CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

mecip 2015

Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno

INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

MUNICIPALIDAD DE ITAUGUÁ

MAYO 2020

Índice

I. Antecedentes 1
II. Objetivo 1
III. Alcance 1
IV. Desarrollo 2
A. Componente ambiente de control 4
B. Componente control de la planificación 6
C. Componente control de la implementación 8
D. Componente control de la evaluación 9
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 ITAUGUÁ - DEPARTAMENTO CENTRAL

I. Antecedentes

En la Resolución Nº 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 Nº 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 Nº 276/94 "*Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República*", fue cursada a la Municipalidad de Itauguá la Nota CGR Nº 4351/19, 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.

Con la Nota I.M. de fecha 28 de febrero de 2020, a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones 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 evidencie acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2019.

IV. Desarrollo

La evaluación del SCI se define como: *"El 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 perdida, 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 NRM 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.

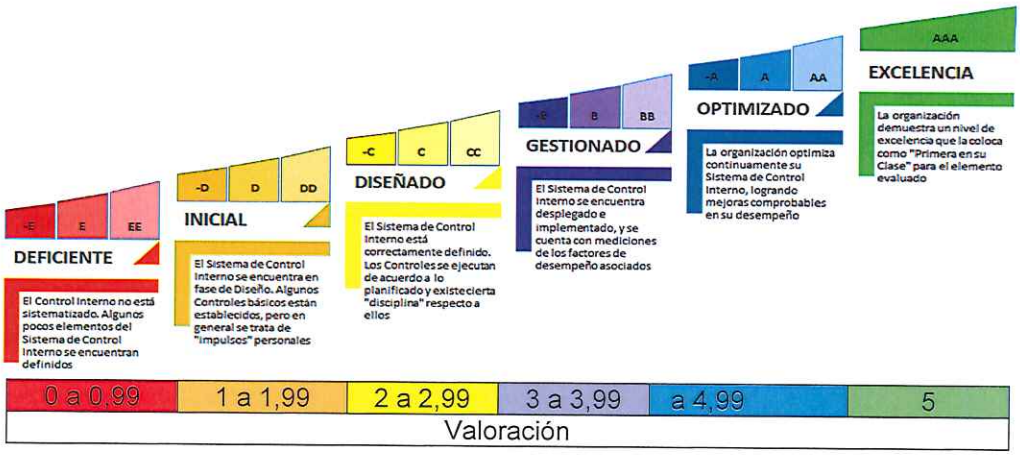
Igualmente, la referida norma incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, función o proceso, de forma tal que permite minimizar perdidas y maximizar beneficios.

Asimismo, 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

Dirección General de Control Gubernamental
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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	1,63	D	Inicial
Control de planificación	1,54	D	Inicial
Control de implementación	0,18	E-	Deficiente
Control de evaluación	0,19	E-	Deficiente
Control para la mejora	0,00	E-	Deficiente
SCI consolidado	**0,88**	**EE**	**Deficiente**

Cabe señalar que en el Informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre el Sistema de Control Interno a mayo de 2019, remitido a través de la nota CGR Nº 4351/19, se solicitó un plan y cronograma de trabajo para la implementación de la NRM, instrumento que no fue adjuntado con los documentos de respaldo.

En ese sentido se señala que el plan y cronograma de implementación es un documento por el cual las autoridades gestionan el desarrollo de los componentes, principios y elementos de la norma, a ser ejecutado un plazo determinado de tiempo, cuyo cumplimiento revelará el compromiso asumido por las autoridades.

Dirección General de Control Gubernamental
Contraloría General de la República

Del análisis realizado a los documentos proveídos por la Municipalidad de Itauguá, 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 1,63 con un nivel de madurez **Inicial Medio**, debido a que el Sistema de Control Interno no 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 SCI.
  b) Asegurar que los requisitos del Sistema de Control Interno se integren dentro de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.
  c) Promover el uso del enfoque basado en procesos y en la administración de los riesgos.
  d) Asegurar que los recursos necesarios para el Sistema de Control Interno logren los resultados previstos.
  e) Asegurar que el Sistema de Control Interno logre los resultados previstos.
  f) Asumir el compromiso, dirigiendo y apoyando a todos los niveles de la organización para contribuir a la efectividad del SCI.
  g) Promover la mejora continua.

- Con la Resolución IM Nº 2124/19 se aprobó e implementó la política de control interno de la Municipalidad de Tobatí, tal como se puede ver en la captura del documento que se expone a continuación:

RESOLUCIÓN I.M. N° 2.124/2019

POR LA CUAL SE APRUEBA E IMPLEMENTA LA POLÍTICA DE CONTROL INTERNO DE LA MUNICIPALIDAD DE TOBATÍ.

Itaugua, 28 de octubre de 2019

VISTO: El acta de compromiso para la implementación de la Norma de Requisitos Mínimos de control interno - (MECIP) en la Municipalidad de Tobatí.----------

La Resolución I.M. N° 2.123/2019 POR EL CUAL SE ADOPTA NORMA DE REQUISITOS

Además, la política no se encuentra correctamente formulada. Al respecto, Las instituciones pueden tomar como modelo documentos ya elaborados y aprobados por otras instituciones, siempre y cuando dichos documentos se encuentren bien redactados.

- El código de ética no contiene en su parte introductiva, la misión y visión institucional.
- 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.
- 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*", sin embargo, si se encuentran en el código de buen gobierno.
- La institución no cuenta con un comité de ética y de buen gobierno aprobado por un acto administrativo.
- No se visualizó compromisos éticos por dependencias. Para diseñar los compromisos éticos por dependencia, se puede utilizar la metodología propuesta en el manual de ética pública.

- No se pudo comprobar la autenticidad de los actos administrativos por las cuales aprueba la política de control interno, código de buen gobierno y política del talento humano, debido a que las Resoluciones números 2124/19, 2523/19 y 2496/19, respectivamente, mencionan en varias partes del documento a otra municipalidad; asimismo, cabe señalar que los documentos no se encuentran correctamente formulados, en el sentido de la estructura y contenido.
- Tampoco se puede aseverar que las reuniones realizadas para el tratamiento de los documentos (según Actas) sean ciertas, ya que, al ser tratados por los miembros integrantes, los mismos se hubieran percatado de las inconsistencias detectadas.

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 **Inicial Medio** con un puntaje de 1,54 teniendo en cuenta los elementos del Sistema de Control Interno que se encuentran definidos. Se describe seguidamente los puntos del componente que requieren mejora:

- Si bien se cuenta con la definición de la misión y visión municipal insertos en el Plan de desarrollo municipal, éstas deben ser sometidas a revisiones periódicas asegurando su adecuación.
- Se visualizó un organigrama, el mismo no se encuentra actualizado, tampoco se visualizó la resolución que lo aprueba.
- Al respecto, según el contrato Nº 28 del 21/05/19, se contrató el "*Diseño y elaboración de organigrama actualizado y dinámico de la institución, manual de funciones, perfiles para el cargo y asesoramiento en materia de RR.HH. de las distintas áreas y/o departamentos*", sin embargo, no se adjuntó como evidencia el producto del servicio contratado.
- Respecto al Plan de desarrollo municipal, este debe estar alineado al plan operativo anual y al presupuesto.

Dirección General de Control Gubernamental
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- No se visualizó instrumentos de seguimiento y medición del grado de avance de los planes, y de los logros alcanzados, al cierre del ejercicio fiscal sujeto a análisis.
- No se observó evidencias de difusión del Plan estratégico institucional a todas las áreas de la Institución. En este sentido, resulta crítico empoderar a todos los funcionarios de la organización y generar conciencia de lo que se busca con la planificación estratégica, particularmente, cómo la tarea que cada uno ejecuta está ligada a un objetivo estratégico o proceso necesario para cumplir con la misión institucional y, trascurrido el plazo definido en el direccionamiento estratégico, alcanzar la visión. Al respecto la NRM señala:
  a) *"La institución debe revisar periódicamente los planes, para ajustarlos a los cambios del entorno y al desarrollo de competencias al interior de la institución.*
  b) *La institución debe 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.*
  c) *La institución debe mantener información documentada sobre los objetivos y sus planes, así como de los resultados de su seguimiento y medición".*

A fin de dar continuidad a la implementación de este componente, las autoridades deberán:

- Orientar su operación a través de una gestión basada en procesos, como medio para que pueda alcanzar eficaz y eficientemente sus objetivos, elaborando, además, documentos relacionados con la caracterización de los procesos e Identificando la base legal aplicable a la gestión por procesos (normograma).
- Entre otras consideraciones, la NRM señala que, el modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura organizacional.
- Identificar y evaluar riesgos, para determinar las medidas de control que fueran necesarias. En ese sentido, la NRM señala: "*La organización debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para la continua identificación y evaluación de sus riesgos, y para la determinación de las medidas de control necesarias".*

Al conducir la gestión institucional hacia una gestión por procesos, se dará un gran paso desde una visión administrativa hacia una visión gestora, y un cambio cultural radical, al situar las expectativas del usuario del servicio como eje fundamental de la prestación del servicio público.

Junto a los procesos, y como otro requisito mínimo exigido por la NRM, es crítico que la institución identifique y evalúe los riesgos que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos, de los procesos, de los programas y de los proyectos institucionales, para definir las medidas de prevención y mitigación más convenientes

para evitar la interrupción del servicio, las pérdidas económicas o los eventos que dañen la imagen institucional.

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 0,18 con un nivel de madurez **Deficiente Bajo**, ya que se visualizó escasa documentación que demuestre la implementación de elementos requeridos en este componente.

Por lo que las autoridades deberán:

- Definir políticas operacionales.
- Definir parámetros de diseño de las actividades y tareas para dar cumplimiento a los objetivos por proceso.
- Desarrollar procedimientos documentados para 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, 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.
- Obtener, generar y utilizar información relevante y de calidad para la gestión y el funcionamiento del control interno.
- Realizar control de la información documentada.
- Garantizar la circulación fluida y transparente de la información interna y externa.

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 Bajo** con un puntaje de 0,19 por lo que la Máxima Autoridad deberá:

- Aplicar 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.

- Realizar auditorías del Sistema de Control Interno.

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 auditorias, 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 (cero) y un nivel de madurez **Deficiente Bajo**, por lo que se deberán tomar medidas como:

- Realizar el análisis crítico del Sistema de Control Interno.

- Realizar acciones para optimizar continuamente su sistema de control interno, y para eliminar o minimizar las causas reales o potenciales de debilidades detectadas.

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 Itauguá obtuvo una valoración de 0,88 equivalente a un nivel de madurez **Deficiente Alto**, teniendo en cuenta los pocos 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 Itauguá 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 Nº 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. Adjuntar además, el plan y cronograma aprobado, para la implementación del modelo en los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

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

Dirección General de Control Gubernamental

Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental