



**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 FILADELFIA

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	5
	C – Componente control de la implementación	6
	D – Componente control de la evaluación	7
	E – Componentes control para la mejora	7
V.	Conclusión.....	8
VI.	Recomendación.....	8

INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO – MUNICIPALIDAD DE FILADELFIA

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 del Sistema de Control Interno del Modelo de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay – 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 Filadelfia la Nota CGR N° 3702/19, a efectos 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 NRMF N° 13 de fecha 27 de febrero de 2020, a fin de dar cumplimiento a lo solicitado por la Contraloría General de la República, el Intendente municipal remitió en medio magnético algunos documentos requeridos.

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 SCI, 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:

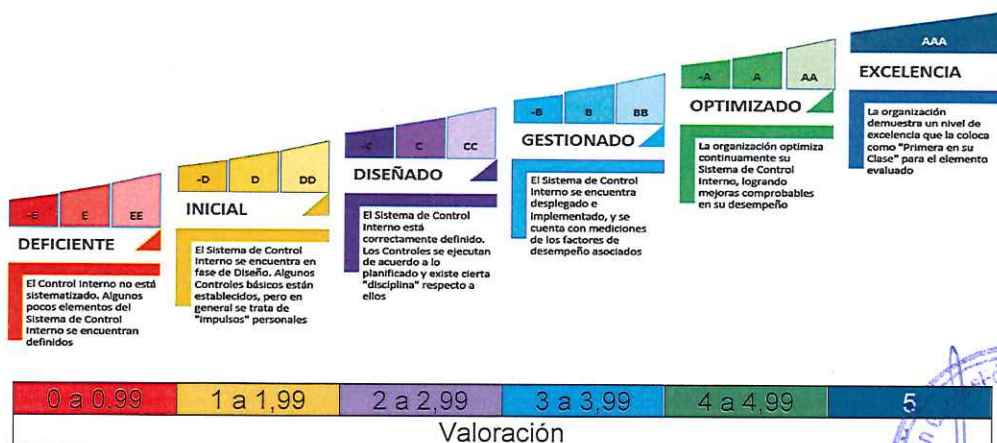
- La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- El logro de un control de procesos eficaz.
- La mejora continua del Sistema de Control 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 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 se utilizó la herramienta de evaluación del nivel de madurez de la NRM, de acuerdo a valoraciones y criterios de valoración que arrojaran resultados 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	2,39	C-	Diseñado
Control de planificación	2,61	C	Diseñado
Control de implementación	0,85	EE	Deficiente
Control de evaluación	1,21	D-	Inicial
Control para la mejora	0,47	E	Deficiente
SCI consolidado	1,69	D	Inicial

Cabe señalar que en el Informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre el Sistema de Control Interno a abril de 2019, remitido a través de la Nota CGR N° 3702/19, se solicitó un plan y cronograma de trabajo para la implementación de la NRM, instrumento que no fue adjuntado con los documentos de respaldo.

A partir del análisis de los documentos proveídos por la Municipalidad, se evidenciaron las siguientes debilidades 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, se ubicó en un nivel de madurez de DISEÑADO BAJO con un puntaje de 2,39, debido a que algunos elementos del Sistema de Control Interno se encuentran definidos como el código de ética, protocolo de buen gobierno y, políticas de talento humano. Respecto a los documentos remitidos y correspondientes a este componente, se realizan las siguientes observaciones:

- En la Resolución N° 404/18 se aprobó y adoptó el modelo estándar de control interno MECIP; al respecto, no se evidenció que la municipalidad haya definido concretamente su Política de Control Interno. La NRM indica que la PCI se establece para proporcionar un punto de referencia para dirigir la organización hacia el logro de su misión y sus objetivos institucionales. La Dirección debe establecer una política de control interno que:
 - Sea adecuada al propósito y al contexto de la organización, y apoye al direccionamiento estratégico.
 - Proporcione un marco de referencia para el establecimiento y la revisión de los principios de control institucional.
 - Incluya el compromiso de cumplir los requisitos aplicables.
 - Orienta a los funcionarios a hacer lo correcto.
 - Incluya el compromiso de mejora continua del sistema de control interno.
- Con la Resolución N° 553/19 se aprobó el Código de Ética institucional y se conformó el comité de ética; de la revisión del CE, se pudo notar que más bien el documento representa un código de conducta o reglamentación; en ese sentido, se señala que los códigos de ética no tienen una intencionalidad normativa, sino pedagógica; no regulan específicamente el comportamiento de los funcionarios, sino que buscan persuadir y seducir a sus destinatarios para que interioricen sus

preceptos y quieran comportarse en coherencia con estos. Entonces, los códigos de ética representan pautas de comportamiento, y ofrecen guías y orientaciones para la acción.

- Dentro del código de ética establecido, no se visualizaron principios éticos definidos como tal. Para la redacción de los principios éticos se sugiere tener en cuenta las siguientes pautas:
 - Deben enunciarse en oraciones que expresa una afirmación positiva y rotunda sobre el tema al cual se refieren, a modo de creencia o precepto. No debe ser solo una palabra.
 - No debe redactarse con el infinitivo de un verbo al comienzo, como si fuera un objetivo. Tampoco debe enunciar funciones.
 - No incluirán la expresión «debe», «deben» o «deber».
 - Su enunciado debe ser preciso, concreto y puntual, de modo que su significado sea evidente por sí mismo, es decir, que no requiera explicación para su entendimiento.
 - Para lograr que su enunciado sea explícito y evitar además que el texto sea tautológico (o sea utilizar lo definido en la definición), en su texto no se incluirán valores, en tanto los valores se construyen desde ellos.
- 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.
- Mediante la Resolución N° 552 de fecha 28 de agosto de 2019 se aprobó el protocolo de buen gobierno y se designaron a funcionarios municipales para la conformación del comité de PBG; en lo que respecta a la definición del protocolo de buen gobierno, no se evidenció que el documento considere los principios éticos y valores institucionales, los grupos de interés, las políticas de gestión del talento humano, y otras definiciones que señala la NRM.
- Se adjuntó documentación referente a la elaboración del protocolo de buen gobierno (Mesa de Trabajo y Planilla de Asistencia), ambos de fecha 01 de octubre de 2019; al respecto se observó que la fecha de los documentos señalados es posterior a la Resolución N° 552/19 por la cual se aprobó el PBG.
- En el proceso de ajuste de la documentación que respecta a la gestión ética y al buen gobierno de la municipalidad:
 - En el CE y PBG Se debe considerar la inclusión de la misión y la visión que se encuentra vigente.
 - Se debe tener en cuenta que los valores y principios éticos que fueron aprobados en el código de ética son los que se deben incluir en el protocolo de buen gobierno o viceversa. Asimismo, en cuanto sea necesaria la definición de directrices éticas, se deben establecer las mismas teniendo en cuenta los grupos de interés reconocidos en el Protocolo de Buen Gobierno.
 - Se deberán definir y aplicar instrumentos para detectar y generar soluciones al incumplimiento de los acuerdos y compromisos éticos. Al respecto, el comité de ética es la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética. Por otro lado, establecer los parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión de buen gobierno. El objetivo del comité de buen gobierno consiste en monitorear la aplicación y cumplimiento por parte de los directivos de las políticas establecidas en el código de buen gobierno.

- Las funciones y competencias de cada comité deben estar estipuladas en el código de ética y protocolo de buen gobierno, respectivamente, o en un documento formalmente aprobado. De tal manera, en la conformación de cada comité se deberán establecer los roles de los miembros designados, respectivamente.
- No se evidencia la efectiva socialización, entendimiento y aplicación del CE, como tampoco se evidencia que el PBG aprobado haya sido comunicado a todos los funcionarios con la intención de que estén conscientes de sus responsabilidades y obligaciones individuales.
- Con la Resolución N° 729/19 se adoptaron las políticas del desarrollo del recurso humano; sin embargo, no se evidenció que la determinación de políticas y prácticas de gestión consideren los procesos de reinducción, evaluación del desempeño, compensación, bienestar social y desvinculación de los funcionarios, señalados en la NRM; al respecto, en el proceso de ajuste se deben considerar que los procesos involucrados tengan en cuenta los valores de: igualdad, imparcialidad, economía, eficiencia y eficacia, integridad y transparencia.

De manera a seguir avanzando con los elementos de este componente, la municipalidad deberá realizar revisiones periódicas para asegurar su conveniencia, pertinencia y adecuación continua.

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 control de la planificación se ubicó en un nivel de madurez DISEÑADO MEDIO con un puntaje de 2,61, debido a que la Institución remitió evidencias de los elementos del Sistema de Control Interno que se encuentran definidos. Del análisis de los mismos, se señalan aspectos que deberían ajustarse y en otros casos elaborarse según se expone a continuación:

- Se adjuntó documentación relacionada a la revisión del Plan de Desarrollo Distrital aprobado por Resolución N° 258/16; al respecto, el PDD deberá considerar las definiciones de misión y visión vigentes y asegurar que sus objetivos permanezcan coherentes con dichas definiciones.
- Se adjuntó documentación referente a la elaboración del POA 2020; sin embargo, no se visualizó el POA para el año 2019, documentación relacionada a la determinación de las acciones y recursos, alineadas éstas al Plan de Desarrollo Distrital, a fin de que contribuyan con el logro de los resultados.
- Con la Resolución N° 878/18 se aprobaron los procedimientos y mapas de riesgos; en lo que respecta a la gestión por procesos, la Gobernación no ha llevado a cabo el despliegue de procesos con enfoque estratégico, misional y de apoyo, la caracterización de los mismos y, la identificación y cumplimiento de la base legal (normograma).
- En la Resolución N° 730/19 se determinó perfil de cargos para funcionarios permanentes y contratados; al respecto, no se visualizó la determinación de perfiles relacionados a las áreas de: asesoría legal, contable y ambiental, secretaría general, auditoría interna, entre otros, definidos en el organigrama institucional aprobado por Resolución Municipal N° 39/18. En este aspecto, la NRM indica: *"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". Señala además el establecimiento de mecanismos que aseguren el cabal conocimiento de deberes y responsabilidades por parte de cada funcionario, de modo que pueda rendir cuenta por los mismos.

- No se visualizó documentación relacionada a la identificación y evaluación de riesgos a nivel estratégico, en el contexto y despliegue de los objetivos y planes estratégicos, debilidades y amenazas.
- No se adjuntó documentación que demuestre la revisión, valoración y evaluación de riesgos. 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, a fin de 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 0,85 indicativo de un nivel de madurez DEFICIENTE ALTO, debido a que remitió escasa documentación relacionada a la definición de elementos del componente. Del análisis realizado a la documentación se observa lo siguiente:

- Como documento de respaldo relativo a la política operacional la Gobernación adjuntó la Resolución N° 878/18, mediante la cual se aprobaron procedimientos y mapas de riesgos; al respecto, no se observaron políticas operacionales necesarias, con fundamento en la definición e implantación de controles que contribuyan a reducir los riesgos significativos que puedan afectar el logro de los objetivos, a fin de estructurar y direccionar el buen desempeño del modelo de gestión por procesos. La NRM indica que, a través de las políticas operacionales, se definen los parámetros a ser tenidos en cuenta para el diseño de las actividades y tareas.

De manera a seguir definiendo los elementos de este componente, las autoridades deberán:

a

[Firma manuscrita]



- Definir políticas operacionales.
- Diseñar y aplicar controles adecuados.
- 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.
- Desarrollar e implementar procedimientos referentes a la rendición de cuentas.

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.

D – Componente control de la evaluación

Al definir 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, obtuvo un puntaje de 1,21, con un nivel de madurez INICIAL BAJO, teniendo en cuenta que la municipalidad remitió el plan operativo anual de la auditoría interna e informe de evaluación del SCI, como documentación que respalda la implementación de esta fase. Al respecto, se realizan las siguientes observaciones y consideraciones:

- La Máxima Autoridad deberá considerar la aplicación métodos apropiados para la medición de la efectividad del Sistema de Control Interno, tales como indicadores para medir la gestión, riesgos, desempeño y resultados. La definición de los indicadores debe considerar los siguientes criterios de diseño: factor clave a evaluar, origen de la información, frecuencia de medición, metas y rangos de tolerancia, responsables del seguimiento. Dichos indicadores deben revisarse periódicamente y mantenerse actualizados.
- Si bien fue remitido el plan operativo anual de la auditoría interna como su cronograma de actividades, no se adjuntaron otras documentaciones e informes correspondientes a las actividades de control definidas en dicho plan. En ese sentido, se debe asegurar que se realicen las correcciones y que se tomen las acciones correctivas o de mejora necesarias para eliminar los desvíos detectados y sus causas. Las actividades de seguimiento deben incluir la verificación de la implementación de los planes de mejoramiento y la efectividad de las acciones tomadas.

E – Componentes control para la mejora

La NRM expresa que: *"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 escasa documentación relacionada al componente de control para la mejora, arrojando un puntaje de 0,47 y un nivel de madurez DEFICIENTE MEDIO, según este fundamento:

- Se debe realizar el análisis crítico del Sistema de Control Interno. Este proceso debe realizarse, según indica la NRM, al menos una vez al año, e incluir en tal revisión las decisiones y acciones relacionadas con las oportunidades de mejora continua y cualquier necesidad de cambio del SCI. Es necesario conservar la documentación del análisis crítico para futuras apreciaciones.
- Se deben tomar 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 Filadelfia, obtuvo una valoración de 1,69 equivalente a un nivel de madurez de INICIAL MEDIO, considerando algunos elementos del SCI se encuentran definidos.

VI. Recomendación

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

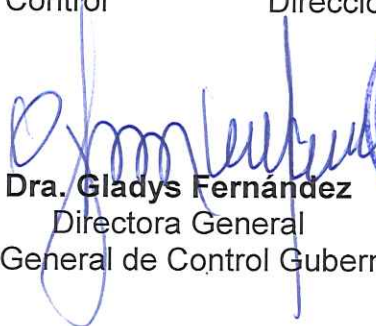
1. Elaborar un Plan y cronograma, que contenga un plan de acción para adecuarse a la norma de requisitos mínimos para un Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/19.
2. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoria Interna proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2020, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez, aprobada en 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.

Es nuestro informe.

Asunción, de julio de 2020.


Lic. Patricia Benítez
Jefa de Departamento
Dirección de Proceso de Control


C.P. Irma Delfino
Directora
Dirección de Análisis Sectorial


Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental

