



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Norma de
Requisitos Mínimos
para un Sistema de
Control Interno

**INFORME DE EVALUACION
DE LA EFECTIVIDAD DEL
“SISTEMA DE CONTROL INTERNO”
INSTITUTO PARAGUAYO DE
TECNOLOGIA AGRARIA
I.P.T.A**

Agosto 2019

ÍNDICE

I. Antecedentes	3
II. Objetivo	3
III. Alcance	3
IV. Desarrollo	4
A. Componente Ambiente de Control	6
B. Componente de control de la Planificación	7
C. Componente de control de la Implementación.....	10
D. Componente de control de Evaluación	11
E. Componente de control para la Mejora	12
V. Conclusión	13
VI. Recomendación	13

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA CONTROL INTERNO DEL INSTITUTO PARAGUAYO DE TECNOLOGIA AGRARIA (I.P.T.A)

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 su supervisión la Norma de Requisitos Mínimos (NRM) para un Sistema de Control Interno (SCI) MECIP: 2015. Posteriormente, con la Resolución CGR N° 147/19 se aprobó la Matriz de Evaluación por Niveles de Madurez para ser utilizada en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos.

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 al Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) la Nota CGR N° 2708 del 09 de agosto de 2019, a efectos de solicitar una evaluación del Sistema de Control Interno MECIP 2015, utilizando la "Matriz de Evaluación por niveles de Madurez".

En la Nota AI N° 022 del 23 de agosto de 2019, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), remitió, en medio magnético, copia de los documentos disponibles a fin de dar cumplimiento al requerimiento formulado por la Contraloría General de la República

II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un 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 Coordinación del MECIP del IPTA, de la efectiva implementación del sistema de control interno y que evidencie las acciones realizadas en ese sentido, durante el ejercicio fiscal 2018 y al 30 de abril de 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:

- 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.

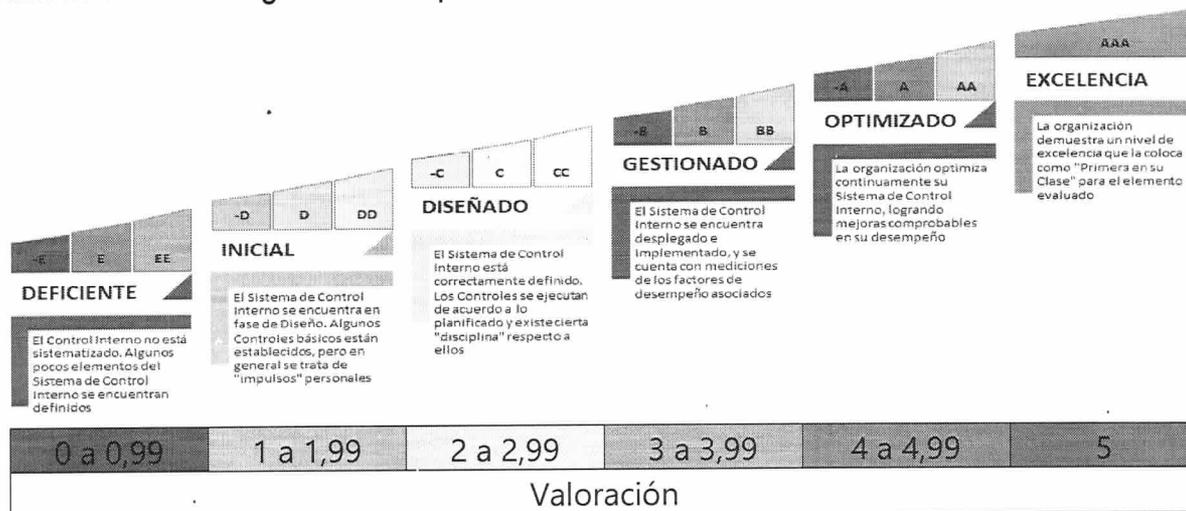
Igualmente, la referida norma incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, 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 SCI por cada componente, presentando los resultados que arrojó la herramienta arriba señalada:

Evaluación del Nivel de Maduración del Sistema de Control Interno (SCI) - MECIP:2015			
Ambiente de Control	2,56	C	Diseñado
Control de Planificación	2,48	C	Diseñado
Control de Implementación	1,09	D-	Inicial
Control de Evaluación	2,71	CC	Diseñado
Control para la Mejora	1,40	D-	Inicial
SCI CONSOLIDADO	1,97	DD	Inicial

El análisis de los documentos proveídos por el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), señala las debilidades más significativas por componente de control.

A. Componente Ambiente de Control

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".

En consideración a los documentos remitidos por la Institución para este componente, se evidenció un nivel de madurez identificado en la matriz como nivel **DISEÑADO**, con una calificación **2,56**.

El diseño de las herramientas, mecanismos e instrumentos de control necesarios para conducir la cultura institucional hacia el creciente compromiso y logro razonable de los objetivos institucionales aprovechando las ventajas derivadas de la efectiva implementación de un sistema de control interno, radica en que los Compromisos de los altos directivos estén fortalecidos con respecto al sistema de control interno asumiendo la responsabilidad sobre su efectividad. Esto se materializa a través de:

- a) Su involucramiento y participación activa en el diseño y aplicación de los mecanismos de control interno tales como la política de control interno.
- b) Adopción de una gestión ética que defina estrategias para la continua reflexión, internalización y aplicación de los valores, principios y compromisos éticos.
- c) Cumplimiento de los compromisos adoptados en el código de buen gobierno.
- d) Identificación y aplicación de estrategias para el desarrollo permanente del personal, promoviendo la adopción de nuevas y buenas costumbres, habilidades, conocimientos y sentido de pertenencia.
- e) La gestión y participación en capacitaciones necesarias para que todos los miembros de la organización adquieran conocimiento acabado sobre control interno, en particular el nivel directivo.
- f) Adopción de gestión por procesos que ponga como factor crítico de éxito a las expectativas del usuario del servicio.
- g) La administración de los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- h) La definición de políticas de operación que sean aplicadas, revisadas y actualizadas permanentemente.



- i) La identificación, utilización y evaluación de mecanismos de comunicación que puedan servir como herramienta para empoderar a funcionarios y ciudadanos en la búsqueda permanente de mayores niveles de transparencia y confianza.
- Actualizar Código de Ética y presentar a todos los funcionarios para su aplicación. La NRM con relación al diseño de los Acuerdos y Compromisos Éticos exige que contenga:
 - a) La función constitucional y legal de la institución, su misión, visión, valores y principios compartidos por los funcionarios;
 - b) La cultura institucional relacionada a la integridad, la transparencia y la eficiencia de la función administrativa de la entidad pública;
 - c) La identificación de prácticas éticas de la institución, incluyendo el compromiso con la igualdad y la no discriminación;
 - d) El comportamiento de los funcionarios en su relación con los distintos grupos de interés, tanto internos como externos, y otros factores humanos.
 - La institución deberá tener en cuenta a la hora de ajustar su código de ética, asegurar que los acuerdos y compromisos éticos sean revisados periódicamente para que permanezcan pertinentes y apropiados. Asimismo, que las actualizaciones cuenten con la aprobación de la Máxima Autoridad en ejercicio, a través de un acto administrativo, y se comuniquen a todos los funcionarios con la intención de que estén conscientes de sus responsabilidades y obligaciones individuales.

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.

Estos aspectos, además de conformar sólidas bases para el funcionamiento del control interno, constituyen elementos muy importantes para generar motivación y sentido de pertenencia en el personal que se desempeña en la institución.

B. Componente de control de la Planificación

El examen de los documentos remitidos por la Institución para este componente, evidenció un nivel de madurez identificado en la matriz como **DISEÑADO**, con una calificación 2,48, 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.

Para la mejora continua deberá tener en cuenta lo siguiente:

- Con relación al Manual de Organización, funciones y cargos no cumple con el requisito de aprobación de la máxima autoridad. La institución deberá actualizar dicho Manual debido a los movimientos constantes que hubieron y las dependencias creadas, a modo de actualizar además el Organigrama Institucional, posteriormente sea aprobada mediante Resolución de la Máxima autoridad, teniendo en cuenta que la NRM establece *"La institución debe establecer su estructura organizacional, identificando los diferentes niveles de autoridad y de responsabilidad, para que se ejerzan apropiadamente las labores de planificación, ejecución, control y evaluación periódica de las actividades, buscando alcanzar los objetivos institucionales"*. La norma señala además *"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"*.
- La estructura organizacional debe configurar de manera integral y articulada, los cargos, las funciones, las relaciones y los correspondientes niveles de autoridad y responsabilidad.
- La caracterización de procesos no fue ejecutada para todos los procesos institucionales. No se observan evidencias para comprobar la revisión y actualización periódica. Al respecto la NRM con relación a la caracterización de los procesos, exige la definición de:
 - a) Los objetivos de cada proceso, y su coherencia y armonía con la misión y objetivos institucionales;
 - b) Los elementos de entrada requeridos (insumos) y sus proveedores;
 - c) Los elementos de salida esperados (resultados) y sus clientes o beneficiarios;
 - d) Los reportes e información generados y sus destinatarios;
 - e) La interacción con otros procesos;
 - f) Los criterios, las mediciones y los indicadores del desempeño necesarios para asegurar la operación eficaz y el control de estos procesos;
- Asimismo no se observó evidencias actualización del mapa de procesos, conforme lo exige la NRM. La caracterización de procesos abarca la definición de los objetivos de cada uno de ellos, los insumos requeridos para la elaboración de los productos y servicios y la identificación de sus proveedores, productos, sus características y beneficiarios o clientes, los reportes relacionados, interacción con otros procesos, indicadores y los recursos necesarios para su ejecución.

También señala que el modelo de gestión por procesos debe estar aprobado por la máxima autoridad y revisada en forma periódica.

- Entre los documentos que respaldan la caracterización de los procesos no se observó la identificación de la base legal aplicable a cada uno de ellos. Al respecto la NRM con relación a la metodología aplicada para el diseño e implementación del modelo de gestión por procesos exige en su inciso h) "La identificación y cumplimiento de la base legal aplicable a los procesos"
- No se observó evidencias de establecimiento de procedimientos para la continua Identificación y Evaluación de Riesgos y para el diseño de los controles necesarios para su mitigación. 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".
- No se observó actualización de los documentos que identifican los riesgos que puedan afectar a los objetivos estratégicos.
- La NRM en cuanto a los criterios para la identificación y evaluación de riesgos deberán tener en cuenta, entre otros:
 - a) El contexto estratégico interno y externo.
 - b) La etapa de configuración de los planes estratégicos y operativos.
 - c) Los diferentes niveles del modelo de gestión por procesos.
 - d) Las actividades rutinarias y no rutinarias.
 - e) Las actividades de todo el personal que tengan relación con los objetivos y la misión institucional (incluyendo aquellas realizadas por contratistas).
 - f) El comportamiento humano, sus capacidades y otros factores humanos, incluyendo consideraciones sobre la perspectiva de género y la no discriminación.

Con relación al componente control de la planificación y a los requisitos exigidos para los principios de direccionamiento estratégico, gestión por procesos, estructura organizacional e identificación y evaluación de los riesgos, se debe hacer notar a este organismo del Estado, que la planificación estratégica es necesaria como herramienta para el desarrollo organizacional, ya que obliga a definir, en términos cuantitativos y cualitativos, los resultados que se pretenden alcanzar a corto y mediano plazo, basados en el análisis estratégico y la definición de la mejora en el servicio.

La institución deberá 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 de control de la Implementación

Este componente 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.

En consideración a los documentos remitidos por la institución para este componente, se evidenció un nivel de madurez identificado en la matriz como **INICIAL**, con una calificación 1,09, siendo necesario tomar medidas de mejora en base a las siguientes debilidades:

- La institución debe definir e implementar controles que contribuyan a reducir los riesgos significativos que puedan afectar el logro de los objetivos hasta niveles tolerables.
- Fortalecer y actualizar Políticas Operacionales, necesarias para estructurar y direccionar el buen desempeño del modelo de gestión por procesos, tomando como fundamento la definición e implantación de controles que contribuyan a reducir los riesgos significativos que puedan afectar el logro de los objetivos. A través de las políticas operacionales, se definen los parámetros a ser tenidos en cuenta para el diseño de las actividades y tareas.
- Los procedimientos documentados no fueron diseñados para todos los componentes del mapa de procesos de la institución. Al respecto, el segundo elemento del 9° principio, con relación a los procedimientos, establece: "*La institución debe 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*". Por ello, es preciso formular procedimientos para la ejecución de los procesos que la institución considere críticos, siendo necesaria la documentación que respalda la realización de las actividades, dado que la ausencia de los mismos podría afectar la capacidad de control y/o causar desvíos en las políticas y objetivos definidos. Posteriormente deberá ser aprobada por Resolución.
- La institución debe identificar las necesidades de formación relacionadas con su operación y de su sistema de control interno, como así también planificar y proporcionar formación, o emprender otras acciones apropiadas, para satisfacer estas necesidades".
- La institución debe además contar con documentos que avalen la realización de evaluaciones de la eficacia de las actividades de formación, u otras acciones tomadas. Se requiere además que cuente con el diseño uno o varios procedimientos para que los funcionarios bajo su control tomen conciencia de:
 - a) Sus funciones y responsabilidades, y la importancia de lograr la conformidad con las políticas, controles y procedimientos establecidos;

b) Las consecuencias reales y potenciales de desviarse de los controles y procedimientos especificados.

Un componente de Control fortalecido mediante procedimientos definidos y aprobados contribuye a la mejora continua y ayudaría a 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, sumado a esto, la definición de los plazos para la ejecución de las actividades. En este sentido, el nivel directivo juega un papel protagónico en el diseño de los procedimientos en consideración a su nivel de autoridad y responsabilidad directa sobre ellos.

Un entrenamiento del funcionario asegura la aplicación de valores y competencias requeridas para el logro de los objetivos, así como el desarrollo general de cada persona desde el contexto de su crecimiento personal y profesional, con continuos programas de motivación, desarrollo de sentido de pertenencia y compromiso con la organización.

D. Componente de control de Evaluación

La organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones sistemáticas para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno.

Basado en el análisis de los documentos remitidos por la institución para este componente, se evidenció un nivel de madurez identificado en la matriz como **Diseñado**, con una calificación 2,71.

La Institución deberá tener en cuenta algunas medidas de mejora fortaleciendo las siguientes debilidades:

- La institución debe aplicar métodos apropiados para el seguimiento y, cuando sea aplicable, la medición de la efectividad del sistema de control interno. Estos métodos deben demostrar la capacidad de los controles para contribuir al logro de los resultados planificados, tomando las medidas correctivas que sean necesarias cuando se presenta algún incumplimiento.

El responsable del área auditada deberá gestionar la ejecución de acciones correctivas o de mejora y de tomar las medidas necesarias para evaluar la efectividad de las acciones realizadas.

El seguimiento y medición del Control Interno, como su Auditoría, son actividades críticas para un exitoso proceso de implementación y su frecuencia dependerá de los aspectos en los que se detecten mayores debilidades.

Es importante el diseño de tableros de indicadores, consolidando la información asociada a los proyectos, procesos o áreas institucionales, y al desempeño de los controles implementados para lograr resultados críticos, como el compromiso del nivel directivo y de los funcionarios con la aplicación del autocontrol.

Estos indicadores ayudarán a reflejar el comportamiento de las variables que representan el estado actual, o la tendencia de los procesos, proyectos, programas y planes, y forman parte de los sistemas de información y de la gestión institucional, de tal forma que las mejoras sean introducidas en forma oportuna.

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 sistema, 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 de control para la Mejora

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".

Basado en el análisis de los documentos remitidos por la Coordinadora del MECIP del IPTA para este componente, se evidenció un nivel de madurez identificado en la matriz como **Inicial**, con una calificación 1,40, y deberá tener en cuenta las siguientes debilidades:

- No se observó evidencias de realización del análisis crítico del sistema de control interno, de al menos una vez al año, que incluya las decisiones y acciones relacionadas con las oportunidades de mejora continua y cualquier necesidad de cambio del SCI.
- La adopción de una cultura de la mejora en la gestión es fundamental, ya que centra su atención en las necesidades y expectativas del ciudadano y promueve el diseño de productos y servicios públicos de alta calidad. Posterior a su adecuada implementación, las mejoras podrán ser introducidas por los responsables de los procesos desde la perspectiva de mayor eficiencia, eficacia, economía, oportunidad, impacto, calidad, etc.

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.

Corresponde utilizar los resultados del análisis crítico del Sistema de Control Interno, emprendiendo estudios comparativos con las mejores prácticas, para que los resultados de las revisiones puedan ayudarnos a concluir si los recursos aplicados al Control Interno han sido adecuados y si fueron utilizados de manera eficaz en el logro de los objetivos de la organización.

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.

Los planes de mejoramiento permiten fortalecer el desempeño y funcionamiento de cada dependencia o proceso, orientándolos al logro de las metas asignadas en el contexto de los objetivos de la institución, permitiendo consolidar las acciones de mejora a desarrollar por los funcionarios, en relación con el ámbito de los procesos o actividades que cada uno ejecuta.

V. Conclusión

Como resultado del análisis practicado a los documentos suministrados, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), obtuvo una valoración consolidada de **1,97**, equivalente a un nivel de madurez **INICIAL**, teniendo en cuenta los elementos definidos especialmente en la calificación de los componentes de ambiente de control, control de la planificación, control de la implementación, control de evaluación y control para la mejora.

Un control Interno eficiente garantiza 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, el compromiso, el acompañamiento e involucramiento de la máxima autoridad y su equipo directivo, así también la colaboración de los funcionarios.

VI. Recomendación

Seguir impulsando la mejora continua en la gestión institucional en busca de la excelencia, implementando las medidas correctivas para subsanar las debilidades señaladas en el presente Informe, adecuándose a los Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno, en el marco de la Resolución CGR N° 377/16.

Asunción, de agosto de 2019.



Lic. Norma Almada
Auditora Interna
IPTA