



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

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

MUNICIPALIDAD DE QUIINDY

MAYO 2020

Índice

I.	Antecedentes	1
II.	Objetivo	1
III.	Alcance.....	1
IV.	Desarrollo	1
	A. Componente ambiente de control.....	3
	B. Componente control de la planificación	5
	C. Componente control de la implementación.....	6
	D. Componente control de la evaluación.....	7
	E. Componente control para la mejora.....	8
V.	Conclusión.....	9
VI.	Recomendación.....	9

**INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE
CONTROL INTERNO
MUNICIPALIDAD DE QUIINDY - DEPARTAMENTO DE PARAGUARÍ**

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 Quiindy la Nota CGR N° 478/20, a fin de solicitar documentos que respaldan la fase de diseño de la Norma de Requisitos Mínimos y que evidencien las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2019.

Con la Nota 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 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

La evaluación del Sistema de Control Interno 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 pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.
- Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad".

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

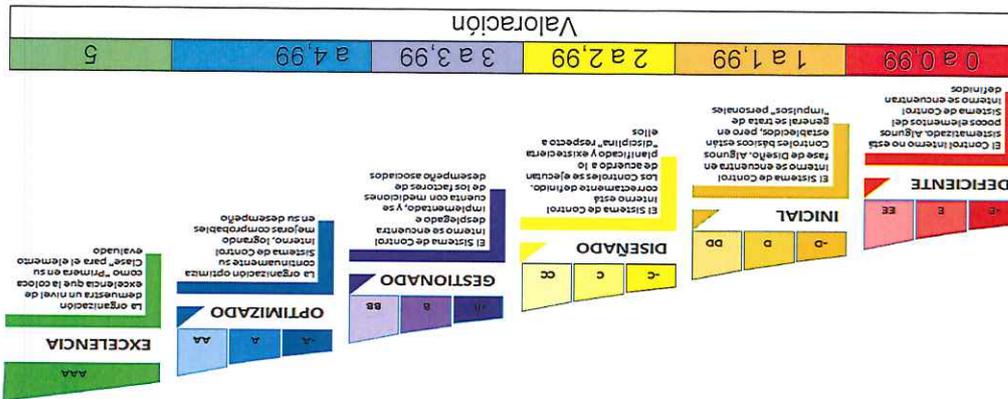
- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- b) La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- c) El logro de un control de procesos eficaz.
- d) La mejora continua del Sistema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

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	CC	2,78	Diseñado
Control de planificación	D-	1,27	Inicial
Control de implementación	E-	0,23	Deficiente
Control de evaluación	E-	0,00	Deficiente
Control para la mejora	D-	1,28	Inicial
SCI consolidado	D-	1,16	Inicial

Del análisis realizado a los documentos provistos 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 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 el SCI 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.
 - El código de ética, carece de criterios para el comportamiento de los funcionarios en su relación con los distintos grupos de interés. Los distintos grupos de interés de la Municipalidad fueron reconocidos en el artículo 7° de la Resolución I.M. N° 211/19 que aprueba el protocolo de buen gobierno.
 - No se evidenció que fueran establecidas las metodologías para detectar y generar soluciones a los incumplimientos de los acuerdos y compromisos éticos.
 - Con la Resolución I.M. N° 211/19 se adoptó el protocolo de buen gobierno, dicho documento no contempla políticas relativas a la comunicación institucional, mejora continua y prácticas democráticas de la institución.
 - Con la Resolución I.M. N° 196/19 se designaron, entre otros, a los miembros del equipo técnico, acuerdo y compromisos éticos, protocolo del buen gobierno; sin embargo, no se establecieron sus funciones y responsabilidades. Las funciones y competencias de cada comité deben estar estipuladas en el código de ética, código de buen gobierno o en un documento formalmente aprobado.

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 Bajo** con un puntaje de 1,21 teniendo en cuenta que varios elementos del Sistema de Control Interno no 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 misión y visión fueron establecidas en el artículo 4 y 5, respectivamente, de la Resolución IM N° 211/19 por la cual fue aprobado el protocolo de buen gobierno. La visión no se ajusta a los tributos especificados en la NRM. Se encuentran publicados en la página web de la Municipalidad la misión y la visión, los cuales difieren de los aprobados con el señalado acto administrativo, por lo que las autoridades deben mantener actualizados los documentos publicados.
- Con la Resolución I.M. N° 114 del 30/05/16, fue aprobado el Plan de desarrollo sustentable para el periodo 2015-2020 de la Municipalidad de Quiindy; sin embargo, solo se adjuntó las primeras páginas del documento, lo que impide verificar la pertinencia del mismo.
- En ese sentido, el plan de desarrollo sustentable debe definir los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos e instrumentos de seguimiento, debe además, estar alineado a un plan estratégico institucional, y a su vez al plan operativo anual (presupuesto anual).
- 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.
- No hay evidencias del desarrollo de un mapa de procesos, que permita el despliegue de los procesos con un enfoque estratégico, misional y de apoyo.
- No se visualizó Resolución por la cual se aprobó el manual de organización y funciones. Se pudo constatar que el referido manual no contiene todas las funciones en relación al organigrama.
- No se visualizó la definición de cargos, de acuerdo a la estructura organizacional, que identifique los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad, tampoco se visualizaron los 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, cargos 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, elaborando documentos relacionados con la caracterización de los procesos e identificando la base legal aplicable a los procesos (normograma).
- 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 0,23 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 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 a través de un plan de capacitación anual elaborado con base a las necesidades de formación detectadas.
- Realizar evaluaciones de desempeño al personal permanente y contratado de la Municipalidad.
- Establecer un sistema de información, determinando las fuentes internas y externas.
- Implementar política y mecanismos para comunicar clara y oportunamente la información de la organización.
- Desarrollar procedimientos documentados para establecer la metodología, alcance, responsabilidad y frecuencia de las rendiciones de cuentas. Además, se deberían observar actas u otros documentos que evidencie la convocatoria.

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 no remitió documentación, debido a eso se ubicó en un nivel de madurez **Deficiente Bajo** con un puntaje de 0 (cero), por lo que la Máxima Autoridad debe:

- 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 auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y el análisis crítico de la alta dirección"*.

La Municipalidad remitió muy poca documentación relacionado al componente de control para la mejora, arrojando un puntaje de 1,28 y un nivel de madurez **Inicial Bajo**, por lo que se deben tomar medidas como:

- El análisis crítico del SCI debe llevarse a cabo con la participación de los responsables de todas las áreas de la organización, debe contener un seguimiento específico de las situaciones encontradas y contar con los respectivos documentos de respaldo. El acta visualizada no abarca todos los criterios de la norma.
- Revisar el Sistema de Control Interno de la organización a intervalos planificados.
- 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 Quiindy obtuvo una valoración de 1,16 equivalente a un nivel de madurez **Inicial Bajo**, teniendo en cuenta los pocos elementos definidos del Sistema de Control Interno.

Las autoridades de la Municipalidad deben concebir la implementación de la NRM, como una nueva forma de accionar del funcionario para el mejor manejo de los intereses del municipio, en ese sentido la institución carece de un control interno que garantice los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y efectividad en el cumplimiento de sus fines.

Para la efectiva implementación de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno es indispensable la voluntad, compromiso, acompañamiento e involucramiento de la Máxima Autoridad y los funcionarios.

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 Quiindy deberán:

1. Gestionar la capacitación del personal directivo y de los funcionarios sobre los principios y elementos de la Norma de Requisitos Mínimos, a fin de apoyar la implementación de la referida norma de control interno.
2. Arbitrar las medidas administrativas para que el encargado asignado por la Máxima Autoridad 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.



3. Elaborar un plan y cronograma aprobado, para la implementación del modelo, que deberá ser remitido a la Contraloría General de la Republica en un plazo no mayor a 20 días.

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 Fernandez
Directora General

Dirección General de Control Gubernamental