



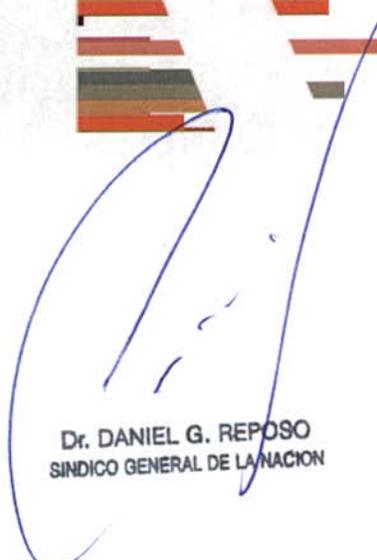
SIGEN

Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación

Pautas para la intervención

por parte de las Unidades
de Auditoría Interna en la
aprobación de reglamentos y
manuales de procedimientos.

Octubre 2014



Dr. DANIEL G. REPOSO
SINDICO GENERAL DE LA NACION



INTRODUCCIÓN

El reglamento de la Ley N° 24.156 aprobado por el Decreto N° 1344/2007, indica que la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad requerirá opinión previa favorable de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos¹.

SIGEN ha formulado en su Plan Estratégico Institucional 2011-2015, entre otros objetivos, el de fortalecer su rol de Órgano Rector del Sistema de Control Interno, poniendo para ello el foco en sus funciones normativas, de supervisión y coordinación, de asesoramiento e información, de auditoría y de asistencia técnica.

Entre los cursos de acción delineados para optimizar la función normativa, se estableció el de emitir pautas para la intervención por parte de las Unidades de Auditoría Interna en la aprobación de reglamentos y manuales de procedimientos.

En ese contexto, se desarrollaron las presentes *"Pautas para la intervención por parte de las Unidades de Auditoría Interna en la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos"* de los organismos del Sector Público Nacional, las que constituyen un aporte para el mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, en línea con la Visión de SIGEN: *"El sistema de control interno que guía y coordina la Sindicatura General de la Nación, contribuye al logro de los objetivos de gobierno."*

Buenos Aires, octubre de 2014.

Dr. DANIEL G. REPOSO
SINDICO GENERAL DE LA NACIÓN

¹ Art. 101 del ANEXO al Decreto N° 1344 Reglamentario de la Ley N° 24.156.



ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, establece en su Artículo N° 101 que *“La autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.”*

A partir de lo anterior, mediante el Decreto N° 1344/2007 se reglamentó el mencionado artículo indicando que *“La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del PODER EJECUTIVO NACIONAL requerirá opinión previa favorable de la correspondiente Unidad de Auditoría Interna para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos, los cuales deberán incorporar instrumentos idóneos para el ejercicio del control previo y posterior. Asimismo, deberá requerir la opinión previa de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente para todas las modificaciones que proyecte realizar a los mismos.”*

Por su parte, las “Normas de Auditoría Interna Gubernamental” aprobadas mediante la Resolución SIGEN N° 152/2002, indican que las Unidades de Auditoría Interna *“...deben asegurar a las autoridades competentes, opiniones profesionales válidas, a fin que estén informadas, con razonable certeza, sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento de los sistemas de control establecidos en cada organismo, el desempeño integral de la gestión y el descargo de sus responsabilidades.”*²

Cabe aclarar que si bien la acción de la Unidad de Auditoría Interna consiste en un examen posterior de las operaciones y debe encontrarse desvinculada de las actividades propias de la gestión del ente auditado³, debe interpretarse que la mención a intervención “previa” que expresa el Decreto N° 1344/2007, alude a la fase previa a la aprobación por parte de la autoridad, sin vulnerar el concepto de examen posterior de las operaciones desvinculado de la gestión. Es decir, se trata de un examen posterior a la elaboración o modificación del reglamento o procedimiento por parte de las áreas pertinentes, pero previo a su aprobación.

Resultan aplicables asimismo, las Normas Generales de Control Interno (NGCI) para el Sector Público Nacional, así como las normas particulares de control interno que resultaren aplicables según el caso (ej. tecnología informática).

En este sentido, las Normas Generales de Control Interno deben ser aplicadas por las organizaciones como base de la responsabilidad que la Ley N° 24.156 impone a la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, en cuanto

² Normas de Auditoría Interna Gubernamental aprobadas por Res. SIGEN N° 152/2002, pág. 8.

³ Normas de Auditoría Interna Gubernamental aprobadas por la Res. SIGEN N° 152/2002, pág. 8.



a: la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna; y los procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la Jurisdicción o Entidad.

CONCEPTOS

Reglamento: colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.⁴

Podemos definir como **Manual de Procedimiento** al compendio de actividades, ordenadas en forma lógica, requeridas para llevar a cabo un proceso.

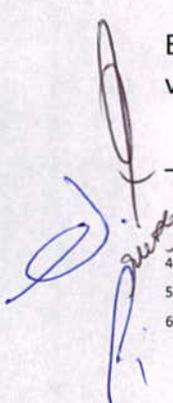
El objetivo de un manual es el de *“presentar en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se realizan al interior de cada unidad administrativa dentro de una institución, estableciendo de manera formal los métodos y técnicas de trabajo a aplicarse, precisando las responsabilidades de los distintos órganos que intervienen en la ejecución, control y evaluación de las mismas, facilitando su interrelación.”*⁵

Cabe recordar que se define al **Control Interno** como un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales -tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa-.⁶

Por su parte, los **Riesgos** son aquellos eventos contingentes que, de materializarse, pueden impedir o comprometer el logro de los objetivos. Son la expresión de la probabilidad y del impacto de eventos con el potencial de ejercer influencia en el logro de los objetivos de una organización.

Es decir, el control interno se desarrolla a posteriori de la definición de los objetivos organizacionales y apunta a analizar los riesgos que pudieran afectar alcanzar tales objetivos y a definir a posteriori, los controles para mitigar los referidos riesgos.

Estos aspectos deben ser analizados en el contexto de la labor de intervención sobre la que versan las presentes Pautas, ya que será necesario contemplar si los reglamentos y manuales



⁴ Definición del diccionario de la Real Academia Española.

⁵ Tesorería General de la Nación: Instructivo para la elaboración de un manual modelo de procesos. Anexo I GLOSARIO.

⁶ Proyecto de Actualización de las Normas Generales de Control Interno, Res. SIGEN N° 98/2014.

analizados, consideran los controles internos que permitan mitigar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la actividad.

Proceso: Actividades relacionadas que se combinan para satisfacer objetivos específicos. Constituye lo que la organización “hace” y “cómo lo hace”⁷.

Procedimiento: Forma especificada para llevar a cabo una actividad o proceso.⁸

PAUTAS PARA LA INTERVENCIÓN POR PARTE DE LAS UAI EN LA APROBACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Elementos a considerar

La intervención de la UAI, en cumplimiento con el art. N° 101 del ANEXO al Decreto N° 1344/07, tiene por objetivo examinar si los Reglamentos o Manuales posibilitan que la organización cumpla con sus objetivos y metas institucionales, en el marco de la normativa vigente; como así también que los controles previstos en los documentos permitan mitigar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la actividad (considerando para dichos objetivos, los aspectos operativos, de generación de información y el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables).

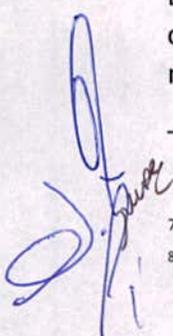
Las tareas de intervención en reglamentos y manuales de procedimientos por parte de las UAIs, se regirán por las normas de control interno y de auditoría gubernamental que resulten aplicables.

Entre las condiciones que deben reunir los responsables de la tarea -UAI- se encuentran los requisitos de competencia técnica, independencia y autoridad para realizar la labor.

A continuación se exponen diversos elementos a considerar en las intervenciones sobre reglamentos y manuales de procedimiento, los cuales deben ser tomados como referencia pudiendo ser adaptados de acuerdo a las características propias de cada organización y actividad.

Cabe mencionar a modo introductorio, que para las labores de intervención que competen a las UAIs sobre los proyectos de reglamentos y manuales, se pueden considerar objetivos de control en relación a dos aristas: contenido sustantivo y aspecto formal.

Dentro del aspecto sustantivo, se consideran los conceptos vertidos y su aptitud para cumplir con las metas y objetivos propuestos. Dentro del aspecto formal, se considera la manera de presentar el contenido.


⁷ Resolución N° 36/2011 SGN Metodología de Diagnóstico de Procesos - Autoevaluación

⁸ Norma IRAM-ISO 9000:2005

En el **Anexo I** se acompaña un modelo de Informe a elaborar por las Unidades de Auditoría Interna.

1. Aspectos Sustantivos

- 1.1. En la labor que lleve a cabo la UAI, ésta deberá verificar que el reglamento o manual identifique y delimite claramente el o los procesos organizacionales sobre los cuales versa, especificando el alcance y -de existir- las limitaciones del documento.

Cuando se trate de nuevas versiones, debiera incluir una síntesis de los principales cambios.

- 1.2. Los contenidos del documento deben estar alineados con la misión, visión, valores, políticas y estrategia de la organización a la cual está dirigido, en función de cumplir con los objetivos de la misma.

- 1.3. De corresponder, el documento analizado debe asegurar su alineamiento con los valores de ética e integridad aplicables a la organización, considerando -además de la Ley N° 25.188 de Ética de la Función Pública-, los Valores Organizacionales, Códigos de Conducta y Políticas.

- 1.4. En el documento bajo análisis debe preverse una adecuada coordinación entre las áreas que participan en cada proceso.

- 1.5. Debe estar redactado de forma tal que su aplicación asegure el cumplimiento de todas las normas vigentes, incluyendo las pertinentes referencias a las referidas normas.

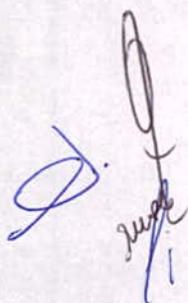
- 1.6. Asimismo, debe encontrarse contemplada la forma en que se respaldarán y se registrarán los actos y la información que se genere con el desarrollo de la actividad en cuestión. Deben quedar especificados los registros que se mantendrán, así como todos los formularios -en papel o electrónicos- que se utilicen en el proceso.

De ser posible, que esté prevista la trazabilidad o seguimiento de las actividades mencionadas en el reglamento o manual.

- 1.7. El tratamiento de cada proceso dentro del reglamento o manual, debiera ser abarcativo e integral, cubriendo la totalidad del proceso.

Debiera quedar claro cuándo comienza y termina cada proceso y -de existir- los subprocesos. De igual forma, deben quedar claras las interacciones con otros procesos.

Será necesario considerar si, debido a la interrelación existente entre los procesos que componen la organización, lo dispuesto en el nuevo proceso puede afectar otros y, si en ese caso, se han realizado todas las modificaciones pertinentes.





- 1.8. Los procesos sobre los cuales trate el reglamento o manual, deben estar desarrollados, describiendo claramente las actividades o pasos necesarios para lograr su fin, permitiendo su aplicación dentro de la idiosincrasia del organismo.

De resultar aplicable, deben quedar claras las fuentes de información para la ejecución de las actividades del proceso, así como los destinatarios. Deben definirse asimismo, los puntos de decisión indicando los distintos cursos de acción posibles ante cada situación. Las autorizaciones de hechos y transacciones y el resto de los controles deben estar integrados en los procesos.

- 1.9. Siempre que resulte viable y en particular para los procesos que correspondan a funciones críticas de la organización, debe quedar especificado en el documento la derivación o modalidad de activación del procedimiento a aplicar en caso de contingencias o de algún impedimento -técnico, operativo, con el personal, etc.-.

- 1.10. Siempre que resulte factible, los procedimientos incluidos en el reglamento o manual, deben contemplar la fase de definición de objetivos particulares para la actividad en cuestión, considerando -tal como se establece en las Normas Generales de Control Interno-:

- Aspectos operativos o de gestión,
- Aspectos de reporte o generación de información (informes internos, indicadores, reportes para entidades externas, estados contables e información presupuestaria o financiera, información que se publica en sitios web, etc.), y
- Aspectos de cumplimiento normativo y regulatorio.

De igual forma, de ser aplicable, los procedimientos incluidos en el reglamento o manual, deben contemplar la generación de información de gestión y la utilización de mecanismos de medición respecto del cumplimiento de las actividades de modo de permitir a las autoridades, la supervisión de la gestión monitoreando el grado de cumplimiento de los objetivos.

Siempre que en el alcance del reglamento o manual se abarquen procesos sustantivos o de alta relevancia, se debe propiciar que la documentación generada contemple los elementos que permitan la evaluación posterior de cada proceso, identificando objetivos, destinatarios y mecanismos de medición de resultados e impactos.

- 1.11. El reglamento o manual debe definir claramente las responsabilidades de cada actor, especificando quienes son los encargados de realizar cada tarea incluida dentro de los procedimientos en cuestión. Esta definición de responsabilidades debe alcanzar a la aplicación de los controles establecidos, y debe por su parte, indicar los mecanismos de rendición de cuentas pertinentes, en relación a la falta de realización de tareas o falta de aplicación de controles.

En la labor de análisis realizada por la UAI, debe considerarse si las responsabilidades establecidas presentan una adecuada relación con los niveles de autoridad y de responsabilidad definidos en la estructura organizativa.

Al analizar las responsabilidades definidas a lo largo del proceso, considerar si se ha previsto una suficiente separación de funciones o responsabilidades de modo de reducir los riesgos de acciones erróneas o fraudulentas. Al respecto, considerar que - en la medida que la estructura organizativa lo permita-, se deben separar las funciones de registración, autorización y aprobación de operaciones o transacciones, segregando asimismo la responsabilidad por la manipulación del activo en cuestión - de corresponder. Caso contrario deberá verificarse la incorporación de actividades de supervisión que contribuyan a reducir tales riesgos.

Debe preverse que las definiciones de autoridad, responsabilidad y separación de funciones atinentes al proceso, se reflejen en los permisos de acceso otorgados sobre los sistemas y tecnología de información.

- 1.12. Al describir los pasos de la actividad, el manual o reglamento debe contemplar -en forma integrada- los controles internos necesarios para reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos planteados (tanto desde el punto de vista de la gestión operativa, del cumplimiento normativo y de la generación de información), contemplando en particular los riesgos de fraude. Este último tipo de riesgo, constituye -en general- un tipo particular de riesgo sobre el cumplimiento normativo, pudiendo provenir tanto de parte del personal de la organización -en todos los niveles-, como por parte de los terceros con los que ésta interactúa, y puede abarcar fraude en estados contables, reportes financieros, reportes presupuestarios, etc.; fraude en reportes o información no contable; y apropiación indebida de activos u otros ilícitos que puedan afectar a la organización.

El reglamento o procedimiento bajo análisis, debiera especificar por lo tanto, los controles que constituyan medidas de respuesta para reducir los riesgos que afecten al proceso. (Este tema se amplía en el **Anexo III** de Prácticas Recomendadas).

Debe tenerse en cuenta en este punto, que los controles deben presentar una adecuada relación costo-beneficio respecto de los riesgos que se busca reducir.

Para la revisión de la suficiencia y adecuación de los controles, se sugiere considerar las Normas Generales de Control Interno y Normas Particulares de Control Interno aplicables, así como las prácticas recomendadas en materia de control interno. No obstante, a modo de guía orientativa, se indican objetivos para los controles de los procedimientos del reglamento o manual:

- 1.12.1. Integridad, exactitud y oportunidad de la información producida (financiera, administrativa y operativa para uso interno y externo).



Para aquellos procedimientos en que se realicen operaciones o transacciones, los controles previstos debieran apuntar a asegurar los siguientes objetivos:

- Integridad: debe asegurarse el tratamiento, procesamiento y registro de la totalidad de las transacciones u operaciones.
- Exactitud: debe asegurarse la registración oportuna y correcta de las operaciones.

La registración de los hechos debe realizarse en el momento más cercano a los hechos posible.

- Validez: las transacciones registradas deben representar con precisión las operaciones ejecutadas.

Las acciones relevantes deben quedar claramente documentadas. Su archivo debe permitir su verificación posterior.

1.12.2. Eficacia, economía y eficiencia en la ejecución del proceso operativo.

1.12.3. Prevención, detección y corrección oportuna ante la ocurrencia de desvíos en el cumplimiento de los objetivos.

1.12.4. Eficacia en las acciones desempeñadas por las distintas áreas o distintas etapas del proceso.

1.12.5. Debida protección de los activos y demás recursos.

1.12.6. Cumplimiento de todas las normas aplicables a la actividad en cuestión (considerando políticas, planes, procedimientos, leyes, normas, contratos y demás disposiciones que puedan tener un impacto significativo en las operaciones e informes).

1.12.7. Prevención, detección y adopción de acciones oportunas ante la ocurrencia de errores o prácticas deshonestas, hechos irregulares o ilícitos.

1.12.8. Restricción de accesos para la ejecución de operaciones o transacciones, solo a las personas autorizadas. Estos controles de restricción de accesos deben alcanzar -según corresponda- las acciones de generación, modificación o consulta de transacciones, tanto sea sobre procesos informáticos como manuales.

1.12.9. Siempre que resulte factible, debe propiciarse la implementación de controles automatizados (en lugar de aquellos realizados en forma manual), ya que permiten reducir el nivel de discrecionalidad y riesgo de errores

1.13. Al momento de evaluar el documento, se deben tener en consideración las observaciones de aquellos informes relacionados con el tema sujeto a examen, a fin

de determinar si se tuvieron en cuenta las observaciones y/o recomendaciones oportunamente efectuadas por la UAI u otros organismos de control.

2. Aspectos Formales

2.1. El reglamento o manual debe estar redactado en forma clara y ordenada, reuniendo las siguientes características:

- Claridad: Descripción comprensible y fácil de entender.
- Fluidez: Instrucciones que permiten la ejecución del trabajo de manera simple y ágil.
- Precisión: El texto tiene sólo una posible interpretación.
- Concisión: Desarrollo breve, sin detalles que no agregan valor.
- Sencillez: Contenido que atiende a comunicar el trabajo a ejecutar.
- Unidad: La descripción de cada paso debe contener sólo una idea fundamental.
- Extensión: La descripción debe ser lo más breve posible.
- Uniformidad: La redacción, formas de citar y denominar la documentación debe guardar similitud.

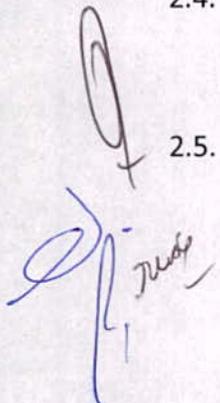
El documento bajo análisis deberá tener un nombre que lo identifique claramente. Debe ser amigable para su comprensión, cualquiera sea su soporte, ya sea este en papel o formato electrónico; por ejemplo, que posea un tamaño de letra que permita su fácil lectura. Igual criterio se seguirá para la parte gráfica, de existir.

2.2. Es conveniente que posea mínimamente un índice general, siendo recomendable también uno temático, que permita encontrar y citar un texto de manera ágil. Deben numerarse las páginas siempre que resulte aplicable, indicando asimismo la cantidad total de páginas que componen el documento, de modo de propiciar su integridad.

2.3. Deberá estar diseñado y redactado de forma simple, para que con su sola lectura permita su aplicación, buscando evitar que puedan producirse errores de interpretación o contradicciones, pero asimismo tratando de que todo lo mencionado en el manual sea necesario y relevante.

2.4. Dado que se trata de reglamentos y procedimientos que serán utilizados por distintas personas, es conveniente que se incluya un glosario con términos y conceptos que permita una interpretación homogénea del contenido.

2.5. El tratamiento de los temas que se van desarrollando debe tener un orden secuencial y lógico.





Resulta conveniente que se incorporen cursogramas, diagramas de flujo u otros elementos gráficos que puedan resultar apropiados para simplificar el entendimiento y aplicación del documento.

- 2.6. En el reglamento o manual debe especificarse claramente cuál es su número de versión, su fecha de redacción, y a partir de qué fecha se prevé su entrada en vigencia.
- 2.7. En general, en la elaboración y aprobación del reglamento o manual, intervienen distintos actores. Estos deben estar identificados, indicando en particular, qué estamento lo elaboró, quién lo revisó, etc. De la misma manera debe establecerse claramente quién y cómo puede modificar y/o actualizar el reglamento o manual.
- 2.8. Es conveniente que al aprobarse versiones nuevas, se deroguen explícitamente las versiones anteriores.
- 2.9. En caso que el organismo cuente con una guía para la redacción de reglamentos o manuales, se deberá verificar que se cumpla con lo allí establecido. De no contarse con una guía de ese tipo, debiera propiciarse la utilización de un modelo homogéneo en el ámbito de la organización.

En **Anexo II** se incluyen prácticas recomendadas para el desarrollo de la labor.

Asimismo, a fin de facilitar la tarea de opinión sobre los manuales o reglamentos, se ha elaborado un programa de trabajo que puede utilizarse como guía, el cual se presenta en el **Anexo III**. El mismo puede ser utilizado tanto para la intervención previa, como para evaluar reglamentos o manuales ya existentes.



BIBLIOGRAFÍA

Norma IRAM 34551. Manual de procedimientos administrativos. Contenido y presentación. Instituto Argentino de Normalización y Certificación. Diciembre 1986.

Instructivo para la elaboración de un manual modelo de procesos. Tesorería General de la Nación.

Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública. Noviembre 2006.

Informe de Intervención Previa

Art. N° 101 del ANEXO al Decreto N° 1344 reglamentario de la Ley N° 24.156.

I. Objetivo

Evaluar, en el marco de lo establecido en el artículo 101 del ANEXO al Decreto N° 1344/2007, si el (Reglamento / Manual de Procedimiento /...) reúne los requisitos de control interno que posibiliten mitigar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la actividad, y su contribución a la consecución de los objetivos de la organización en el marco de la normativa vigente.

II. Alcance

La tarea fue realizada de acuerdo con las Normas Generales de Control Interno y Normas Particulares de Control Interno aplicables (Detallar) y mediante la aplicación de procedimientos particulares de auditoría establecidos por la Resolución SIGEN N° ___/2014 - "Pautas para la intervención por parte de las Unidades de Auditoría Interna en la aprobación de reglamentos y manuales de procedimientos".

III. Normativa Considerada

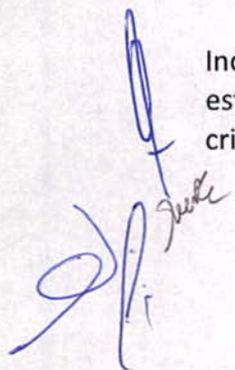
Título VI de la Ley N° 24.156, su Decreto Reglamentario N° 1344/2007, Normas Generales de Control Interno, Pautas establecidas por la Resolución SIGEN N° ___/2014 y toda aquella normativa específica que regule el proceso o actividad cuyo procedimiento se halla bajo análisis.

IV. Aclaraciones previas

Consignar los comentarios derivados de la tarea de revisión y las limitaciones que se presentaron en la ejecución del trabajo.

V. Observaciones y recomendaciones

Incluir aquellos puntos que presenten desvíos respecto de los Objetivos de Control establecidos en las Pautas, y otros elementos que pudieran constituir observaciones a criterio del Auditor. Asimismo, deberán incluirse las recomendaciones pertinentes.





VI. Conclusión

De la tarea realizada y considerando lo expuesto precedentemente, surge que el reglamento/manual de procedimientos (Detallar) reúne / no reúne las pautas de control interno contempladas en la Resolución SIGEN N° ____/2014.

ANEXO II

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

Planificación y organización de la tarea

La Resolución SGN N° 152/2002 establece la metodología de la planificación de la actividad que compete a la auditoría interna.

Es una buena práctica en la instancia de planificación de la actividad, apuntar a lo siguiente:

- Entendimiento previo del proceso sujeto a examen.
- Comprensión de la forma en que la organización ejecuta la tarea y el objetivo de la misma.
- Identificación de los riesgos y controles del proceso evaluado. En este orden, los esfuerzos del auditor se deben enfocar principalmente en las actividades de control que apunten a mitigar los riesgos.
- Reconocimiento de la normativa aplicable y análisis de las previsiones del proceso para asegurar su cumplimiento.

Para el desarrollo de la labor, puede resultar útil disponer de una opinión respecto del grado de madurez de la organización o proceso sujeto a examen. A tal fin, considerar la Resolución SIGEN N° 36/2011 que establece una metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de Procesos, la cual constituye una herramienta para diagnosticar la madurez de los procesos y analizar el sistema de control interno por parte de los propios responsables de la gestión. Puede ser utilizada como un instrumento para apreciar periódicamente la situación en que se encuentran los procesos respecto del cumplimiento de los objetivos y respecto de los requisitos en materia de controles.

Análisis de los riesgos y controles del proceso

Al analizar el reglamento o procedimiento, considerar los riesgos que pueden afectar al proceso en cuestión, afectando el logro de los objetivos que han sido planteados para este (tanto desde el punto de vista de la gestión operativa, del cumplimiento normativo como de la generación de información).

En esta etapa, considerar el conjunto de riesgos, ya sea de orden interno o externo, entendiéndose como "riesgo" a aquellos eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos, tal como se expuso precedentemente.

El análisis de los riesgos debe contemplar específicamente los riesgos de fraude (que constituirá -en general- un tipo particular de riesgo sobre el cumplimiento normativo), tanto por parte del personal de la organización -en todos los niveles-, como por parte de los



terceros con los que ésta interactúa. Deben considerarse los riesgos asociados a: fraude en estados contables, reportes financieros, reportes presupuestarios, etc.; fraude en reportes o información no contable; y apropiación indebida de activos u otros ilícitos que puedan afectar a la organización.

El reglamento o procedimiento bajo análisis, debiera especificar los controles que constituyan medidas de respuesta para reducir los riesgos que afecten al proceso. Las medidas de respuesta deben respetar una adecuada relación costo-beneficio respecto de los riesgos que se busca tratar, contemplando las alternativas de:

- Aceptar el riesgo (no adoptar acciones específicas para reducirlo).
- Evitar el riesgo (suprimir las actividades que dan lugar al riesgo).
- Reducir el riesgo (adoptar acciones para reducir la probabilidad y/o el impacto del riesgo a través de actividades de control y decisiones de gestión).
- Compartir el riesgo (tercerizar actividades o contratar seguros en relación con la actividad que genera el riesgo).

En relación con los riesgos de fraude, se deben apuntar a la existencia de medidas de respuesta o control para su tratamiento, considerando entre otros, la separación de funciones, rotación de personal, mecanismos de rendición de cuentas, supervisión detallada, controles y auditorías específicas.

El manual o reglamento debe contemplar los controles internos necesarios para reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos, los cuales pueden ser llevados a cabo a través de los procesos y de la tecnología que les da soporte. Los controles pueden ser preventivos o detectivos, abarcando diversas modalidades tanto manuales como automatizadas, considerando, entre otros:

- Adecuados niveles de autorización y aprobación.
- Verificaciones o comparaciones (ya sea entre diferentes elementos, contra estándares o procedimientos establecidos, cálculos automatizados, etc.).
- Controles de seguridad física (control patrimonial, resguardo de activos en cajas de seguridad, espacio para el equipamiento tecnológico crítico, etc.).
- Controles sobre datos maestros (que constituyen referencia para las operaciones y ejecuciones que se ejecutan).
- Conciliaciones.
- Controles de supervisión y monitoreo (apuntan a verificar si los controles anteriores fueron aplicados en forma adecuada).

Tal como se expuso anteriormente, resulta conveniente al revisar la suficiencia y adecuación de los controles, considerar las Normas Generales de Control Interno y Normas Particulares de Control Interno aplicables, así como las prácticas recomendadas en materia de control

interno, recordando que los controles deben presentar una adecuada relación costo-beneficio en relación con los riesgos que se busca reducir.

De acuerdo al proceso de que se trate, el auditor interno determinará si es necesario efectuar pruebas sobre el funcionamiento de controles específicos a fin de formar su opinión sobre la eficacia de los mismos.

En la medida en que resulte factible, se debe procurar automatizar los controles, mediante la utilización de mecanismos de supervisión embebidos en los sistemas informáticos (ej. Reportes automatizados con información destinada a los responsables de la supervisión del proceso, alertas automáticas enviadas a los responsables de la supervisión y/o a la auditoría interna ante determinado tipo de operaciones, etc.).

Previsiones para la implantación o puesta en marcha

Una de las responsabilidades que la Ley N° 24.156 impone a la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional es la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones.

Es una buena práctica tener presente, en la evaluación de procedimientos/reglamentos/manuales, el método de implantación previsto por la organización. Al respecto, considerar que en general, existen cuatro mecanismos de implantación:

- Instantáneo: validez inmediata y obligatoria. Generalmente se utiliza en una Organización nueva, en procedimientos que no involucran a un número amplio de unidades administrativas, si son relativamente sencillos, si no implican gran volumen de operaciones, o si existe una sólida infraestructura administrativa.
- Proyecto Piloto: Se aplica el procedimiento en sólo una parte de la organización, con la finalidad de medir resultados. Permite realizar cambios en escala reducida, llevando a cabo pruebas para determinar viabilidad.
- Implantación en paralelo: Implica la operación simultánea por un período determinado de dos procedimientos (nuevo y el que se estaba aplicando). Generalmente se utiliza cuando se trata de procedimientos de amplia cobertura, con manejo de mucha información, volumen considerable de recursos, o para garantizar la seguridad de todo un sistema de trabajo.
- Implantación parcial o por aproximaciones sucesivas: Se utiliza para implantar procedimientos con modificaciones sustanciales, la metodología consiste en seleccionar parte de su contenido o áreas específicas para introducir cambios sin causar grandes alteraciones, y dar el siguiente paso sólo cuando se haya consolidado el anterior.

En cualquier caso, debe procurarse que cada área y cada empleado, conozca cabalmente sus deberes y responsabilidades en relación con el proceso.



Por su parte, debieran preverse los mecanismos para la distribución del documento, así como el proceso de actualización a futuro (forma, responsables y plazos para la realización de revisiones o actualizaciones).

Tratamiento de observaciones previas de la Auditoría Interna y otros Organismos de Control

Al momento de evaluar el documento, se debe constatar que hayan sido consideradas aquellas observaciones y/o recomendaciones que surgen de los informes -oportunamente efectuados por la UAI u otros organismos de control- relacionados con el tema sujeto a examen.



ANEXO III

PROGRAMA DE TRABAJO

El presente Programa de Trabajo constituye una herramienta para guiar y organizar las actividades que competen a las UAIs en relación a la intervención previa a la aprobación de reglamentos y manuales de procedimientos.

Apunta asimismo, a homogeneizar la modalidad de documentación de las actividades de control llevadas a cabo por las Unidades de Auditoría Interna de las organizaciones del Sector Público Nacional en relación a esta labor.

En aquellos casos en que la respuesta sea un incumplimiento total o parcial del punto a verificar, el auditor determinará a su criterio, el nivel de riesgo del caso (contemplando la situación y contexto en la organización). De resultar aplicable, formulará las recomendaciones pertinentes.

Organismo:	
Denominación del Manual:	
Versión N° / Fecha:	Indicar si es la primera versión o a qué versión corresponde y fecha



ASPECTO A VERIFICAR		CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
		Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
1	ASPECTOS SUSTANTIVOS								
1.1.	El reglamento o manual ¿identifica y delimita claramente el/los proceso/s organizacionales?								
1.1.1	¿Se especifica el alcance y -de existir- las limitaciones del documento?								
1.1.2	En el caso de nuevas versiones, ¿el documento incluye una síntesis de los principales cambios?								
1.2.	¿Los contenidos del documento se encuentran alineados con la misión, visión, valores, políticas y estrategias de la organización?								
1.3.	El reglamento/manual ¿asegura su alineamiento con los valores de ética e integridad aplicables a la organización?								
	¿Han sido considerados:								
1.3.1	a) La Ley N° 25.188 - Ética de la Función Pública-?								
	b) Valores Organizacionales?								

[Handwritten signature]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
c) Códigos de Conducta?								
d) Políticas?								
1.4. ¿Prevé una adecuada coordinación entre las áreas que participan en cada proceso?								
1.5. El documento ¿está redactado de forma tal que su aplicación asegure el cumplimiento de todas las normas vigentes, incluyendo las pertinentes referencias a las referidas normas?								
1.6. ¿Contempla la forma en que se respaldarán y registrarán los actos?								
1.6.1. ¿Contempla la forma en que se respaldará y registrará la información que se genere con el desarrollo de la actividad?								
¿Se encuentran especificados en el documento:								
1.6.2 a) los registros que se mantendrán?								
b) los formularios -en papel o electrónicos- que se utilicen en								

[Handwritten signature]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
el proceso?								
¿El tratamiento de cada proceso dentro del reglamento/manual:								
1.7. a) es abarcativo?								
b) es integral?								
c) cubre la totalidad del proceso?								
1.7.1 ¿Está claramente definido cuando comienza y termina cada proceso y -de existir- los subprocesos?								
1.7.2 Teniendo en cuenta la interrelación existente entre los procesos que componen la organización y si lo dispuesto en el nuevo proceso afecta otros ¿se han realizado las modificaciones pertinentes?								
1.8. Los procesos sobre los cuales trata el reglamento o manual ¿están desarrollados describiendo claramente las actividades o pasos necesarios para lograr su fin?								
1.8.1 ¿Están identificadas claramente:								



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE					RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo		
a) las fuentes de información para la ejecución de las actividades del proceso?									
b) los destinatarios de la información?									
1.8.2 ¿Se encuentran definidos los puntos de decisión indicando los distintos cursos de acción posibles ante cada situación?									
¿Están integrados en los procesos:									
a) las autorizaciones de hechos?									
b) las autorizaciones de transacciones?									
c) otros controles?									
1.8.4 ¿Permite su aplicación dentro de la idiosincrasia del organismo?									
1.9. En aquellos casos de procesos que correspondan a funciones críticas de la organización ¿se encuentra especificada la derivación o modalidad de activación del procedimiento a aplicar en casos de contingencias u otro impedimento -técnico, operativo, con el personal, etc.-?									

[Handwritten signatures and initials]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE					RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo		
De resultar factible, los procedimientos incluidos en el reglamento o manual, ¿contemplan la fase de definición de objetivos particulares para la actividad en cuestión, considerando -tal como lo establecen las NGCI-:									
<ul style="list-style-type: none"> a) aspectos operativos o de gestión? b) aspectos de reporte o generación de información (informes internos, indicadores, reportes para entidades externas, estados contables e información presupuestaria o financiera, información que se publica en sitios web, etc.)? c) aspectos de cumplimiento normativo y regulatorio? 									
a) ¿Los procedimientos incluidos en el reglamento o manual contemplan:									
1.10.1 1. la generación de información de gestión?									
2. la utilización de mecanismos de medición respecto del cumplimiento de las actividades?									

[Handwritten signatures and initials]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
b) Estos elementos ¿le permitirán a las autoridades la supervisión de la gestión, monitoreando el grado de cumplimiento de los objetivos?								
En aquellos casos en los cuales en el alcance del reglamento o manual se abarquen procesos sustantivos o de alta relevancia:								
1.10.2								
a) ¿Se propicia que la documentación generada cumple con los elementos que permitan la evaluación posterior de cada proceso?								
b) ¿Se identifican los objetivos, destinatarios y mecanismos de medición de resultados e impactos?								
1.11.								
a) El reglamento o manual ¿define claramente las responsabilidades de cada actor, especificando quienes son los encargados de realizar cada tarea incluida dentro de los procedimientos en cuestión?								
b) La definición de autoridades ¿alcanza a la aplicación de los controles establecidos?								

[Handwritten signature]



ASPECTO A VERIFICAR		CUMPLE					RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
		Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo		
1.11.1	c) El documento ¿indica los mecanismos de rendición de cuentas pertinentes, en relación a la falta de realización de tareas o falta de aplicación de controles?									
	Las responsabilidades establecidas ¿presentan una adecuada relación con los niveles de autoridad y de responsabilidad definidos en la estructura organizativa?									
	a) ¿Se ha previsto una suficiente separación de funciones o responsabilidades, de modo de reducir los riesgos de acciones erróneas o fraudulentas?									
1.11.2	b) De no ser así, ¿se han previsto instancias de supervisión que moderen los riesgos de acciones erróneas o fraudulentas?									
	c) ¿Se encuentran las funciones de registración, autorización y aprobación de operaciones o transacciones debidamente separadas, en la medida que la estructura organizativa lo permita?									
	d) Caso contrario, ¿se han incorporado actividades de supervisión que contribuyan a reducir tales riesgos?									



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
e) Las definiciones de autoridad, responsabilidad y separación de funciones atinentes al proceso ¿se reflejan en los permisos de acceso otorgados sobre los sistemas y tecnologías de información?								
a) El manual o reglamento al describir los pasos de la actividad, ¿contempla -en forma integrada- los controles internos necesarios para reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos planteados?								
b) En particular, ¿contempla los riesgos de fraude?								
c) El reglamento o procedimiento, ¿especifica los controles que constituyen medidas de respuestas para reducir los riesgos que afecten al proceso?								
d) ¿Los controles presentan una adecuada relación costo-beneficio respecto de los riesgos que se busca reducir?								
a) Para aquellos procedimientos en que se realicen operaciones o transacciones, los controles previstos ¿aseguran los siguientes objetivos?:								

1.12.

1.12.1



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE					RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo		
<ul style="list-style-type: none">1. Integridad - ¿se asegura el tratamiento, procesamiento y registro de la totalidad de las transacciones u operaciones?2. Exactitud - ¿se asegura la registración oportuna y correcta de las operaciones?3. Validez - ¿las transacciones registradas representan con precisión las operaciones ejecutadas?									
b) ¿Se encuentran claramente documentadas las acciones relevantes?									
c) ¿El archivo de las mismas, permitirá su verificación posterior?									
1.12.2 ¿Están previstas medidas para que los procesos se realicen siguiendo los criterios de eficacia, economía y eficiencia?									
1.12.3 ¿Se contempla la prevención, detección y corrección oportuna ante la ocurrencia de desvíos en el cumplimiento de los objetivos?									



ASPECTO A VERIFICAR		CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
		Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
1.12.4	¿Está previsto que las acciones desempeñadas por las distintas áreas o distintas etapas del proceso, sean realizadas con eficacia?								
1.12.5	¿Se prevé una debida protección de los activos y demás recursos?								
1.12.6	El manual o reglamento, ¿contempla el cumplimiento de todas las normas aplicables a la actividad en cuestión (considerando políticas, planes, procedimientos, leyes, normas, contratos y demás disposiciones que puedan tener un impacto significativo en las operaciones e informes)?								
1.12.7	El manual o reglamento, ¿contempla la prevención, detección y adopción de acciones oportunas ante la ocurrencia de errores o prácticas deshonestas, hechos irregulares o ilícitos?								
1.12.8	a) El documento ¿considera la restricción de accesos para la ejecución de operaciones o transacciones, sólo a las personas autorizadas?								
	b) Estos controles de restricción de acceso ¿alcanzan -según corresponda- las acciones de generación, modificación o								



ASPECTO A VERIFICAR		CUMPLE					RIESGO		COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
		Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
	consulta de transacciones, tanto sea sobre procesos informáticos como manuales?								
1.12.9	En el documento ¿se propicia la implementación de controles automatizados -en lugar de aquellos realizados en forma manual-?								
1.13	En caso de existir ¿se tuvieron en cuenta las observaciones y/o recomendaciones oportunamente efectuadas por la UAI u otros organismos de control?								
2 ASPECTOS FORMALES									
2.1.	El reglamento o manual, ¿está redactado en forma clara y ordenada?								
	a) ¿Reúne las características de:								
2.1.1	<ul style="list-style-type: none"> 1. Claridad - Descripción comprensible y fácil de entender? 								
	<ul style="list-style-type: none"> 2. Fluidez - Instrucciones que permiten la ejecución del trabajo de manera simple y ágil? 								

[Handwritten signature]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
• 3. Precisión - El texto tiene sólo una posible interpretación?								
• 4. Concisión - Desarrollo breve, sin detalles que no agregan valor?								
• 5. Sencillez - Contenido que atiende a comunicar el trabajo a ejecutar?								
• 6. Unidad - La descripción de cada paso contiene sólo una idea fundamental?								
• 7. Extensión - La descripción es lo más breve posible?								
• 8. Uniformidad - La redacción, formas de citar y denominar la documentación guarda similitud?								
b) El documento bajo análisis ¿posee un nombre que lo identifica claramente?								
c) ¿Es amigable para su comprensión, cualquiera sea su soporte -papel o electrónico-?								



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE				RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo	
a) ¿Posee un índice general?								
b) ¿Posee un índice temático?								
c) ¿Se encuentran numeradas las páginas, indicando asimismo la cantidad total de páginas que componen el documento, de modo de propiciar su integridad?								
a) El documento ¿está diseñado y redactado de forma simple, para que con su sola lectura permita su aplicación, evitando errores de interpretación o contradicciones?								
b) Todo lo mencionado en el manual o reglamento, ¿resulta necesario y relevante?								
De corresponder, ¿el documento incluye un Glosario con términos y conceptos que permita una interpretación homogénea del contenido?								
El tratamiento de los temas que se van desarrollando ¿tiene un orden secuencial y lógico?								

[Handwritten signature]



ASPECTO A VERIFICAR	CUMPLE					RIESGO			COMENTARIOS Y REFERENCIA A PAPELES DE TRABAJO
	Sí	No	Parcial	N/A	Alto	Medio	Bajo		
2.6. El reglamento o manual ¿especifica claramente cuál es el número de versión, su fecha de redacción y a partir de qué fecha se prevé su entrada en vigencia?									
a) ¿Están identificados los distintos actores que intervienen en la elaboración y aprobación del reglamento o manual?									
2.7. b) ¿Se indica qué estamento lo elaboró, quién lo revisó?									
c) ¿Está establecido claramente quién y cómo puede modificarse y/o actualizarse el reglamento o manual?									
2.8. De tratarse de la aprobación de nuevas versiones, ¿se derogan explícitamente las versiones anteriores en el mismo acto administrativo?									
2.9. En caso que el organismo cuente con una guía para la redacción de reglamentos o manuales, ¿se ha cumplido con lo allí establecido?									

[Handwritten signature]



ANTECEDENTES NORMATIVOS	3
CONCEPTOS	4
PAUTAS PARA LA INTERVENCIÓN POR PARTE DE LAS UAI EN LA APROBACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTOS	5
ELEMENTOS A CONSIDERAR	5
1. ASPECTOS SUSTANTIVOS	6
2. ASPECTOS FORMALES	10
BIBLIOGRAFÍA	12
ANEXO I	13
MODELO DE INFORME	13
ANEXO II	15
PRÁCTICAS RECOMENDADAS	15
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA TAREA	15
ANÁLISIS DE LOS RIESGOS Y CONTROLES DEL PROCESO	15
PREVISIONES PARA LA IMPLANTACIÓN O PUESTA EN MARCHA	17
TRATAMIENTO DE OBSERVACIONES PREVIAS DE LA AUDITORÍA INTERNA Y OTROS ORGANISMOS DE CONTROL	18
ANEXO III	19
PROGRAMA DE TRABAJO	19