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 PIRIBEBUY

MAYO 2020

Índice

I. Antecedentes 1
II. Objetivo 1
III. Alcance 1
IV. Desarrollo 1
A. Componente ambiente de control 4
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 8
V. Conclusión 9
VI. Recomendación 9

INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
MUNICIPALIDAD DE PIRIBEBUY - DEPARTAMENTO DE CORDILLERA

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 Piribebuy la Nota CGR Nº 0167 del 23 de enero de 2020, a fin de que esa institución dé cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el informe sobre la evaluación del Sistema de Control Interno, realizado por auditores de la Dirección General de Control de Organismos Departamentales y Municipales.

Con la Nota I.M. N° 794, de fecha 21 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 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 Sistema de Control Interno.*
- *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.

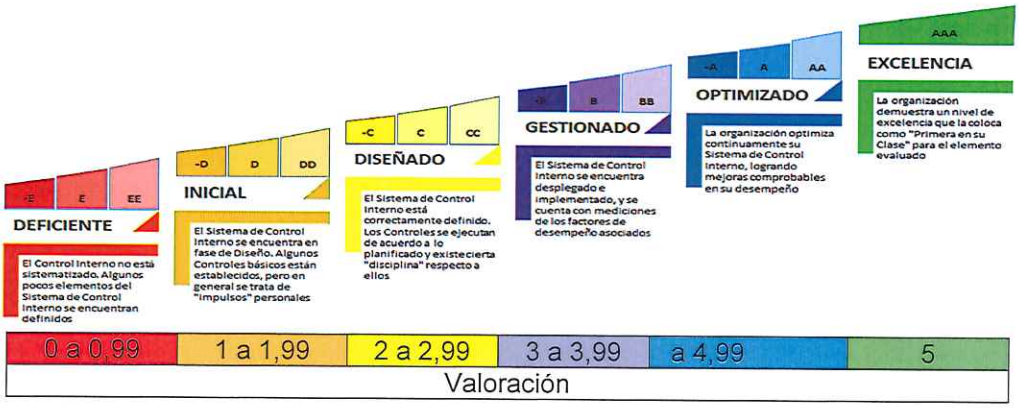
Igualmente, la referida norma incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, 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	3,33	B-	Gestionado
Control de planificación	2,13	C-	Diseñado
Control de implementación	0,65	E	Deficiente
Control de evaluación	0,33	E-	Deficiente
Control para la mejora	0,00	E-	Deficiente
SCI consolidado	**1,63**	**D**	**Inicial**

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 3290/19, 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, 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 3,33 con un nivel de madurez **Gestionado Bajo**, 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 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 el sistema de control interno logre los resultados previstos.
  e) Promover la mejora continua.
- No se visualizó compromisos éticos por dependencias. Las autoridades deberán tener en cuenta la metodología propuesta en el manual de ética pública, a la hora de ajustar el código de buen gobierno, así como para diseñar los compromisos éticos por dependencia.
- Si bien con la Resolución I.M. Nº 7738/19 se aprobó la conformación del comité de ética y sus roles y responsabilidades, no se visualizó en dicho documento que fuera considerado o tenido en cuenta metodologías para detectar y general soluciones a los incumplimientos de los acuerdos y compromisos éticos.
- No se visualizaron documentos que permitan constatar la inducción o reinducción, a fin de socializar y sensibilizar a los funcionarios respecto a los documentos requeridos en el presente componente, tareas propias del comité de ética, equipo de alto desempeño en ética pública, área de talento humano o del área de capacitaciones, en su defecto.
- El artículo 2 de la Resolución Nº 7886/19 "*Por la cual se aprueban las políticas de gestión del talento humano de la Municipalidad de Pirebebuy*", designa al

Departamento de Talento Humano como responsable de la implementación y monitoreo de tales políticas. En ese sentido, es importante promover el autocontrol en una dependencia, con el afán de evaluar su propio trabajo y mejorar el cumplimiento de los objetivos de su área, sin embargo, realizar el monitoreo del marco de referencia en cuanto a los procesos que intervienen en la gestión del talento humano, es exclusiva competencia de la Auditoria Interna Institucional, evaluar la gestión y desempeño, en este caso del Departamento de Talento Humano.

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 de **Diseñado Bajo** con un puntaje de 2,13 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 y que deben ser administradas:

- La definición de la misión y la visión, no fueron revisadas desde el año 2016.
- Se visualizó la Resolución I.M. Nº 6596 del 20/03/19 por la que se aprueba el Plan estratégico institucional de la Municipalidad de Piribebuy. No se pudo constatar si dicha resolución aprobó el Plan de desarrollo municipal para el periodo 2015-2020, documento que se acompañó como evidencia.
- El Plan de desarrollo municipal debe definir 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 observó evidencias de difusión del Plan de desarrollo municipal 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 en el año 2015. Se pudo constatar que existen inconsistencias entre el manual de funciones y el organigrama.
- No se visualizaron 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.

A fin de implementar los documentos relativos al 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.
- Elaborar un normograma o base legal para los macroprocesos, procesos, subprocesos.
- 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.

Dirección General de Control Gubernamental
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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 0,65 con un nivel de madurez de **Deficiente Medio**, 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 de 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.
- Implementar política y mecanismos de para comunicar clara y oportunamente la información dentro de la organización.

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 de **Deficiente Bajo** con un puntaje de 0,33 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 de **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 Piribebuy obtuvo una valoración de 1,63 equivalente a un nivel de madurez de **Inicial Medio**, 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 Piribebuy deberán:

1. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoria 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
Contraloría General de la República

Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental