



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

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

**MUNICIPALIDAD DE
FERNANDO DE LA MORA**

MAYO 2020

Índice

I.	Antecedentes	1
II.	Objetivo	1
III.	Alcance.....	1
IV.	Desarrollo.....	2
	A. Componente ambiente de control.....	3
	B. Componente control de la planificación	5
	C. Componente control de la implementación.....	7
	D. Componente control de la evaluación.....	8
	E. Componente control para la mejora.....	9
V.	Conclusión.....	10
VI.	Recomendación.....	10

INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

MUNICIPALIDAD DE FERNANDO DE LA MORA (DEPARTAMENTO CENTRAL)

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 de los sistemas de control interno de las instituciones sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República, 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 Municipalidad de Fernando de la Mora la Nota CGR N° 4990 del 10 de diciembre de 2019, a fin de que esa institución dé cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el informe sobre la evaluación del Sistema de Control Interno MECIP:2015, de este organismo superior de control.

Con la Nota I.M.F.M. N° 091, de fecha 27 de febrero de 2020, a fin de dar cumplimiento al requerimiento de la Contraloría General de la República (CGR), el Intendente Municipal remitió el resultado de la evaluación elaborado por la Auditoría Interna de la Institución, y los documentos de respaldo en medio magnético.

II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un Sistema de Control Interno - 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 2019.



IV. Desarrollo

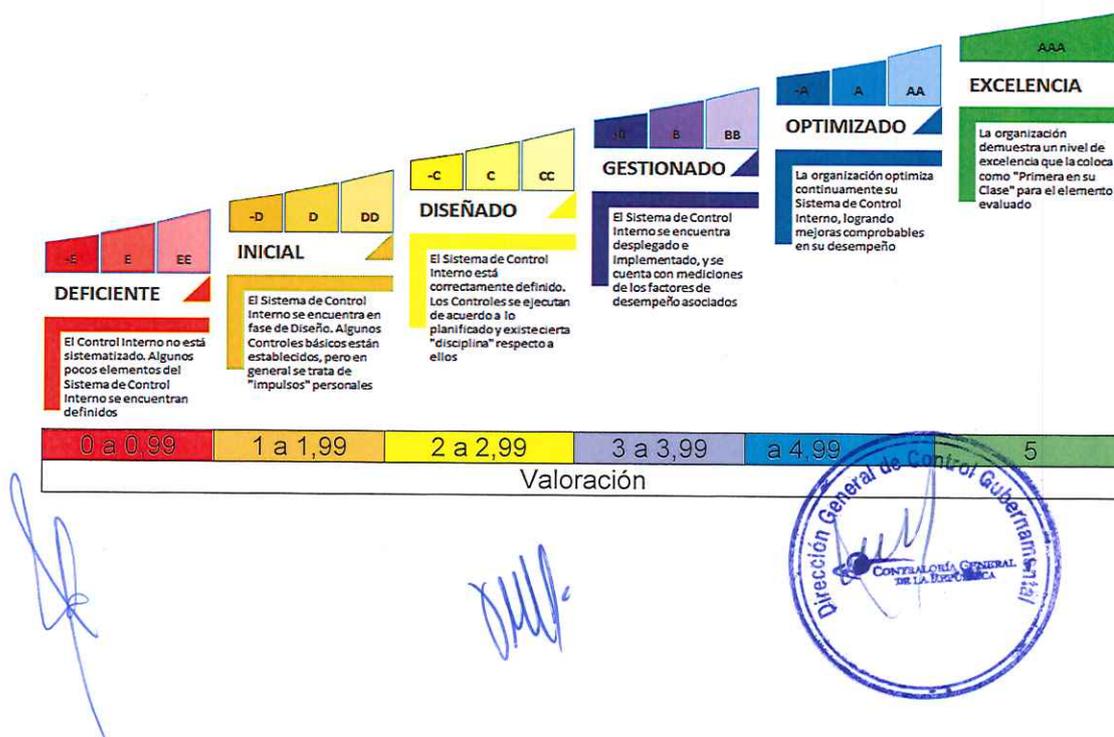
Se ha efectuado la validación de la evaluación realizada por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Fernando de la Mora del Sistema de Control Interno con el objeto de medir el grado de eficiencia y eficacia, determinar el nivel de confianza y veracidad del sistema y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias relevantes que requieran una mayor profundización.

En este sentido, los funcionarios tienen la responsabilidad de utilizar los recursos con efectividad, eficiencia y economía, a fin de lograr los objetivos para los cuales fueron autorizados, y es por ello que la Norma de Requisitos Mínimos señala que el control interno sirve como la primera línea de defensa en la protección de activos, ayudando a la Máxima Autoridad institucional y al equipo directivo de una entidad a obtener los resultados deseados a través de la efectiva administración de los recursos públicos.

Por lo tanto, tales funcionarios son responsables de establecer, mantener y evaluar periódicamente un sistema de control interno sólido para:

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- Proteger apropiadamente los recursos.
- Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y.
- Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.

Para determinar el grado de adopción de la Norma de Requisitos Mínimos se utilizó la herramienta de evaluación del nivel de madurez del SCI, de acuerdo a criterios de valoración 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	2,78	CC	Diseñado
Control de planificación	2,29	C-	Diseñado
Control de implementación	1,88	DD	Inicial
Control de evaluación	0,79	EE	Deficiente
Control para la mejora	0,88	EE	Deficiente
SCI consolidado	2,05	C-	Diseñado

Del análisis realizado a los documentos proveídos por la Municipalidad, se realizan las siguientes observaciones por componente de control.

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 2,78 con un nivel de madurez **Diseñado Alto**, debido a que el Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado en la mayoría de los criterios evaluados. Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se realizan las siguientes observaciones:

- El primer principio de la NRM establece que la Máxima Autoridad institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al sistema de control interno asumiendo la responsabilidad sobre su efectividad. Esto se materializa a través de:
 - a) Asumir la responsabilidad sobre la efectividad del sistema de control interno.
 - b) Asegurar que el Sistema de Control Interno logre los resultados previstos.
 - c) Promover la mejora continua.
- Con la Resolución I.M. N° 487/18, se establece la política de control interno; sin embargo, el documento que contiene las políticas señaladas no fue adjuntado como evidencia, por lo que no es posible evaluar si se encuentran correctamente establecidas. La política de control interno, conforme a las exigencias de la NRM debe: *"a) Estar formalmente documentada; b) Ser comunicada, entenderse y aplicarse dentro de la institución; c) Estar disponible"*

para los grupos de interés pertinentes; y d) Ser revisada periódicamente para asegurar su conveniencia y adecuación continua".

- El artículo 7° de la Resolución I.M.F.M. N° 116/18 por la que se aprueba la nueva versión del código de ética, establece: "Designar al Comité de Ética del municipio el establecimiento de los parámetros y criterios para el seguimiento y evaluación de la gestión ética, y el mecanismo de detección y generación de soluciones a los acuerdos y compromisos éticos"; al respecto, no se evidenció que fueran establecidas las metodologías para detectar y generar soluciones a los incumplimientos de los acuerdos y compromisos éticos.
- El código de ética, carece de criterios para el comportamiento de los funcionarios en su relación con los distintos grupos de interés. Cabe aclarar que la anterior versión si contaba con las directrices éticas para con los grupos de interés.
- Si bien con la Resolución I.M.F.M. N° 2816/17, se resolvió validar el formato 18 Formato para la formulación de políticas, así como los compromisos éticos por dependencias, no se visualizaron los compromisos éticos por dependencias, ya que no fue adjuntado y remitido el anexo que forma parte de la resolución. Las autoridades podrán tener en cuenta la metodología propuesta en el manual de ética pública, 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.
- Se visualizó acto administrativo por la cual se conformó un equipo de alto desempeño en ética pública, sin embargo, no se visualizó documentos que permitan constatar que dicho comité ejerció las funciones para los que fue creado.
- Con la Resolución I.M.F.M. N° 790/18 se adoptó el nuevo código de buen gobierno, dicho documento no contempla políticas relativas a la comunicación institucional, mejora continua y prácticas democráticas de la institución.
- No se evidenció la conformación del comité de buen gobierno, que debe ser integrado por miembros del nivel directivo y su objetivo consiste en monitorear la aplicación y el cumplimiento por parte de los directivos de las políticas establecidas en el código de buen gobierno. Las funciones y competencias del comité deben estar estipuladas en el protocolo de buen gobierno, o en un documento formalmente aprobado.
- En ocasión de actualizar el código de ética y buen gobierno, se debe considerar la inclusión de la misión y la visión que se encuentra vigente. Esta situación como otras, ya fueron observadas en el informe anterior de la Contraloría General de la República, sin embargo, en el análisis crítico no fue considerado el informe de la CGR.
- Las políticas de desarrollo del talento humano fueron aprobadas por Resolución I.M.F.M. N° 1537/18. La Auditoría Interna debe ser la dependencia responsable de verificar que se cumplan los procesos del talento humano y asegurar que los procesos involucrados tengan en cuenta los siguientes valores:
 - Igualdad, al garantizar que toda la ciudadanía que cumpla con los requisitos de postulación a un cargo, tenga la misma posibilidad de participar en los

- procesos de selección, promoción y en el desarrollo de sus actividades, sin ser discriminados por motivo alguno.
- Imparcialidad, al otorgar el mismo trato a toda la ciudadanía en los procesos de ingreso, promoción y evaluación del personal.
 - Economía, al usar racionalmente los recursos asociados con la administración del talento humano.
 - Eficiencia y eficacia, al seleccionar y conservar las personas cuyas capacidades, habilidades y conocimientos se ajusten a las necesidades propias de los cargos requeridos, otorgando prevalencia al logro de los propósitos institucionales y observando que el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades sean desarrolladas con celeridad y profesionalismo.
 - Integridad, procurando que el ejercicio de las funciones se realice de manera intachable y actuando con rectitud.
 - Transparencia, al comunicar abiertamente las condiciones para seleccionar o promover a las personas que ocuparán los cargos públicos.

Es importante indicar a la institución cuyo Sistema de Control Interno es evaluado que, a través de la instauración de un ambiente de control adecuado, se promueve una cultura organizacional enfocada a la búsqueda de la excelencia de directivos y funcionarios mediante la materialización de un alto compromiso e involucramiento del nivel directivo que marque el camino de los miembros de sus equipos para diseñar y brindar, de manera continua, productos y servicios públicos de alta calidad. Por ello, la capacitación, la adopción de la gestión por procesos y una buena política de comunicación que definen parámetros asociados al comportamiento, servirán para orientar la actuación de todos los funcionarios, generando transparencia en la toma de decisiones y propiciando un clima de confianza para el logro de los objetivos de la entidad y de los fines del Estado.

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*".

El componente se ubicó en un nivel de madurez **Diseñado Bajo** con un puntaje de 2,29 teniendo en cuenta que algunos elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos, por lo que se hace necesario aumentar los esfuerzos para el diseño y utilización de las herramientas que orienten el direccionamiento estratégico del organismo, al cumplimiento de su misión, visión y objetivos, a través de un mayor involucramiento del nivel directivo y funcionarios, en el diseño de procesos operativos, programas y proyectos, necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos.

Se describe seguidamente algunas debilidades detectadas que deben ser administradas:

- La misión y la visión de la Municipalidad de Fernando de la Mora fueron aprobadas con la Resolución I.M.F.M. N° 497/20; sin embargo, se evidenció que la formulación de la visión no cumple con algunos atributos de la norma, que, al respecto, señala:
 - Ser coherente con la definición de las competencias y funciones asignadas a la institución por la Constitución y las leyes.
 - Proveer el marco de referencia de lo que la institución quiere y espera en el futuro.
 - Señalar el camino que permite a la dirección establecer el rumbo para lograr el desarrollo esperado de la organización.
- Por la Resolución I.M.F.M. N° 1506 del 10/06/19 se aprobó el Plan de ordenamiento urbano y territorial, sin embargo, los anexos que forman parte de las resoluciones, no fueron adjuntados, por lo que no fue posible verificar la pertinencia de los documentos.
- El plan de desarrollo municipal visualizado en la página web, no define los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos e instrumentos de seguimiento para estar acorde a un plan estratégico institucional, el que a su vez debe estar alineado al plan operativo anual (presupuesto anual).
- El plan de desarrollo municipal no contiene metas cuantificables y medibles, que incluyan plazos para el cumplimiento de cada objetivo específico, línea de base e indicadores. Tampoco se visualizó un plan de acción de programas y/o proyectos relacionados a objetivos específicos, que contenga el detalle de cada producto que se espera generar, la fecha estimada de entrega, las unidades involucradas, factores de riesgo para el éxito del programa, entre otros requisitos.
- No se visualizó un informe sobre el grado de avance de los planes o porcentaje de ejecución del plan de desarrollo urbano a junio de 2019, de los logros alcanzados y si las metas u objetivos no alcanzados fueron nuevamente considerados en el nuevo plan.
- No se observó evidencias de difusión del plan de ordenamiento urbano y territorial a todos los funcionarios (permanentes y contratados), con el fin de que estos tengan conocimiento de los objetivos a ser alcanzados, dentro de su área de competencia.
- El manual de organización y funciones fue aprobado con la Resolución N° 266/2016, el documento, no contiene perfiles de cargos. Al respecto, la norma señala que: *"La estructura organizacional debe asegurar la armonía, coherencia y articulación, entre las actividades que realiza cada área de la institución con las competencias constitucionales y legales, los objetivos establecidos, y la cadena de valor definida en el modelo de gestión por procesos, además de tener flexibilidad para adaptarse a las exigencias y procesos de cambio permanente"*, para lo cual deben estar actualizados y relacionados, la estructura, las funciones y los perfiles.

- Las planillas relacionadas a la definición de macroprocesos, mapa de procesos, y cadena de valor no cuentan con códigos, fecha de aprobación ni versión, además, como ya se había observado, en el mapa de procesos no se exponen todos los procesos conforme a las dependencias expuestas en la estructura organizacional aprobada por Resolución I.M.F.M N° 266/16. Al respecto, la NRM indica: *"El modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura organizacional"*.

A fin de implementar los documentos relativos al componente, las autoridades deberán:

- Revisar periódicamente los planes, para ajustarlos a los cambios del entorno y al desarrollo de competencias al interior de la institución.
- Comunicar acerca de su misión, visión, objetivos y planes de acción a todos los niveles de la organización, con la intención de que estén conscientes de sus obligaciones individuales al respecto.
- Mantener información documentada sobre los objetivos y sus planes, así como de los resultados de su seguimiento y medición.
- Actualizar el normograma, mapa de procesos, organigrama.
- Elaborar un manual de cargos, funciones y perfiles de cargos, de acuerdo a la estructura organizacional, en el que se identifiquen los diferentes niveles de autoridad y de responsabilidad.
- Identificar los insumos requeridos para la elaboración de los productos y servicios (por procesos) y la identificación de sus proveedores, productos, sus características y beneficiarios o clientes, los reportes relacionados, interacción con otros procesos, indicadores y los recursos necesarios para su ejecución.
- Identificar y evaluar riesgos a nivel operativo, y actualizar los riesgos estratégicos con base al nuevo plan estratégico.

Se deberá tener en cuenta que todos los documentos deben tener códigos, fecha de aprobación y número de versión.

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 implementación obtuvo un puntaje de 1,88 con un nivel de madurez de **Inicial Alto**, teniendo en cuenta que algunos documentos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos, por lo que se hace necesario aumentar los

esfuerzos para el diseño y utilización de las herramientas que demuestren la implementación de elementos requeridos en este componente.

Por lo que las autoridades deberán:

- Definir políticas operacionales.
- Definir acciones a realizar en caso de incumplimiento.
- Determinar cuáles son los controles con nivel de sofisticación y tecnológicos implementados en la Municipalidad.
- Definir y documentar procedimientos operativos, los que deben ser aprobados por el responsable del proceso.
- Implementar una metodología que permita evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, para asegurar que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos.
- Diseñar y aplicar controles adecuados.
- Gestionar la formación y capacitación de los funcionarios, a través de un plan de capacitación anual aprobado por la Máxima Autoridad y elaborado con base a las necesidades de formación detectadas.
- Realizar evaluaciones de la eficacia de las actividades de formación.
- Realizar evaluaciones del desempeño a funcionarios

En cuanto al componente control de la implementación, mucho incidirá en la mejora de la gestión que los responsables de los procesos cuenten con claras directrices para el desarrollo de sus tareas. En ese sentido, la política operacional es útil para establecer líneas de acción cuando un aspecto específico del trabajo requiere orientación y sea necesario definir con precisión quienes son los responsables de acatarla y su ámbito de aplicación. La institución evitará que se presenten situaciones indeseables, mediante directrices claras y responsabilidades bien definidas.

D. Componente control de la evaluación

Para 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, la municipalidad remitió muy poca documentación y se ubicó en un nivel de madurez **Deficiente Alto** con un puntaje de 0,79, debido principalmente a la escasa evidencia que debió ser proveída por la Auditoría Interna, por lo que la Máxima Autoridad debe:

- Definir indicadores o métricas útiles en los niveles estratégicos y operativos.
- Aplicar métodos apropiados para el seguimiento y medición de la efectividad del Sistema de Control Interno.

- Realizar auditorías del Sistema de Control Interno, para determinar

Asimismo, es importante que la Auditoría Interna, en el proceso de evaluación de la efectividad del Sistema de Control Interno, identifique las fortalezas, oportunidades de mejora e incumplimientos relacionados a la adopción del SCI, promoviendo la ejecución de acciones correctivas, preventivas o de mejora, para direccionar a la Institución hacia una gestión eficiente y al desarrollo de sus actividades bajo los fundamentos y principios que rigen el control interno, con el objetivo de conducir a la institución a lograr continuamente mayores índices de calidad.

E. Componente control para la mejora

Al definir este componente la NRM señala: *"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 Municipalidad no remitió documento alguno, relacionado al componente de control para la mejora, arrojando un puntaje de 0,88 y un nivel de madurez **Deficiente Alto**, por lo que se deben tomar medidas como:

- Evaluar el desempeño del control interno, incluyendo tendencias e indicadores sobre:
 1. Planes y objetivos institucionales.
 2. Seguimiento y resultado de las mediciones
 3. Resultados de las auditorías internas y externas.
 4. Retroalimentación de los grupos de interés.
 5. Cuestiones relativas a los proveedores y clientes externos.
 6. Desempeño de los procesos y conformidad de los productos.
- Evaluar la eficacia de las acciones tomadas para el tratamiento de riesgos.
- Realizar acciones para optimizar continuamente su Sistema de Control Interno, y para eliminar o minimizar las causas reales o potenciales de debilidades detectadas.

Respecto al acta sobre el análisis crítico remitido por la Municipalidad, se indica que todos los representantes de las áreas de nivel directivo de acuerdo al organigrama, deben participar. Además, en dicha acta se señalaron documentos que no fueron remitidos a la CGR como documento de respaldo de la implementación.

En lo relacionado a este componente, y con el objetivo de mejorar continuamente la gestión institucional, es necesario que las revisiones se realicen a intervalos planificados y periódicos, para permitir identificar las tendencias y evaluar los progresos de la organización en el logro de sus objetivos y su capacidad de control. También se deberían utilizar para identificar oportunidades de mejora, de innovación y de aprendizaje.

Es necesario además crear conciencia de que la finalidad de los planes de mejoramiento es desarrollar una cultura institucional orientada a la mejora, efectuando acciones que garanticen el buen uso de los recursos públicos y una eficiente prestación del servicio público confiado a cada institución.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, la Municipalidad de Fernando de la Mora obtuvo una valoración de 2,56 equivalente a un nivel de madurez **Diseñado Medio**, teniendo en cuenta los elementos definidos del Sistema de Control Interno.

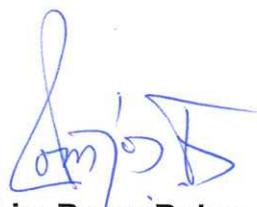
VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión municipal en busca de la excelencia, las autoridades de la Municipalidad de Fernando de la Mora deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Interna proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2020, 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 28/02/21, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.
2. Ajustar el plan y cronograma aprobado para la implementación de la NRM, si fuese necesario.

Es nuestro informe.

Asunción, de mayo de 2020.



Lic. Romy Rojas
Jefa de Departamento
Dirección de Análisis Sectorial



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



Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental