfoque de cumplimiento.	Tiene el enfoque basado en los controles, es demasiado complejo y prolijo, difícil de comprender y explicar.

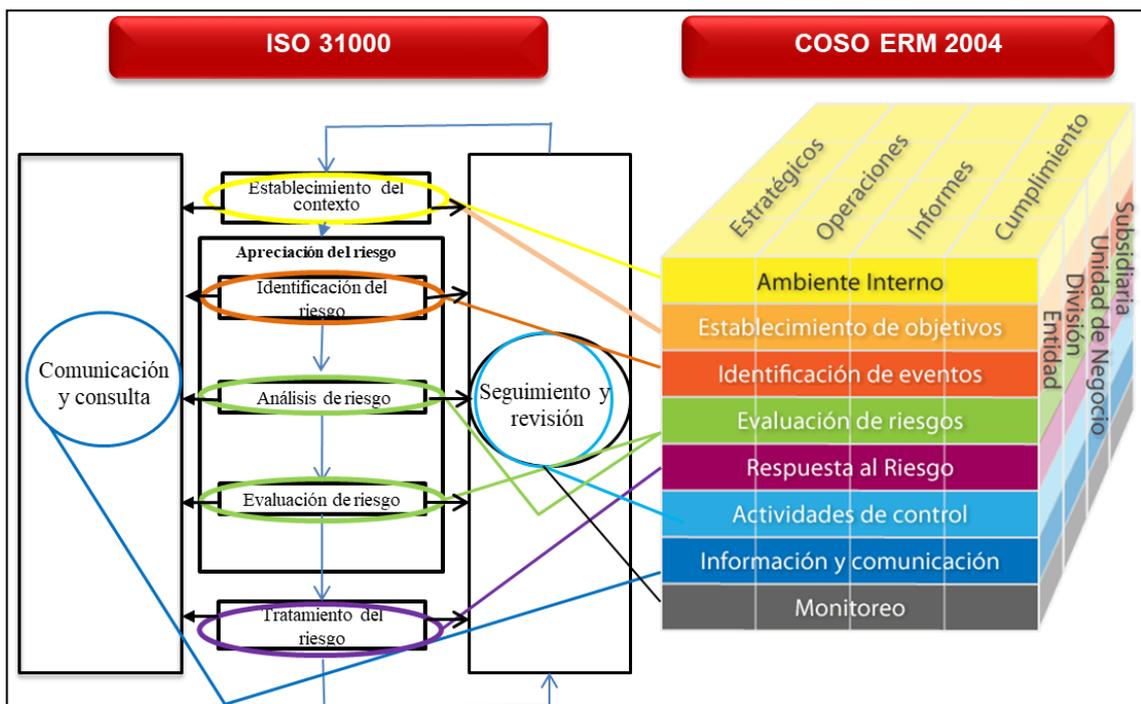
Fuente: ISO vs. COSO ERM vs. Enfoque Híbrido, Traducción libre, 2014.

2.2.3 Metodología seleccionada

Para determinar la metodología más adecuada para ser implementada en el Ejército del Perú, se han evaluado las dos metodologías más empleadas y conocidas en nuestro medio, descartándose la metodología planteada en los acuerdos de Basilea I y II por estar enfocadas específicamente al tratamiento de los riesgos financieros y son empleadas por entidades crediticias o financieras; de igual modo no se tomó en consideración la norma australiana de gestión del riesgo ASNZ 4360 de 1999, pues esta norma ha devenido en la norma ISO 31000.

Las dos metodologías evaluadas tienen una concepción similar en el tratamiento del riesgo; sin embargo, sus fundamentos difieren y se aprecia que el Marco COSO ERM podría ser mejor aplicada en el ámbito empresarial. Por el contrario, hemos determinado que la NTP ISO 31000 es una metodología con un marco de trabajo que se puede aplicar sin inconvenientes en las entidades públicas, y su mayor versatilidad le permite trabajar en un entorno como el del Ejército, sin crear conflictos ni incertidumbre con otras metodologías específicas de gestión de riesgos.

Gráfico 6. Comparación entre ISO 31000 y COSO ERM



Fuente: Aon Risk Solutions, Libro Blanco sobre el Comité de Gestión de Riesgos, 2011

De otro lado, hemos considerado los resultados del análisis de la Encuesta Global 2011 sobre ISO 31000 y la traducción libre del artículo de Gillian Edworthy denominado "ISO vs. COSO ERM", la entrevista realizada al ingeniero Armando Olarte Guerrero, además de las experiencias recogidas de la gestión del riesgo en Chile, que basa su modelo de gestión del riesgo en la metodología ISO 31000 con algunas herramientas y conceptos extraídos del Marco COSO ERM, y de Colombia, que si bien es cierto se rige bajo su propia metodología denominada Modelo Estándar de Control Interno, además de la cartilla "Guía para la Administración del Riesgo"

propuesta por el DAFP¹⁷, de manera complementaria utilizan la norma NTC ISO 31000¹⁸ basada en la ISO 31000.

Asimismo, la Norma ISO 31000 es reconocida como el estándar de gestión de riesgos de una gran mayoría de países, que la han adoptado como norma técnica nacional; pues, su versatilidad le permite ser empleada por cualquier organización pública y además puede ser aplicada a lo largo de toda la vida de una organización y a una variada gama de actividades, es por estos motivos que decidimos proponer la adopción de la metodología establecida en la NTP ISO-31000 para la gestión del riesgo en el Ejército del Perú, pues además es compatible con el Marco COSO 2013 propugnado por la Contraloría General de la República como base para la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

La NTP ISO 31000 se complementa con la NTP/RT-ISO/TR 31004 de febrero de 2017 denominada Guía del Riesgo. Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000, que es una norma que contribuye a un mejor alineamiento de los esfuerzos de las organizaciones para implementar la NTP ISO-31000.

Adicionalmente, es conveniente que para la implementación de los procesos de gestión de riesgos se utilicen las herramientas proporcionadas por la norma ISO 31010, norma que aún no ha sido formulada como norma técnica peruana, pero se puede utilizar la versión original de la norma, que guía el proceso de apreciación del riesgo y además proporciona diversas técnicas de apreciación del riesgo, que podrían ser empleadas para los diversos procesos y actividades de la Institución, complementada con la Guía 73- 2010 que es un glosario de términos empleados para la gestión del riesgo.

3. Comprensión de la organización y de su contexto: conclusiones

El desarrollo de metodologías para la gestión integral del riesgo en las organizaciones ha permitido que un gran porcentaje de ellas esté optando por su implementación al interior de las mismas. Esta tendencia también ha sido tomada en consideración por la Contraloría General de la República para determinar la obligatoriedad de su implementación en las entidades del Estado; sin embargo, no se ha desarrollado específicamente una metodología propia, por lo que ha otorgado discrecionalidad en el uso de cualquiera de las que existen en el mercado.

¹⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP- Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá. 2011.

¹⁸ Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC-. Norma Técnica Colombiana NTC-ISO31000. Abril 2011.

El Ejército del Perú no es ajeno a esta realidad, por lo cual hemos determinado que no existe en su interior la gestión integral del riesgo como parte de las funciones que se desarrollan como parte de la administración pública, sino que el riesgo es exclusivamente gestionado en la conducción y planeamiento de operaciones militares.

Luego de realizar una evaluación teniendo en consideración las opiniones de expertos y lo expresado en algunos tratados especializados en la materia, además de las experiencias recogidas de Colombia y Chile, proponemos que la metodología para la gestión integral del riesgo más adecuada para el Ejército del Perú es la norma NTP ISO 31000.

Capítulo V. Diseño de la política de gestión del riesgo

1. Política de gestión del riesgo del Ejército del Perú

El Ejército del Perú es una institución responsable de organizar y preparar la fuerza para disuadir las amenazas y proteger al Perú de agresiones, con el fin de contribuir a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República y que tiene como misión controlar, vigilar y defender el territorio nacional y participar en el desarrollo económico y social, control del orden interno y acciones de defensa civil, de acuerdo a ley, en beneficio de los intereses del Estado, de manera permanente y eficaz.

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos estratégicos, el Ejército del Perú se compromete a lo siguiente:

- Gestionar los riesgos institucionales y de procesos en todos los niveles de la institución, de acuerdo con estándares internacionales y buenas prácticas, que le permitan identificar, analizar, evaluar y enfrentar las amenazas.
- Proporcionar los recursos necesarios para la implementación de la gestión del riesgo y el cumplimiento de los establecido en este documento.
- Brindar capacitación a todos los funcionarios y servidores de la Institución, con el objetivo de crear conciencia y compromiso sobre la importancia de la gestión del riesgo.

2. Objetivos de la política de gestión del riesgo

2.1 Objetivo general

Establecer los procedimientos que orienten la implementación y posterior desarrollo de la gestión del riesgo a nivel entidad y procesos dentro del Ejército del Perú, de manera que le permita disponer de un proceso estructurado en todos los niveles de la Institución para un adecuado tratamiento del riesgo, que guíe a los responsables a minimizar su ocurrencia y grado de afectación para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos para el cumplimiento de su misión y que proteja los recursos que se encuentran bajo su responsabilidad.

2.2 Objetivos específicos

- Asegurar que se implemente la gestión del riesgo, mediante un adecuado diseño del marco de trabajo.
- Proteger los recursos del Ejército del Perú contra la posibilidad de que se materialicen los riesgos.
- Obtener el compromiso e involucramiento de todos los funcionarios y servidores públicos que laboran en la Institución, con la finalidad de garantizar una implementación exitosa y posterior desarrollo de la gestión del riesgo.
- Contribuir para que el Ejército del Perú implemente y fortalezca el Sistema de Control Interno al interior de la Institución.

3. Alcance de la política

La política de la gestión del riesgo del Ejército del Perú es prioritaria y su cumplimiento es de carácter obligatorio para todos los funcionarios y servidores públicos de la Institución, por lo que la gestión del riesgo deberá integrarse a todos los procesos y gestión existentes, asimismo a los procesos estratégicos, operacionales y de proyectos.

Esta política tendrá un plazo de implementación máximo de doce meses y el alcance en la gestión del riesgo de cada dependencia deberá implementarse teniendo en consideración el tamaño, complejidad de sus actividades y los procesos, y el tipo de riesgos que enfrente.

4. Obligación de rendir cuentas

Es necesario asegurar la obligación de rendir cuentas mediante la designación de los responsables de gestionar el riesgo, incluyendo la implementación y el mantenimiento del proceso de gestión del riesgo.

El dueño o responsable del riesgo es una persona a la que se ha otorgado la autoridad para gestionar un riesgo, por lo que está obligado a rendir cuentas por ello.

4.1 Estructura de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú

La estructura de la gestión del riesgo del Ejército estará conformada por tres niveles según el siguiente detalle:

- Primer nivel:
 - Titular de la institución (CGE)
 - Comité de Gestión de Riesgos
 - Comité Técnico de Gestión de Riesgos
- Segundo nivel:
 - Sub comité del Órgano de Inspectoría del Ejército (IGE)
 - Sub comité del Órgano de Defensa Jurídica del Ejército (PPE)
 - Sub comité del Órgano de Planeamiento y Asesoramiento (JEMGE)
 - Sub comité del Órgano de Administración Interna (Sec CGE)
 - Sub comité del Comandos de Apoyo (COPERE, COEDE, COLOGE, COGAE)
 - Sub comité del Órganos de Línea (DDEE y AE)
- Tercer nivel:
 - Sub comité de las Direcciones y Oficinas de la JEMGE
 - Sub comité de las Jefaturas del COPERE y COEDE
 - Sub comité de los Servicios logísticos del COLOGE
 - Sub comité de los Comandos y oficinas del COGAE
 - Sub comité de las Brigadas, Destacamentos y Agrupamientos de las DD.EE.

El titular de la institución (CGE) nombrará mediante resolución al Comité de Gestión del Riesgo del Ejército; de igual manera los titulares de las dependencias de todos los niveles nombrarán los subcomités de gestión del riesgo de la dependencia, los que serán responsables de promover, orientar, coordinar y realizar el seguimiento a las acciones para la implementación de la gestión del riesgo.

Los titulares de las dependencias del tercer nivel tienen la facultad de organizar un cuarto nivel, cuando bajo su comando tienen una dependencia que es unidad operativa y/o constituye una dependencia mayor a un batallón. Por ejemplo: Hospital Militar Central, Institución Administradora de Fondos de Salud, Escuela Militar de Chorrillos, instituciones educativas, etc.

La gestión del riesgo en el Ejército del Perú es de funcionamiento vertical; en la cual los subcomités de gestión de riesgos del tercer nivel son responsables ante los del segundo nivel y estos ante el Comité de Gestión del Riesgo del Ejército (primer nivel); recayendo la responsabilidad específica en los titulares de las dependencias correspondientes a cada nivel.

4.2 Responsabilidades en la gestión del riesgo en el Ejército del Perú

4.2.1 Titular de la institución (CGE)

Es responsable de asegurar el funcionamiento de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú, para lo cual debe delegar la autoridad necesaria a los dueños del riesgo, asignando los recursos necesarios, aprobando las políticas de gestión del riesgo. Asimismo, se compromete a liderar el proceso de gestión del riesgo en la Institución, asumiendo la responsabilidad de promulgar la política y estrategias que se diseñen con ese fin.

4.2.2 Comité de Gestión del Riesgo

Realiza el análisis correspondiente para la implementación y mejora de la gestión del riesgo en la Institución. Asimismo, recomienda la política de gestión del riesgo a nivel institucional, producto de los informes recibidos de los subcomités de gestión del riesgo del nivel 2, siguiendo la metodología establecida en la NTP ISO 31000. Este comité estará integrado por los siguientes:

- Presidente del Comité de Gestión del Riesgo del Ejército – Inspector General del Ejército
- Miembros:
 - Comandante General de Educación y Doctrina del Ejército.
 - Comandante General de Personal del Ejército.
 - Comandante General de Logística del Ejército.
 - Secretario de la Comandancia General del Ejército.

4.2.3 Comité Técnico de Gestión del Riesgo

Ente responsable de evaluar y monitorear el proceso de implementación de la gestión del riesgo en la Institución, presentando recomendaciones e informes al Comité de Gestión del Riesgo del Ejército, con la finalidad de mejorar la política de gestión del riesgo. Es el responsable de la

programación de la capacitación de todo el personal para la implementación de la política de gestión del riesgo.

4.2.4 Comandos, directores y jefes de dependencia

Tienen la responsabilidad de la implementación de la gestión del riesgo en sus respectivas dependencias, para lo cual tienen la responsabilidad de conocer y cumplir la política de la gestión del riesgo de la Institución; de otro lado, deberán definir los riesgos que son inherentes a todas las actividades y procesos que se desarrollan bajo su responsabilidad. Por ello, deben remitir los informes correspondientes al nivel superior de gestión del riesgo.

4.2.5 Funcionarios

Son responsables de conocer y cumplir la política de gestión del riesgo del Ejército del Perú y tienen la obligación de informar todos aquellos riesgos que enfrentan y proponer alternativas de solución para tratar los más importantes.

5. Integración en los procesos de la organización

La gestión del riesgo debe ser incorporada en las actividades y procesos que realiza el Ejército del Perú en todos los niveles, incluyendo la formulación de los planes estratégicos y toma de decisiones, priorizando aquellos que impliquen un mayor riesgo al cumplimiento de los objetivos institucionales de manera proactiva.

6. Mecanismos internos de comunicación

El comité de gestión del riesgo debe formular un plan específico en el cual se determinen los mecanismos internos de comunicación de la gestión del riesgo, para lo cual se encargará a la Dirección de Telemática del Ejército el diseño e implementación de un sistema informático utilizando la base de datos del Ejército y su sistema de comunicación satelital, que permita la interconexión con los responsables de la gestión del riesgo en tiempo virtual.

Asimismo, deberá encargar a la Dirección de Informaciones del Ejército que formule un plan de difusión de los beneficios de la gestión del riesgo, para lo cual deberá emplear todos los medios

a su disposición, con la finalidad de crear conciencia del cambio en todos los funcionarios y servidores de la institución.

7. Mecanismos externos de comunicación

Es necesario que el comité de gestión del riesgo del Ejército, en coordinación con la Dirección de Informaciones del Ejército, mediante el empleo de sus medios disponibles, permita hacer conocer a todos los *stakeholders*, los avances de la implementación de la gestión del riesgo, lo que permitirá reducir el riesgo de reputación e imagen.

8. Implementación del marco de trabajo de la gestión del riesgo

Una vez designado el comité de gestión del riesgo del Ejército del Perú, en función al presupuesto asignado, deberá planificar lo siguiente:

- Determinar el calendario detallado para la implementación del marco de trabajo de la gestión del riesgo.
- Para la implementación del marco de trabajo, se deberán utilizar los lineamientos establecidos en la política de gestión del riesgo.
- Capacitar al personal designado como responsable de la gestión del riesgo a nivel institucional.

Capítulo VI. Viabilidad del marco de trabajo de la gestión del riesgo

1. Viabilidad política

En el aspecto político, la propuesta de diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo para el Ejército del Perú es viable, puesto que el mismo forma parte de la gestión de riesgos que el Estado peruano, por intermedio de la Contraloría General de la República, señala como requisito previo para la implementación del Sistema de Control Interno, como parte de la modernización del Estado.

2. Viabilidad administrativa

El Ejército del Perú en la actualidad tiene una estructura organizacional en la cual está contemplada la presencia de elementos de inspectoría en los diferentes niveles, por lo que la propuesta de diseño del marco de trabajo de la gestión del riesgo ha sido formulada teniendo en consideración dicho aspecto, lo cual permitiría una implementación de la gestión del riesgo de manera rápida y sin irrogar importantes desembolsos de dinero para realizarlo. Es conveniente mencionar que el Ejército del Perú está inmerso en el proceso de modernización del Estado y actualmente se encuentra implementando la gestión por procesos de manera simultánea con el Sistema de Control Interno, por lo que todos los funcionarios y servidores están siendo sensibilizados en la necesidad de cambios de la estructura organizacional del Ejército y en su cultura organizacional mediante talleres de capacitación a los responsables de conducir los procesos y conferencias dirigidas al personal de la Institución en todo el país.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Debido a la complejidad y diversidad de actividades y procesos que se desarrollan en el Ejército del Perú, el éxito de la implementación de la gestión de riesgos dependerá en gran medida de un adecuado diseño del marco de trabajo para la gestión del riesgo, pues allí se estructura la arquitectura que va a permitir el desarrollo de la gestión de riesgos en la entidad.
- En el Ejército del Perú, la gestión de riesgos no se desarrolla de manera integral; sin embargo, se ha determinado que existen algunas dependencias que tienen sus propios procedimientos internos de gestión de riesgos, por lo que es conveniente que se implemente la gestión de riesgos con un marco de trabajo adecuado a su misión, objetivos estratégicos, características y cultura organizacional.
- El diagnóstico situacional ha permitido la comprensión de la organización y de su contexto, observando que el principal obstáculo para la implementación con éxito de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú es su cultura organizacional.
- Se ha determinado que la metodología para la gestión de riesgos a implementar más conveniente para el Ejército del Perú es la NTP ISO 31000, pues es la que proporciona un marco de trabajo para la gestión del riesgo acorde a las necesidades de la institución, debiendo ser complementada con la NTP/RT-ISO/TR 31004, la norma ISO 31010 y la Guía 73-2010.
- El Ejército del Perú no dispone de una política de gestión de riesgos que le permita una difusión adecuada a los funcionarios y servidores de la organización acerca de los alcances de la gestión de riesgos y de la intención y compromiso del comando institucional en gestionar el riesgo.
- La propuesta de valor está expresada en los beneficios que el Ejército del Perú obtendrá producto de la adopción del diseño del marco de trabajo para la gestión de riesgos propuesto, pues le permitirá una adecuada implementación de la gestión de riesgos, lo que redundará en la implementación del Sistema de Control Interno en la institución.

2. Recomendaciones

- Que el Ejército del Perú, a través de la Dirección de Planeamiento del Ejército, apruebe el diseño de marco de trabajo para la gestión de riesgos propuesto, pues le permitirá la implementación exitosa de la gestión de riesgos en la institución, debiendo enfatizar lo concerniente a la comunicación interna para modificar la cultura organizacional.
- Que el Ejército del Perú, a través del Estado Mayor General del Ejército y en base a los resultados del presente trabajo en lo referido a la comprensión de la organización y de su contexto, formule un plan de acción para evitar que la cultura organizacional del instituto impida la implementación con éxito de la gestión de riesgos en el Ejército del Perú.
- Que el Ejército del Perú, utilice la metodología para gestión de riesgos NTP ISO 31000, pues es la que proporciona un marco de trabajo para la gestión del riesgo acorde a las necesidades de la institución por la mayor versatilidad que ofrece debido a la variedad de actividades y procesos que se desarrollan en la institución, debiendo ser complementada con la NTP/RT-ISO/TR 31004 (Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000), la norma ISO 31010 (Guía el proceso de apreciación del riesgo y proporciona diversas técnicas de apreciación del riesgo) y la Guía 73-2010 (Glosario de términos empleados para la gestión de riesgos).
- Que el Ejército del Perú adopte la política de gestión de riesgos propuesta en el presente trabajo, lo que permitirá al Alto Mando institucional una difusión adecuada acerca de su compromiso, los alcances y beneficios de la gestión de riesgos entre los funcionarios y servidores de la organización.

Bibliografía

Acuerdo Nacional (2002). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional del Perú*. Fecha de consulta: 24/07/2017. <<http://www.acuerdonacional.gob.pe>>

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (2011). *Educación y Gestión del Riesgo Una Experiencia para Compartir*. Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastre en el Extranjero, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Ambrosone, M. (2007). *La administración del Riesgo Empresarial*. Fecha de consulta: 24/07/2017. <<http://www.ayhconsultores.com/img/COSO.pdf>>

Asociación Española para la Calidad (AEC) (2017). “Asociación Española para la Calidad”. *Portal institucional Asociación Española de la Calidad*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <<https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/coso>>

Ausejo, F. (2016). “Modernizando el Estado desde Adentro”. *Diario El Comercio*. 3 de julio de 2016.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2014). *La gestión de riesgos ambientales y sociales- Una hoja de ruta para bancos nacionales de desarrollo de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.

Brigada de Aviación del Ejército. (2009). *Prevención de Accidentes y Seguridad de Vuelos*. Lima: Ejército del Perú.

Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas-ONU (1987). “Hacia el desarrollo duradero”. *Informe Brundtland*, pp. 35, 59-66. Estocolmo: Naciones Unidas.

Contraloría General de la República. (2016). *Directiva N° 013-2016-CG/GPROD. Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado*. Lima: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2017). *Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado*. Lima: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la Republica. (s.f.). “Control interno”. *Portal institucional Contraloría General de República*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <https://apps.contraloria.gob.pe/packanticorrupcion/control_interno.html>

Decreto Legislativo N° 1137. Ley del Ejército del Perú. 10 de diciembre de 2012. Lima.

Decreto Supremo N° 004-2016-DE. Reglamento de la Ley del Ejército del Perú. (2015). Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1137, Ley del Ejército del Perú. Lima.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto N° 1537 DE 2001. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a. Bogotá, Colombia. 26 de julio de 2001.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014*. Bogotá.

Diario Gestión (2015). “Menos del 50% de empresas en Perú identifican, evalúan y desarrollan planes para gestionar riesgos”. *Diario Gestión*. 7 de diciembre de 2015.

Facultad de Ingeniería Industrial SM Consulting – Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2017). *Norma Técnica Peruana NTP/RT-ISO/TR 31004-2017-Gestión del riesgo. Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000*. Lima: Inacal.

Figueroa, L. (2000). *La Reforma del Estado Mexicano*. México.

Instituto Nacional de Calidad (2016). “¿Tiene Ud. Observaciones a estos Proyectos de Normas Técnicas Peruanas?”. *Portal institucional Instituto Nacional de Calidad*. 25 de noviembre de 2016. Fecha de consulta: 25/07/2017. <<https://www.inacal.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/6/jer/pntp-en-dp/files/020-25%20de%20noviembre.pdf>>

Instituto Nacional de la Calidad (2016). *Norma Técnica NTP-ISO 31000. Gestión del riesgo. Principios y directrices*. Lima: Instituto Nacional de la Calidad.

Instituto Nacional de la Calidad (2017). *Gestión del riesgo. Directrices para la implementación de la NTP-ISO 31000. Norma Técnica Peruana NTP/RT-ISO/TR 31004*. Lima: Instituto Nacional de la Calidad.

International Organization for Standardization (2009). *Risk management – Vocabulary*.

International Organization for Standardization (2009). *Risk management -- Risk assessment techniques*.

International Organization for Standardization (2017). *International Organization for Standardization*. Fecha de consulta: 24/07/2017. <<https://www.iso.org/standard/44651.html>>

ISO Tools (2013). *ISO 31000 y los 11 principios de la Gestión de Riesgos*. Fecha de consulta: 24/07/2017. <<https://www.isotools.org/2013/12/06/los-11-principios-de-la-iso-31000-la-gestion-de-riesgos/>>

Leonarte, Juan Carlos. (2015). *Control Gubernamental*. Lima: Gaceta Jurídica.

Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 17 de enero de 2002.

Ley N° 29158. *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. 19 de diciembre de 2007.

Matteucci, J. M. “La gestión del Riesgo y el el mejoramiento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes; ¿Que debe hacer la SUNAT?”. *Blog de Mario Alva Matteucci*. (15 de mayo de 2015. Fecha de consulta: 24/07/2017. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2015/05/15/la-gestion-del-riesgo-y-el-mejoramiento-del-cumplimiento-voluntario-de-los-contribuyentes-que-debe-hacer-la-sunat/#_ftn6>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Decreto legislativo N° 1224 EF Aprueba Ley Marco Promoción Inversión Pública mediante APP*. 24 de setiembre de 2015.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Decreto Legislativo que Aprueba Ley Marco Promoción Inversión Pública mediante Asociación Pública Privada*. Lima: Diario El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Decreto Supremo N° 410 EF Aprueba Reglamento del DL 1224 Marco Promoción de la Inversión Pública mediante Asociación Pública Privada*. Lima: Diario El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Decreto Supremo N° 221-EF Modifica el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Economía y Finanzas*. Lima: Diario El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos*. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Decreto Supremo N° 221-EF Reglamento de Organización y Funciones (ROF)*. Lima : Diario El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Anexo Resolución Ministerial N° 167 EF Lineamientos para la Asignación de Riesgos de Contratos de Asociaciones Públicas Privadas*. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *D.S. N° 077 Aprueba la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos*. Lima : Diario el Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Anexo Resolución Ministerial N° 167 EF. En RM N° 167 EF - Lineamientos par a la Asignación de Riesgos de Contratos de Asociaciones Públicas Privadas*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2016). Documento Técnico N° 70. *Implantación, mantención y actualización del proceso de gestión de riesgos en el sector público*. Chile.

Organizaciones de las Naciones Unidas (2009). *Terminología sobre reducción de riesgos de desastres. Estrategia internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas*.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM. 16 de mayo de 2013. Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). “La Apuesta Central: Una Gestión Pública Orientada a Resultados al Servicio del Ciudadano”. En *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Secretaría de Gestión Pública. (2015). *SGP - Secretaría de Gestión Pública - Presidencia del Consejo de Ministros*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <<http://sgp.pcm.gob.pe/gestion-por-procesos/>>

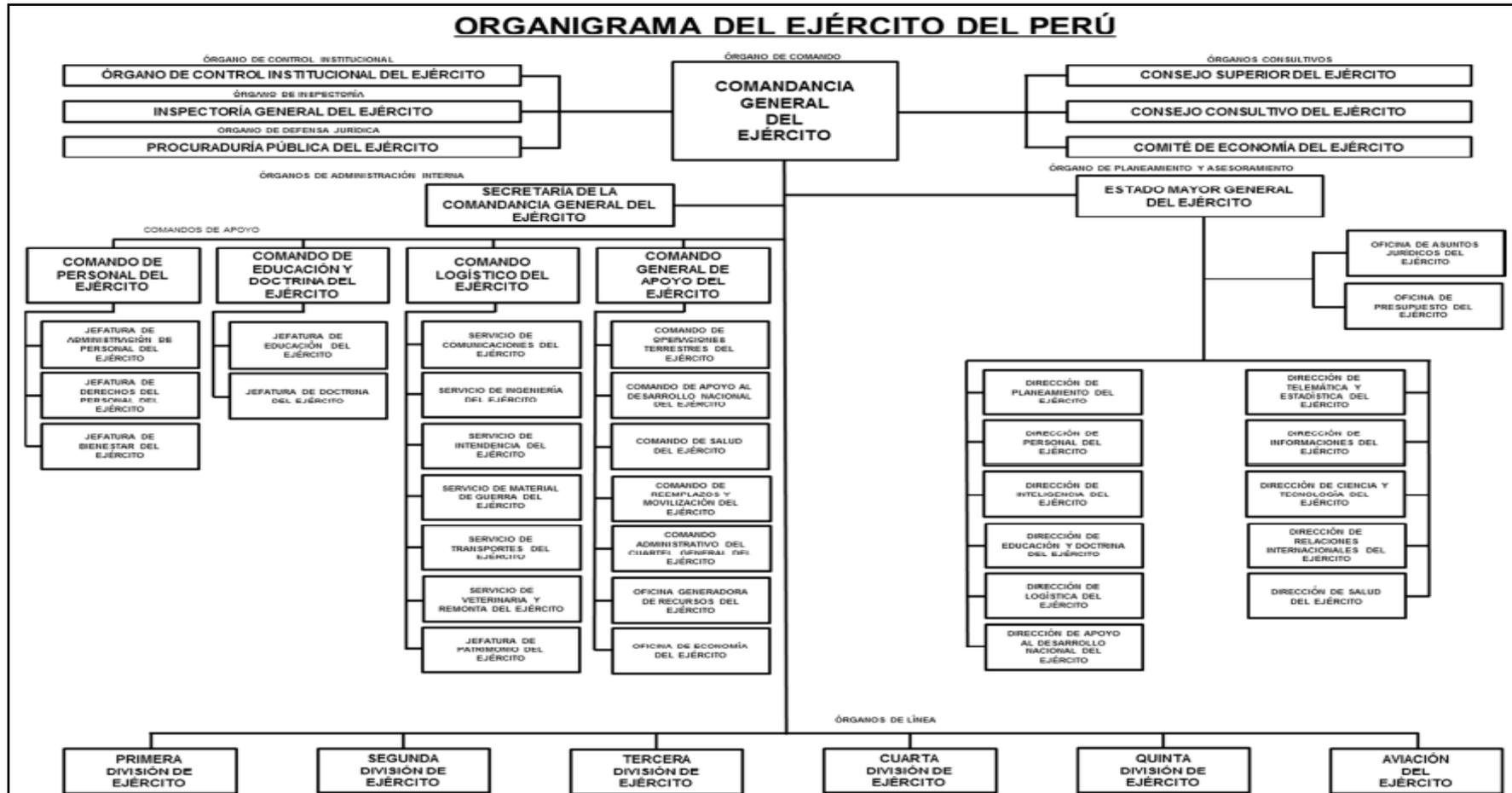
Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Lineamientos_GxP.pdf>

Villanueva, A. “ISO vs. COSO ERM vs. Enfoque Híbrido”. *Portal Auditool*. Fecha de consulta: 25/07/2017. <<https://auditool.org/blog/control-interno/2715-iso-vs-coso-erm-vs-enfoque-hibrido>>

Anexos

Anexo 1. Organigrama del Ejército del Perú



Fuente: D.L. 1137 – Ley del Ejército del Perú

Anexo 2. Glosario de la gestión de riesgos

1. Control interno: El control interno es un proceso continuo, dinámico e integral de gestión, efectuado por el titular, funcionarios y servidores de la entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y dar seguridad razonable de que se alcancen los objetivos institucionales. De esta manera, se contribuye a prevenir irregularidades y actos de corrupción en las entidades públicas.
2. Riesgo: Según la Real Academia Española, se refiere a una contingencia o proximidad de un daño. De acuerdo con lo establecido en la NTP ISO 31000, es el efecto de la incertidumbre sobre la consecución de los objetivos.
3. La gestión de riesgos: Es un término traducido del inglés *risk management*, es un enfoque estructurado para manejar la incertidumbre relativa a una amenaza, a través de una secuencia de actividades humanas que incluyen evaluación de riesgo, estrategias de desarrollo para manejarlo y mitigación del riesgo utilizando recursos gerenciales
4. Gestión del riesgo: Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo al riesgo. Se refiere a la arquitectura (principios, marco de trabajo y proceso) para gestionar los riesgos de manera eficaz
5. Gestionar el riesgo: Se refiere a la aplicación de la arquitectura (principios, marco de trabajo y proceso) a los riesgos particulares.
6. Marco de trabajo de la gestión del riesgo: Conjunto de elementos que proporcionan los fundamentos y las disposiciones de la organización para el diseño, la implantación, el seguimiento, la revisión y la mejora continua de la gestión del riesgo en toda la organización.
7. Política de gestión del riesgo: Declaración de las intenciones y orientaciones generales de una organización en relación con la gestión del riesgo.
8. Control: Medida que modifica un riesgo.
9. Dueño del riesgo: Persona o entidad que tiene la responsabilidad y autoridad para gestionar un riesgo.

Anexo 3. Formato de encuesta

CUESTIONARIO PARA LA ENCUESTA

INSTRUMENTO: Encuesta
ETAPA: Diagnóstico de la Gestión de Riesgos en el Ejército del Perú
MUESTRA: Censo a los responsables de los macroprocesos del Ejército del Perú

I. Política de gestión de riesgos

1. ¿Se cuenta con una política de gestión del riesgo en el Ejército del Perú?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

2. ¿Se han identificado claramente las responsabilidades en gestión del riesgo de los diferentes niveles de la organización?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

II. Identificación de riesgos

1. ¿En su organización se realiza la identificación de riesgos en todos sus procesos?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

2. ¿En su organización se cuenta con un mapa de riesgos estratégicos?

Sí	
No	

III. Análisis de riesgos

1. ¿En su organización se realiza el análisis de riesgos en todos los procesos (probabilidad-impacto)?

Sí	
No	

2. ¿Qué tipo de análisis de riesgos se realizan en su organización?

a. Análisis cuantitativo	
b. Análisis cualitativo	
c. Otro tipo de análisis	

IV. Tratamiento de riesgos

1. ¿Se realiza tratamiento de riesgos en su organización?

Sí	
No	

2. En el caso que la pregunta anterior sea afirmativa, ¿se lleva a cabo un análisis de costo/beneficio para las estrategias de tratamiento del riesgo en su organización?

a. No se cumple	
b. Falta mucho por cumplirse	
c. Se cumple parcialmente	
d. Falta poco para cumplir	
e. Cumple totalmente	

3. ¿El tratamiento de los riesgos tiene un plan de acción documentado?

Sí	
Parcialmente	
No	

V. Monitoreo y revisión de la gestión de riesgos

1. ¿Existe en su organización alguna dependencia encargada de supervisar la gestión de riesgos en su organización?

No	
Sí	
NS/NR	

2. ¿La inspectoría monitorea el cumplimiento de la gestión de riesgos de la organización?

No	
Sí	
NS/NR	

3. ¿La inspectoría monitorea la efectividad de la gestión de riesgos de la organización?

No	
Sí	
NS/NR	

VI. Cultura de gestión de riesgos

1. ¿El Alto Mando de la organización está vinculado con la gestión de riesgos?

a. NS/NR	
b. Totalmente en desacuerdo	
c. En desacuerdo	
d. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
e. De acuerdo	
f. Totalmente de acuerdo	

2. ¿Dentro de las funciones de la Inspectoría está el seguimiento a la gestión de riesgos?

No	
Sí	
NS/NR	

3. Dentro del proceso de planeación estratégica, ¿está involucrada la gestión de riesgos?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

4. ¿La gestión de riesgos genera valor en la organización?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

5. ¿La gestión de riesgos hace parte de la toma de decisiones de la organización?

a. Totalmente en desacuerdo	
b. En desacuerdo	
c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	
d. De acuerdo	
e. Totalmente de acuerdo	

6. ¿Cómo califica usted el desarrollo e implementación de la gestión de riesgos en su organización?

a. Totalmente implementadas	
b. Poco implementada	
c. Desarrolladas y no implementada	
d. Poco desarrollada	
e. No desarrollada	

Anexo 4. Formato de entrevista

Proyecto: Propuesta de diseño del Marco de Trabajo de la Gestión del Riesgo para el Ejército del Perú.

Fecha: ____/____/2017 Hora: ____:____ horas

Denominación del organismo:

Nombre del representante:

Cargo del representante:

Buenos (as) días (tardes)

Agradecemos el tiempo que nos brinda para esta entrevista; nos encontramos elaborando una propuesta de diseño del Marco de Trabajo de la Gestión del Riesgo para el Ejército del Perú, con la finalidad de permitir la implementación exitosa de la gestión de riesgos, lo cual va a servir para que se desarrolle el proceso de implantación del Control interno en la institución. Para lo cual vamos a realizar un diagnóstico de la situación de la gestión del riesgo en la institución.

Teniendo en consideración que la Norma Técnica ISO Guía 73:2012 define riesgo como el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos. De otro lado, el Marco Integrado de Control Interno – COSO 2013 define al riesgo como la posibilidad de que un acontecimiento ocurra y afecte negativamente a la consecución de los objetivos, le agradecemos nos pueda responder las siguientes preguntas:

1. ¿Considera usted que, en el Ejército del Perú, de alguna manera se desarrolla la gestión de riesgos?

.....

2. ¿En su opinión, la gestión del riesgo en el Ejército del Perú se desarrolla como un proceso institucional basado en las normas y metodologías internacionales?

.....

3. De acuerdo con la Guía de implementación del Sistema de Control Interno, es necesario que en las entidades del Estado se implemente la gestión de riesgos. ¿Cree usted que este proceso será exitoso en su institución?

.....

4. De los aspectos que se mencionan a continuación. ¿Cuál cree usted que es el que sería el que pondría en riesgo la implementación exitosa de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú?

- a. Cultura organizacional
- b. Falta de Presupuesto
- c. Diseño inadecuado
- d. Insuficiente compromiso de la alta dirección
- e. Otro

5. En su opinión, cuáles serían los beneficios de la implementación de la Gestión del Riesgo en el Ejército del Perú.

.....

6. ¿Considera usted que el diseño adecuado del Marco de Trabajo de la Gestión del Riesgo para el Ejército del Perú es importante para asegurar que la implementación de la gestión del riesgo sea exitosa?

.....

.

Anexo 5. Resumen de la entrevista a expertos

PREGUNTAS	Subinspector General del Ejército David Ojeda Parra General de Brigada	Director de Planeamiento del Ejército Ricardo Bustamante Zúñiga General de Brigada
¿Considera Usted qué, en el Ejército del Perú, de alguna manera se desarrolla la gestión de riesgos?	Sí, lo considero, pues se cuenta con un sistema de inspectoría que de alguna manera ha venido controlando el trabajo de las dependencias que conforman el Ejército Peruano, además, desde hace dos años atrás se viene implementando el Sistema de Control Interno, el mismo que tiene avances notorios.	Se desarrolla en aquellos aspectos que, si bien es cierto la probabilidad es baja, pero su impacto es alto y está relacionado principalmente con la seguridad del personal y armamento.
¿En su opinión, la gestión del riesgo en el Ejército del Perú se desarrolla como un proceso institucional basado en las normas y metodologías internacionales?	Se viene implementando de esa manera, este año se llevó a cabo un curso taller de control interno conducido por la contraloría general de la república en la universidad de pacifico, en la que fueron capacitadas treinta personas que conforman el sistema en todo el territorio nacional.	Se desarrolla sobre la base normativa de la institución el Ejercito, hasta el momento no ha implementado ninguna normativa y metodologías internacionales.
De acuerdo con la Guía de implementación del Sistema de Control Interno, es necesario que en las entidades del Estado se implemente la Gestión de Riesgos. ¿Cree usted que este proceso será exitoso en su institución?	Creo que sí, pues una institución como el Ejército cuenta con la estructura organizacional, la disciplina, la autoridad jerárquica y la voluntad del comando para cumplir con las leyes y normas relacionadas con el control interno.	Actualmente, como parte de la implementación de la gestión pública en el Ejercito, se viene trabajando con la identificación de procesos para pasar posteriormente a la propuesta de mejora de los mismos, esta actividad busca que la institución pueda alcanzar estándares de calidad en el servicio que presta. Considero que este proceso será exitoso en la institución a pesar de que su implementación no tiene la velocidad ni la dinámica que realmente requiere.
De los aspectos que se mencionan a continuación, ¿cuál cree usted que es el que sería el que pondría en riesgo la implementación exitosa de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú? Cultura organizacional Falta de presupuesto Diseño inadecuado Insuficiente compromiso de la Alta Dirección Otro	Cultura organizacional	Cultura organizacional

PREGUNTAS	Sub Inspector General del Ejército David Ojeda Parra General de Brigada	Director de Planeamiento del Ejército Ricardo Bustamante Zúñiga General de Brigada
En su opinión, cuáles serían los beneficios de la implementación de la Gestión del Riesgo en el Ejército del Perú.	La reducción de casos de corrupción o incumplimiento de normas, particularmente en las adquisiciones y contrataciones, permitirá que la organización en todos sus niveles alcance sus metas y objetivos, mejoraran los procesos y subprocesos donde sean implementados adecuadamente, además de prevenir también la pérdida de recursos y mal empleo de estos.	Uso eficiente de los recursos humanos, financieros y logísticos. Contribuye a disminuir las sorpresas y crisis en la organización. Genera más información y con más transparencia sobre los riesgos identificados y las decisiones realizadas. Mejora las posibilidades de alcanzar los objetivos en la organización. Todos estos aspectos contribuyen a generar valor para la institución.
¿Considera usted que el diseño adecuado del Marco de Trabajo de la Gestión del Riesgo para el Ejército del Perú es importante para asegurar que la implementación de la gestión del riesgo sea exitosa?	Definitivamente si, ese marco debe contar con un análisis detallado de los riesgos existentes en cada proceso que se lleve a cabo en los diferentes niveles, el establecimiento de líneas de base es fundamental para ello, la identificación plena del ambiente de control servirá de base para llevar a cabo una gestión de control interno, consecuentemente un análisis de los riesgos debe contar con herramientas de trabajo y matrices que apoyen la toma de decisiones para minimizar los riesgos. El análisis FODA, los diagramas de causa-efecto, flujogramas, entrevistas, técnicas Delphi y otras, pueden conformar el marco de trabajo de gestión de riesgos.	Definitivamente, para lo cual se requiere el compromiso del Alto Mando como un factor elemental para asegurar que la implementación del riesgo pueda ser acompañada por toda la Organización. Posteriormente tiene que diseñarse el modelo de gestión del riesgo (sobre la base de una metodología internacional), la implementación propiamente dicha (determinar una secuencia), asegurar el seguimiento y reunión periódica del modelo para finalmente aplicar la mejora continua.

Elaboración propia, 2017.

Anexo 6. Guía para el análisis documental

Objetivo: Valorar la finalidad de la difusión de normas, lineamientos y procedimientos, que regulan las disposiciones a fin de adoptar las medidas de seguridad y prevención de accidentes, que atenten contra la seguridad del personal, material, equipo, instalaciones, informaciones y otros, las cuales deben realizarse en cumplimiento de disposiciones legales vigentes en el Ejército del Perú.

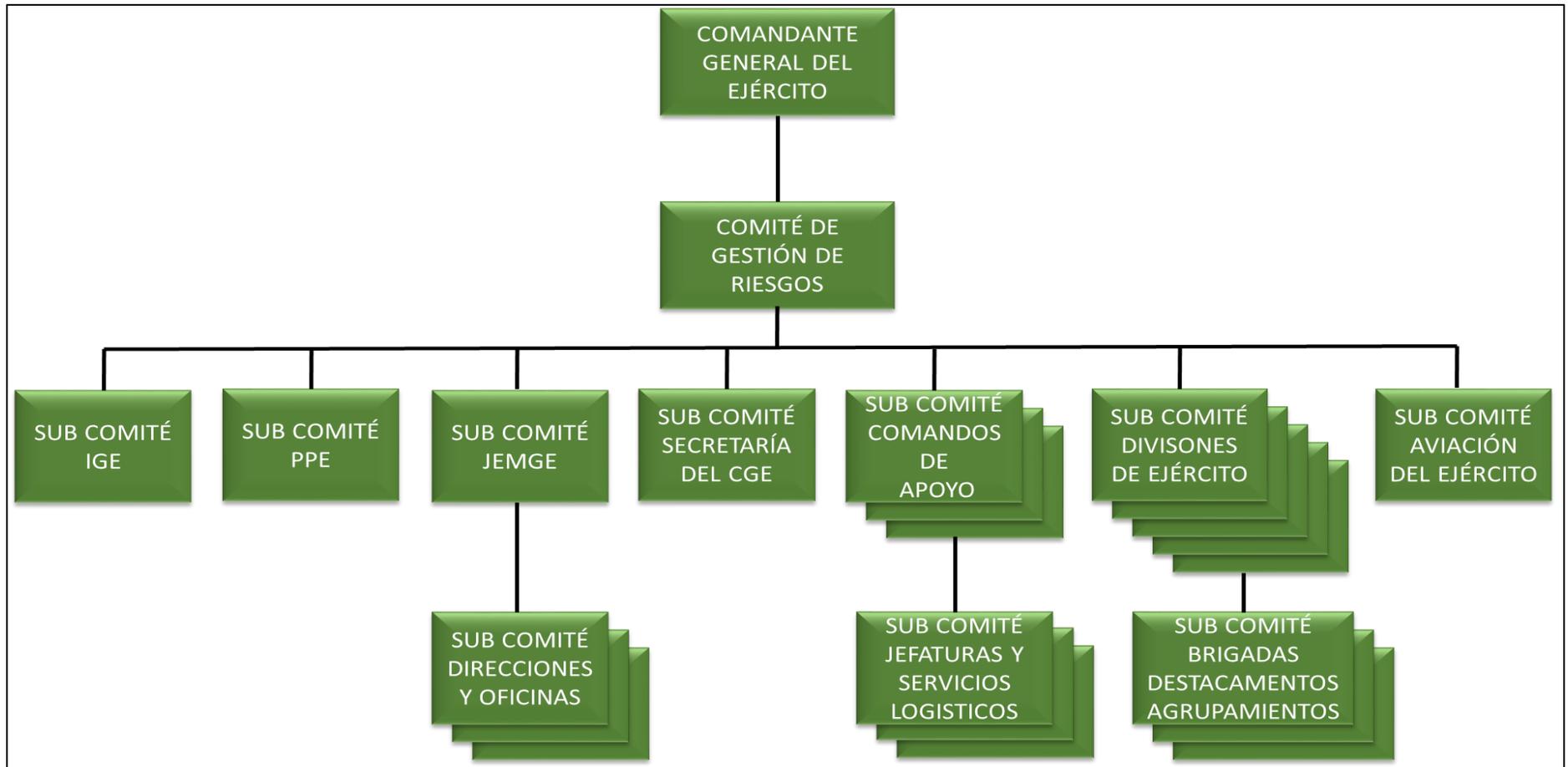
1. Criterios de análisis:

- Existencia de documentos normativos en la que el instituto dispone que las diferentes unidades y reparticiones del Ejército deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de personal, material e instalaciones durante el desarrollo de las actividades.
- Existencia del reglamento en la que se establece los conceptos, principios y procedimientos en los que se sustenta la gestión de la seguridad y salud en el Ejército.
- Existencia de documentos normativos que establecen la organización, conceptos y procedimientos que sustentan la prevención de accidentes en el Ejército.
- Existencia de planes de instrucción que incluyen módulos de prevención de accidentes y reorganización de la formación específica del Programa General de Instrucción y Entrenamiento en el Ejército.
- Existencia de cartillas de seguridad contra accidentes.
- Existencia de estrategias para fortalecer la imagen institucional.

2. Fuentes de información primarias utilizadas:

- Directiva N° 14801/B-3.a.5/03.03.05., emitida por la Dirección de Inteligencia del Ejército de abril de 2015
- RE 31-29 Seguridad y Salud en el Ejército Edición 2016, emitida por la Dirección de Personal del Ejército
- ME 31-210 Prevención contra accidentes Edición 2016, emitida por la Dirección de Personal del Ejército.
- Directiva N° 012/DIEDOC/C-3.a/05.00 que regula las actividades de instrucción y entrenamiento en los cuerpos de tropa de febrero del 2015.
- Cartilla de seguridad contra accidentes
- Directiva de funcionamiento del Sistema de Informaciones del Ejército.

Anexo 7. Estructura de la gestión del riesgo en el Ejército del Perú



Elaboración propia, 2017.

Notas biográficas

Elger Alvio Dulanto Montalvo

Coronel del Ejército del Perú, egresado de la Escuela Militar de Chorrillos. Siguió los cursos intermedio y avanzado del Arma de Infantería, Curso Básico de Inteligencia, Curso de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército, Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Curso Superior de Inteligencia y el Programa de Alto Mando del Ejército. Ha trabajado como Comandante del Batallón de Fuerzas Especiales N° 314, en la ciudad de Huánuco, posteriormente ha sido inspector y jefe de Estado Mayor de Operaciones de la 6^{ta} Brigada de Fuerzas Especiales. Actualmente, labora en la Secretaría de la Jefatura de Estado Mayor General del Ejército CGE, San Borja.

Roberto Percy Huamaní Riveros

Coronel del Ejército del Perú, egresado de la Escuela Militar de Chorrillos, siguió los cursos Intermedio y Avanzado del Servicio de Intendencia, Programa Superior de Administración, Curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército, Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas y el Programa de Alto Mando del Ejército. Ha trabajado como Comandante del Batallón de Intendencia N° 113, jefe de logística de la III División del Ejército (Región Sur del Perú) y jefe del Departamento de Ejecución Presupuestal del Ejército. Actualmente, se desempeña como jefe del Departamento de Abastecimiento en el Servicio de Intendencia del Ejército.

Julio René Lorgio Ruiz Juárez

Coronel del Ejército del Perú, bachiller en Ciencias Militares, maestro en Administración por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, magíster en Administración de Empresas con mención en Dirección General por la Universidad ESAN, y maestro en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Además, es egresado del doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Ricardo Palma. Ha seguido todos los cursos militares correspondientes a su grado, entre ellos, el Curso Superior de Análisis de Información en México. Se ha desempeñado como Comandante del contingente peruano en misión de paz en Haití y, actualmente, es jefe de la Oficina Generadora de Recursos del Ejército.