



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

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

**MUNICIPALIDAD DE
JOSÉ LEANDRO OVIEDO**

JULIO 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	4
	C. Componente control de la implementación.....	6
	D. Componente control de la evaluación.....	7
	E. Componente control para la mejora.....	7
V.	Conclusión.....	7
VI.	Recomendación.....	8

INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

MUNICIPALIDAD DE JOSÉ LEANDRO OVIEDO

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 del Sistema de Control Interno de las instituciones sujetas a su supervisión, 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 José Leandro Oviedo la Nota CGR N° 440 del 03 de febrero de 2020, 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 28 de mayo de 2020, a fin de dar cumplimiento al requerimiento de la Contraloría General de la República, la Intendente Municipal presentó las evidencias de las acciones realizadas sobre la implementación de la NRM.

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, a fin de 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 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 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:

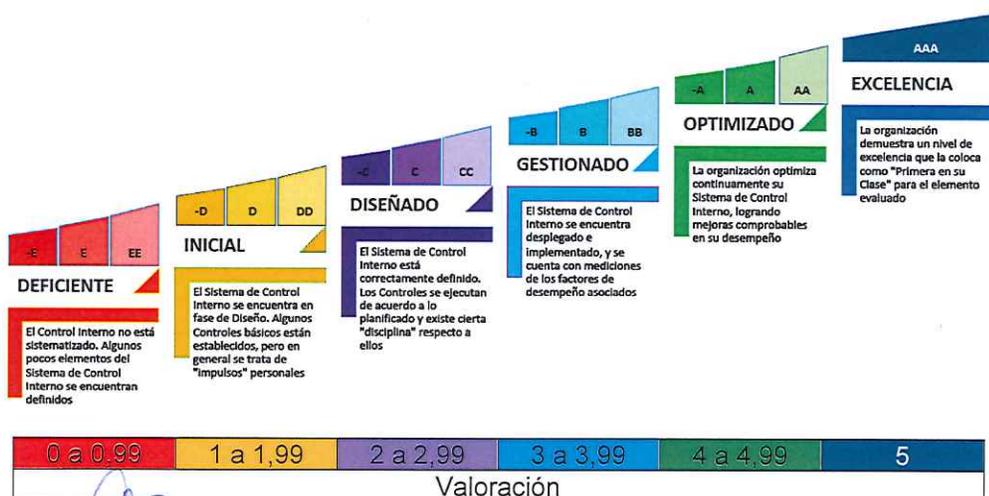
- La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- El logro de un control de procesos eficaz.
- La mejora continua del Sistema de Control Interno con base en la evaluación de los datos y la información interna y externa.

Igualmente, la NRM 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 a fin de 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 y los resultados que arrojó la herramienta arriba señalada:

Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Control Interno (SCI)			
Ambiente de control	2,13	C-	Diseñado
Control de planificación	0,67	E	Deficiente
Control de implementación	0,26	E-	Deficiente
Control de evaluación	0,00	E-	Deficiente
Control para la mejora	0,00	E-	Deficiente
SCI consolidado	0,79	EE	Deficiente

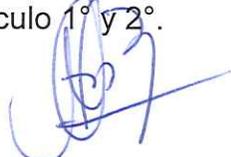
A partir del análisis de los documentos proveídos por la Municipalidad, se realizan las siguientes observaciones por componente de control.

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 2,13 con un nivel de madurez DISEÑADO 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 esto se materializa al asumir la responsabilidad sobre su efectividad y al:
 - a) Asegurar que los requisitos del Sistema de Control Interno se integren dentro de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.
 - b) Promover el uso del enfoque basado en procesos y en la administración de los riesgos.
 - c) Asegurar que el Sistema de Control Interno logre los resultados previstos.
 - d) Promover la mejora continua.
- En la Resolución N° 129 del 09/12/19 fue aprobado el Protocolo de Buen Gobierno y en la Resolución N° 128/19 fue aprobado el Código de Ética. El Código de Ética contiene políticas o directrices sobre conflictos de interés, que deben estar incluidas solo en el Protocolo de Buen Gobierno.
- No se visualizó compromisos éticos por dependencias. Las autoridades podrán tener en cuenta la metodología propuesta en el Manual de Ética Pública, a la hora de ajustar el Código de Ética, así como para diseñar los compromisos éticos por dependencia.
- El Código de Ética y el Protocolo de Buen Gobierno no describen la misión y visión objeto de su orientación estratégica como institución. Además, los valores en ambas herramientas no son los mismos.
- En la Resolución N° 128/19 de aprobación del Código de Ética, no contiene el artículo 1° y 2°.





- No se ha definido ni aplicado instrumentos para detectar y generar soluciones al incumplimiento de los acuerdos y compromisos éticos. Al respecto, el Comité de Ética es además, la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética. Por otro lado, el Comité de Buen Gobierno, deberá ser integrado por miembros del nivel directivo, y su objetivo consiste en monitorear la aplicación y cumplimiento por parte de los directivos de las políticas establecidas en el Código de Buen Gobierno.
- 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.

Cabe resaltar que con 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.

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 DEFICIENTE MEDIO con un puntaje de 0,67 teniendo en cuenta que pocos 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 deberán ser administradas, con base a las evidencias presentadas:

- La definición de la misión y la visión, deben revisarse y aprobarse por acto administrativo que determine la fecha y el compromiso.
- El organigrama posee la firma de la contadora, debiendo estar formalmente documentada y aprobada por la Máxima Autoridad.
- Respecto al mapa de procesos que fue aprobado en la Resolución N° 131 de fecha 17 de diciembre de 2019, se señala que:
 - Los macroprocesos: Gestión de Talento Humano, Gestión de Transporte Público y Tránsito, Gestión de Medio Ambiente, Gestión Servicios Públicos, Gestión Educación, Cultura y Deportes y Gestión Desarrollo Humano y social, fueron duplicados.
 - Las áreas de Gestión Gerencial y Operativa, Gestión de Ordenamiento Urbano y Territorial, de Gestión de Medio Ambiente, Gestión de Servicios Públicos, Gestión de Desarrollo Productivo, Informática y Comunicaciones, que se exponen en el mapa de procesos, no se visualizaron en el organigrama.
 - En el mapa de procesos, no se incluyeron macroprocesos relacionados a las funciones de la Junta Municipal, Asesoría Jurídica, Auditoría Institucional,

Secretaría General, Dirección de Patentes Comerciales, Dirección de Higiene y Salubridad.

- Además, se visualizaron inconsistencias entre los macroprocesos de la cadena de valor y los citados en la planilla de identificación de macroprocesos. En ese sentido, los macroprocesos identificados deben estar en estricta coordinación con el organigrama estructural que es la base para luego orientarlo a procesos, es decir, los macroprocesos/procesos deben estar relacionados a las áreas y dependencias responsables de la ejecución.
- Asimismo, al momento de clasificar la estructura orgánica y los macroprocesos según su enfoque, se debe tener en cuenta:
 - Estratégico: son las competencias relativas a la Intendencia, la Junta Municipal, Control Interno o Auditoría Interna, Departamento de Comunicación si hubiere, asesorías.
 - Apoyo: corresponde a Secretaría General y Privada, Servicios Generales Internos, Dirección de Administración y Finanzas, Recaudaciones y Unidad Operativa de Contrataciones.
 - Misionales: las demás direcciones.

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

- Aprobar a través de un acto administrativo de la Máxima Autoridad las definiciones la misión y visión.
- Elaborar un plan a nivel estratégico y operacional que respondan a los objetivos institucionales, que definan metas y los recursos para las acciones para ejecutar los propósitos establecidos dentro de un plazo determinado.
- Las autoridades deberán tener en cuenta al momento de revisión del organigrama, elaborar además, las definiciones de cargos que determinen los niveles de autoridad y de responsabilidad, así como también los perfiles para cada cargo con base a las competencias requeridas y las funciones. La NRM expresa que la institución debe establecer su estructura organizacional; cargos, funciones, relaciones y los correspondientes niveles de autoridad y responsabilidad de manera integral y articulada para que las labores sean ejecutadas apropiadamente, adaptándola a las exigencias y procesos de cambio permanente.
- Elaborar documentos relacionados con la caracterización de los procesos. La NRM indica que para la caracterización de los procesos se tienen en cuenta: objetivos, insumos y sus proveedores, productos y beneficiarios, reportes relacionados, interacción con otros procesos, indicadores y los recursos necesarios para su ejecución y que los mismos deben sometidos a revisiones periódicas para asegurar su conveniencia y adecuación de manera tal a convertirse en el medio para alcanzar eficaz y eficientemente los objetivos de la institución.
- Elaborar un normograma o base legal para los procesos.
- 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, la institución debe identificar y evaluar 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 0,26 con un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO, ya que se visualizó escasa documentación que demuestre la implementación de elementos requeridos en este componente; fueron considerados los procedimientos de gestión documental aprobados con la Resolución N° 132 de fecha 17 de diciembre de 2019.

Teniendo en cuenta lo presentado, la Municipalidad deberá:

- Definir políticas operacionales.
- Determinar 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, a fin de 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 (debidamente aprobado por la Máxima Autoridad) elaborado con base a las necesidades de formación detectadas
- Respalda la asistencia a las capacitaciones y realizar evaluaciones de la eficacia de las actividades de formación.
- Realizar evaluaciones de su desempeño al personal permanente y contratado de la Municipalidad.
- Identificar los documentos disponibles para el público interno y externo.
- Definir e implementar políticas de comunicación.
- Gestionar la correcta aplicación de la información documentada.
- Implementar política y mecanismos de para comunicar clara y oportunamente la información dentro de la organización.



- Desarrollar procedimientos documentados para establecer la metodología, alcance, responsabilidad y frecuencia de las rendiciones de cuentas.
- Documentar las convocatorias y asistencia a las Rendiciones de Cuentas a la ciudadanía.

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 y se ubicó en un nivel de madurez DEFICIENTE BAJO con un puntaje de 0 (cero) 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.

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 (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.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, la Municipalidad de José Leandro Oviedo obtuvo una valoración de 0,79 equivalente a un nivel de madurez DEFICIENTE ALTO, teniendo en cuenta los pocos elementos definidos del Sistema de Control Interno.

Las autoridades deben concebir la implementación de la NRM como la búsqueda de una nueva cultura traducida en una manera en el accionar del funcionario público con el propósito del mejor manejo de los intereses de la municipalidad, en ese sentido se percibe la carencia 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 de la Municipalidad.

VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, y de manera a impulsar la mejora continua en la gestión institucional en busca de la excelencia, la Municipalidad, deberá:

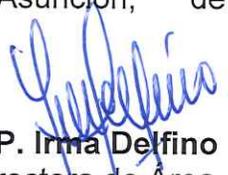
1. Gestionar la capacitación del personal directivo y de los funcionarios sobre los requisitos mínimos señalados en la Norma de Requisitos Mínimos, a fin de apoyar la implementación de la referida norma de control interno.
2. Ejecutar el plan de acción de manera eficiente para cumplir con el cronograma, y así lograr la implementación definitiva de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/16.
3. 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 con todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

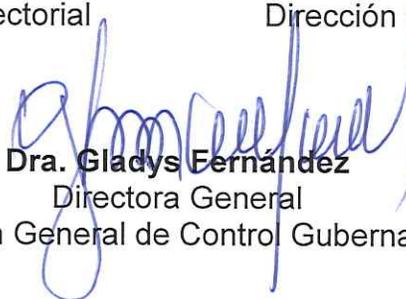
Asunción, de julio de 2020.



Lic. Andrea Rodríguez
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

