



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

**INFORME DE EVALUACIÓN DE LA
EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE
CONTROL INTERNO**

**CAJA DE PRÉSTAMOS DEL
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

Abril, 2021

Índice

I. Antecedentes.....	1
II. Objetivo.....	1
III. Alcance.....	1
IV. Desarrollo.....	1
A. Componente ambiente de control.....	3
B. Componente control de la planificación.....	5
C. Componente control de la implementación.....	6
D. Componente control de la evaluación.....	7
E. Componente control para la mejora.....	7
V. Conclusión.....	8
VI. Recomendación.....	8

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO - CAJA DE PRÉSTAMOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

I. Antecedentes

En la Resolución N° 377 del 13 de mayo de 2016, la Contraloría General de la República – CGR, resolvió adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación del Sistema de Control Interno de las instituciones sujetas a su supervisión, la Norma de Requisitos Mínimos – NRM, para un Sistema de Control Interno MECIP:2015.

Posteriormente, con la Resolución CGR N° 147/19: "...se aprueba la Matriz de evaluación por niveles de madurez, a ser utilizada en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control Interno MECIP:2015".

Con base en las funciones y atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado establecidas en la Constitución Nacional y en la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", fue cursada a la Caja de Prestamos del Ministerio de Defensa Nacional la Nota CGR N° 058/2021 de fecha 12 de enero, a fin de solicitar documentos que respaldan la fase de diseño de la Norma de Requisitos Mínimos y que evidencien las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2020.

Con la Nota N° 08/21, el General de Brigada Juan Benjamín Frutos, Presidente de la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional, remitió en medio magnético algunos documentos solicitados, a fin de dar cumplimiento al requerimiento de la Contraloría General de la República.

II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un SCI, fueron desarrollados e implementados, estableciendo los niveles de madurez de cada uno de los componentes del sistema, para identificar eventuales deficiencias que requieran mayor profundización y, acompañar a la institución en la búsqueda de la excelencia.

III. Alcance

La evaluación realizada, con base a los documentos proporcionados por la institución que respaldan la fase de diseño y evidencian acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2020.

IV. Desarrollo

La evaluación del SCI se define como: "Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a si se están logrando los siguientes objetivos:



- *Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad de los servicios.*
- *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- *Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.*
- *Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad".*

En ese contexto, la Norma de Requisitos Mínimos promueve como modelo de gestión la utilización del enfoque basado en procesos de manera que permita:

- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- b) La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- c) El logro de un control de procesos eficaz.
- d) La mejora continua del Sistema de Control Interno con base en la evaluación de los datos y la información interna y externa.

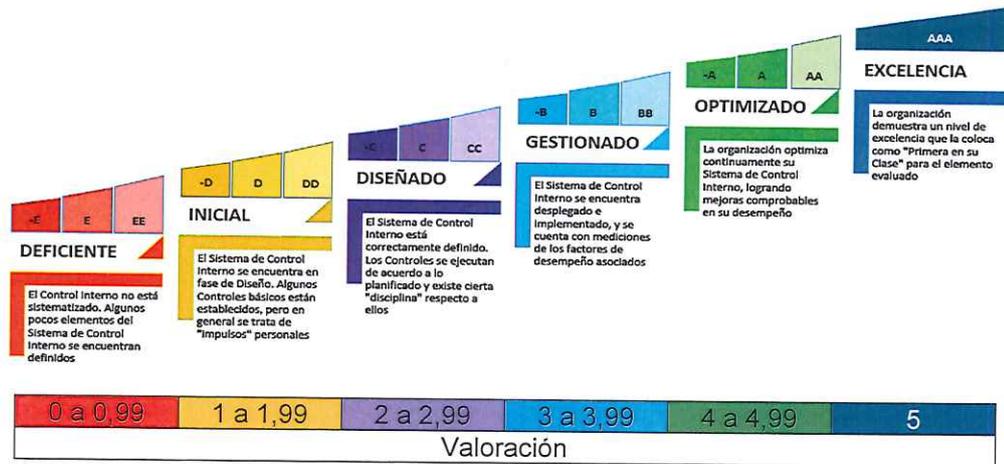
Igualmente, la NRM incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, función o proceso, de forma tal que permite minimizar pérdidas y maximizar beneficios. La implementación de la administración de riesgos a través del SCI le permite a la entidad:

- Aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos institucionales y proporcionar a la organización un aseguramiento razonable acerca del logro de los mismos, desde la perspectiva de la Misión y Visión institucional.
- Preservar la obtención de resultados, bienes y servicios, para la sociedad y los diferentes grupos de interés internos y externos.
- Resguardar el patrimonio público, utilizando en forma efectiva los recursos de la institución evitando daños y pérdidas.
- Garantizar la creación de espacios que favorezcan la comunicación y la confiabilidad de los reportes.
- Mitigar los daños al medio ambiente con el producto de las actividades de la entidad.
- Cumplir con los requisitos legales y reglamentarios pertinentes.
- Mejorar la capacidad de gestión, estableciendo una base confiable para la toma de decisiones y la planificación.
- Permitir la obtención de respuestas oportunas ante eventos no deseados.
- Mejorar el aprendizaje y la flexibilidad institucional.

Para determinar el grado de adopción de la Norma de Requisitos Mínimos se utilizó la herramienta de evaluación del nivel de madurez, de acuerdo a



valoraciones y criterios de valoración que arrojaran resultados con la siguiente interpretación:



En el siguiente cuadro se expone la evaluación y calificación del Sistema de Control Interno por cada componente, resultados que arrojó la herramienta arriba señalada:

Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Control Interno - SCI			
Ambiente de control	0,96	EE	Deficiente
Control de planificación	0,55	E	Deficiente
Control de implementación	0,00	E-	Deficiente
Control de evaluación	0,00	E-	Deficiente
Control para la mejora	0,00	E-	Deficiente
SCI consolidado	0,38	E-	Deficiente

A partir del análisis realizado a los documentos proveídos por la institución, y se señalan debilidades por componente de control, algunas ya realizadas en el Informe de Evaluación de la Efectividad del Sistema de Control Interno, a la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional de diciembre de 2019.

A. Componente ambiente de control

La NRM señala que: "La institución debe propiciar una conciencia de control que influya profundamente en la cultura organizacional de la institución manteniendo su orientación hacia el cumplimiento de su función constitucional, legal, y la finalidad social del Estado".

El componente ambiente de control obtuvo un puntaje de 0.96 con un nivel de madurez DEFICIENTE ALTO, debido a que el control interno no está sistematizado y los elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos.



El primer principio de la NRM establece que la Máxima Autoridad institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al Sistema de Control Interno esto se materializa al asumir la responsabilidad sobre su efectividad por medio de:

- Asegurar que los requisitos del Sistema de Control Interno se integren dentro de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.
- Promover el uso del enfoque basado en procesos y en la administración de los riesgos.
- Asegurar que el Sistema de Control Interno logre los resultados previstos.
- Asumir el compromiso, dirigiendo y apoyando a todos los niveles de la organización para contribuir a la efectividad del Sistema de Control Interno.
- Promover la mejora continua.

Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se destacan las siguientes debilidades:

- No se observó Resolución que aprueba la Política de Control Interno, que data del 2019. Es conveniente que para formular el acto administrativo por el cual la institución adopte la Política de Control Interno incluya el compromiso de cumplir los requisitos aplicables, la orientación a los funcionarios a hacer lo correcto y proceder a comunicar su contenido a través de variados mecanismos de comunicación.
- Se observó la Circular N° 015/19, fechada el 10 de diciembre en la que se comunica a los funcionarios la adopción de la NRM en la institución y la notificación a 6 altos funcionarios del Acta de compromiso para la implementación de la NRM. Sin embargo, no basta con un pronunciamiento ocasional de compromiso, sin realizar acciones recurrentes de manera a dar continuidad al proceso de implementación.
- El Código de Ética y el Protocolo de Buen Gobierno, deben estar formalmente aprobados por la Máxima Autoridad.
- Dentro del Código de Ética, no fue incluido la Misión y la Visión institucional, tal como lo dispone la NRM.
- En el Código de Ética no se visualizó el cumplimiento del criterio que se debe tener en cuenta para su establecimiento, el cual señala: *"El comportamiento de los funcionarios en su relación con los distintos grupos de interés, tanto internos como externos, y otros factores humanos"*.
- No se ha definido ni aplicado instrumentos para detectar y generar soluciones al incumplimiento de los Acuerdos y Compromisos Éticos.
- Los distintos grupos de interés de la institución fueron reconocidos en el artículo 4° del Protocolo de Buen Gobierno.

- Cabe acotar que, no se debe confundir un Código de Ética con un Reglamento o Código de Conducta. En ese sentido, un Código de Conducta o Reglamento especifica los deberes y obligaciones, las prohibiciones, infracciones y sanciones que se aplicarán según el tipo de falta cometida; en cambio, los Códigos de Ética no tienen una intencionalidad normativa, sino pedagógica; no regulan específicamente los comportamientos de los funcionarios, sino que buscan persuadir y seducir a sus destinatarios para que interioricen sus preceptos y quieran comportarse en coherencia con estos.
- No se visualizaron los compromisos éticos por dependencias. Las autoridades deberán tener en cuenta la metodología propuesta en el Manual de Ética Pública para ajustar el Código de Ética y de Buen Gobierno, así como para diseñar los compromisos éticos por dependencia.
- No se observó que el Código de Ética fuera construido con la participación de todos los funcionarios. Tampoco, se observó entre las evidencias, actas de reunión que muestren el tratamiento de situaciones asociadas a la evaluación de incumplimientos.
- En el Código de Ética y en el Protocolo de Buen Gobierno no se visualizó explícitamente los principios relacionados con el compromiso con la igualdad y la no discriminación, tal como lo señala la NRM.
- En el proceso de ajuste, se debe prever que el Código de Ética sea construido de manera participativa y consensuada con funcionarios de diferentes niveles o áreas del Ministerio y, además, se evidencie la construcción participativa y consensuada de los distintos niveles directivos del Protocolo de Buen Gobierno.
- Se visualizó la Política de Talento Humano inserta dentro del Protocolo de Buen Gobierno, la misma debe ser aprobada por la Máxima Autoridad en forma independiente en un acto administrativo, asimismo, debe estar desplegada por los procesos de selección, inducción, reinducción, formación, capacitación, evaluación del desempeño, compensación, bienestar social y desvinculación de los funcionarios. Asimismo, la NRM requiere que la Política de Gestión del Talento Humano sea revisada periódicamente para asegurar que permanecen pertinentes y apropiadas.

B. Componente control de la planificación

Para este componente la NRM señala: "*La institución debe determinar el marco de referencia que oriente su gestión hacia el cumplimiento de su Misión, logro de su Visión y el cumplimiento de sus objetivos institucionales*".

En esta fase se evidenció un nivel de madurez DEFICIENTE MEDIO, con una calificación 0,55. A fin de implementar los documentos relativos al componente se deberá:

- Elaborar el Plan Operativo Anual, alineado al Plan Estratégico Institucional, como también definir los cursos de acción para ejecutar los propósitos

establecidos dentro de un plazo determinado. Asimismo, considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y alinear con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

- La Visión y la Misión se encuentran definidas y publicadas en la página web <http://cajadeprestamos.mdn.gov.py/>, sin embargo, no se visualizó acto administrativo que las aprueba.
- La institución debe orientar su operación hacia una gestión basada en procesos, como medio para que pueda alcanzar eficaz y eficientemente sus objetivos, en cumplimiento con su función constitucional y legal, la Misión fijada y la Visión proyectada.
- Si bien cuenta con una estructura organizacional aprobada, no se visualizó Manual de procedimientos o funciones, ni perfil de cargos. El Manual debe identificar los diferentes niveles de autoridad y de responsabilidad, estar articulados con los perfiles y funciones para cada cargo, actualizar si fuera necesario y dar a conocer el documento a todos los funcionarios de la institución.
- Además, se debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para la continua identificación y evaluación de sus riesgos.

C. Componente control de la implementación

Para este componente, la NRM señala: *"Abarca las acciones establecidas por la institución, mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización. Las actividades de control son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización, a través de los procesos y la tecnología que les da soporte"*.

El componente control de la implementación obtuvo un puntaje de 0,00 con un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO, debido a casi nulos elementos definidos en el componente, por lo que se deberá:

- Definir Políticas Operacionales.
- Establecer parámetros de diseño de las actividades y tareas para dar cumplimiento de los objetivos por proceso.
- Desarrollar procedimientos documentados con el fin de cubrir situaciones en que su ausencia podría afectar la capacidad de control y/o causar desviaciones a las políticas y objetivos definidos.
- Implementar una metodología que permita evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, a fin de asegurar que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos.
- Diseñar y aplicar controles adecuados.

- Gestionar la formación y capacitación de los funcionarios mediante un plan de capacitación anual, debidamente aprobado por la Máxima Autoridad, elaborado con base a las necesidades de formación detectadas
- Respaldar la asistencia a las capacitaciones y realizar evaluaciones de la eficacia de las actividades de formación.
- Realizar evaluaciones de su desempeño al personal permanente y contratado de la institución.
- Identificar los documentos disponibles para el público interno y externo.
- Definir e implementar políticas de comunicación.
- Gestionar la correcta aplicación de la información documentada.
- Implementar mecanismos que permitan a los funcionarios expresar sus opiniones y sugerencias.
- Desarrollar procedimientos documentados para establecer la metodología, alcance, responsabilidad y frecuencia de las Rendiciones de Cuentas.
- Documentar las convocatorias y asistencia a las Rendiciones de Cuentas a la ciudadanía.

D. Componente control de la evaluación

Al definir este componente, la NRM señala: *"La organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones sistemáticas para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno"*.

En cuanto al componente de control de evaluación, obtuvo un puntaje de 0,00 con un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO. Para el diseño de elementos relacionados al componente, la institución deberá considerar:

- La aplicación métodos apropiados para el seguimiento y medición de la efectividad del Sistema de Control Interno, tales como indicadores para medir la gestión, riesgos, desempeño y resultados.
- La Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional deberá llevar a cabo auditorías del Sistema de Control Interno a intervalos planificados si se satisfacen los requisitos de la NRM, cumple la normativa legal vigente y se ha implementado y es eficaz.

E. Componente control para la mejora

La NRM expresa que: *"La institución debe mejorar continuamente la efectividad del Sistema de Control Interno mediante el uso de los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y el análisis crítico de la alta dirección"*.

La institución no remitió documento alguno, relacionado al componente de control para la mejora, arrojando un puntaje de 0,00 y un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO:

- En este componente, la principal actividad de autoevaluación recae en la Máxima Autoridad bajo la modalidad de un análisis crítico del Sistema del Control Interno. Este proceso debe realizarse, según indica la NRM, al menos una vez al año, e incluir en tal revisión las decisiones y acciones relacionadas con las oportunidades de mejora continua y cualquier necesidad de cambio del SCI. Es indispensable conservar la documentación del análisis crítico para futuras apreciaciones.
- Se debe tomar acciones para optimizar continuamente el Sistema de Control Interno, y para eliminar o minimizar las causas reales o potenciales de debilidades detectadas, a través de procedimientos documentados.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa obtuvo una valoración de 0,38 equivalente a un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO, considerando los pocos elementos definidos del SCI, con lo que se evidencia que la Máxima Autoridad y su equipo directivo, no demostraron liderazgo ni compromiso con la implementación y efectiva aplicación del SCI.

Las autoridades deben concebir la implementación de la NRM como la búsqueda de una nueva cultura traducida en una manera en el accionar del funcionario público con el propósito del mejor manejo de los intereses de la institución, en ese sentido se percibe la carencia de un control interno que garantice los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y efectividad en el cumplimiento de sus fines.

Es indispensable que la Máxima Autoridad y su equipo directivo sigan apoyando, gestionando e impulsando la implementación de la NRM para un Sistema de Control Interno, que, más temprano que tarde redundará en beneficios para institución y en consecuencia logrará una mayor satisfacción de sus usuarios.

VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión institucional, la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa deberá:

1. Gestionar la capacitación del personal directivo y de los funcionarios sobre los requisitos mínimos señalados en la Norma de Requisitos Mínimos, a fin de apoyar su implementación.
2. Apropiarse y desarrollar iniciativas para la implementación de la Agenda 2030.



3. Elaborar un plan y cronograma, que contenga el plan de acción para ejecutar las medidas correctivas que al cierre del ejercicio fiscal 2021 requieran subsanar las debilidades, adecuándose a los Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/16.
4. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Interna proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM, al cierre del ejercicio fiscal 2021, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez aprobada con la Resolución CGR N° 147/19, cuyo resultado deberá ser remitido a más tardar el 28/02/2022, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

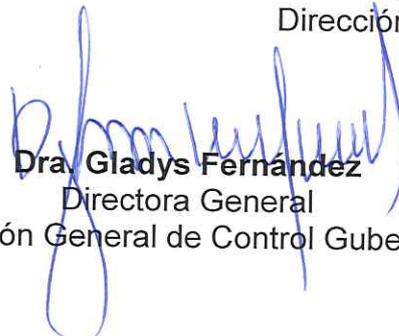
Asunción, de abril de 2021.



Lic. Adela Galeano
Auditora



C.P. Irma Delfino
Directora de Área
Dirección de Análisis Sectorial



Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental

