CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SGS

INFORME SOBRE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL ALINEADA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL GUBERNAMENTAL

DICIEMBRE 2020

mecip 2015

Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno

Escaneado con CamScanner

Índice

I. Antecedentes ____ 1

II. Objetivo ____ 1

III. Alcance ____ 1

IV. Limitaciones ____ 1

V. Desarrollo ____ 2

VI. Situaciones detectadas ____ 5

VII. Consideraciones generales ____ 6

VIII. Conclusión ____ 7

IX. Recomendación ____ 7

Escaneado con CamScanner

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL ALINEADA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

I. Antecedentes

Mediante la Resolución Nº 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.

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 Nº 276/94 *"Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República"*, la Contraloría General de la República solicitó a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) documentos que respalden la implementación y aplicación de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno, tanto al cierre del ejercicio fiscal 2018, como al cierre del ejercicio fiscal 2019.

En ese sentido, algunos Organismos y Entidades del Estado, así como gobiernos municipales, dieron respuesta, ya sea parcial o total, al requerimiento formulado por la Contraloría General de la República, respuestas que sirvieron de insumo para el presente análisis.

Se debe puntualizar que el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 fue aprobado mediante Decreto Nº 2794 del 16/12/14, en tanto que la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A/RES/70/1 de fecha 25/09/15, adoptó el documento titulado "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*", que consiste en un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, con 169 metas y 230 indicadores propuestos, que deben alcanzarse en el plazo de quince (15) años.

El gobierno paraguayo, como miembro de las Naciones Unidas, se comprometió a implementar la Agenda 2030, como un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas: un plan para liberar a la humanidad y poner fin a la pobreza en todas sus formas, así como sanar y proteger nuestro planeta para las generaciones futuras.

II. Objetivo

Identificar los Organismos y Entidades del Estado, así como los gobiernos municipales, que internalizaron la Agenda 2030 en sus planes estratégicos, identificando objetivos institucionales que se vinculen al cumplimiento de metas asociadas a Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS – e incorporaron acciones que contribuyan al cumplimiento de los Objetivos.

III. Alcance

La revisión del Sistema de Control Interno, específicamente, los planes estratégicos institucionales, proporcionados por las instituciones descritas precedentemente, al cierre del ejercicio fiscal 2019.

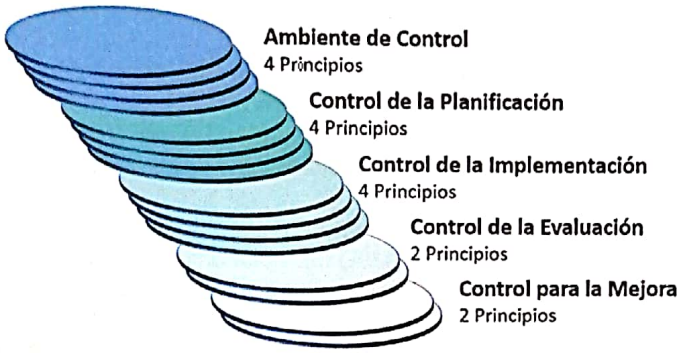
IV. Limitaciones

Las limitaciones surgieron –en algunos casos– de la remisión parcial de documentos por parte de los organismos y entidades del Estado y, en otros, porque no se dio respuesta al requerimiento de la CGR.

Escaneado con CamScanner

V. Desarrollo

La Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno se estructura en cinco Componentes, cada uno de ellos desplegado en una serie de Principios (requisitos) y, en algunos casos, se subdividen en elementos, de acuerdo al siguiente cuadro:



Uno de los principios del Componente Control de la Planificación, es el Principio Direccionamiento Estratégico, en el cual la NRM requiere la definición de la Misión y Visión Institucional, y la definición de la planificación a nivel estratégico y operativo.

> *"Los **planes estratégicos** son instrumentos rectores de la planificación de la institución, toda vez que toman en cuenta la Visión, la Misión, objetivos estratégicos, metas, los sectores de inversión y los recursos necesarios que conviertan los lineamientos estratégicos, en acciones concretas para la gestión".*

Asimismo, la NRM señala los criterios que se deberán tener en cuenta para la planificación, que son los siguientes:

a) La definición de los niveles de revisión y aprobación asociados.

b) La determinación de las cuestiones externas e internas, que son pertinentes para su propósito y dirección estratégica.

c) El establecimiento de los objetivos institucionales, en las funciones, niveles y procesos pertinentes, y asegurando que los mismos sean coherentes con la Misión y Visión institucional.

d) El cumplimiento de los propósitos constitucionales y legales de la institución, en consonancia con las necesidades de la sociedad a la que atiende.

e) La definición de los cursos de acción necesarios para el logro de su Misión, Visión y objetivos institucionales, para un período de tiempo determinado.

f) La determinación de los recursos necesarios para el logro de los fines trazados.

g) La coherencia entre los planes estratégicos y operativos establecidos, el presupuesto y los planes de contratación e inversión institucionales a definir.

h) La definición de instrumentos de seguimiento y medición del grado de avance de los planes, y de los logros alcanzados.

i) El direccionamiento de la operación de la Institución bajo los parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, requeridos por las diferentes partes interesadas.

Escaneado con CamScanner

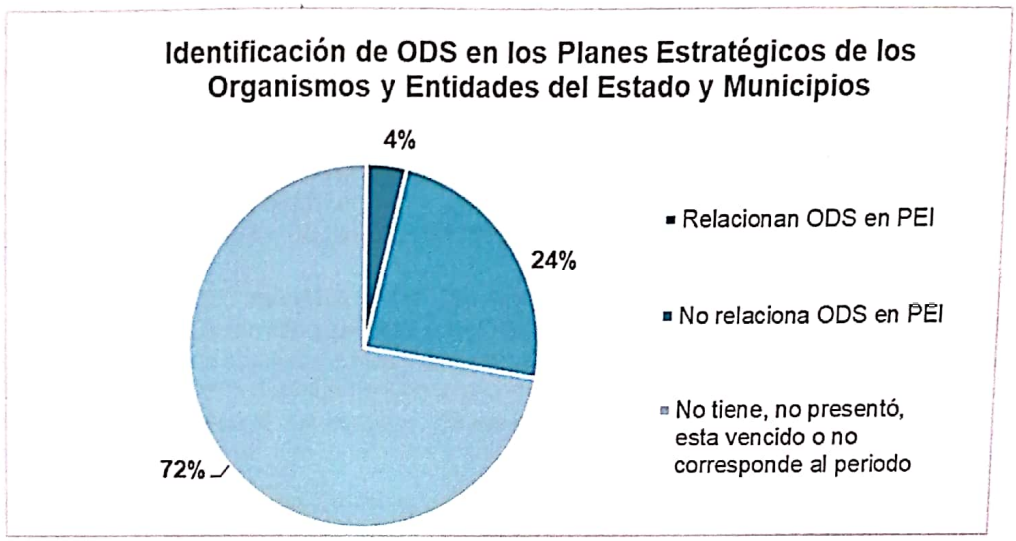
En el contexto analizado, el artículo 9° del Decreto Nº 1710/2019 *"Por el cual se establecen los lineamientos generales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales como marco de referencia para la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Nación, correspondiente al ejercicio fiscal 2020 y para la programación del Presupuesto Plurianual 2020-2023"*, indica que: "*Los organismos y entidades del Estado – OEE, procederán a elaborar sus planes operativos institucionales como base para la formulación de sus anteproyectos de Presupuesto Institucional. En este proceso de planificación institucional los OEE deberán considerar la definición de las metas con las cuales se comprometen al Plan Nacional de Desarrollo - PND, el marco jurídico, planes institucionales e interinstitucionales articulados con los objetivos del mismo, con énfasis en la atención a las demandas y necesidades específicas de la ciudadanía, diferenciadas entre hombres y mujeres*", razón por la que se establecieron lineamientos que consideraron el Plan Nacional de Desarrollo, no así, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con base a la Guía para la Planificación y Gestión por Resultados, publicada en la página web de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, los instrumentos de planificación y gestión utilizados en Paraguay para una gestión eficiente son los planes generales, planes sectoriales, luego, en el contexto institucional, los planes estratégicos institucionales y los planes operativos institucionales.

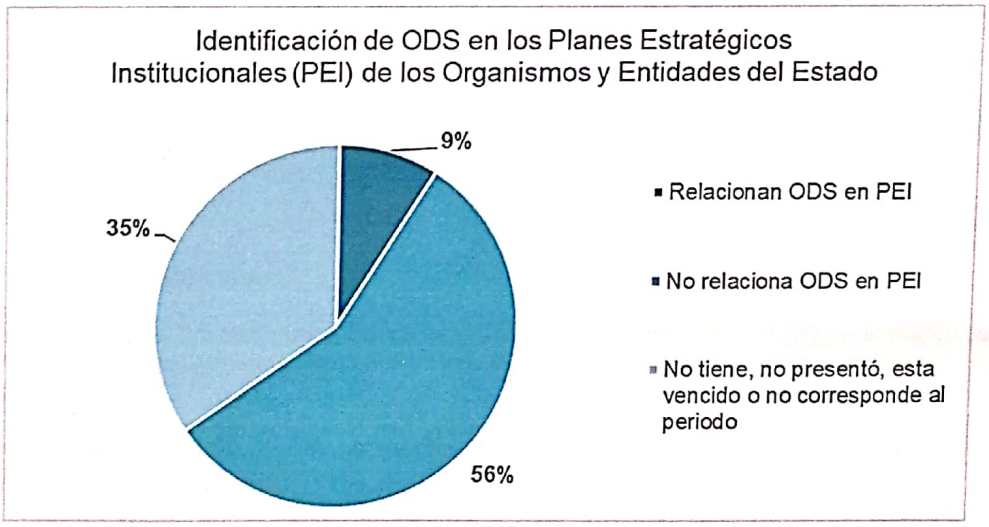
	Tipo de planes	Temporalidad
Planes Generales	• Objetivo de Desarrollo Sostenible • Plan Nacional de Desarrollo	Largo plazo (más de 5 años)
Planes Sectoriales	• Planes articulados con diversas Instituciones	Mediano y Largo plazo
Planes Territoriales	• Plan de Desarrollo Departamental • Plan de Desarrollo Distrital	Mediano y Largo plazo
Plan Institucional	• Plan Estratégico Institucional • Plan Operativo Institucional	• Mediano plazo (hasta 5 años) • Anual

De acuerdo al análisis efectuado, se comprobó que, de 434 instituciones (incluyendo unidades de Administración Financiera), incluidas las municipalidades, 16 identificaron Objetivos de Desarrollo Sostenible, y metas con las cuales sus funciones se vinculan, equivalentes al 4 % de las instituciones analizadas, 104 instituciones no relacionaron sus objetivos institucionales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que representan al 24 % y, 314 instituciones, que constituyen el 72 %, que no tienen Plan Estratégico Institucional, no presentaron a la CGR o presentaron informaciones que corresponden a un periodo vencido. En la representación gráfica, en términos porcentuales, se expone esa situación en el siguiente cuadro.

Escaneado con CamScanner



Excluyendo los municipios de 179 instituciones, 16 identificaron Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas vinculadas a las funciones que desempeñan, equivalentes al 9 % de las instituciones analizadas, 101 de ellas no relacionaron sus objetivos institucionales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que representan al 56 % y, 62 instituciones que no tienen Plan Estratégico Institucional, no lo presentaron a la CGR o los presentados correspondes a un periodo vencido. Estas últimas constituyen el 35 % de los OEE verificadas.



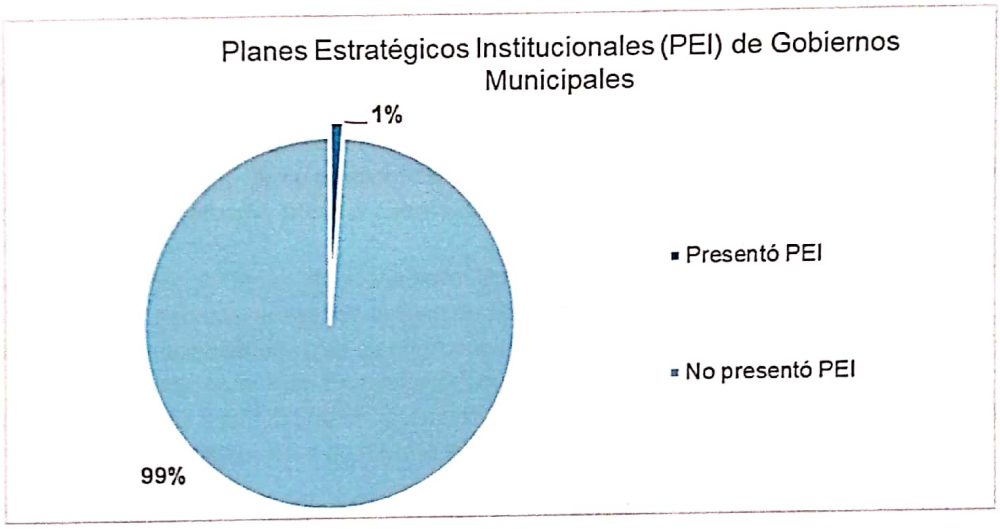
Las instituciones que identificaron Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan Estratégico Institucional representan el 9% de los Organismos y Entidades del Estado, excluyendo los municipios, y son las siguientes:

1. Gabinete Civil
2. Secretaría Nacional Anticorrupción
3. Ministerio de Relaciones Exteriores
4. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
5. Ministerio de la Mujer
6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
7. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
8. Ministerio de Desarrollo Social
9. Ministerio de la Niñez y Adolescencia

Escaneado con CamScanner

10. Ministerio de la Defensa Pública
11. Contraloría General de la República
12. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
13. Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
14. Instituto Nacional de Cooperativismo
15. Crédito Agrícola de Habilitación
16. Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.

Con respecto a los 255 municipios, 19 de ellos presentaron a la Contraloría General de la República el Plan de Desarrollo Municipal y, solo 3 municipalidades remitieron un Plan Estratégico Institucional. Si bien los objetivos de los Planes de Desarrollo Municipal o Distrital están alineados con objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Nacional 2030, no se hizo mención a programas que inciden o contribuyen al cumplimiento de las metas de los ODS.



VI. Situaciones detectadas

De acuerdo a la verificación de los planes proporcionados por las instituciones en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno, se identificaron las siguientes situaciones:

- La Agenda 2030 no se encuentra internalizada en todos los estamentos de la administración pública.
- No se visualizaron planes estratégicos a nivel sectorial, estrategias por cada política pública o por cada ODS, que se alineen al Plan Estratégico Institucional de mediano plazo ni planes operacionales que se traduzcan en programas, proyectos o acciones.
- Respecto a la gestión estratégica, la generalidad de las instituciones no midió el impacto esperado.
- No se visualizaron documentos que permitan constatar la articulación efectiva entre organismos públicos y/o privados, de manera a coordinar acciones entre partes interesadas para cumplir con los objetivos de las políticas públicas o para la consecución de las metas ODS.
- Se visualizaron políticas elaboradas que, sin embargo, no fueron implementadas por los distintos sectores o se implementaron en forma parcial.
- Inconsistencia entre políticas y programas.
- La planificación estratégica, en muchos casos, no se adecuaron a los cambios y a las demandas que impone el entorno.

Escaneado con CamScanner

- Si bien algunas instituciones presentaron el mapa estratégico de la planeación, en algunos casos, no diseñaron indicadores y metas a nivel estratégico, tampoco elaboraron cursos de acción para cumplir con los objetivos institucionales, y determinaron a los responsables ni fijaron los plazos de ejecución y recursos para el período.
- Las metas anuales fueron evaluadas, ya que son de cumplimiento obligatorio, y están sistematizadas. Sin embargo, en su mayor parte, las instituciones no informaron sobre el grado de avance de las metas estratégicas y los ajustes o medidas correctivas ejecutados.
- En ocasiones, las instituciones presentaron un cuadro de mando integral o un mapa estratégico de la planeación sin elaborar un verdadero y apropiado diagnóstico institucional de acuerdo a las características internas y la situación externa (FODA), que son pertinentes para el propósito de la organización.
- Se visualizó que algunas de las instituciones elaboran la planificación operativa anual sin considerar los objetivos estratégicos establecidos e, inclusive, sin contar con un Plan Estratégico Institucional.
- La Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaria de Estado de Administración y Finanzas del Ministerio de Hacienda, elaboró la Guía Metodológica "Diseño y Formulación del Programas Presupuestarios" que propone métodos y técnicas para subsanar de forma parcial y temporal el vacío existente en la actualidad en cuanto a que cada institución pública cuente con un Plan Estratégico Institucional con Visión a resultados.
- Se verificaron Planes de Desarrollo Distritales los que, por utilizar una metodología unificada, estaban alineados al Plan de Desarrollo Nacional, no así a los ODS.
- Varias municipalidades que diseñaron sus Planes de Desarrollo Distritales, no elaboraron o no presentaron el Plan Estratégico Institucional.
- Los objetivos institucionales y operativos no fueron adecuadamente comunicados al interior de la institución a fin de que los funcionarios tengan conocimiento de los objetivos a ser alcanzados.

VII. Consideraciones generales

Las instituciones deben comprender la importancia de actualizar, revisar o ajustar, los Planes Estratégicos Institucionales cuando existan cambios de contexto y crisis no previstas, como lo acontecido en la actualidad en la que los procesos institucionales se vieron afectados por la Pandemia.

Los Objetivos Estratégicos Institucionales deben incluir, o vincular, las políticas públicas que se relacionan con la finalidad institucional y hacer referencia explícita en el Plan Estratégico Institucional a las disposiciones nacionales o internacionales que les compete.

Asimismo, las instituciones deben ajustar, alinear o incluir objetivos institucionales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como también, las metas e indicadores, o bien identificar los objetivos, indicadores y metas que tienen una incidencia directa o parcial al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para garantizar el éxito en la implementación de los ODS, la coordinación debe localizar sectores por objetivos, para que estos sectores elaboren estrategias integradas que se relacionen con el cumplimiento de un objetivo específico o metas específicas y éstas incluir posteriormente en el Plan Estratégico Institucional, según la responsabilidad que le compete.

Es necesario adecuar y fortalecer la articulación horizontal y vertical de las políticas y planes juntamente con los responsables de su implementación, consolidando alianzas para cumplir con el propósito de que nadie quede atrás.

Escaneado con CamScanner

La sensibilización y capacitación en entidades, gobiernos departamentales y distritales, debe ser permanente para garantizar la sostenibilidad y, con relación a los municipios, tener en consideración las elecciones municipales del 10 de octubre de 2021.

Una comunicación efectiva, tanto a nivel de coordinación como al interior de las instituciones, es clave para direccionar el rumbo y cumplir con la Visión.

Igualmente, se debe señalar los avances significativos en la articulación del PGN con los ODS impulsada por el Ministerio de Hacienda, que deben ser socializados a la totalidad de los OEE, y trabajar muy de cerca con las instituciones con el objetivo de lograr una adecuada alineación de los elementos de la planeación enfocada a los ODS, sin dejar de lado el Plan Nacional de Desarrollo.

VIII. Conclusión

Este diagnóstico general permite visualizar la situación, al cierre del ejercicio fiscal 2019, e identificar la etapa en la que se encontraban los OEE y las municipalidades con relación a la implementación de los ODS mediante del análisis de la planificación.

Se debe señalar que todas las debilidades expuestas en el presente informe fueron individualizadas y puestas a conocimiento de cada una de las instituciones junto con el informe de evaluación de la efectividad del Sistema de Control Interno, específicamente, en el componente Control de la Planeación.

El éxito de la AGENDA 2030 es una responsabilidad del Gobierno, la Administración Pública, entidades privadas, la Academia, sociedad civil, entre otros actores y, la Contraloría General de la República pretende contribuir señalando a los organismos y entidades del Estado que quedaron rezagados y, además, señalar debilidades que deben ser mejoradas y animarlos a cumplir con los ODS con calidad, eficiencia y eficacia.

Con el fin de supervisar avances en la implementación de la Agenda 2030 y obtener datos actualizados, específicos y puntuales, relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su aplicación, la CGR cursó nota oficial a los organismos y entidades del Estado, a los gobiernos municipales y a la Comisión ODS Paraguay. Las respuestas institucionales a la CGR, permitirá conocer el alcance real de la implementación de los ODS en el país.

IX. Recomendación

El Poder Ejecutivo, a través de su Organismo competente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su rol de coordinador de la Comisión ODS Paraguay 2030, junto con los integrantes de la coordinación adjunta de la Comisión, de acuerdo con sus respectivas competencias, deberá arbitrar las medidas necesarias para la efectiva implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en cumplimiento a la Agenda 2030 adoptada por las Naciones Unidas.

Dirección General de Control Gubernamental — Contraloría General de la República

C.P. Irma Delfino
Directora de Análisis Sectorial

Dra. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Control Gubernamental

Escaneado con CamScanner