



**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**

**MINISTERIO DE
AGRICULTURA Y GANADERÍA**

OCTUBRE 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	8
VI.	Recomendación	8

**INFORME EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA - MAG**

I. Antecedentes

En la Resolución N° 377 del 13 de mayo de 2016, la Contraloría General de la República 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.

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 al Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, la Nota CGR N° 3867/19, con el objeto de que esa institución dé cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el informe sobre la evaluación del Sistema de Control Interno - SCI. Asimismo, en la Nota CGR N° 1230/2020 se solicitó documentos que respaldan la fase de diseño de la NRM y que evidencien las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2019.

En la Nota MAG N° 178/19, el Ministro remitió documentos en medio magnético para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas, a fin de dar cumplimiento al requerimiento de 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, 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

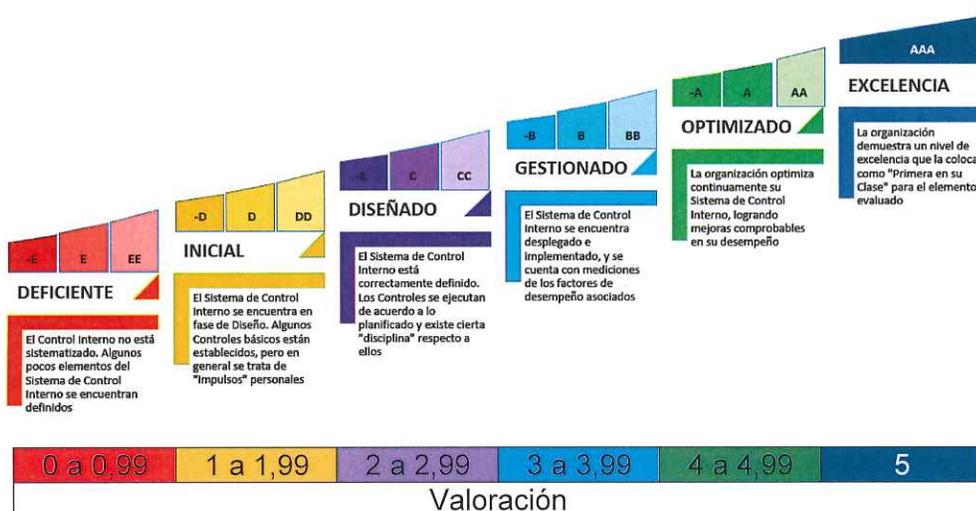
La evaluación de la efectividad del Sistema de Control Interno se define como: "Proceso a través del cual, en primer lugar, se analiza si fueron diseñados los instrumentos, mecanismos y técnicas de control conforme a los requisitos mínimos establecidos en la Norma de Requisitos Mínimos, para luego evaluar si estas herramientas son conocidas y aplicadas por la Máxima Autoridad, directivos y todo el personal de los organismos y entidades del Estado".

Es importante además, dejar en claro a la institución que, a diferencia del Modelo Estándar de Control Interno vigente desde el 2008, la Norma de Requisitos Mínimos, representa la evolución del Sistema de Control Interno, debido a que exige que los organismos y entidades

del Estado se enfoquen, más que en el diseño de las herramientas de control, en la difusión y la aplicación de las mismas, lo que debe respaldarse adecuadamente en evidencia formal. Asimismo, como cambio trascendental, exige liderazgo e involucramiento de la Máxima Autoridad y su nivel directivo.

En este contexto, es de suma importancia indicar a la institución, que si las herramientas de control, no se actualizan, se difunden y se aplican toda la documentación generada en el marco de la implementación de control interno, no tiene ninguna utilidad, por lo cual, la autoevaluación institucional y la evaluación independiente deben estar respaldada por un alto nivel de reconocimiento crítico y objetivo de la realidad institucional en materia de control interno.

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	3,20	B-	Gestionado
Control de planificación	3,23	B-	Gestionado
Control de implementación	1,43	D	Inicial
Control de evaluación	1,50	D	Inicial
Control para la mejora	1,32	D-	Inicial
SCI consolidado	2,33	C-	Diseñado

Cabe señalar que, en el Informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre el Sistema de Control Interno a mayo de 2019, remitido mediante la nota CGR N° 3867/19, 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 que dieron respuesta al Informe del año anterior y de los documentos visualizados en la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se realizan las siguientes observaciones por componente de control.

A. Componente ambiente de control

La NRM señala que: *"La institución debe propiciar una conciencia de control que influya profundamente en la cultura organizacional de la institución manteniendo su orientación hacia el cumplimiento de su función constitucional, legal, y la finalidad social del Estado"*.

El componente ambiente de control obtuvo un puntaje de 3,20; con un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, debido a que el Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado en la mayoría de los criterios evaluados. Respecto a los documentos correspondientes a este componente, se realizan las siguientes observaciones:

- El primer principio de la NRM establece que la Máxima Autoridad institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al Sistema de Control Interno esto se materializa al asumir la responsabilidad sobre su efectividad 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.
- Las Políticas de Control Interno fueron aprobadas; sin embargo, no se evidenció documentos que demuestren que las mismas fueran adecuadamente comunicadas, difundidas y comprendidas por los funcionarios.
- No se observó documentos que demuestren que la Máxima Autoridad en ejercicio asuma el compromiso con las Políticas de Control Interno, Código de Ética, Buen Gobierno y Talento Humano.
- No se evidenció que fueran establecidas las metodologías para detectar y generar soluciones a los incumplimientos de los Acuerdos y Compromisos Éticos.
- Entre los documentos proveídos por la institución, no se visualizaron evidencias relacionadas al cumplimiento de los artículos 48 y 49 del Código de Buen Gobierno, en el que se señala las funciones del Comité de Buen Gobierno y el compromiso con la administración y la resolución de controversias, respectivamente. Al respecto, la NRM señala que la institución debe:
 - *"Establecer los parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión de buen gobierno.*
 - *Considerar la habilidad para detectar y generar soluciones ante los incumplimientos en su gestión"*.
- No se visualizó un informe de gestión del área de Talento Humano elaborado por la Auditoría Interna a fin de verificar el cumplimiento de los procesos y Políticas del Talento Humano y asegurar que los procesos involucrados tengan en cuenta los valores de igualdad, imparcialidad, economía, eficiencia y eficacia, integridad y transparencia.

- Si bien en las Actas de reunión de la Comisión Institucional de Ética se autoriza la difusión masiva del valor seleccionado, no se evidenció documento de su aplicación y tampoco se comprobó 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 equipo de alto desempeño en ética pública, teniendo en cuenta que para la implantación de la gestión ética, se requiere de acciones formativas, actividades que induzcan a la sensibilización y a la reflexión y que llegue a cada funcionario de la entidad.

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 que indica GESTIONADO BAJO con un puntaje de 3,23; teniendo en cuenta los elementos del Sistema de Control Interno que se encuentran definidos, 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:

- En la Resolución N° 691 del 30/12/19 fue aprobado el Plan Estratégico Institucional para el periodo 2019-2023, abarcando un ejercicio fiscal concluido. Al respecto, se debe establecer procedimientos formalizados para definir la metodología, criterios y plazos en la planificación estratégica, de modo de ser evaluados y aprobados de manera pertinente.
- Si bien se evidenció que el Plan Estratégico Institucional se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo - PND 2030; no se observó entre los documentos presentados para el Direccionamiento Estratégico, lineamientos de articulación de los objetivos estratégicos, programas, proyectos y procesos con los Objetivos de Desarrollo Sustentables – ODS.
- Se visualizó matriz FODA elaborada en el año 2014. La matriz FODA debe ser realizada por los miembros directivos del MAG, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, considerando el entorno externo e interno institucional, que debe ser consensuada a fin de aprobar una matriz que forme parte del Plan Estratégico Institucional vigente.

- Se visualizó que el Manual de Funciones no se encuentra actualizado de acuerdo al organigrama. Asimismo, el organigrama ha ido sufriendo modificaciones a partir de la aprobación de la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Hacienda en la Ley N° 81/92. No se visualizó una Resolución que apruebe la estructura actual o la que se encuentra publicada en la página web del Ministerio.
- No se visualizaron funciones de todas las dependencias, como por ejemplo del Sistema de Información y Soporte para la toma de decisiones y la Dirección de Género y Juventud Rural.
- Es necesaria la revisión de la estructura orgánica y las funciones, a fin de evitar superposición de funciones en las diferentes dependencias del Ministerio. Asimismo, de acuerdo a la estructura se debe definir denominación del puesto y el cargo, determinando los niveles de autoridad y responsabilidad, y los perfiles de cada cargo, teniendo en cuenta que se visualizaron una variedad de cargos como Gerente, Coordinador, Director Ejecutivo, Director General, Vice Director, Administrador, Jefe de Departamento, Jefe de División, Jefe de Sección, Jefe de Unidad, Encargado y otros, que deben ser unificados y dispuestos en una línea de jerarquías.

La NRM expresa que la institución debe establecer en su estructura organizacional la definición de los puestos de trabajo, con base a las competencias requeridas por las actividades y tareas identificadas en el despliegue de los procesos, asegurando que cada funcionario conozca cabalmente sus deberes y responsabilidades y puedan rendir cuenta por los mismos.

- No se observó evidencia de caracterización de todos los procesos contenidos en el 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.
- Respecto al Normograma, a modo de ejemplo se señala el normograma del proceso Apoyo al sector rural a través de programas y proyectos, en el cual se detallan la Ley N° 1535/99, la Ley orgánica del Ministerio, Resolución de la Secretaria de la Función Pública sobre procedimientos de concursos y la resolución del MAG sobre aprobación de estructura y funciones de la Unidad Ejecutora de Programas y/o Proyectos. Al respecto, se indica que el Normograma debe contener las normas de carácter interno o externo como leyes, acuerdos, decretos, resoluciones aplicables para la ejecución de las actividades por proceso.
- No se observó identificación de riesgos de todos los procesos y específicamente de los procesos misionales, además, los riesgos estratégicos o de objetivos institucionales deben ser identificados con base al nuevo plan estratégico.

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 1,43; con un nivel de madurez INICIAL MEDIO, en cuanto a la documentación que demuestra la implementación de elementos requeridos en este componente. Por lo que el MAG deberá:

- Definir Políticas Operacionales, considerando que se evidenció solo la Política Operacional correspondiente al procedimiento Revisión, actualización y validación del Código de Ética.
- Desarrollar procedimientos operativos documentados y elaborar una matriz de procedimientos.
- Diseñar y aplicar controles adecuados.
- El Plan de Capacitación Anual para el año 2019 se aprobó en la Resolución N° 907 de fecha 22/07/19. Generalmente la planificación se realiza con antelación a la aprobación del Presupuesto para estimar los montos que serán ejecutados en concepto de capacitaciones (en algunos casos) a fin de asegurar la disponibilidad presupuestaria. Además, no se visualizó un informe de la Dirección de Gestión y Desarrollo de las Personas, que confirme el porcentaje de la ejecución del Plan de Capacitación al cierre del ejercicio.
- Evidenciar la detección de necesidades de capacitación por área de desempeño de los funcionarios.
- Mantener registro de las actividades de formación y establecer los mecanismos adecuados para medir la efectividad de tales acciones.
- Realizar la evaluación de su desempeño al personal permanente y contratado de la institución.
- Desarrollar procedimientos documentados para establecer la metodología, alcance, responsabilidad y frecuencia de las rendiciones de cuentas. Además, se deberán documentar la convocatoria y asistencias a las Rendiciones de Cuentas a la ciudadanía.

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, el MAG dispuso poca documentación y se ubicó en un nivel de madurez INICIAL MEDIO con un puntaje de 1,50; por los siguientes aspectos:

- No se visualizó indicadores o métricas útiles en los niveles estratégicos y operativos, de manera a monitorear el desempeño en cuanto al logro de los objetivos institucionales.
- No se evidenció la Resolución de designación de funcionaria en el cargo de Auditora Interna, no se visualizó documentación que respalde las actividades desarrolladas por el área, como: el Plan Anual de Auditoría, cronograma, informes de auditorías, papeles de trabajo, definición de criterios entre otros.
- No se visualizó perfil para auditores, ni capacitaciones para funcionarios del área.
- No se visualizaron auditorías sobre la base de la nueva Norma de Requisitos Mínimos vigente desde el ejercicio fiscal 2018, para su implementación.

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"*.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, no remitió documento alguno, relacionado al componente de control para la mejora, arrojando un puntaje de 1,32; y un nivel de madurez INICIAL BAJO, por lo que se deben tomar medidas como:

- Realizar periódicamente el análisis crítico del Sistema de Control Interno para mantener actualizado.
- 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 disponibles tanto en la página web de la institución, como en el Expediente CGR N°34663/19, del Ministerio de Agricultura y Ganadería obtuvo una valoración de 2,33 equivalente a un nivel de madurez DISEÑADO BAJO, teniendo en cuenta los elementos definidos del Sistema de Control Interno.

VI. Recomendación

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

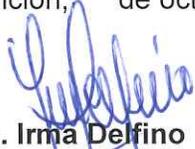
1. Arbitrar las medidas administrativas para que la Auditoría Interna, proceda a evaluar la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2020, utilizando la matriz de evaluación por niveles de madurez, aprobada en la Resolución CGR N° 147/19, cuyo resultado deberá ser remitido, a más tardar, el 28/02/21, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.
2. Adjuntar, el plan y cronograma aprobado para la implementación de la NRM.

Es nuestro informe.

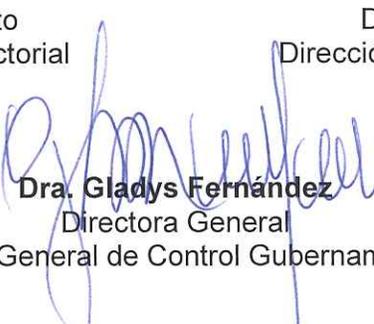
Asunción, de octubre de 2020.



C.P. Paula Amorín
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

