



MODELO ESTÁNDAR DE
CONTROL INTERNO
PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY

MECIP

RESUMEN EJECUTIVO



AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL - USAID -

John Beed: Director

Steve Marma: CTO Programa Umbral – 2006/2007

Alfonso Velázquez: CTO Programa Umbral – 2008

Rolando Chaparro: Control Seguimiento Componente 3

PROGRAMA UMBRAL: EJE DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

Director: Patricio Maldonado

Gerente Componente 3: Luz Marleny Ospina Rúa

AUTORÍA, ADAPTACIÓN, COMPILACIÓN Y SOPORTE TÉCNICO DESARROLLO DE LA OBRA

Luz Marleny Ospina: Coordinación Técnica Sistemas de Control - Programa Umbral/Paraguay

Yolanda Angel: Asistente Técnica Sistemas de Control

Edgar Navas: Consultor y Formador en Control interno - MECIP

Teodoro Pérez: Consultor de Apoyo - Componente Ambiente de Control - MECIP

Juan Camilo Jaramillo: Consultor de Apoyo- Componentes Información y Comunicación - MECIP

Wilson Herrera: Consultor de Apoyo- Componentes Evaluación Independiente y Planes de Mejoramiento - MECIP

BDO Rubinsztein & Guillén: Consultores de Apoyo - Estándar de Control - Auditoría Interna - MECIP

Soporte Técnico Desarrollo de la Obra - Equipo Formador de Formadores en Control Interno

Contraloría General de la República - CGR

Auditoría General del Poder Ejecutivo - AGPE

Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG

Ministerio de Educación y Cultura - MEC

Ministerio de Hacienda - MH

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - MOPC

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – MSPyBS

ISBN 978-99953-866-4-1

Asunción, Octubre de 2008.

© Esta publicación fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID quién podrá copiar, reproducir, utilizar y publicar libremente el contenido ya sea total o parcial de esta obra, de manera impresa o digital para su uso en este o en algún otro Programa de asistencia financiado por el Gobierno de los Estados Unidos a través de la USAID.

El contenido de la presente publicación es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.



MECIP

MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA
INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY



MECIP

EQUIPOS DE SOPORTE TÉCNICO

FORMADOR DE FORMADORES EN CONTROL INTERNO

Auditoría General del Poder Ejecutivo - AGPE

MEDINA SAGAZ, JULIO CÉSAR - Director General de Auditoría Interna

ADORNO CABALLERO, JOSE FÉLIX
CASTILLO BRITZ, DIGNA GLORIA
DUARTE VERA, NESTOR
FANEKO FERREIRA, ALICIA CONCEPCIÓN
GONZÁLEZ GALEANO, ROSA ERICA
POLETTI FLORES, MARÍA GRACIELA
ROMERO, DAMASCO DOMINGO

Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG

LOVERA ACOSTA, MARÍA DEL ROSARIO - Directora General de Auditoría Interna

BATTAGLIA GONZALEZ, JUAN CARLOS
FLORES, MERCEDES
LOPEZ, ROSA
PRETTE, PAULA
SALINAS, MARÍA CELVA

Ministerio de Educación y Cultura - MEC

MEZA OLLER, ISIDRO ÁNGEL - Director General de Auditoría Interna

CANO FLORENTIN, NELLY
CÉSPEDES VILLALBA, CARLOS
CORONEL DE MARIÑO, MARÍA ANTONIA
GALEANO, ERICO RAMÓN
GIMÉNEZ BENÍTEZ, BERNARDO
ORTELLADO MELGAREJO, GLORIA SILVIA
PERALTA BENÍTEZ, RANULFO
RAMOS DE PEREIRA, MARÍA GLORIA
ROJAS MELGAREJO, NILDA
ROJAS ROJAS, EVA
RUIZ DE SOLER, BLANCA ESTELA
SEGOVIA GÓMEZ, MIGUEL RICARDO

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - MOPC

ENRIQUE CABALLERO, ROBERTO CARLOS - Director General de Auditoría Interna
ENCISO ESPINOLA, JAZMÍN DEL CARMEN
MORALES CESPEDES, JORGE LUIS
SÁNCHEZ CHAPARRO, VÍCTOR MANUEL
SÁNCHEZ PEREIRA, RUBÉN DARÍO
SANDOVAL ESPINOLA, MARÍA FAVIANA
SOLIS BOGADO, MARÍA CELESTE

Contraloría General de la República - CGR

PEÑA MASULLI, JORGE ANTONIO - Director General de Auditoría Interna

ACUÑA CABALLERO, SHIRLEY MARÍA
AQUINO LÓPEZ, CARLOS ENRIQUE
BENÍTEZ ALCARAZ, MARÍA DEL CARMEN
BURGOS, RAÚL ISIDRO
CÁCERES, GERÓNIMO DAVID
CATALDI SARDI, LEOPOLDO EDUARDO
CUMBAY MIRANDA, GREGORIA RAMONA
ESQUIVEL SALINAS, FERNANDO BERNARDINO
JARA TRINIDAD, ALCIRA
LIRD ROJAS, VÍCTOR DANIEL
LUGO PATIÑO, GLORIA VIRGINIA
MARTÍNEZ, GLORIA
MEDINA CHILENO, MARÍA ANGÉLICA
MORÉ DE PÁEZ, CLARA ASUNCION
PAREDES DELGADO, DERLIS ANTONIO
RAMÍREZ PEREIRA, VÍCTOR OSCAR

Ministerio de Hacienda - MH

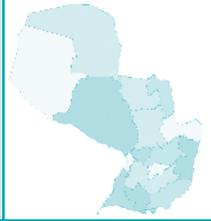
PRADO DE GÓMEZ, MARÍA CRISTINA - Directora General de Auditoría Interna

ALONSO DE OVELAR, OLGA LIDA ALICE
ARGUELLO DE VEGA, MARÍA SHELIA
DOMÍNGUEZ COLMAN, NELSON LUIS
MARTÍNEZ BÁEZ, HUGO VICENTE
MARTÍNEZ, JUSTO GERMAN
SUAREZ BRITOS, CARLOS DANIEL
VILLANUEVA FERNÁNDEZ, BENIGNO MIGUEL
YINDE RIVAROLA, DERLIS ZACARÍAS

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - MS-PyBS

MARECOS SERNA, JULIÁN SIGIFREDO - Director General de Auditoría Interna

ARESTIVO DUARTE, MARÍA LOURDES
CENTURION DE SERVIÁN, SONIA
ENCISO, MÓNICA
MERELES, SONIA MAHIELA
OVELAR DE RÉ, ELIZABETH
RODRÍGUEZ LEZCANO, CARLA DANIELA
SANABRIA ECHAGUE, ROSSANA
SANTACRUZ DE DÍAZ, HIPÓLITA
VEGA ZÁRATE, FÁTIMA CONCEPCIÓN



PRESENTACIÓN

El Programa Umbral Paraguay, es una iniciativa del Gobierno del Paraguay para mejorar los indicadores de eficiencia, integridad y transparencia de las entidades del Estado. Cuenta con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación Desafío del Milenio (MCC por sus siglas en inglés), cuyos fondos son administrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) y, específicamente por su Misión en Paraguay.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) actúa como contraparte técnica y administrativa de los recursos, y ejecuta el Programa en coordinación con el Gobierno de Paraguay.

Para su ejecución, el Programa se dividió en dos (2) ejes estratégicos: «Formalización de las Actividades Económicas», y «Lucha contra la Corrupción y la Impunidad». Este último Eje se encuentra integrado a su vez por cinco (5) componentes, dentro de los cuales, los tres poderes del Estado y las instituciones públicas seleccionadas por la importancia de la función social y económica que desarrollan dentro del Estado, son los beneficiarios de la asistencia de Cooperación Internacional citada anteriormente.

De estos cinco (5) Componentes, el Componente 3 del Programa, «Fortalecer los sistemas de Control y la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de Vigilancia de la Contraloría General de la República», en articulación con los demás Componentes, focaliza su esfuerzo, en primer lugar en apoyar al Gobierno del Paraguay en la construcción de una base sólida en materia ética, que genere una cultura organizacional fundamentada en principios y valores institucionales, mantenga el respeto por lo público y la prevalencia del interés general sobre el interés particular.

Paralelamente, apoya la generación de una gestión eficiente y eficaz a través de la implementación de sistemas de Gestión de la Calidad y marcos de Control Interno efectivos, enfocados en garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales de los Organismos y Entidades Públicas, a fin de lograr una mayor satisfacción del ciudadano con el suministro de bienes y servicios por parte del Estado.

En materia de Control, entre otros, el Programa apoya la construcción de un Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones del Estado, que garantice una estructura de control uniforme a todas las instituciones públicas, genere un lenguaje común y promueva el Autocontrol, como un fundamento esencial en la mejora de la capacidad institucional de los Organismos y Entidades del Estado.

Lo anterior, unido a potenciar la capacidad de Control Posterior que ejercen los organismos de Auditoría Interna, del Control Externo ejercido por el Órgano de Control del Estado a saber, la Contraloría General de la República, y del Control Ciudadano, a cargo de la ciudadanía, de tal



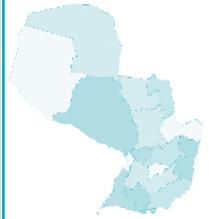
manera que se evalúe de manera independiente y objetiva la gestión, los controles, resultados y los impactos de la función pública con el propósito de buscar siempre la satisfacción de la ciudadanía, con los bienes y servicios que le suministra el Estado.

Para lograr estos objetivos, el Programa Umbral propuso en lo que al Control Interno se refiere:

- Desarrollar conjuntamente con la Auditoría General del Poder Ejecutivo, con los equipos de Auditoría Interna de las Instituciones beneficiarias del Programa en el Componente 3 y con la Contraloría General de la República, igualmente Entidad beneficiaria, un Marco único de Control Interno, basado en modelos de Control Interno reconocidos internacionalmente, orientado a estandarizar una sola estructura de Control en todos los organismos y Instituciones del Estado, generando un lenguaje común, promoviendo el Autocontrol, la Autoevaluación Institucional, todo focalizado en mejorar el cumplimiento de los objetivos de los organismos y Instituciones del Estado.
- Promover el desarrollo de un Sistema de Control Interno en cada institución pública, utilizando como base el Modelo Estándar de Control Interno para organismos y entidades del Estado, garantizando con ello una herramienta de gestión efectiva al logro de los objetivos de las instituciones públicas.
- Hacer del Mejoramiento Continuo un instrumento esencial en la búsqueda de la excelencia administrativa, el cual estará soportado en Planes de Mejoramiento que contienen las acciones de mejora, definidos por la Máxima Autoridad y las autoridades administrativas de cada institución, como resultado de sus procesos de evaluación a la gestión, del control posterior que ejerce la Auditoría Interna, de las recomendaciones provenientes de la Contraloría General de la República y, finalmente, del Control Ciudadano.
- Desarrollar en los equipos de auditores que trabajaron en la construcción del Modelo Estándar, habilidades y capacidades en materia de Control Interno que les permitan actuar como capacitadores en sus Instituciones, evaluar la implementación del Control Interno y ejercer con mayor suficiencia su función de Auditoría Interna.

Dicho proceso ha posibilitado la consolidación de esta Propuesta de Modelo único de Control Interno para organismos y Instituciones del Estado, gracias a la participación activa de las Instituciones beneficiarias que aceptaron trabajar en su construcción y quienes, adicionalmente, con base en este Marco de Control han iniciado procesos efectivos para fortalecer la integridad, la eficiencia, sus sistemas de Control previo y la transparencia, al tiempo que deja una inversión inestimable en recurso humano especializado en buenas prácticas de Administración Pública, de apoyo a la búsqueda de la excelencia administrativa, en la cual se encuentra comprometido hoy en día el Estado Paraguayo.

El Sistema de Evaluación y Control, que se establece para las instituciones públicas de la República de Paraguay en la Ley 1535 de 1999, proporciona una estructura para el Control de los organismos y entidades del Estado, a fin de garantizar el desarrollo de su función administrativa bajo



PRESENTACIÓN

los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, celeridad y transparencia contribuyendo con ello al cumplimiento de sus objetivos institucionales, en el contexto de los fines sociales del Estado Paraguayo.

El Modelo se ha formulado tomando como base la Constitución Nacional y la citada Ley, con el propósito de que las Instituciones y organismos del Estado puedan mejorar su desempeño institucional, mediante el fortalecimiento de los controles previos a cargo de las autoridades administrativas; igualmente para fortalecer el Control Posterior a cargo de la Auditoría Interna y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo esperando unificar criterios y lineamientos de evaluación, control, auditoría y mejoramiento continuo.

El Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones y organismos del Estado establece una Estructura al Control permanente de la institución; los principios, fundamentos y conceptos básicos que la sustentan como una herramienta de apoyo a su gestión. Presenta las siguientes características:

- Promueve la generación de un entorno ético alrededor de la función administrativa de la institución pública.
- Establece una estructura estándar de Control Interno que unifica los criterios de control en el Estado, garantiza un control integral a la gestión de las Instituciones públicas, promueve el mejoramiento continuo y permite potenciar el cumplimiento de sus objetivos.
- Tiene un enfoque sistémico, en el cual cada una de las partes que lo conforman poseen unas características singulares y necesarias para su funcionamiento. Dichas partes se denominan Componentes Corporativos de Control, Componentes de Control y Estándares de Control, propiamente dichos.
- Cada uno de los componentes y estándares de Control del Modelo, en su interacción e interrelación efectiva, garantizan el aseguramiento al Planear, Hacer, Verificar y Actuar de la institución pública, para el logro de una función administrativa íntegra, eficiente, transparente y oportuna.
- Mantiene una orientación permanente a controlar los riesgos que pueden inhibir el logro de los propósitos de los organismos y Instituciones del Estado.
- Orienta la Administración de la institución hacia una Gestión por Procesos, que se espera consolidar en sistemas de Gestión de la Calidad.
- Establece la Comunicación como un proceso de control a la transparencia y la divulgación de información a los diferentes grupos de interés del sector público.
- Le otorga un valor preponderante a la evaluación, ya sea esta de orden administrativo, se realice por los directivos responsables de cada dependencia, por la Auditoría Interna o



por la Contraloría General de la República.

- Confiere gran impacto a los Planes de Mejoramiento, como mecanismo que consolida las recomendaciones para la mejora del hacer institucional. Genera una cultura de mejora continua y garantiza la proyección de la institución pública hacia la excelencia administrativa.

El Modelo Estándar de Control Interno para las instituciones del Estado así definido, se ha desarrollado en dos partes a saber:

- El Marco Conceptual, propone en primer lugar los conceptos básicos que dan origen y soportan conceptual y metodológicamente el Modelo Estándar de Control Interno para organismos y entidades del Estado. En segundo lugar, plantea la estructura de Control definida para el Modelo Estándar de Control Interno, y la conceptualización que fundamenta y relaciona cada una de las partes que la componen. En tercer lugar, establece el rol y la responsabilidad que tiene cada autoridad en el Estado Paraguayo, frente al Control Interno, con alcance en las instancias de Control, definidas de conformidad con la Ley 1535/1999 y sus reglamentos.
- Un Manual de Implementación, el cual brinda las metodologías, procedimientos e instrumentos necesarios para la aplicación del Modelo Estándar, presentando las herramientas básicas para la ejecución del Control Interno, y hacer de él una herramienta de Autocontrol permanente de la institución pública, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales.

La Auditoría Interna de cada institución, tomando como base los reglamentos expedidos por los órganos del Estado competentes para ello, deberá evaluar de manera periódica, independiente y objetiva, el grado de avance en su implementación, verificando de manera permanente la eficiencia de los controles y su posibilidad de mejora continua.

A su vez, la Contraloría General de la República, conforme a la Resolución 425 de 2008, evaluará el Control Interno de las entidades fiscalizadas, tomando en cuenta la existencia de los estándares propuestos en el Modelo Estándar de Control Interno, por considerar que constituyen los elementos mínimos necesarios para controlar la integridad, la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión administrativa, económica, financiera y social en los organismos y entidades del Estado.

MECIP

MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA
INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY

CAPÍTULO



1

Conceptos básicos



La Administración del Estado tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y la utilización de los bienes públicos en procura del beneficio y del bien común de todas las personas que habitan el territorio nacional, dentro del marco de la Constitución y las leyes. En este sentido, las instituciones del Estado están orientadas a prestar un servicio público eficiente, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con que prestan estos servicios y satisfacen las demandas de la sociedad, en un marco de valores compartidos que promueven los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas. La entidad pública, por lo tanto, necesita de una gestión eficaz y responsable que le permita lograr un equilibrio óptimo entre una buena administración y el cumplimiento de la finalidad social del Estado.

De allí que la Constitución Nacional incorpore el Control como un soporte administrativo esencial, orientándolo a garantizar el logro de los objetivos de cada institución pública y del Estado en su conjunto, fundamentado en el cumplimiento de los principios que rigen la Buena Administración Pública, en especial, los de eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia; en la coordinación de las actuaciones entre las diferentes instituciones que lo conforman, preparándolo adicionalmente para responder a los controles de orden externo que le son inherentes y, en especial, el de la Contraloría General de la República y el Control Ciudadano.

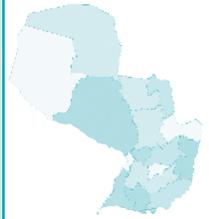
Lo anterior hace que el Control Interno en las Instituciones del Estado debe soportarse en la Constitución Nacional y, dentro de ésta, en aquellos aspectos que le dan origen a sus formas de organización; a la manera como debe administrarse y controlarse: a los buenos principios de administración pública que le son inherentes, orientando el control como el medio que es para lograr los fines del Estado.

10

Conceptuar la base principal del Control Interno, hace imperativo conocer las formas de organización del Estado y las competencias que dentro de él corresponde a cada nivel, sector, organismo o entidad que lo conforman, constituyéndose en una fuente imprescindible de orientación conceptual, metodológica y aplicativa para establecer la importancia del Control Interno, como soporte al cumplimiento de los objetivos que frente a la sociedad, tiene cada institución o entidad pública y del Estado en general.

A. El Estado y el Control Interno

La Constitución Nacional establece en el Paraguay, el Estado social de derecho, el cual tiene la gran responsabilidad de construir lo público a través de la implementación de procesos representativos y participativos reales; de una política social incluyente orientada al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, en particular de los más vulnerables, como expresión de la función redistributiva de la riqueza social que le compete, y de la búsqueda de la igualdad social. No será posible avanzar en la inclusión social y en la consolidación de una sociedad más equitativa, sin una gerencia pública que dirija la acción estatal hacia el efectivo cumplimiento del mandato constitucional, alrededor del cual deberán organizarse, interrelacionarse y controlarse dichos organismos y Instituciones.



Para tal fin, el Estado Paraguayo se estructura bajo tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; se organiza en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus municipalidades, democrática, participativa y pluralista. Está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Lo anterior significa que tanto el ordenamiento Nacional, como las gobernaciones y las municipalidades están sujetas a una sola fuente legislativa, que obliga a todos los ciudadanos y sus gobernantes.

Sobre estos tres Poderes, el Estado desarrolla y dinamiza su actuar, el cual se materializa en sus propios actos legislativos, administrativos y judiciales, que en última, procuran la garantía de los derechos y libertades públicas.

Las tres ramas del Poder Público, y los órganos de control de administración del Estado deben basar su gestión en los principios orientadores de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. A fin de desarrollar la función que les corresponde dentro del Estado, los organismos y entidades del Estado instauran sistemas adecuados de gestión, que sean efectivos para el cumplimiento de una función pública al servicio de los intereses generales de la sociedad, siendo uno de ellos el Sistema de Control Interno, el cual, al generar inicialmente una cultura institucional de Autocontrol en todos los niveles, mantiene la orientación de la entidad pública hacia los objetivos para los cuales fue creada dentro del Estado.

B. El Control Interno

El Control Interno se define como el conjunto de normas, principios, fundamentos, procesos, procedimientos, acciones, mecanismos, técnicas e instrumentos de Control que, ordenados, relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman una institución pública, se constituye en un medio para lograr una función administrativa del Estado íntegra, eficaz y transparente, apoyando el cumplimiento de sus objetivos institucionales y contribuyendo al logro de la finalidad social del Estado.

El Control Interno no es un evento aislado, es una serie de acciones de control que ocurren de manera constante, a través del funcionamiento y operación de cada institución pública, debiendo reconocerse como un componente integral de cada sistema o parte inherente a la estructura administrativa y gestión de cada organismo y entidad pública, y asistiendo a la Máxima Autoridad de manera permanente, en cuanto al manejo de la institución y alcance de sus objetivos se refiere.

C. El Modelo Estándar de Control Interno

Un Modelo Estándar de Control Interno se constituye en un marco de estructuras, conceptos y metodologías necesarias para permitir el diseño, desarrollo, implementación y funcionamiento



de un Control Interno adecuado, que apoye el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada organismo o entidad del Estado.

D. Fundamentos del Control Interno

Constituyen la base que rige y orienta el Control Interno bajo el principio de que en las instituciones públicas, el interés general de la ciudadanía prevalece sobre el interés particular.

1. Autorregulación

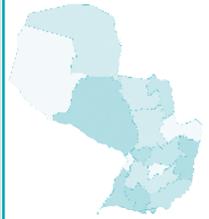
Es la capacidad institucional de todo organismo o entidad del Estado para regular con base en la Constitución, la ley y sus reglamentos, los asuntos propios de su función; definir las normas, políticas y procedimientos que permitan la coordinación eficiente y eficaz de sus actuaciones, haciendo transparente el ejercicio de su función constitucional ante la sociedad y los diferentes grupos de interés. Mediante la Autorregulación, la entidad adopta los principios, normas y procedimientos necesarios para el funcionamiento del Control Interno.

Se lleva a cabo, entre otras formas, a través de:

- La promulgación de valores, principios y compromisos éticos que fundamentan el servicio público.
- La generación de códigos de Buen Gobierno, los cuales establecen las reglas de buena administración pública, que así mismas se imponen los organismos y Instituciones del Estado, a fin de garantizar el cumplimiento de una función administrativa proba, eficiente y transparente.
- La definición de un modelo de gestión, que armonice las leyes y las normas correspondientes con los sistemas, los procesos, las actividades y las acciones necesarias al cumplimiento de los propósitos institucionales.
- El establecer políticas, normas y controles tendientes a evitar o minimizar las causas y los efectos de los riesgos, capaces de afectar el logro de los objetivos de la institución pública.
- La reglamentación del Control Interno, a través de los mecanismos proporcionados por la Constitución, la ley y sus reglamentos.

2. Autocontrol

Es la capacidad de cada funcionario público, independientemente de su nivel jerárquico en la institución, para evaluar su trabajo, detectar desviaciones, efectuar correctivos y mejorar la eje-



cución de los procesos, actividades y tareas bajo su responsabilidad. El Autocontrol es inherente e intrínseco a todas las acciones, decisiones, tareas y actuaciones a realizar por el funcionario, en procura del logro de los propósitos de la institución.

El Autocontrol se expresa en la responsabilidad, la capacidad, la ética de los funcionarios y de la institución pública, para ejercer control de sus actuaciones y de la función a su cargo, respetando las normas que las sustentan, y realizando una vigilancia en tiempo real sobre la integridad, eficacia, eficiencia, efectividad de la comunicación de todo lo que se hace en la entidad.

Autocontrol de los funcionarios. Se expresa en:

- El compromiso, competencia y responsabilidad con el ejercicio de su labor.
- La responsabilidad para asumir sus propias decisiones y autorregular su conducta.
- La conciencia sobre la importancia de su compromiso con la institución y la sociedad.
- La eficacia en el ejercicio de su labor, control y resultados de los procesos, actividades y/o tareas a su cargo.
- La responsabilidad por el mejoramiento continuo de las acciones a su cargo.

Autocontrol de la Institución. Se expresa en:

- Un estilo de dirección que fortalezca la confianza entre todos los funcionarios y en los grupos de interés externos de la institución.
- La definición de reglas de actuación encaminadas a formalizar el comportamiento de los funcionarios públicos.
- La formulación de políticas y normas orientadoras de la actuación institucional.
- En determinar Planes de Capacitación y de formación, orientados al mejoramiento de las habilidades y capacidades requeridas por los funcionarios para el ejercicio de sus cargos.
- En la importancia que le confiere a los procesos de Autoevaluación y de mejora continua y permanente de la administración pública.

3. Autogestión

Es la capacidad institucional de todo organismo o entidad del Estado para interpretar, coordinar y aplicar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido delegada por la Constitución y la ley. El Control Interno se fundamenta en la Autogestión, al promover en la entidad pública la autonomía institucional necesaria para establecer sus debilidades de control y de gestión, definir las acciones de mejoramiento y hacerlas efectivas, a la vez que asume con responsabilidad pública las recomendaciones generadas por los órganos de control y les da cumplimiento con la oportunidad requerida.



La Autogestión se logra a través de:

- La comprensión correcta por parte de la institución y de los funcionarios de las competencias y funciones asignadas por la Constitución, la ley y sus reglamentos.
- La organización de la función administrativa y de su control, tomando en cuenta los marcos de control expedidos por las autoridades correspondientes para ello, de acuerdo con las características propias de cada institución.
- La capacidad institucional para autorregular su funcionamiento.
- La conformación de una red de conversaciones que armoniza las actuaciones de los funcionarios en los procesos, actividades y acciones requeridas por la institución para la ejecución de sus planes, programas y proyectos necesarios al logro de sus objetivos.
- La ejecución de planes de mejoramiento que consolidan las recomendaciones provenientes de la Autoevaluación, de la Auditoría Interna Institucional y del Control Externo, y el seguimiento efectivo a su impacto en la institución.
- La adaptación consciente de la institución a su entorno.

E. Principios y Valores del Control Interno

Constituyen las formas de ser y de actuar de las instituciones públicas en lo que es altamente deseable por la sociedad y grupos de interés a los cuales atiende, como atributos y cualidades de los funcionarios que las conforman. Constituyen la base principal sobre la cual descansa el Control Interno y deberán estar presentes en cada decisión, política, planeación, proceso, actividades, tareas emprendidas e información suministrada por los funcionarios de cada organismo o entidad del Estado, en cumplimiento de la función que les fue encomendada.

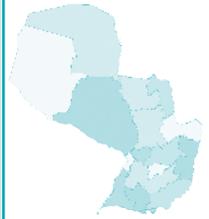
La Constitución Nacional de 1992, estableció las bases fundamentales en principios y valores que deben cumplirse en el ejercicio de la Función Pública de Administrar el Estado, los cuales se constituyen en los preceptos fundamentales definidos para encaminar su desarrollo y para lograr el bienestar general de todos los ciudadanos. Estos principios y valores están presentes en todos los procesos, actividades o tareas emprendidas por la institución y sus funcionarios a fin de cumplir con su propósito institucional y social.

Lo anterior obliga a que estos principios deben tomarse como la base sobre la cual descansa el Control Interno, a fin de apoyar a la entidad pública a cumplir sus objetivos y coordinar sus actuaciones hacia el logro de los fines esenciales del Estado.

Valores:

1. Moralidad

Integridad y cumplimiento de los funcionarios públicos en el desarrollo de sus funciones, bajo los principios y valores que rigen la ética pública en respeto de los mandatos constitucional, legal,



reglamentarios que rige la entidad y de las normas de de conducta interna, asumidas explícitamente por cada institución.

2. Responsabilidad

Cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada organismo y entidad pública, y el reconocer que las actuaciones y omisiones tienen consecuencias e impactos en los demás y en la Institución, las cuales deben ser evaluadas para, según el caso, tomar las medidas correctivas pertinentes, realizar acciones conducentes a mitigar los impactos o resarcir a los afectados, por las consecuencias negativas que estas actuaciones generan.

3. Transparencia

Es la disposición de las autoridades administrativas para dar cuenta del encargo de gerencia pública que se les ha confiado, haciendo visible el desarrollo de su gestión, lo cual se manifiesta en una rendición de cuenta pública periódica, veraz y completa sobre su gestión, resultados y el uso que se ha otorgado a los recursos públicos.

4. Igualdad

Actuación de los funcionarios públicos bajo el parámetro de que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes, con las excepciones que determina la Ley, y que ante conflictos de interés siempre debe primar el interés de la mayoría sobre los intereses individuales. Incluye también el criterio de que la acción social del Estado, debe siempre priorizar la promoción de la población más vulnerable.

5. Imparcialidad

Desempeño de la función pública, otorgando a todos los grupos de interés un trato exento de favoritismos o discriminaciones, ofreciendo a todos los interesados la misma oportunidad para acceder a los servicios del Estado, tomando decisiones para resolver los asuntos en forma objetiva, fundamentada en hechos o pruebas verificables.

Principios:

1. Eficiencia

Velar porque en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad, el organismo o entidad del Estado obtenga la máxima productividad de los recursos que le han sido confiados, para el logro de su propósito institucional y social.



2. Eficacia

Orientación hacia el cumplimiento de la gestión de una institución pública, en relación con las metas y los objetivos previstos. Permite determinar si los resultados obtenidos tienen relación con los objetivos, y con la satisfacción de las necesidades de todos los grupos de interés.

3. Economía

Austeridad y mesura en los gastos e inversiones públicas en condiciones de calidad, cantidad y oportunidad requeridas, para la satisfacción de las necesidades de los diferentes grupos de interés y, en especial, de la población más vulnerable.

4. Celeridad

Actuación oportuna y diligente de los funcionarios en la planeación, toma de decisiones y ejecución del trabajo, así como en la entrega de los productos, servicios o de información a los públicos interesados, de modo que la gestión general de la Institución tenga una dinámica constante que asegure la búsqueda de la excelencia.

5. Preservación del Medio Ambiente

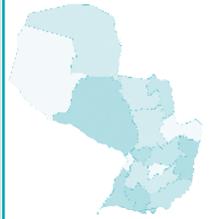
Responsabilidad que tienen las instituciones públicas en la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento del medio ambiente, así como en la aplicación de políticas para la adquisición de insumos de trabajo no contaminantes, la implementación de programas internos de reciclaje y de austeridad en el uso de insumos y de servicios públicos, cualquiera que sea su función de la institución.

6. Publicidad

Suministro constante y oportuno de información de calidad, por parte de los agentes públicos sobre sus actuaciones administrativas, de manera que se garantice a la ciudadanía y a todos los grupos de interés de la institución el conocimiento oportuno de las decisiones tomadas por las autoridades que los puedan afectar.

F. Objetivos del Control Interno

El Control Interno tiene como objetivo fundamental, proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de las Instituciones y organismos a través de la generación de una cultura institucional del Autocontrol, generando, de manera oportuna, acciones y mecanismos de prevención y de control en tiempo real de las operaciones; de corrección, evaluación y de mejora continua de la institución de forma permanente, y brindando la autoprotección necesaria para garantizar una función administrativa íntegra, eficaz y transparente, con una alta contribución al cumplimiento de la finalidad social del Estado.



1. Objetivos de Control de Cumplimiento

- a. Establecer las acciones necesarias, que permitan garantizar el cumplimiento de la función administrativa de las Instituciones y organismos bajo los preceptos y mandatos que le impone la Constitución Nacional, la ley, sus reglamentos y las regulaciones que le son propias.
- b. Definir, bajo procesos participativos e incluyentes con los funcionarios de la institución, normas internas de Autorregulación, permitiendo una mayor identificación entre los objetivos de la institución, de sus funcionarios y de sus grupos de interés, fomentando con ello la coordinación de actuaciones y la generación de una cultura institucional de la Autorregulación, el Autocontrol y la Autogestión.
- c. Diseñar los instrumentos de verificación y evaluación que garanticen en la institución la observancia adecuada de la reglamentación que rige su función administrativa, el alcance de su propósito institucional y los objetivos previstos en cada período.

2. Objetivos de Control Estratégico

- a. Crear conciencia en los funcionarios públicos sobre la importancia del Control, mediante la creación y mantenimiento de un entorno favorable que promueva sus fundamentos básicos, favorezca la observancia de sus principios y garantice el autocontrol permanente al planear, hacer, verificar y actuar.
- b. Definir los lineamientos y parámetros de planeación adecuados al diseño y desarrollo institucional de cada entidad u organismo, conforme a su naturaleza, características y propósito institucional.
- c. Formular y desarrollar los procesos y mecanismos necesarios a cada organismo o entidad, para neutralizar aquellos eventos que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la institución y el debido cuidado del Patrimonio Público.
- d. Administrar y gestionar los procesos que hagan de la comunicación una función que atañe a los funcionarios públicos, garantizando con ello el desarrollo adecuado de su función, la visibilidad y la transparencia frente a los diferentes grupos de interés en la función pública que desarrolla el Estado.

3. Objetivos de Control de Gestión

- a. Diseñar los mecanismos de prevención, detección y corrección que permitan mantener las operaciones, funciones y actividades institucionales en armonía con los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- b. Velar porque todas las actividades y recursos de la institución, estén dirigidos hacia el cumplimiento de su función constitucional y legal.



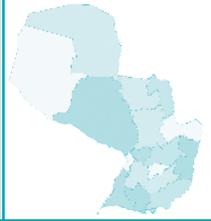
- c. Establecer los mecanismos y procedimientos que garanticen el registro de información oportuna y confiable, necesaria para la toma de decisiones interna y gestión de la institución pública.

4. Objetivos de Control de la Información y la Comunicación

- a. Velar por la recolección, sistematización, estructuración de información y elaboración de reportes para el cumplimiento de la función de la entidad o que en uso de su derecho a la información, soliciten los diferentes grupos de interés internos y externos de la institución pública.
- b. Definir los procedimientos que garanticen la generación de información legalmente establecida por los diferentes órganos de control, que tienen a su cargo la vigilancia y fiscalización de los organismos y Instituciones del Estado.
- c. Diseñar los instrumentos que permitan llevar a cabo una efectiva circulación interna y externa de la información de la institución, a fin de dar a conocer de manera oportuna, veraz y transparente la información necesaria respecto a la operación de la institución y los resultados de su gestión.
- d. Brindar la información necesaria a la sociedad para su conocimiento sobre la gestión, el desarrollo y resultados de las instituciones del Estado, que fortalezca la Rendición de Cuentas públicas a la Sociedad.

5. Objetivos de Control a la Evaluación y la Mejora Continua

- a. Asegurar la existencia de mecanismos y procedimientos que permitan, en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la institución pública por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad competentes para ello, posibilitando acciones oportunas de prevención, corrección y de mejora continua.
- b. Establecer la existencia de la función de evaluación independiente del Control Interno, fortaleciendo la función de Auditoría Interna Institucional como mecanismo independiente y objetivo de verificación a la eficiencia de los controles administrativos, el cumplimiento a la gestión y a los objetivos de la institución pública.
- c. Definir los procedimientos que permitan la integración en planes de acción, de las acciones de mejora establecidos por cada entidad u organismo, provenientes de sus procesos permanentes de Autoevaluación, las observaciones y recomendaciones de Auditoría Interna Institucional, del Control Externo que ejerce la Contraloría General de la República y las provenientes del Control Ciudadano.



G. El Control Interno es ejecutado por los funcionarios del estado

El control es una actividad inherente a los seres humanos, quienes se unen para coordinar acciones que les permitan garantizar su supervivencia, mejorar sus condiciones de vida o conseguir sus propósitos individuales, como comunidad o como sociedad. Para ello, es necesario que los integrantes de una comunidad y, en especial, en los organismos y Instituciones del Estado, los funcionarios compartan valores, creencias, actitudes y conductas éticas, que subordinen los intereses particulares en favor del bien general de la sociedad.

Cada persona ordena con las demás la forma de lograr un propósito compartido para transformar la realidad, hacerla más afín a sus objetivos, a sus deseos y al bienestar de la sociedad. Este conjunto de interacciones entre las personas, conlleva a generar una red de conversaciones que se hace explícita a través de los requerimientos de quienes intervienen en ella y que toman como base las necesidades del grupo principal, las cuales se convierten en compromisos para el grupo que tiene el poder de ejecutarlas, y conllevan a la realización de acciones que, a su vez, son evaluadas por la comunidad interesada para verificar su cumplimiento.

El acto de comprometerse en esta red de conversaciones genera acuerdos sobre el respeto, la honestidad y la competencia. El primero significa valorar la dignidad humana del otro; el segundo, actuar de acuerdo con lo que se piensa; y el tercero, contar con las habilidades y los conocimientos requeridos para cumplir el compromiso con el otro.

Conversar alrededor de necesidades y requerimientos de la sociedad, y los compromisos que esto genera al interior de los órganos y Instituciones del Estado, permite a todos los funcionarios y, de manera especial a las autoridades administrativas, ordenar de forma coherente y consistente las actuaciones necesarias para mantener la unidad y totalidad institucional, en bien de ese otro llamado sociedad.

Igualmente, hace posible armonizar sus actuaciones con las de los demás órganos y Instituciones del Estado, de tal manera que se haga realidad su organización como República Unitaria y el cumplimiento de su finalidad social.

Aplicado al Control Interno, el Conversar se materializa en la institución a través del trabajo incluyente, colectivo y participativo de todos los funcionarios, quienes coordinan sus conductas y acciones a través del cumplimiento de sus compromisos, relativos a los propósitos de la institución pública y a las funciones o competencias otorgadas en las leyes o reglamentos pertinentes.

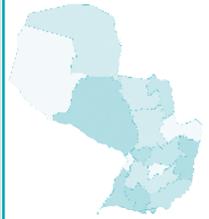
Al entender el Control Interno como un conjunto de estándares interrelacionados, donde intervienen los funcionarios que integran la institución, elemento más importante de la red institucional que se genera, permite mantener siempre presente las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos por la institución con la sociedad y demás grupos de Interés.



Lo anterior conlleva a las siguientes conclusiones:

- Comprender que el Control Interno es ejecutado por personas, para el caso del Estado, los funcionarios, y garantiza la coordinación de acciones de manera intencional, consciente y efectiva, al definir los flujos de información y comunicación, que permite a los funcionarios anticipar y corregir de manera oportuna las debilidades que se presentan en su hacer diario dentro de la institución.
- Cada funcionario tiene responsabilidades frente al Control Interno, que se sintetizan en lograr el cumplimiento de la tarea que le fue asignada en el contexto de los objetivos del Estado frente a la sociedad.
- Las autoridades administrativas tienen la responsabilidad de direccionar, orientar y ejercer el Control Interno, como un medio que garantiza el cumplimiento de los objetivos de la institución y del Estado en general.
- La actuación de cada uno de los funcionarios y, en particular de las autoridades administrativas, tiene repercusiones en el desempeño de la institución y del Estado como un todo.
- Para la ejecución del Control Interno, es necesario contar con las capacidades, habilidades y conocimientos de todos los funcionarios de la institución. Por esta razón, los procesos de selección, capacitación, formación y motivación son fundamentales para garantizar los objetivos del Control Interno.
- Los funcionarios deben conocer sus responsabilidades y límites de autoridad, por lo tanto, es necesario que cada uno de los cargos de la institución cuente con un detalle de sus funciones oficializado por ley o reglamento propio de la institución, que defina la relación entre los deberes, la manera de llevarlos a cabo y la correspondencia con los objetivos de la institución.
- Son los funcionarios quienes hacen del Control Interno una realidad, ya que a través de sus acciones, se concreta el cumplimiento de los objetivos de los organismos y Instituciones del Estado.
- La actuación de todos los funcionarios en la búsqueda de las mejores prácticas, depende de un acuerdo fundamentado en principios y valores éticos que direccionen adecuadamente la función administrativa de la institución.

Los funcionarios públicos hacen que el Control Interno logre un buen resultado en términos de la búsqueda de los propósitos de la institución. La responsabilidad de un buen Control Interno les corresponde principalmente a las máximas autoridades que administran la institución, ya que ellas proporcionan direccionamiento, políticas, aprobación y supervisión. Sin embargo, todos los funcionarios, sin distingo alguno, son responsables de la efectividad del Control Interno; de allí que debe conocer sus responsabilidades y sus límites de autoridad, debiendo existir una afinidad clara entre los deberes de los funcionarios, la forma como se materializa su eficiencia y el cumplimiento de los objetivos que pretende la institución.



H. El Control Interno como Sistema

Se entiende por Sistema un conjunto de partes ordenadas e interrelacionadas para llegar a un propósito o fin determinado, donde cada una de ellas ejerce una función específica, que se potencia al actuar de manera interconectada con las demás partes, y debe cumplir condiciones tales como:

- El desempeño de cada una de las partes que conforman el sistema, afecta la totalidad del conjunto;
- El desempeño de las partes, así como sus efectos sobre la totalidad del Sistema, son interdependientes;
- Los efectos causados por el desempeño de alguna de las partes, tiene efectos en todas las demás partes.

Esto hace que de ello se desprendan dos propiedades esenciales a todo Sistema:

- Cada parte posee características que se pierden cuando se separa del Sistema;
- Cada Sistema como un todo, tiene rasgos distintivos que no posee ninguna de sus partes.

Así cuando una de las partes se transforma o se elimina, cambia la totalidad del Sistema y por lo tanto se pierde su esencia. Un punto focal de esta concepción es la relación de dependencia entre las diferentes partes del Sistema, entre éste y el ambiente que lo rodea.

De allí, que es posible estructurar el Control Interno como un Sistema, en diferentes partes de distintos niveles, debidamente interrelacionadas:

- En componentes estratégicos, los cuales constituyen el primer nivel de desagregación, mediante el cual es posible distinguir las grandes partes que conforman el Modelo Estándar de Control Interno y sus características, sin que se afecte su totalidad.
- En Componentes básicos, infiriendo un segundo nivel para a través de ellos inferir las partes del Componente Corporativo, sin que éstas pierdan su caracterización como parte de un Sistema.
- En Estándares de Control, estableciéndolos como aquellos que definen cada una de las partes de los componentes, que si bien pueden distinguirse separadamente, se mantienen interconectados con otros, con el fin de que el sistema no pierda nunca su esencia.

El concepto básico de Control Interno, los principios que lo rigen, los fundamentos sobre los que se soporta, la definición de sus objetivos, su interrelación con las personas y su posible estructura en diferentes partes interrelacionadas que potencian su efecto y que puede actuar de manera dependiente e interdependiente, remiten a la concepción de que el Control Interno es un Sistema, al considerar que:



- Existe un objetivo y un propósito común a saber, el cumplimiento de la finalidad social del Estado.
- Interactúa con el entorno, al considerar los fines esenciales del Estado y las competencias que la Constitución y la ley le fijan a cada institución; las necesidades de la sociedad y los diferentes grupos de interés internos y externos.
- Se compone de una serie de partes que se correlacionan entre sí, como un medio para lograr un objetivo o propósito común a saber; el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- El conjunto de partes que conforman el Control Interno interactúan entre sí, son interdependientes y existe entre cada una de ellas una relación causa-efecto, lo que trae como consecuencia que el Control Interno no es un evento aislado, y que su efectividad se da en la estructuración e interacción de todas sus partes.
- A su vez hace parte de todos los sistemas de gerencia de la institución, interactúa con ellos y es parte inherente a su infraestructura administrativa.
- La intervención de los funcionarios en el Control Interno, garantiza la coordinación de las actuaciones al interior de la institución, y en sus relaciones con otros organismos y Instituciones del Estado.

Esto permite concluir la connotación de sistema del Control Interno, su condición como parte del Sistema que en sí misma es la institución, y del macrosistema que configura la red de Instituciones y organismos que conforman el Estado.

Alrededor de los conceptos básicos tratados en este Primer Capítulo, se establece el Modelo Estándar de Control Interno para organismos y Instituciones públicas del Paraguay, otorgándole la connotación de Sistema definido en tres grandes partes: Componentes Corporativos, Componentes de Control y Estándares de Control, garantizando la base constitucional y legal que le da origen, así como los preceptos, principios y postulados que lo convierten en un medio para lograr el cumplimiento del más importante de los objetivos: La finalidad social del Estado.

I. Compatibilidad con otros Sistemas

El Modelo Estándar de Control Interno esta íntimamente articulado a modelos de gestión pública orientados a procesos de Gestión Ética, sistemas de Gestión de la Calidad, de Evaluación a la Gestión y a los procesos de Comunicación, en cuyo contexto se mueve la Rendición de Cuentas a la Sociedad, y los cuales buscan la transparencia en la gestión pública y potencian la efectividad de los fundamentos de Autorregulación, Autocontrol y Autogestión.

MECIP

MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA
INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY

CAPÍTULO



2

Estructura de control



MECIP

MECIP

ESTRUCTURA DE CONTROL

La administración de los organismos y Instituciones del Estado está integrada por un esquema de organización; por un conjunto de normas, principios, planes, procesos, actividades, operaciones, recursos y actuaciones, así como por la administración de la información y la comunicación. Igualmente por los métodos, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación a la gestión, adoptados por la institución con el fin de procurar que su función se realice de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la máxima autoridad y en atención a las metas u objetivos previstos por cada Institución.

La anterior forma de administración, constituye en sí misma un sistema de control que hace posible agrupar las partes contenidas en él en tres (3) grandes segmentos, que al interrelacionarse entre sí, controlan la función de la entidad pública y la conducen hacia su fin general:

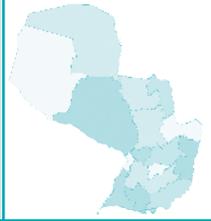
- Partes de orden Estratégico: si se agrupan y correlacionan los parámetros y mecanismos que direccionan la entidad pública hacia el cumplimiento de sus objetivos, tales como: los principios, normas constitucionales y legales, políticas y estrategias definidas.
- Partes de orden Operacional: si se reúnen e interrelacionan las partes que constituyen la base para el desarrollo de la gestión, tales como: procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación.
- Partes de orden Evaluativo: si se unen y asocian las partes que garantizan la verificación y evaluación permanente de los resultados del organismo o entidad pública.

La concepción del Control Interno como un Sistema, puede a su vez proporcionar una estructura para el control a la planeación, a la gestión y a la evaluación, cuyo propósito es orientar a la entidad hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales, y a la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

Sus principios, sus fundamentos, sus objetivos y la convicción de que es ejecutado por personas, en este caso los funcionarios públicos, deben generar un marco de control y una estructura de control para prevenir, monitorear, evaluar, corregir y mejorar la gestión, garantizando el logro del mandato constitucional, el cumplimiento de la ley, mantener la unidad y armonía entre los organismos y Instituciones del Estado.

Adicionalmente, esto hace que el Control Interno se conciba de tal manera que su desempeño sea intrínseco a todos los procesos, al desarrollo de las funciones y a todos los cargos existentes en la institución y, en particular, a las funciones asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando permanente, garantizando por lo tanto:

- Un funcionamiento del Control Interno en total coherencia con los principios propios de la función pública de administrar el Estado establecidos en la Constitución, de obligatorio cumplimiento para las Instituciones y organismos que lo conforman.
- Un Control Interno que tiene como propósito apoyar el cumplimiento de los objetivos y las metas de la entidad pública.



- Un Control Interno que se encuentra a cargo de cada institución y de sus funcionarios, parte sustancial y primordial al funcionamiento del Control Interno.
- Un Control Interno fundamentado en la Autorregulación, al establecer que la entidad pública debe adoptar las directrices, normativas, mecanismos y procedimientos que, según sus características, le son necesarias para controlar el desarrollo de su función.
- Un Control Interno fundamentado en el Autocontrol, al definir que el ejercicio del Control Interno es intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad pública y, por consiguiente, es inherente a las personas que intervienen en él.
- Un Control Interno fundamentado en la Autoevaluación, al hacer del seguimiento una práctica cotidiana en la entidad pública, que en tiempo real permita medir los resultados de la gestión y el cumplimiento de sus objetivos.
- Un Control Interno que se desarrolla y trabaja bajo un enfoque sistémico que, a la vez, hace parte de la entidad pública y de los sistemas gerenciales que le son inherentes.

Inferir las grandes partes de control estratégico, de ejecución y de evaluación que hagan posible el Control Interno en todas las etapas del Planear- Hacer – Verificar y Actuar de la institución pública, y al identificar los insumos y productos que le son inherentes, es posible establecer tres (3) grandes Componentes Corporativos integrados e interrelacionados entre si, que garantizan a la entidad pública cumplir con los cometidos definidos por la Constitución y la ley:

- Un Primer Componente Corporativo, derivado de la parte estratégica a denominar Componente Corporativo de Control Estratégico;
- Un Segundo Componente Corporativo que genera la parte operacional, a nombrar como Componente Corporativo de Control de Gestión;
- Un Tercer Componente Corporativo, consecuencia de la parte de verificación y evaluación a llamarse Componente Corporativo de Evaluación.

A través de esta Estructura se permite controlar la entidad pública desde su interior, lo cual se refleja finalmente en el cumplimiento de las disposiciones que rigen el quehacer de cada entidad pública; en la eficiencia, economía y equidad en la administración de los recursos públicos; en el logro de objetivos y cumplimiento de los planes, programas y proyectos establecidos por la administración en su Plan Estratégico; en la generación de información pertinente a la evaluación de la entidad por los organismos de control del Estado, por la sociedad y demás grupos de interés, así como de las actuaciones de los gobernantes y demás autoridades administrativas, con responsabilidad pública dentro del Estado.

La siguiente Estructura de Control, generada al desagregar los grandes Componentes Corporativos en componentes básicos y estándares de control mínimos, desde el enfoque de la Autorregulación, el Autocontrol y la Autoevaluación, nos permite el Control Interno de la Entidad pública,



manteniéndola en la dirección de los objetivos institucionales y sociales que le corresponden dentro del Estado.

Dichos Componentes Corporativos de Control, los Componentes de Control y los Estándares de Control se definen como sigue, su conceptualización se desarrolla en el Capítulo 3.

A. COMPONENTE CORPORATIVO DE CONTROL ESTRATÉGICO

Se estructura para dar cumplimiento a los objetivos de carácter estratégico del Control Interno. En este sentido tiene la función de proporcionar a la entidad:

- Un entorno favorable al control.
- Los parámetros estratégicos que definen la operación de la entidad.
- La protección de los recursos ante los posibles riesgos que los afecten.

La definición de criterios, métodos y mecanismos necesarios para lograr los fines perseguidos por este Componente Corporativo, hacen necesario inferir tres (3) Estándares de Control que permiten cumplir los objetivos de control que de él se derivan: Ambiente de Control, Direccionamiento Estratégico y Administración de Riesgos.

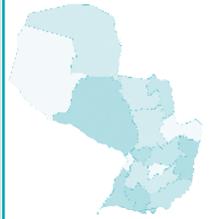
1. COMPONENTE AMBIENTE DE CONTROL

Crea un entorno organizacional favorable al Control mediante:

- La autorregulación al comportamiento ético de los funcionarios.
- La definición de las Políticas y Prácticas de Desarrollo Humano.
- La caracterización del Estilo de Dirección que favorezca el control de la entidad y la transparencia de su gestión.

Hace necesario derivar e instrumentalizar los siguientes estándares:

- 1.1 ACUERDOS Y COMPROMISOS ÉTICOS: Crean las condiciones favorables para el funcionamiento del Control Interno, mediante la regulación del comportamiento de todos los funcionarios, en torno a los principios esenciales de la función administrativa de la entidad, los que rigen el hacer de los funcionarios y aquellos propios de la cultura del país.
- 1.2 DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO: Fija las políticas y procedimientos necesarios, para que la administración del recurso humano se realice de acuerdo con las directrices establecidas en la Constitución y las leyes. Desarrolla las capacidades y habilidades necesarias para que los funcionarios se comprometan y contribuyan con el logro de los objetivos de la entidad.



- 1.3 PROTOCOLOS DE BUEN GOBIERNO: Establece las políticas de buena administración pública y de relación con los grupos de interés internos y externos de la institución, de la máxima autoridad de la institución y de la institución y su equipo directivo.

2. COMPONENTE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Determina los parámetros y lineamientos necesarios para orientar a la entidad hacia el cumplimiento de sus objetivos y propósitos, mediante:

- La elaboración de los planes y programas requeridos para desarrollar la función que la Constitución y la ley le fijan a la institución, en consonancia con las necesidades de la sociedad a la que atiende.
- El diseño de un Modelo de Gestión que facilite el hacer de la institución mediante la armonización de la función Constitucional y legal, con el conjunto de planes, programas y proyectos.
- La conformación de la estructura organizacional requerida para dar cumplimiento a los lineamientos dados por los estándares anteriores.

Conlleva a definir los siguientes Estándares:

- 2.1 PLANES Y PROGRAMAS: Proporcionan el marco de referencia para la coordinación y ejecución de las acciones que permiten el cumplimiento de los propósitos constitucionales y legales de la institución.
- 2.2 MODELO DE GESTIÓN POR PROCESOS: Integra las competencias constitucionales y legales que rigen la entidad, así como el conjunto de planes y programas en un Esquema de funcionamiento por procesos para la ejecución de la función de la entidad, coordinando, a su vez, la asignación de recursos, el diseño de flujos de información y las relaciones de trabajo de la institución.
- 2.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: Define y articula los cargos, funciones, relaciones y niveles de autoridad y responsabilidad requeridos en un patrón organizacional, para dar cumplimiento a la función administrativa de la institución.

3. COMPONENTE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

Habilita a la entidad pública para emprender las acciones necesarias, que le permitan el manejo de los eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales, y protegerla de los efectos ocasionados por su ocurrencia; asimismo le permite potenciar aquellos eventos que puedan constituir oportunidades para el organismo o entidad:

- El análisis de los aspectos externos e internos que impliquen una exposición de la entidad al riesgo.



- El reconocimiento de los riesgos que afectan el cumplimiento de los objetivos de la entidad.
- La estimación del grado de exposición de la entidad ante los riesgos que puedan afectarla.
- La priorización de las medidas de respuesta ante los riesgos por parte de la entidad.

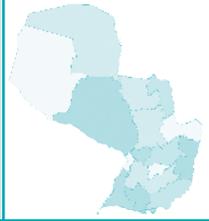
Permite inferir los siguientes Estándares: Contexto Estratégico, Identificación de Riesgos, Valoración de Riesgos y Políticas de Administración de Riesgos:

- 3.1 **CONTEXTO ESTRATÉGICO:** Define las relaciones de la entidad y su entorno e identifica sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, para determinar si la institución está expuesta a riesgos generados por ella misma o si provienen del entorno.
- 3.2 **IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS:** Reconoce los riesgos potenciales que estén o no bajo el control de la entidad, así como la determinación de sus causas, agentes generadores y principales efectos.
- 3.3 **ANÁLISIS DE RIESGOS:** Califica y evalúa los riesgos, y determina la capacidad de la entidad para su adaptación o tratamiento.
- 3.4 **VALORACIÓN DE RIESGOS:** Determina los riesgos que pueden tener un mayor efecto sobre la gestión de la entidad.
- 3.5 **POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS:** Constituyen lineamientos que materializan decisiones relativas a la respuesta de la entidad frente al riesgo.

B. COMPONENTE CORPORATIVO DE CONTROL DE GESTIÓN

Se estructura para dar cumplimiento a los objetivos de operación, información y comunicación del Control Interno. Tiene la función de apoyar a la entidad en:

- El logro de los objetivos institucionales, mediante el uso racional de los recursos y la estandarización de las operaciones, funciones y actividades necesarias para su cumplimiento.
- La orientación de las acciones hacia los resultados, las metas y los objetivos.
- La obtención y divulgación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones y el cumplimiento de obligaciones ante los diferentes niveles del Estado y grupos de interés.
- La transparencia de la gestión a través de procesos de comunicación internos y externos que la acerquen a los diferentes grupos de interés.



Para dar cumplimiento a los fines que persigue este Componente Corporativo, se hace necesario derivar tres (3) Estándares: Actividades de Control, Información y Comunicación.

1. COMPONENTE ACTIVIDADES DE CONTROL

Garantiza la ejecución de las políticas y directrices establecidas por la administración y aseguran el cumplimiento de los propósitos de la institución pública, mediante:

- La definición de las actividades secuenciales a través de las cuales se transforman insumos, hasta obtener un producto o servicio con características previamente especificadas.
- La identificación de las acciones y los mecanismos necesarios a reducir los riesgos.
- El monitoreo permanente a cada uno de los procesos, y la definición de las acciones que permite la corrección de desviaciones para el mejoramiento de la gestión de la entidad.
- La orientación de la actuación de los funcionarios hacia la ejecución económica, eficiente y eficaz de las actividades y las tareas a su cargo.

Genera la necesidad de establecer la existencia de los siguientes Estándares:

- 1.1 **POLÍTICAS DE OPERACIÓN:** Definen los límites y parámetros necesarios para ejecutar los procesos, actividades y tareas de la institución, en cumplimiento de sus planes, programas y proyectos, de manera económica, eficiente y eficaz.
- 1.2 **PROCEDIMIENTOS:** Establecen los métodos, especificaciones, directrices, responsabilidades, autoridades, perfiles y flujos de información requeridos para cumplir con las actividades y ejecutar las tareas de la institución.
- 1.3 **CONTROLES:** Determinan las acciones y los mecanismos de prevención de los riesgos que, asociados a los procesos, permiten el cumplimiento de las metas y los resultados previamente establecidos por la institución.
- 1.4 **INDICADORES:** Instrumentos que permiten realizar la medición a la gestión, la autoevaluación a los resultados de gestión, el desempeño y el riesgo en cada uno de los procesos a través de los cuales se ejecuta la función de la institución. Permite reformular las políticas que sean necesarias para la corrección de desviaciones o el mejoramiento institucional.
- 1.5 **MANUAL DE OPERACIÓN:** Instrumento de carácter normativo que integra los estándares relativos a los Componentes Corporativos de Control Estratégico y de Control de Gestión, facilitando la comprensión del Control a la operación de la entidad pública.

2. COMPONENTE INFORMACIÓN

Facilita la operación de la entidad y el control de los procesos al garantizar que el manejo de los datos e informes requeridos para su gestión sean útiles, oportunos y confiables, permitiendo:



- El control a la obtención, procesamiento y mantenimiento de la información requerida para la operación de la entidad.
- El registro y generación de información, oportuna y confiable que soporte los procesos de toma de decisiones internas.
- El cumplimiento de las obligaciones de información ante los diferentes grupos de interés.
- La elaboración de información requerida para la rendición de cuentas a la sociedad.

Permitiendo Inferir los siguientes Estándares:

- 2.1 **INFORMACIÓN INTERNA:** Compendia la información de todo tipo de fuentes, la cual es generada por los diferentes grupos de interés de la entidad pública y la convierte en insumo para la planeación, la operación de la entidad y los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la institución.
- 2.2 **INFORMACIÓN EXTERNA:** Información que proviene de diferentes fuentes y se procesan al interior de la entidad pública, para garantizar el cumplimiento de obligaciones de información ante los diferentes grupos de interés.
- 2.3 **SISTEMAS DE INFORMACIÓN:** Permiten la captura, procesamiento y reporte de la información interna y externa, de la manera más oportuna, eficiente y exacta, para soportar la planificación, la operación, el control y la información de la entidad.

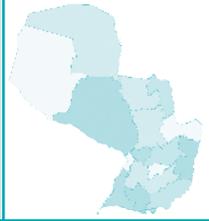
3. COMPONENTE COMUNICACIÓN

Garantiza las acciones y mecanismos necesarios para la divulgación de la información pública a los diferentes grupos de interés, internos y externos, de la institución, mediante:

- La organización de los flujos de comunicación internos requeridos para el desarrollo de la función de la institución.
- La divulgación transparente, oportuna y veraz de los propósitos, los resultados de la gestión adelantados por la entidad, los proyectos ejecutados y la situación financiera, con especial énfasis en la rendición de cuentas a los órganos de control y a la sociedad.
- El manejo adecuado de los medios de comunicación, que permita que la información llegue efectivamente a los públicos a los que va dirigida.

Infiere la conformación de los siguientes Estándares:

- 3.1 **COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL:** Garantiza la coordinación de las acciones internas de la institución a través de la difusión de las políticas y de la información para una clara iden-



tificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos hacia los cuales se enfoca el accionar de la entidad. Mantiene presente el compromiso de los funcionarios alrededor de la rectitud en el obrar y la transparencia de la gestión.

- 3.2 COMUNICACIÓN PÚBLICA: Garantiza la circulación, amplia y focalizada, de la información del organismo o entidad hacia los diferentes grupos de interés, mediante la utilización de los mecanismos necesarios para comunicar el mensaje institucional.
- 3.3 RENDICIÓN DE CUENTAS: Asegura la generación y difusión de la información sobre el resultado de la gestión y correcta administración de los recursos públicos de las autoridades administrativas, orientada a los grupos de interés de la institución y a la sociedad en general, permitiendo la labor de los diferentes organismos de control del Estado y del Control Ciudadano.

C. COMPONENTE CORPORATIVO DE CONTROL DE EVALUACIÓN

Se estructura para satisfacer los objetivos de cumplimiento y de mejora continua de la gestión pública en la institución; en este sentido proporciona a la entidad:

- Las herramientas y metodologías para la autoevaluación permanente de los controles internos y seguimiento a la gestión.
- Los mecanismos de verificación y evaluación del Control Interno, como soporte a la toma de decisiones.
- La definición y puesta en marcha de las acciones oportunas de corrección y mejoramiento de la gestión, a través de su evaluación y seguimiento por todos los niveles administrativos y funcionarios de la institución.

Se estructura bajo los siguientes componentes: Autoevaluación, Evaluación Independiente y Planes de Mejoramiento.

1. COMPONENTE AUTOEVALUACIÓN

Garantiza la medición oportuna de los efectos de la gestión, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad de la institución pública, con el fin de evaluar su capacidad para generar los resultados previstos, tomando las medidas correctivas que sean necesarias cuando se presenta algún incumplimiento, a través de:

- El análisis permanente a la efectividad de los controles, a fin de garantizar el cumplimiento de metas y objetivos previsibles de la gestión de la entidad.
- Métodos y procedimientos de evaluación a la ejecución y logro de los objetivos en cada uno de los procesos, áreas responsables y de la institución en general, a través del monitoreo permanente sobre los indicadores.



Lo anterior permite derivar los siguientes Estándares.

- 1.1 AUTOEVALUACIÓN DEL CONTROL: Establece el grado de avance en la implementación del Control Interno, y su efectividad a nivel de los procesos, unidades funcionales y a nivel institucional.
- 1.2 AUTOEVALUACIÓN DE GESTIÓN: Permite conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y la forma de administrar los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

2. COMPONENTE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Proporciona el análisis neutral, objetivo e independiente de la Auditoría Interna Institucional, sobre la efectividad del Control y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, relativos a la función de la entidad y la forma como han sido realizados, mediante:

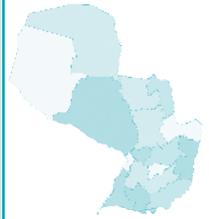
- La evaluación sobre la efectividad del Sistema de Control Interno.
- El examen independiente de la gestión de la institución para dar cumplimiento a sus propósitos.

Genera para ello, dos Estándares:

- 2.1 EVALUACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO: Examina la situación y efectividad del Control Interno en la institución pública, identifica sus deficiencias o alternativas de mejoramiento, y recomienda a la máxima autoridad de la entidad y al nivel directivo, las acciones a seguir.
- 2.2 AUDITORÍA INTERNA: Permite, en forma independiente, fundar juicios objetivos sobre el desempeño de las áreas o procesos de la institución, mediante la aplicación de las normas de auditoría, sus técnicas y procedimientos internacionalmente aceptados, generando recomendaciones de mejora del hacer institucional.

3. COMPONENTE PLANES DE MEJORAMIENTO

Integran las acciones de mejoramiento derivadas de la Autoevaluación de la Gestión, de la Auditoría Interna Institucional y de las provenientes de la Contraloría General de la República, en un todo coherente y armónico, que asigna responsabilidades, recursos y tiempo para llevarlas a cabo.



Permite inferir los siguientes Estándares:

- 3.1 PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL: Compendia y direcciona las acciones de mejoramiento que, en forma institucional, debe ejecutar el organismo o entidad pública para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.
- 3.2 PLAN DE MEJORAMIENTO FUNCIONAL: Define los lineamientos o parámetros necesarios para emprender las acciones de mejoramiento, relativas a un proceso o dependencia responsable del mismo en la entidad pública, a fin de garantizar el mejoramiento del Control Interno de la gestión y el cumplimiento de las metas que en la entidad se encuentran bajo su responsabilidad.
- 3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO INDIVIDUAL: Define las acciones de mejoramiento que cada uno de los funcionarios debe llevar a cabo para mejorar la actividad o tarea bajo su responsabilidad, orientándolos al resultado que se espera de ellos y a mantener buenos indicadores de desempeño laboral.

D. PRINCIPIOS QUE CUMPLE EL CONTROL INTERNO

El Control Interno, concebido bajo la presente Estructura de Control, debe garantizar el cumplimiento de los principios de administración pública consagrados en la Constitución y la ley.

E. FUNDAMENTOS EN QUE SE SUSTENTA EL CONTROL INTERNO

La Autorregulación, la Autogestión y el Autocontrol constituyen los pilares fundamentales que sustentan el funcionamiento del Control Interno, y lo convierten en el medio que apoya el cumplimiento de los objetivos de la institución pública y los fines sociales del Estado.

F. NIVELES DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIDAD EN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La máxima autoridad de la entidad pública es el funcionario responsable por el acatamiento de la Constitución, la ley y reglamentos que desarrolla el Control Interno, autorregulando, a su vez, el Sistema de Control Interno de su entidad, tomando en cuenta esta regulación y las características que le son propias a la institución.



G. PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

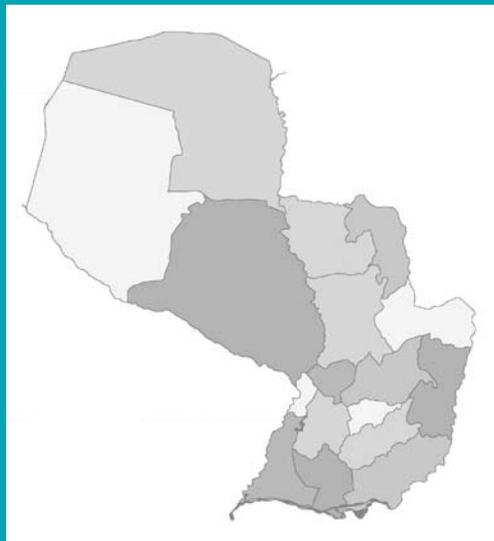
La evaluación del Sistema de Control Interno en primera instancia deberá realizarse por la Auditoría Interna Institucional y, desde el punto de vista externo, por el órgano superior de control a saber, la Contraloría General de la República, y deberá considerar, entre otros, los siguientes parámetros de evaluación:

- Existencia oficial del Control Interno de la entidad pública, verificando la normatividad interna que lo autorregula, tomando como base la Constitución, la ley y las reglamentaciones emitidas por las autoridades.
- Validez del diseño del Control Interno, conforme a la estructura de Control propuesta y las características que le son propias.
- Delegación de autoridad y responsabilidad para el diseño, desarrollo y mantenimiento del Control Interno, en un directivo de primer nivel, diferente al Auditor Interno.
- Interiorización en la institución de la Estructura de Control y de su aplicación por todos los funcionarios que integran la institución.
- Existencia de las metodologías, procedimientos, instructivos o instrumentos necesarios para la implementación y funcionamiento del Control Interno.
- Existencia del Comité de Control Interno.
- Efectividad del Control Interno, evaluando controles formales e informales.
- Existencia y efectividad de la función de Evaluación Independiente del Control Interno, a cargo de la Auditoría Interna institucional.
- Cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría Interna Institucional, de la Contraloría General de la República y del Control Ciudadano.
- Existencia de Planes de Mejoramiento en la institución.

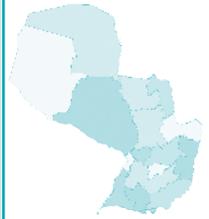
PARTE II

MECIP

MODELO STANDAR DE CONTROL INTERNO PARA
INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL PARAGUAY



MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN



PRESENTACIÓN

Una vez elaborado el Marco Conceptual del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay - MECIP-, el cual contiene los elementos teóricos básicos y la estructura del Marco de Control propuesta, se presenta ahora su Manual de Implementación, cuyo propósito es proporcionar las herramientas metodológicas y técnicas necesarias para inducir el diseño e implementación del Modelo.

El Manual de Implementación del MECIP, se encuentra diseñado para que se establezca una conexión entre lo conceptual, lo técnico y lo metodológico del Control Interno, es decir, el cómo hacer que un Control Interno opere efectivamente bajo unos conceptos y unas estructuras básicas previamente planteadas.

En consecuencia, el Manual de Implementación presenta las metodologías, procedimientos, guías e instrumentos básicos para entender como poner en funcionamiento el -MECIP-, bajo los siguientes parámetros:

- Se encuentra estructurado en dos partes: la Primera, presenta los objetivos del Manual de Implementación y el Plan General de Diseño e Implementación del Modelo; la Segunda, contiene las metodologías básicas que se deben tener en cuenta para el proceso de implementación. Cada institución de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, deberá definir por intermedio de la máxima autoridad y en base a los instrumentos contenidos en el presente Manual sus propios métodos, procedimientos y dinámicas de implementación del Control Interno.
- Al igual que el Marco Conceptual, el Manual de Implementación se desarrolló bajo la estructura de Componentes Corporativos de Control; estos, a su vez, en Componentes, y cada uno de ellos en estándares de Control, los cuales se acompañan de las metodologías y los procedimientos correspondientes de diseño e implementación.
- En cada Componente Corporativo de Control, se encontrará el Plan de Diseño e Implementación de sus Componentes y estándares; cada Componente básico de control, contiene a su vez, la Metodología de Diseño e Implementación del conjunto de estándares que lo conforman.
- Cada Estándar de Control presenta el Procedimiento general de implementación en la institución y los formatos de construcción de cada Estándar de Control.
- Los procedimientos y formatos que apoyan el diseño y la implementación, se consolidan en un instrumento denominado Guía, la cual contiene cuatro secciones, a saber: La descripción del tema tratado en la Guía, los requerimientos o insumos requeridos para su desarrollo, los responsables para el diseño, implementación, supervisión, mantenimiento y actualización del Control Interno, y la descripción básica de las operaciones requeridas para lograr los productos que de ellas se derivan.
- Los Procedimientos se encuentran respaldados en las guías, que contienen las instrucciones básicas para ejecutar cada procedimiento de diseño e implementación.



MECIP

Lo anterior unido al compromiso de la máxima autoridad de la institución pública y su equipo directivo; a una regulación adecuada del Control Interno; a una gestión eficiente del directivo responsable de la implementación y a una evaluación oportuna de la Auditoría Interna, garantiza el cumplimiento de los objetivos de cada organismo y entidad y de su función social dentro del estado.



MECIP



PROGRAMA
UMBRAL

