

# **ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE LA PLATA

PROPUESTA DE TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

---

**Contribución del control interno para las políticas  
públicas de descentralización operativa.  
Caso del Instituto Nacional de Semillas**

**AUTOR: CRA. YANA CON GABRIELA VANESA**

**DIRECTOR: MG. ALBANESE DIANA ESTER**

[MAYO 2022]

# 1 RESUMEN

El Instituto Nacional de Semillas es un organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, cuya misión es ser el órgano de contralor de semillas con jurisdicción en todo el territorio nacional.

En el año 2004, el Instituto Nacional de Semillas tomó la decisión de iniciar políticas públicas de descentralización operativa hacia el interior del país, y creó las oficinas regionales, las cuales funcionan de forma conexas con la sede central ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las oficinas regionales son consideradas para el instituto como procesos de índole sustantivo dado que cada una de ellas, en el cumplimiento de sus gestiones diarias, se encuentran directamente relacionadas con los objetivos de la Ley 20247, entre otros, la Fiscalización Nacional de Semillas y el Control de Comercio.

El presente trabajo buscó realizar una evaluación introspectiva del funcionamiento de las oficinas regionales del instituto, desde el punto de vista holístico, para determinar en qué medida el modelo de control interno contribuye a las políticas públicas empleadas por el organismo para la descentralización operativa de las oficinas regionales.

El método adoptado para esta investigación es descriptivo, dado que, al ser un caso de estudio en el cual se estudia un hecho en profundidad, se introduce al lector acerca de las características particulares del organismo sujeto a análisis para luego analizar los objetivos planteados en el trabajo.

Las unidades de análisis seleccionadas para la investigación fueron cuatro oficinas regionales de las nueve con las que cuenta la organización, a través de las cuales se buscaron establecer parámetros comunes de medición entre ellas, aun teniendo en cuenta su propia realidad, en función de las particularidades territoriales del lugar geográfico donde se encuentran ubicadas.

Adicionalmente, las oficinas regionales fueron sometidas a una matriz de impacto y probabilidad, que determinó la matriz de exposición para las mismas, y permitió visualizar el riesgo al cual éstas se encuentran expuestas. En ese mismo sentido, y en base a dicha determinación, se procedió a evaluar cada una de ellas teniendo como marco el Modelo COSO de control interno para las tres categorías de objetivos definidas por el

mismo: a) gestión operativa; b) generación de información confiable y oportuna y c) cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Las auditorías aplicadas en función del objetivo propuesto arrojaron resultados no favorables respecto de la eficiencia de la descentralización operativa llevadas al interior del país, en pos de brindar mejores servicios a los administrados que integran la cadena semillera nacional.

Asimismo, también se debe remarcar que se encontraron en la evaluación realizada riesgos internos propios de la organización, asociados a la falta de supervisión eficiente por parte de la Dirección que supervisa a las oficinas regionales, tal como se vio reflejado en el caso particular de la oficina ubicada en el noroeste argentino, lo que constituye un riesgo inherente de la organización en la medida que estas no se traten en el corto plazo.

Finalmente, se debe destacar que las observaciones aportadas en el presente trabajo fueron compartidas con las autoridades que tienen a cargo la toma de decisiones de los procesos involucrados, las cuales han agradecido el aporte realizado por el trabajo desde el punto de vista del control interno, y se encuentran trabajando en la solución de los problemas detectados.

**PALABRAS CLAVES:** *Descentralización, Control Interno, Riesgos, Matriz de Exposición.*

## 2 ÍNDICE

### Tabla de contenido

1 RESUMEN .....	2
2 ÍNDICE.....	4
3 INTRODUCCIÓN.....	6
4 PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA.....	7
5 OBJETIVOS.....	8
6 MARCO TEÓRICO.....	9
6.1 Control Interno.....	11
6.2 Modelo COSO .....	12
7 DESARROLLO DEL CASO .....	15
7.1 Principales objetivos desempeñados por las oficinas regionales.....	16
7.2 Principales procesos determinados como criterios de medición desempeñados por las oficinas Regionales.....	17
7.2.1 Proceso de Fiscalización Nacional de Semillas .....	17
7.2.2 Planes Operativos Semestrales (POS).....	20
7.3 Determinación de la Matriz de Exposición para las Oficinas Regionales seleccionadas. ....	21
7.3.1 Determinación del Nivel de Impacto o Impacto Final.....	22
7.3.2 Determinación del Nivel de Probabilidad o Probabilidad Final .....	24
7.3.3 Elaboración de la Matriz de Exposición propiamente dicha.....	26
7.4 Resultados.....	27
8 CONCLUSIONES .....	34
9 BIBLIOGRAFÍA.....	37
10 ANEXOS .....	40
10.1 Anexo I. Formato de entrevista con acta de firma conjunta con personal de la oficina regional. ....	40
10.2 Anexo II. Determinación del Nivel de Impacto o Impacto Final.....	42

10.3	Anexo III. Determinación del Nivel de Probabilidad o Probabilidad
Final.	46

### 3 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge como consecuencia de proyectos de auditorías realizados por la Unidad de Auditoría Interna a las Oficinas Regionales del Instituto Nacional de Semillas (INASE), las cuales llevan adelante actividades administrativas y sustantivas en el interior del país.

La descentralización en la administración pública es un aspecto relevante que no solo es una cuestión administrativa sino política ya que confiere mayor poder a unidades de menor nivel dentro del propio gobierno nacional o a unidades de gobiernos de nivel subnacional (devolución regional, provincial, municipal) (Orlansky, 1998)

Los organismos públicos deben tomar decisiones para su funcionamiento. Éstas son consideradas como políticas públicas, ya que son entendidas, estudiadas y abordadas, de manera explícita o implícita (Hernández, 2016).

Desde esa perspectiva, es que el INASE en el año 2004 tomó la decisión política de crear las oficinas regionales en el interior del país, para tender a la descentralización y alcanzar mayor eficiencia en el cumplimiento de la Ley 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Poder Ejecutivo Nacional, 1973).

A lo largo de los años, el objetivo de descentralización se mantuvo y en el transcurso del tiempo se fueron implementando otras decisiones que influyeron en el desempeño de las oficinas en el interior del país. Ese trabajo debe poder medirse y evaluarse de manera integral, de forma tal que permita tomar decisiones estratégicas al INASE.

En tal sentido, el Sistema de Control Interno ayuda al INASE a evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos en el marco de economía, eficiencia y eficacia. El resultado de dicha evaluación le permitirá a la organización adoptar medidas correctivas para alcanzar los objetivos establecidos.

#### **4 PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA**

La descentralización en el sector público es concebida como un signo de decreciente compromiso porque implica una pérdida de control sobre los gobiernos subnacionales o sobre las subunidades administrativas, puesto que una vez garantizada la autonomía administrativa y financiera, el gobierno central tendría menor influencia sobre ellos y menores posibilidades de controlar su desempeño (Orlansky, 1998).

La Ley 24156 de Administración Financiera en su art. 101 (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1992) establece que la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado Sistema de Control Interno que incluya los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan organizacional y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada organismo y la auditoría interna.

El control interno es un proceso, un medio para alcanzar el fin, no un fin en sí mismo, llevado a cabo por personas que actúan en todos los niveles de la organización (Gamboa Poveda, Puente Tituaña, & Vera, 2016). Los controles sólo pueden aportar un grado razonable de seguridad, no la seguridad total a la conducción de la organización (Moreno, 2014).

Las oficinas regionales del INASE, tienen un funcionamiento técnico-administrativo en el área donde se encuentran situadas. Administran recursos e intervienen en los procesos de fiscalización de semillas establecidos por la normativa vigente.

Las tareas desempeñadas por esas unidades de gestión deben poder evaluarse en su conjunto, a fin de determinar si responden en forma ágil y eficaz a las demandas originadas en el sistema de fiscalización, el control de calidad y la legalidad del mercado de semillas y la problemática de los productores agropecuarios.

Es por ello, que el presente trabajo pretende aportar un enfoque sobre el funcionamiento de políticas de descentralización realizadas por el INASE, analizar la evolución que las mismas tuvieron en el tiempo y si ellas cumplieron con los objetivos propuestos o, en caso de ser necesario, replantear algunos cambios de perspectiva para lograr alcanzar los objetivos que se propongan a futuro.

## 5 OBJETIVOS

El objetivo general del trabajo es analizar la eficiencia de la descentralización operativa del Instituto Nacional de Semillas y específicamente evaluar la aplicación del modelo COSO<sup>1</sup> en base a las tres categorías de objetivos definidas: a) gestión operativa; b) generación de información confiable y oportuna y c) cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Adicionalmente, el trabajo plantea objetivos específicos que se relacionan intrínsecamente con el objetivo general y lo complementan:

- I. Identificar los principales objetivos de los procesos ejecutados por las Oficinas Regionales en el interior del país, de acuerdo a la necesidad de su creación.
- II. Definir criterios de medición que permitan evaluar si los objetivos identificados en los principales procesos llevados a cabo por las sedes del interior cumplen con los principios de eficiencia, eficacia y economía.
- III. Elaborar una matriz de exposición sobre las oficinas regionales que permita visualizar el grado de riesgo asociado a cada una de ellas.
- IV. Evaluar si las oficinas regionales brindan información válida, suficiente y completa para la toma de decisiones.
- V. Determinar la efectividad de la gestión de las sedes del interior en función a las políticas públicas de descentralización objeto de su creación.
- VI. Analizar la pertinencia de proponer cambios de perspectivas en la política aplicada.

---

<sup>1</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

## 6 MARCO TEÓRICO

El estudio sobre políticas públicas de descentralización operativa comprende un universo amplio, y generalmente puede ser abordado en función a quién lleve adelante su implementación.

En lo que se refiere a decisiones de descentralización operativa de un ente u organismo público, se debe tratar de entender la necesidad de aplicación de dicha política y determinar qué herramientas se tienen en cuenta para medir su efectividad en el ámbito de la Administración Pública Nacional, en concordancia con el objetivo trazado.

Para comprender el objeto de estudio del presente trabajo, se debe definir el campo de acción del organismo sobre el cual se desarrollará el mismo.

El art. 2° de la Ley 20247 (Poder Ejecutivo Nacional, 1973) definió al INASE como un organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creado por el Decreto DNU 2817/1991 (Poder Ejecutivo Nacional, 1992) con autarquía económica y financiera, con jurisdicción en todo el territorio de la Nación y con personería para actuar en el ámbito del derecho público y privado.

Esta norma delegó en el INASE la aplicación de la Ley 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Poder Ejecutivo Nacional, 1973) y de su Decreto Reglamentario 2183/91 (Poder Ejecutivo Nacional, 1991) y todas aquellas normas técnicas que se dicten en el ámbito de competencia del Organismo.

Como consecuencia de ello, y con el fin de atender y dar respuesta a la problemática surgida de la producción y el comercio de semillas, así como de su disponibilidad varietal de especies vegetales que se cultivan en las distintas regiones del país, el INASE creó en el año 2004 las oficinas regionales con el objetivo de propender a la descentralización operativa del Organismo y tener en esas zonas una activa y efectiva participación institucional.

La medida tomada tardó en consolidarse a través del tiempo, y el diseño centralizado del Instituto demoró la puesta en práctica del objetivo estratégico buscado. Después de casi 10 años, el INASE (2013) sancionó la Resolución 177/13, la cual creó nuevamente a las oficinas regionales y reemplazó a la sancionada en el año 2004, con el fin de formalizar el funcionamiento técnico-administrativo de las oficinas que operan en el interior del país.

La Resolución 177/13 inició un camino de organización operativa de esas oficinas, de acuerdo a las necesidades organizacionales, pero aún en el presente persisten aspectos vinculados a estructura organizativa, funciones y coordinación que no se han resuelto. Cada oficina regional cuenta con una sede local y tiene delimitada su zona de influencia en el territorio, pero todas ellas deben circunscribirse a las acciones establecidas en la resolución.

Estas acciones conllevan intrínsecamente dos miradas de descentralización, una “Territorial” y otra “Institucional”. En la primera, también llamada descentralización “por región”, la organización administrativa tiene por función la gestión de los intereses colectivos de una determinada circunscripción territorial, en cambio en la segunda, también llamada descentralización “técnica”, el ente descentralizado recibe sólo la gestión de un servicio público determinado. (Gordillo, 2017).

Para el caso del INASE, su objetivo estratégico persigue la conjunción de estas dos características, las cuales deben funcionar complementariamente una con otra.

Asimismo, las políticas públicas llevadas a la práctica por un ente deben ser posibles de medir y poder determinar si se ha alcanzado el objetivo perseguido.

Según Orlansky (1998) uno de los objetivos principales de la descentralización es el incremento de la eficiencia y efectividad de los programas de desarrollo social y económico. Los argumentos técnicos en favor de la descentralización enfatizan normalmente beneficios tales como la reducción de la sobrecarga y congestión de los canales de la administración y la comunicación, hasta se aduce la mejor capacidad técnica para la prestación de servicios en el propio campo con mayor capacidad administrativa y gerencial.

A fin de cumplir con el objetivo propuesto para el presente trabajo es necesario evaluar si el sistema de control interno implementado por el INASE es una herramienta que colabora en las políticas públicas de descentralización.

La visión del Sistema del Control Interno -Modelo COSO- debe involucrar no sólo el análisis del cumplimiento implementado por la organización respecto de las metas propuestas, de acuerdo a los principios de eficacia, eficiencia, economía y efectividad observando el marco normativo vigente, sino que debe realizar un aporte contributivo a identificar el grado de la madurez de la organización (Sindicatura General de la Nación, 2014).

El análisis de dichos objetivos y metas deben resultar consistentes con las políticas formuladas por la autoridad superior de la organización y atender a las necesidades de la comunidad a la que asiste (Moreno, 2014; Sindicatura General de la Nación, 2010).

## **6.1 Control Interno**

Las Normas Generales de Control Interno definen al mismo como un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales -tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa (Sistema Nacional de Control Interno Gubernamental, 2022).

En función de ello, el control interno apunta al logro de los objetivos establecidos en el art. 4 de la Ley 24156 de Administración Financiera (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1992):

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del Sector Público Nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público Nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, la implantación y mantenimiento de:
  - i. Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
  - ii. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;

iii. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley.

e) Estructurar el sistema de control externo del Sector Público Nacional.

El sistema de control interno define tres categorías de objetivos. La norma establece que estos objetivos deben ser abordados en base a tres categorías: a) la gestión operativa (es decir, los propósitos operativos que se determinan para la gestión, como por ejemplo completar una obra o atender determinada cantidad de trámites); b) la generación de información (información contable, presupuestaria, reportes internos y externos a generar de manera confiable y oportuna); c) el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización considerando estos tres aspectos. Este nivel de seguridad es razonable y no absoluto ya que pueden producirse acontecimientos o situaciones que redunden en que una organización no alcance sus objetivos (Sindicatura General de la Nación, 2014).

En tal sentido, el control interno permite reducir el nivel aceptable del riesgo de no alcanzar los objetivos, para lo cual es necesario implementar medidas alineadas con los 17 Principios -agrupados en cinco Componentes- (Modelo COSO), que deben funcionar de forma interrelacionada (Malica & Abdelnur, 2013; Sindicatura General de la Nación, 2014).

## **6.2 Modelo COSO**

El modelo COSO “Committee of Sponsoring Organization” elaborado por la Treadway Commission se publicó en Estados Unidos 1992, como un nuevo Marco Conceptual del Control Interno con el objetivo fundamental de integrar las diversas

definiciones y conceptos vigentes hasta ese momento (Committee of Sponsoring Organization, 2013).

A nivel organizacional, el modelo propone que la alta dirección y el resto de la organización comprendan cabalmente la trascendencia del control interno, su incidencia sobre los resultados de la gestión, el papel estratégico de la auditoría y, esencialmente, la consideración del control como un proceso integrado a las operaciones del ente y no como un conjunto de reglas.

El modelo se presenta como una matriz de categorías de objetivos y cinco componentes que la administración diseña y aplica para proporcionar la seguridad razonable de que los objetivos organizacionales serán alcanzados:

1. **Ambiente de control:** se refiere al establecimiento de un entorno que estimule e inflencie las tareas de las personas con respecto al control de sus actividades y que refleje el espíritu ético vigente en un ente respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con la que encarar sus actividades y la importancia que le asignen al control interno;
2. **Evaluación de riesgos:** se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta, ya sea de orden interno o externo, entendiéndose como “riesgo” a aquellos eventos que pueden afectar negativamente el logro de los objetivos;
3. **Actividades de control:** abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización;
4. **Información y comunicación:** la información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las responsabilidades de control interno con miras al logro de los objetivos;
5. **Supervisión y monitoreo:** abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes, incluidos los controles para efectivizar los principios dentro de cada componente, está presente y funcionando de manera eficiente.

El modelo COSO fue tomado por la Sindicatura General de la Nación, y en su rol de Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Resolución 172/2014 (Sindicatura General de la Nación, 2014), El modelo

actualizado en el año 2013 definió 17 principios que representan los conceptos fundamentales asociados a cada componente:

**1. Ambiente de control:**

- ✓ Principio 1: Demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos
- ✓ Principio 2: Ejerce responsabilidad de supervisión
- ✓ Principio 3: Establece estructura, autoridad, y responsabilidad
- ✓ Principio 4: Demuestra compromiso para la competencia
- ✓ Principio 5: Hace cumplir con la responsabilidad

**2. Evaluación de riesgos:**

- ✓ Principio 6: Especifica objetivos relevantes
- ✓ Principio 7: Identifica y analiza los riesgos
- ✓ Principio 8: Evalúa el riesgo de fraude
- ✓ Principio 9: Identifica y analiza cambios importantes

**3. Actividades de control:**

- ✓ Principio 10: Selecciona y desarrolla actividades de control
- ✓ Principio 11: Selecciona y desarrolla controles generales sobre tecnología
- ✓ Principio 12: Se implementa a través de políticas y procedimientos
- ✓ Principio 13: Usa información relevante

**4. Información y comunicación:**

- ✓ Principio 14: Comunica internamente
- ✓ Principio 15: Comunica externamente

**5. Supervisión y monitoreo:**

- ✓ Principio 16: Conduce evaluaciones continuas y/o independientes
- ✓ Principio 17: Evalúa y comunica deficiencias

De acuerdo a lo establecido en la norma, se buscó adaptar el modelo teniendo en cuenta las características propias del Sector Público Nacional. Cada principio se sustenta en atributos relacionados. Puede ser que un principio esté presente y funcionando, aunque no estén presentes todos los atributos, pero la falta de uno de ellos implica una deficiencia (Sindicatura General de la Nación, 2014).

## 7 DESARROLLO DEL CASO

El presente trabajo tiene el propósito de evaluar el funcionamiento de las oficinas regionales del INASE para determinar si las políticas públicas empleadas por Organismo contribuyeron a la descentralización operativa teniendo como marco el sistema de control interno según el modelo COSO.

Para ello, la investigación se basó en un enfoque cualitativo, ya que, si bien el trabajo refiere al análisis del funcionamiento de las sedes del interior, cada oficina presenta para el estudio una realidad, y su propósito consiste en "reconstruir" la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2004).

Se utilizó el diseño no experimental, el cual analizó el trabajo realizado por las oficinas regionales en un período de tiempo determinado y se orientó a la característica transaccional, para poder determinar la efectividad de la política de descentralización hacia las sedes del interior.

La recolección de datos tuvo en cuenta la normativa vigente que rige a las oficinas; se analizaron los informes de auditorías realizados con anterioridad a la investigación y se llevaron a cabo entrevistas con los responsables de las sedes del interior del país (Anexo I). También se utilizó fundamentalmente, entre otros, la observación investigativa a lo largo de todo el proceso.

Las cuatro oficinas del interior del país seleccionadas para el presente trabajo fueron la Oficina Regional INASE Gran Cuyo, la Oficina Regional INASE Noroeste Argentino (NOA), la Oficina Regional INASE Pampeana Norte y la Oficina Regional INASE Balcarce.

Es en este sentido, el trabajo se estructuró en primer lugar en la definición de los principales objetivos de los procesos desempeñados en el interior del país, a fin de establecer criterios de medición comunes a cada unidad de gestión, para luego someter a cada oficina a una matriz de exposición, que permitió conocer el riesgo asociado de cada una de ellas.

Por último, a través de la revisión documental realizada, la aplicación de auditorías sobre las oficinas regionales seleccionadas, y el conocimiento del control interno sobre la institución, se pudo realizar la evaluación de la eficiencia de su descentralización

operativa basada en: a) gestión operativa, b) generación de información confiable y oportuna y c) cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

### **7.1 Principales objetivos desempeñados por las oficinas regionales.**

Los principales objetivos operativos que persiguen las oficinas regionales de acuerdo a lo establecido con la normativa vigente son los siguientes:

- a) Certificar las semillas de las distintas especies incluidas en el Sistema de Fiscalización.
- b) Efectuar el control del comercio de semillas, el rotulado y las autorizaciones de los obtentores para variedades con títulos de propiedad.
- c) Emitir y suscribir Documentos de Autorización de Venta de Semilla Fiscalizada (D.A.V).
- d) Fiscalizar lotes de semillas.
- e) Entregar rótulos oficiales de semilla fiscalizada.
- f) Colaborar, cuando corresponda, en el armado de las actuaciones por infracción a la Ley 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.
- g) Promover y mantener la vinculación con instituciones y organismos provinciales y regionales, públicos y privados.
- h) Tramitar ante quien corresponda, los reclamos y denuncias de los usuarios y operadores de semillas.
- i) Participar en la difusión de las actividades del Instituto Nacional de Semillas, en el ámbito de su jurisdicción.
- j) Efectuar propuestas orientadas al mejoramiento y desarrollo de la Oficina Regional.
- k) Preservar y mantener el patrimonio afectado a la Oficina Regional.

Todas las acciones mencionadas anteriormente buscan dar cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas y el Decreto Reglamentario 2183/91.

El mayor porcentaje de esas actividades se encuentran fundamentalmente en el proceso de Fiscalización Nacional de Semillas y en la ejecución de las actividades realizadas por los técnicos del organismo, tanto en sede central como en las oficinas regionales.

## **7.2 Principales procesos determinados como criterios de medición desempeñados por las oficinas Regionales.**

Se determinaron dos grandes procesos que enmarcan los objetivos perseguidos en la descentralización operativa:

### **7.2.1 Proceso de Fiscalización Nacional de Semillas**

El proceso comienza con el control de origen de la semilla que se siembra, continúa con la inspección de lotes de producción de la cosecha y finaliza en el acondicionamiento, envasado y rotulado del producto final, que es la semilla fiscalizada. Esta clase de semillas se distinguen visualmente por la presencia en el envase de un rótulo o estampilla oficial adherida al mismo.

El destinatario último de esta clase de semilla, luego de ser producida y multiplicada por los actores de la cadena semillera<sup>2</sup>, es el productor agropecuario nacional, el cual al adquirirla, tiene la garantía de adquirir una semilla que se encuentra registrada en el Catálogo Nacional de Cultivares y que su comportamiento es satisfactorio, debido a la fiscalización de las mismas por parte del Estado Nacional.

En ese sentido, y de acuerdo a lo establecido en las normas que regulan la Fiscalización Nacional de Semillas, se identifican 5 etapas:

- 1. Inscripción del lote:** El administrado<sup>3</sup> deberá presentar el formulario de Solicitud de Inscripción de Cultivos bajo fiscalización, acompañada del plano de ubicación y/o georreferenciación, la documentación que acredite el origen de la semilla a multiplicar, la autorización del criadero obtentor, en caso de cultivares con título de propiedad vigente, y abonar el arancel de inscripción del lote, o el arancel de fuera de plazo, para aquellas especies que reglamentariamente su fecha de inscripción se encuentra estipulado por la norma y no fue cumplido.

---

<sup>2</sup> Las personas humanas o jurídicas habilitadas a producir semillas fiscalizada son aquellas que se encuentran inscriptos en el Registro Nacional de Comercio y Fiscalización de Semillas: bajos las categorías A. Criadero, B. Introdutor, C. Productor de semilla básica o híbrida, D. Semillero.

<sup>3</sup> Personas humanas o jurídicas que se encuentran inscriptas en el Registro Nacional de Comercio y Fiscalización de Semillas y por lo tanto se encuentran habilitadas a operar comercialmente las semillas y poseen acceso al Sistema de Gestión INASE.

2. **Inspección del lote:** El objetivo de este control es determinar si el lote cumple o no con los estándares técnicos fijados para la producción de semilla fiscalizada con relación a la identidad varietal, pureza varietal, aislamiento, sanidad, entre otros parámetros que reglamentariamente se encuentren establecidos para cada especie.
3. **Registro de Cultivo:** El administrado deberá presentar un registro de cultivos de lotes en los que se consignarán los datos inherentes al seguimiento y producción de los lotes inscriptos.
4. **Solicitud de DAV (Documento de Autorización de Venta) y rótulos oficiales o DAM (Documento de Autorización de Multiplicación):** El administrado solicitará al INASE la autorización para vender o multiplicar en la próxima campaña la producción del lote sometido a fiscalización, adjuntando la siguiente documentación: i) informe de inspección en caso de inspectores acreditados, ii) certificados de análisis sanitarios para especies que se encuentren reglamentadas y iii) comprobante de pago del arancel de rótulos oficiales para la categoría requerida.
5. **Emisión entrega del DAV o DAM:** De corresponder el INASE emitirá al administrado el documento de autorización de venta y procederá a la entrega de los rótulos oficiales o expedirá el documento de autorización de multiplicación según corresponda.

Este control oficial es ejercido por el INASE a través de inspectores y personal calificado para tal fin, los cuales trabajan tanto en las oficinas de la sede central como en las del interior del país.

El soporte informático a través del cual el instituto traza todo el proceso de Fiscalización Nacional de Semillas es el Sistema de Gestión. Este sistema también es operado por las sedes del interior, e integra tanto procesos sustantivos como de apoyo, permitiendo, entre otros, el registro, control, la emisión de reportes y el seguimiento de presentaciones realizadas por personas humanas y/o jurídicas que desempeñen actividades en el marco de la Ley N° 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.

Los perfiles de los usuarios internos son administrados por la División de Sistemas<sup>4</sup> del Organismo, mientras que el de los usuarios externos son administrados por

---

<sup>4</sup>División que depende de la Unidad de Presidencia del Organismo y tiene a su cargo, entre otros, el seguimiento y administración del Sistema de Gestión que opera el organismo.

el Registro Nacional de Comercio y Fiscalización de Semillas, mediante la solicitud de alta, baja o modificaciones (ABM), que realizan los administrados permitiéndole operar en el sistema de acuerdo a sus necesidades.

Todos los movimientos realizados por los usuarios (tanto internos como externos) quedan registrados en la Base de Datos, la cual guarda un registro de los ingresos (IP desde donde se conecta el usuario), así como la inserción de la presentación y los movimientos realizados en las bandejas correspondientes.

Los principales procesos sustantivos soportados por el sistema son:

- Fiscalización Nacional e Internacional de Semillas.
- Solicitudes de Importación y Exportación de Semillas.
- Registro Nacional de Comercio y Fiscalización de Semillas.
- Solicitudes de Anexo I y II – Semilla Fiscalizada en Tránsito.

El único cultivar de fiscalización obligatoria que no opera bajo el Sistema de Gestión INASE, es el de especies cítricas. Su particularidad en términos agronómicos de todo lo que se considera semilla para esa especie (yema, injerto, etc), y como esta se puede comercializar, requiere de modificaciones al actual Sistema de Gestión; por lo que su trazabilidad se desarrolla a través de documentación física presentada por los administrados en aquellas oficinas regionales que tienen este tipo de cultivos en su área de influencia.

Además de ello, particularmente, se debe aclarar que las especies cítricas se encuentran alcanzadas por la Resolución INASE N° 82/2013. Estas deben contar con la autorización por parte del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en relación al Programa Nacional De Prevención De Huanglongbing<sup>5</sup> (HLB).

La Resolución INASE N° 82/2013 fue dictada por el organismo para procurar "prevenir el ingreso de HLB al territorio nacional, a través de la obligatoriedad de control oficial respecto a HLB para la totalidad de la producción de plantas cítricas ya sea para la venta, cesión, uso propio o cualquier otro destino". Es por ello, que el INASE estableció que no se autorizará la venta, cesión, uso propio o cualquier otro destino de materiales de

---

<sup>5</sup> Plaga de los cítricos causada principalmente por la bacteria *Candidatus liberibacter asiaticus* (aunque hay otras formas de la bacteria que también provocan la enfermedad), que afecta a todas las plantas de cítricos y algunas plantas ornamentales como el mirto, murraya o jazmín árabe (*Murraya paniculata*).

La enfermedad se propaga a través del uso de material de propagación infectado (yemas o partes vegetales) y por un insecto vector llamado *Diaphorina citri* que, al alimentarse de una planta enferma de HLB es capaz de adquirir la bacteria y transmitirla a otras plantas sanas cuando se alimenta de estas.

propagación de especies cítricas hasta tanto el SENASA se expida favorablemente sobre el riesgo sanitario de dichos materiales, con referencia a la enfermedad del HLB.

### **7.2.2 Planes Operativos Semestrales (POS)**

Las Oficinas Regionales fueron creadas a través de las Resoluciones INASE N° 177/2013 y N° 11/2014, ante la necesidad de poner en práctica la regionalización y descentralización operativa del Instituto, a efectos de atender y responder a problemas que surgen de la producción, el comercio de semillas y de la disponibilidad varietal de las especies que se cultivan en las diversas regiones del país.

En este sentido, la Dirección de Regionales, quién es la encargada de coordinar las acciones encomendadas a las sedes del interior del país que posee el Instituto, creó los Planes Operativos Semestrales (POS), a efectos de unificar criterios respecto de las actividades realizadas por las oficinas en el interior del país.

La planificación y ejecución de los POS se presentan semestralmente a la Dirección, con el fin de que esta pueda medir el trabajo realizado a nivel regional.

Dichos POS contemplan, entre otros, las siguientes actividades:

- ✓ Control de comercio.
- ✓ Fiscalización.
- ✓ Extracción de muestras para certificados Orange.
- ✓ Difusión de la Ley de Semillas, decreto reglamentario y sus normas complementarias.
- ✓ Coordinación externa.
- ✓ Capacitación interna o externa.
- ✓ Inspecciones de lotes bajo certificación internacional o con organismos vegetales genéticamente modificados regulados.

### 7.3 Determinación de la Matriz de Exposición para las Oficinas Regionales seleccionadas.

Para poder cumplir con el objetivo del trabajo, en primer lugar, se elaboró una matriz de exposición, que sea el punto de partida de la evaluación sobre las sedes elegidas, y que muestre los niveles de riesgos asociados a cada proceso.

Para ello, se determinó cuáles eran las actividades que se llevan a cabo en el organismo, y cuáles de esas actividades tienen asociado un riesgo de incumplimiento de los objetivos trazados por el INASE, utilizando la estimación de impacto y de probabilidad, que son transformadas en los respectivos niveles para poder elaborar la Matriz de Exposición (Figura 1).

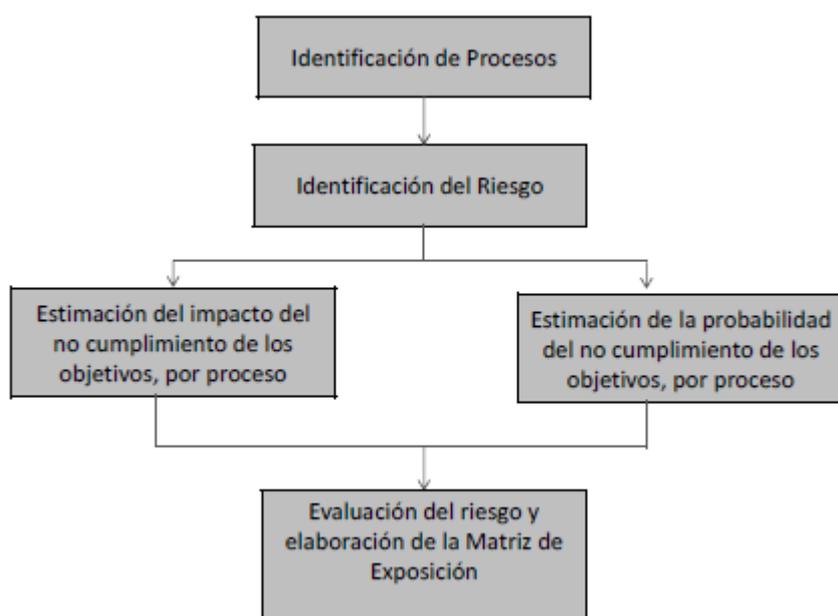


Figura 1. Etapas del proceso de elaboración de la Matriz de Exposición. (Fuente: Metodología para la evaluación de riesgos. Banco de Metodología de Trabajo <https://net.siglen.gob.ar>.)

Es por ello, que para su confección se tuvieron en cuenta las acciones encomendadas a las sedes del interior del país y los procesos en las que estas intervienen, los cuales fueron desarrollados con anterioridad.

En ese sentido, las cuatro oficinas fueron sometidas al análisis de metodología<sup>6</sup> matricial basada en enfoque por procesos, con estimación de impacto y probabilidad, en función los siguientes parámetros:

---

<sup>6</sup> Evaluación de Riesgos. <https://net.siglen.gob.ar>. Banco de Metodología de Trabajo.

1. Considerar la misión y los objetivos de la organización y los planes y programas correspondientes.
2. Considerar los productos (bienes y servicios) que debe generar la organización para el cumplimiento de sus objetivos.
3. Observar y relevar las secuencias de tareas/actividades/subprocesos (flujo de trabajo existente o *workflow*) necesarios para la producción de bienes y servicios.

### 7.3.1 Determinación del Nivel de Impacto o Impacto Final

Para la estimación del impacto se propone considerar un conjunto básico de factores que se exponen a continuación (enumeración no limitativa):

- Tipo de proceso.
- Relevancia estratégica.
- Recursos económicos administrados.
- Prioridad del proceso para el organismo o entidad.

A cada uno de estos factores de impacto se le asignó un valor de 1, 2 o 3, que representa el valor que adopta en función del análisis de impacto del proceso.

Además, se debe asociar el Impacto de cada factor a su trascendencia o relevancia en el conjunto de actividades llevadas a cabo por la organización, la que denominaremos ponderación del factor de impacto.

De la multiplicación entre el valor asignado al factor impacto y la ponderación del mismo, obtenemos como producto el valor del factor impacto ponderado (Ecuación 1).

$$VPI = V * P \qquad \text{Ecuación 1}$$

En donde:

*VPI*: valor ponderado del factor impacto

*V*: valor del factor impacto (que puede ser de 1, 2 o 3)

*P*: valor de ponderación (que puede tomar valores de 0 a 1; siendo 0 de nula trascendencia o relevancia y 1 de máxima trascendencia o relevancia).

Una vez obtenido el valor ponderado de cada factor, se debe realizar la suma de los mismos para obtener el valor del impacto estimado (Ecuación 2)

$$IE = VPI1 + VPI2 + VPI3 + \dots VPI_n$$

$$IE = \sum_{i=1}^n VPIi \quad \text{Ecuación 2}$$

Siendo:

*IE*: valor del impacto esperado para cada proceso;

*VPIi*: valor ponderado del factor de impacto *i*, donde *i* es la cantidad de factores de impacto analizados, que va desde 1 a *n*-factores.

A los fines de convertir el valor del impacto estimado en rangos o categorías de Nivel de Impacto o Impacto Final, se utilizó la siguiente metodología. Se realiza la identificación del máximo y mínimo valor del impacto estimado, la diferencia entre ellos nos arroja un valor que denominaremos amplitud (Ecuación 3).

$$A = IEmax - IEmin \quad \text{Ecuación 3}$$

Donde:

*A*: es el valor de amplitud;

*IEmax*: es el máximo valor del impacto estimado;

*IEmin*: es el mínimo valor del impacto estimado.

Una vez obtenida el valor de la amplitud, se la debe dividir por la cantidad de rangos o categorías a fin de obtener un valor denominado factor de corrección (Ecuación 4).

$$fc = \frac{A}{R} \quad \text{Ecuación 4}$$

Donde:

*fc*: es el valor del factor de corrección;

*A*: valor de amplitud;

*R*: valor de cantidad de rangos o categorías (para nuestro caso es de 4).

A partir de estos valores obtenidos, se comienza con la etapa final del proceso de estimación del impacto, para lo cual debemos confeccionar una tabla de rangos o tramos con valores mínimos y máximos para cada uno de ellos, a fin de establecer intervalos para cada rango o tramo (Tabla 1).

Tabla 1. Tabla de rangos o tramos con los valores del intervalo (valor mínimo y máximo).

<b>Intervalo</b>		
<b>Tramo</b>	<b>Valor mínimo</b>	<b>Valor máximo</b>
<b>1</b>	$IE_{min}$	$IE_{min} + fc$
<b>2</b>	$IE_{min} + fc$	$IE_{min} + 2*fc$
<b>3</b>	$IE_{min} + 2*fc$	$IE_{min} + 3*fc$
<b>4</b>	$IE_{min} + 3*fc$	$IE_{max}$

$IE_{max}$ : es el máximo valor del impacto estimado;  $IE_{min}$ : es el mínimo valor del impacto estimado y  $fc$ : valor del factor de corrección

Como último paso, debemos establecer el nivel de impacto, también denominado impacto final. Para ello, debemos establecer dentro de que intervalo se encuentra el valor del impacto esperado de cada proceso y asignarle el valor del tramo o rango correspondiente, que coincide con el valor del nivel de impacto.

### 7.3.2 Determinación del Nivel de Probabilidad o Probabilidad Final

El criterio utilizado para determinar la probabilidad de los riesgos considera que ésta se verá directamente afectada por la calidad del control interno. Cuanto menor sea la calidad del control interno, mayor será la probabilidad de ocurrencia del riesgo, entendiendo por tal el incumplimiento de los objetivos planteados para el proceso.

La calidad del control interno se determina considerando distintos factores que pueden ser evaluados respecto de cada proceso y que permiten determinar la Probabilidad de los riesgos.

En este orden, para la valorización se proponen los siguientes factores asociados a la calidad del sistema de control interno:

- ✓ Opinión de la UAI sobre el sistema de control interno del proceso.
- ✓ Definición de objetivos del proceso.
- ✓ Deficiencias de organización del proceso.
- ✓ Tiempo transcurrido desde la última auditoría.
- ✓ Automatización/Informatización del proceso.
- ✓ Receptividad de los responsables del proceso.
- ✓ Dispersión geográfica.

Cada uno de estos factores, de la misma forma que en la determinación del Impacto, se le asignó un valor de 1 a 3 que representa el valor que adopta en función del análisis de probabilidad de ocurrencia del proceso.

Al igual que en el punto anterior, se debe asociar la Probabilidad de cada proceso a su trascendencia o relevancia en el conjunto de actividades llevadas a cabo por la organización, la que denominaremos ponderación del factor.

De la multiplicación entre el valor asignado al factor y la ponderación del mismo obtenemos como producto el valor del factor ponderado (Ecuación 5).

$$VPP = V * P \quad \text{Ecuación 5}$$

En donde:

*VPP*: valor ponderado del factor probabilidad

*V*: valor del factor probabilidad (que puede ser de 1, 2 o 3)

*P*: valor de ponderación (que puede tomar valores de 0 a 1; siendo 0 de nula trascendencia o relevancia y 1 de máxima trascendencia o relevancia).

Una vez obtenido el valor ponderado de cada factor de probabilidad, se debe realizar la suma de los mismos para obtener el valor de la probabilidad estimada (Ecuación 6)

$$PE = VPP1 + VPP2 + VPP3 + \dots VPPn$$

$$PE = \sum_{i=1}^n VPPi \quad \text{Ecuación 6}$$

Siendo:

*PE*: valor de la probabilidad esperada para cada proceso;

*VPPi*: valor ponderado del factor de probabilidad *i*, donde *i* es la cantidad de factores de probabilidad analizados, que va desde 1 a *n*-factores.

A los fines de convertir el valor de la probabilidad estimado en rangos o categorías de Nivel de Probabilidad o Probabilidad Final, se utilizó la siguiente metodología. Se realiza la identificación del máximo y mínimo valor de la probabilidad estimada, la diferencia entre ellos nos arroja un valor que denominaremos amplitud (Ecuación 7).

$$A = PE_{max} - PE_{min} \quad \text{Ecuación 7}$$

Donde:

*A*: es el valor de amplitud;

*PE<sub>max</sub>*: es el máximo valor de la probabilidad estimada;

*PE<sub>min</sub>*: es el mínimo valor de la probabilidad estimada.

Una vez obtenida el valor de la amplitud, se la debe dividir por la cantidad de rangos o categorías a fin de obtener un valor denominado factor de corrección (Ecuación 8).

$$fc = \frac{A}{R} \quad \text{Ecuación 8}$$

Donde:

*fc*: es el valor del factor de corrección;

*A*: valor de amplitud;

*R*: valor de cantidad de rangos o categorías (para nuestro caso es de 4).

A partir de estos valores obtenidos, se comienza con la etapa final del proceso de estimación de la probabilidad, para lo cual debemos confeccionar una tabla de rangos o tramos con valores mínimos y máximos para cada uno de ellos, a fin de establecer intervalos para cada rango o tramo (Tabla 2).

*Tabla 2. Tabla de rangos o tramos con los valores del intervalo (valor mínimo y máximo).*

<b>Intervalo</b>		
<b>Tramo</b>	<b>Valor mínimo</b>	<b>Valor máximo</b>
<b>1</b>	<i>PEmin</i>	<i>PEmin + fc</i>
<b>2</b>	<i>PEmin + fc</i>	<i>PEmin + 2*fc</i>
<b>3</b>	<i>PEmin + 2*fc</i>	<i>PEmin + 3*fc</i>
<b>4</b>	<i>PEmin + 3*fc</i>	<i>PEmax</i>

*PEmin*: es el mínimo valor de la probabilidad estimada; *PEmax*: es el máximo valor de la probabilidad estimada y *fc*: valor del factor de corrección

Como último paso, debemos determinar el nivel de probabilidad, también denominado probabilidad final. Para ello, debemos establecer dentro de que intervalo se encuentra el valor de la probabilidad esperada de cada proceso y asignarle el valor del tramo o rango correspondiente, que coincide con el valor del nivel de impacto.

### 7.3.3 Elaboración de la Matriz de Exposición propiamente dicha

La Matriz de Exposición tiene como finalidad mostrar de manera sencilla el grado de exposición al riesgo que presenta cada proceso analizado. La misma tiene como eje los valores de los diferentes niveles analizados anteriormente (de impacto – punto 7.3.1- y de probabilidad – punto 7.3.2), quedando establecidos 16 grados de exposición, que puede ser clasificados según su significancia (Figura 2). Las zonas más críticas son aquellas que se encuentran en la parte superior y hacia la derecha (en este caso, expuesta en color rojo).

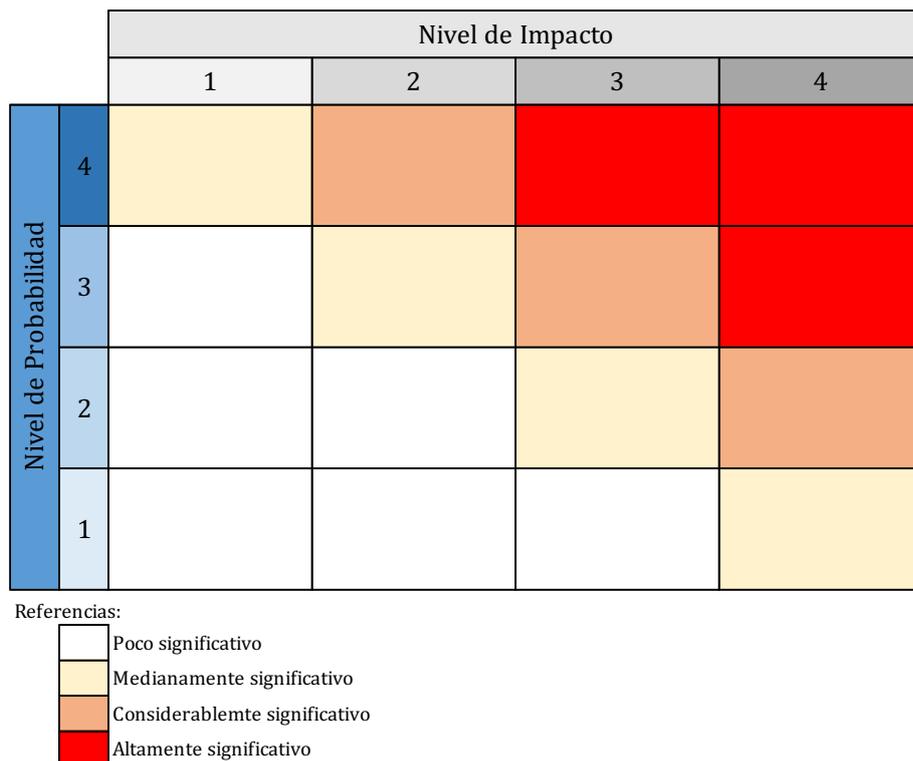


Figura 2. Matriz de Exposición con los diferentes niveles de Impacto y de Probabilidad, con los diferentes grados de exposición. (Fuente: Elaboración propia)

Para conocer el grado de exposición al cual pertenece el proceso analizado, se debe conocer el valor del Nivel de Impacto y el del Nivel de Probabilidad, e ingresarlos en la Matriz de Exposición. El punto de encuentro entre ambos valores es el grado de exposición.

#### 7.4 Resultados

En el presente trabajo, se trató de evaluar la eficiencia de la descentralización operativa del INASE, de acuerdo a su: a) gestión operativa; b) generación de información confiable y oportuna y c) cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Para lograr el objetivo, se estableció un criterio de trabajo común para cada unidad seleccionada, en la que se tuvieron en cuenta las particularidades de cada región, dado que algunas de ellas presentan mayor extensión territorial que otras para llevar a cabo sus acciones.

Cada oficina fue sometida a la estimación de impacto y de probabilidad, a fin de obtener el nivel de impacto y de probabilidad (Ver Anexo II y III), lo que permitió

determinar el grado de riesgo asociado al proceso de cada oficina regional. A través de la determinación de la matriz de exposición (Figura 3).

		Nivel de Impacto			
		1	2	3	4
Nivel de Probabilidad	4			<b>Of. Reg INASE Pampeana Norte</b>	<b>Of. Reg. INASE NOA</b>
	3				
	2				
	1	<b>OF. Reg. INASE Balcarce</b>	<b>Of. Reg. INASE Gran Cuyo</b>		

Referencias:

	Poco significativo
	Medianamente significativo
	Considerablemente significativo
	Altamente significativo

Figura 3. Matriz de Exposición con los diferentes niveles de Impacto y de Probabilidad, con los diferentes grados de exposición para las Oficinas Regionales INASE analizadas. (Fuente: Elaboración propia)

Se puede observar que las Oficinas Regionales INASE de Balcarce y de Gran Cuyo mostraron una exposición baja al riesgo (poco significativo), mientras que las Oficinas Regionales INASE Pampeana Norte y NOA se encuentran en zonas de elevada exposición al riesgo (altamente significativo).

En función al riesgo determinado, se realizó la evaluación de los procesos internos comunes definidos para las oficinas: Fiscalización Nacional de Semillas y Planes Operativos Semestrales (POS).

Para ello, el primer punto de análisis de datos se realizó en aquellos cultivos comunes a las regiones (Figura 4) y que son sometidos obligatoriamente al proceso<sup>7</sup> de Fiscalización Nacional de Semillas (Figura 5).

<sup>7</sup> información obtenida a través de reportes del Sistema de Gestión utilizada por el Organismo

Sistema de Certificación Nacional	Oficina INASE NOA	Oficina INASE Pampeana Norte	Oficina INASE Gran Cuyo	Oficina INASE Balcarce
Cultivos de Trigo		X	X	X
Cultivos de Soja	X	X	X	X
Cultivos de papa	X		X	X
Cultivos de Cítricos (Viveros Certificadores)	X	X		
Otros cultivos (de menor relevancia en la zona)	X	X	X	X

Figura 4. Cuadro de cultivos comunes que operan en la zona de influencia de las Oficinas Regionales (Fuente: Elaboración Propia).

ESPECIES DE FISCALIZACIÓN OBLIGATORIA		
Alfalfa	Festuca alta	Raigrass perenne
Algodón	Girasol	Soja
Arroz	Maíz	Sorgo granífero
Cebada cervecera	Papa	Trébol blanco
Cebadilla criolla	Pasto ovillo	Trigo
Cítricos	Raigrass anual	Zapallito de tronco

Figura 5. Especie de Fiscalización Obligatoria. Fuente: [www.inase.gob.ar](http://www.inase.gob.ar)

Desde el punto de vista de la gestión operativa, se verificó que la extensión territorial de la zona de influencia donde se encuentran ubicadas las oficinas regionales, tienen relación directa con los diferentes cultivos producidos en el área por los productores agropecuarios. Todos los cultivos participan dentro del esquema de Fiscalización Nacional, aunque sus áreas no se consideren esenciales, en comparación con las cantidades producidas en todo el territorio argentino.

A nivel nacional, los cultivos de soja, trigo y maíz, representan el 85% del esquema de Fiscalización del INASE (Figura 6), y dentro de ese porcentaje también participan las sedes del interior del país.

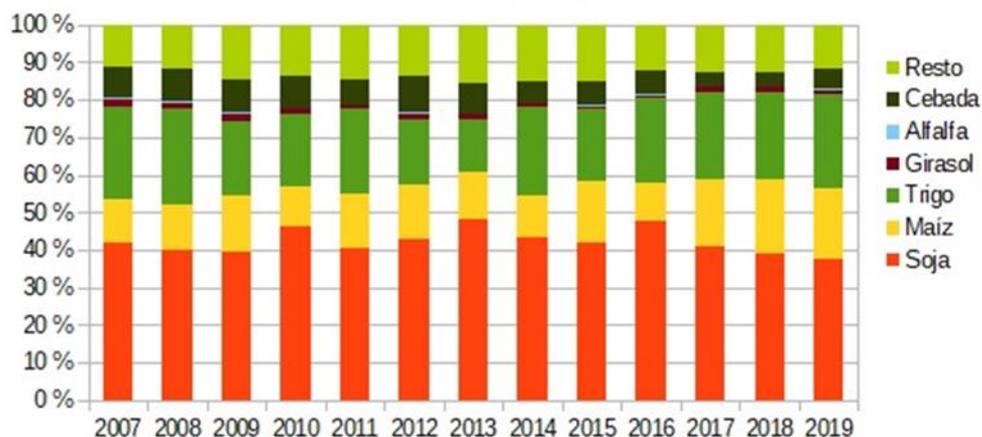


Figura 6. Fiscalización Nacional. Participación por especie de fiscalización obligatoria nacional para el período 2007-2019. (Fuente: Informe Fiscalización Nacional 2020. Dirección de Fiscalización INASE).

Si bien la incidencia de la labor de las oficinas regionales en la fiscalización de semillas no impacta a nivel nacional, con excepción del cultivo papa, su desempeño en el interior del país, permite garantizar la calidad de la semilla comercializada (Figura 7 y Figura 8).

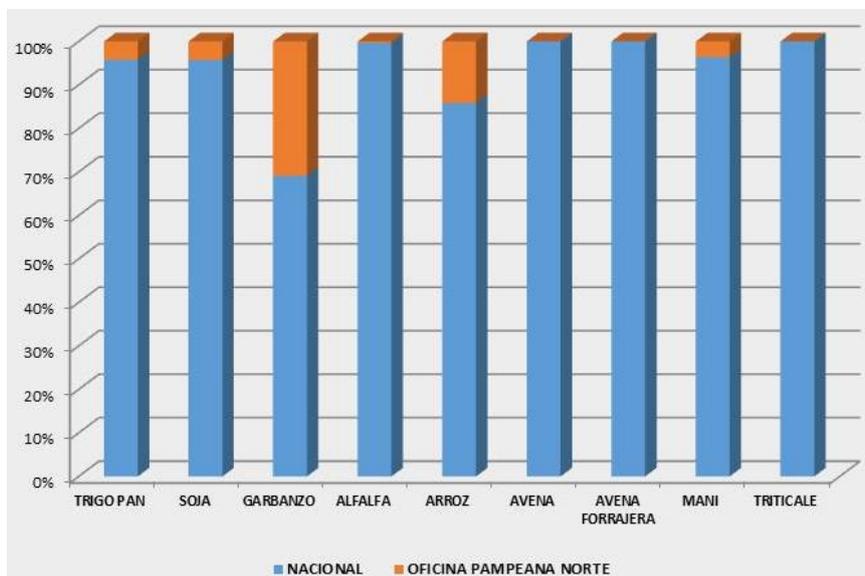


Figura 7. Participación Oficina Regional en el proceso de Fiscalización Nacional respecto de la producción nacional (Fuente: Informe de Auditoría N°3/2020 – Oficina Regional INASE Pampeana Norte).

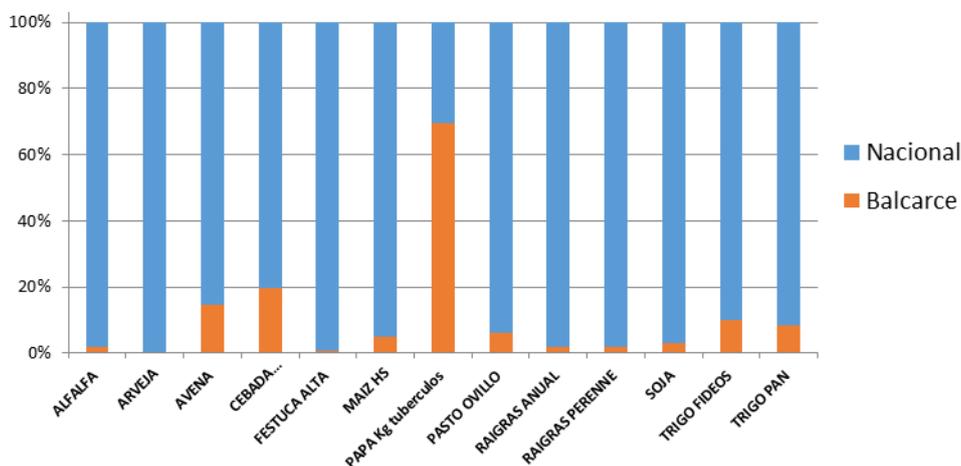


Figura 8. Semillas Fiscalizadas - Balcarce (2019/2020) (Fuente: Informe de Auditoría N°3/2021 – Oficina INASE Balcarce).

Los cultivos tanto de papa y de cítricos, a pesar de no incidir en las toneladas de producción nacional como pueden ser el caso de los cultivos de soja o trigo, son representativos, dado que en esos territorios se concentran la mayor parte de sus producciones. En el caso de la papa, tanto en la localidad de Balcarce (Buenos Aires), de Malargüe (Mendoza) y de Tafi del Valle (Tucumán), se encuentran ubicadas las zonas

fitosanitarias diferenciadas para la producción de papa semilla, y es el INASE el encargado de garantizar que la calidad sanitaria de la semilla producida dentro esas zonas se mantenga.

En lo referente al cumplimiento normativo, en las Oficinas Regionales INASE Gran Cuyo y Balcarce, se encontraron algunas inconsistencias producto de la necesidad de que el organismo realice una adecuación de la normativa vigente respecto de nuevas necesidades del sector productivo del cultivo de papa, ya que esto incide en el cumplimiento de la normas y regulaciones vigentes por no ajustarse a la realidad, constituyéndose actualmente en un riesgo de índole legal, hasta tanto el Instituto no realice los cambios normativos necesarios que permitan dar respuestas a lo requerido.

Complementariamente, se debe señalar que toda la información analizada para los cultivos de trigo, soja y papa en las oficinas Balcarce, Gran Cuyo y Pampeana Norte surge del Sistema de Gestión INASE, es decir, que el sistema permite trazar la información de forma íntegra para el control del proceso de fiscalización.

En contrapartida a lo expuesto anteriormente, respecto de la gestión operativa y generación de información confiable y oportuna, se registraron fallas importantes de control relacionadas con la falta de registración de los lotes de semilla de papa tramitados por la sede NOA, en el Sistema de Gestión, durante de las dos últimas campañas agrícolas, debilitando el control interno del organismo en el área de influencia de la oficina regional.

En otro orden de ideas, del análisis de los cultivos de cítricos, se verificó que estos se encuentran ubicados dentro de las zonas de producción nacional, y en el presente trabajo solo se consideraron para el análisis tres de ellas, Oficina Regional INASE NOA (Tucumán), Oficina Regional INASE Pampeana Norte (Entre Ríos), y Oficina Regional INASE Gran Cuyo (La Rioja).

Se evaluó la gestión operativa en función a la trazabilidad de la fiscalización nacional y respecto al accionar de la Resolución 82/2013. Sobre estos puntos, surgieron observaciones, debido a dos factores:

- i. Por un lado, la fiscalización de este cultivo no se encuentra incluido dentro del Sistema de Gestión como el resto de los cultivos de fiscalización obligatoria, lo que lo expone al error humano, por su carga y seguimiento manual.

ii. Por otra parte, existieron demoras administrativas entre las oficinas regionales y la Dirección de Regionales, para el traslado y control de trámites elevados a SENASA, para la aprobación fitosanitaria del trámite.

Este tipo de riesgos latentes en la organización, constituyen un riesgo operacional que en la medida que no se mitigue, su efecto es de alto impacto para la institución.

Otro de los puntos de estudio se basó en los reportes obtenidos sobre los Planes Operativos Semestrales (POS), los cuales permitieron ver la ejecución de la planificación para el período bajo análisis (Figura 9).

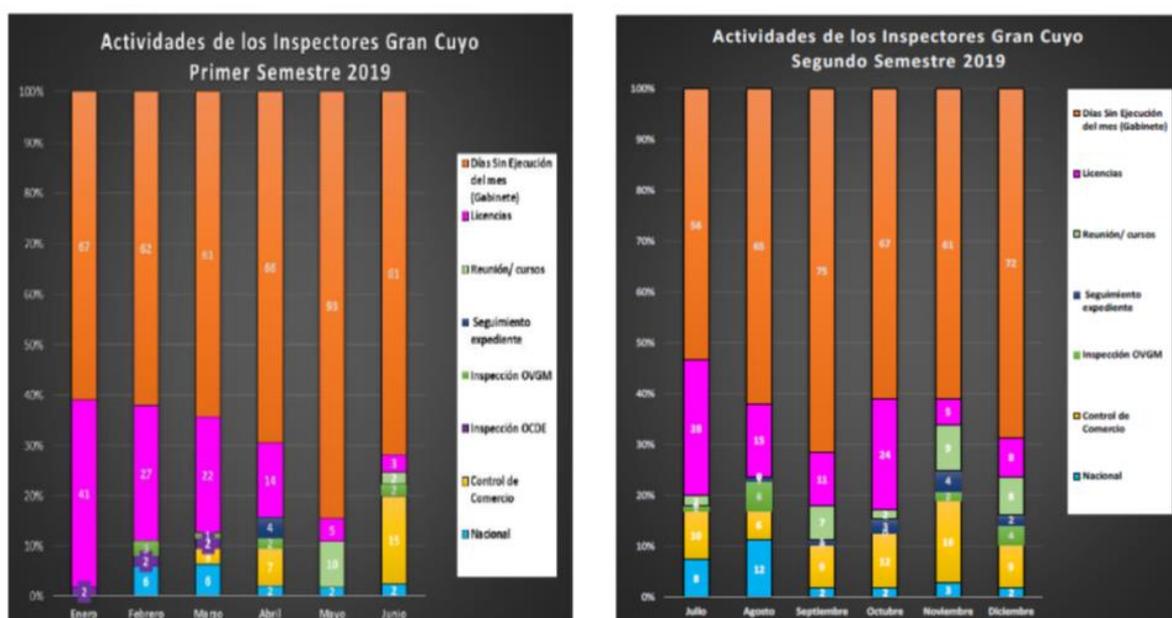


Figura 9. Actividades de inspectores Planes Operativos Semestrales (POS) Gran Cuyo (Fuente: Informe de Auditoría N°4/2020 – Oficina Regional INASE Gran Cuyo).

En ese mismo sentido, también se realizó la comparación de las acciones encomendadas por la Resolución 177/2013, respecto de la gestión operativa contempladas en las planificaciones (Figura 10).

Acciones	NOA				Pampeana Norte				Gran Cuyo				Balcarge			
	Ejecuta		Presenta observaciones		Ejecuta		Presenta observaciones		Ejecuta		Presenta observaciones		Ejecuta		Presenta observaciones	
	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no
Fiscalizar los lotes de semillas bajo Sistema de Fiscalización Nacional.	X		X		X		X		X		X		X		X	
Efectuar el Control de Comercio de Semillas.	X		X		X		X		X				X			
Certificar los lotes de semillas bajo el Sistema de Certificación Internacional.	X				X				X				X			
Entregar Rótulos Oficiales	X		X		X				X				X			
Participar en la difusión de actividades	X				X				X				X			
Tramitar los reclamos y denuncias	X				X				X				X			
Colaborar en la tramitación de las actuaciones por infracción a la Ley 20.247.	X				X				X				X			
Preservar y mantener el patrimonio afectado a la regional.	X		X		X				X				X			

% de ejecución de las acciones encomendadas por la Resolución INASE Nro. 177/2013	100%	100%	100%	100%
---	------	------	------	------

Figura 10. Comparación entre sedes del interior del país respecto a las acciones encomendadas por la Resolución INASE 177/13 (Fuente: Elaboración propia).

En función de los datos obtenidos, se observó que las sedes del interior del país analizadas cumplen en un 100% con las acciones encomendadas por la Resolución que dio origen a su creación, las cuales responden a los parámetros establecidos por los Planes Operativos Semestrales (POS) utilizados para su planificación.

Respecto de la planificación y ejecución de los Planes Operativos Semestrales (POS), si bien la matriz diagramada por la Dirección que coordina a las oficinas regionales, contempla los parámetros de la Resolución 177/2013, esta no ha tenido una carga uniforme de datos por parte de las sedes del interior. Esta situación se debe a que dicha matriz se ha ido actualizando desde su implementación a la fecha del desarrollo del presente trabajo, lo que conllevó a falta de capacitación sobre esta herramienta a los generadores de la información, y el análisis de su ejecución no permite un feed back con los sectores involucrados.

## 8 CONCLUSIONES

El objetivo general de la investigación buscó evaluar la descentralización operativa del INASE mediante la utilización del modelo COSO<sup>8</sup> en base a las tres categorías definidas de control interno: a) gestión operativa; b) generación de información confiable y oportuna y c) cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Además, se trazaron seis objetivos específicos que se relacionan intrínsecamente con el objetivo general y que fueron abordados a lo largo del análisis desarrollado en el presente trabajo.

De acuerdo a ello, se lograron identificar los principales objetivos desempeñados por las oficinas regionales, los que se ajustan al fin perseguido por el organismo para su política de descentralización operativa.

Adicionalmente, se establecieron como principales procesos realizados por las oficinas regionales, el de Fiscalización Nacional de Semillas y la planificación y ejecución de los Planes Operativos Semestrales (POS). Estos procesos abarcan la mayoría de los objetivos trazados por el organismo de acuerdo con la Ley 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, y fueron identificados como parámetros comunes entre las oficinas regionales seleccionadas para el caso de estudio, y sobre las cuales, en la última etapa de la investigación se realizó la evaluación del funcionamiento del control interno.

En función de ello, se elaboró la determinación de la Matriz de Exposición sobre las oficinas regionales, las cuales arrojaron como resultados que dos de ellas, la Oficina Regional INASE Pampeana Norte y la Oficina Regional INASE NOA constituían sedes regionales con mayor exposición al riesgo asociado.

Esta valorización basada en un enfoque por procesos y asociado al conocimiento sobre la organización, fue vital para el desarrollo de la evaluación, dado las particularidades territoriales que presenta cada una de las sedes.

En cuanto a la efectividad de la gestión de las sedes del interior desde el punto de vista de descentralización operativa, se evidenció que el 100% de las regionales ejecutan las acciones encomendadas por la norma de su creación (Figura 10), aunque se denotan problemas de control con la Dirección que las coordina operativa y técnicamente, de acuerdo a lo evidenciado en los Planes Operativos Semestrales (POS), lo que incide en la

---

<sup>8</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

optimización su labor de manera eficaz y eficiente respecto de la planificación de tareas diarias.

Asimismo, del análisis de las observaciones surgidas sobre los cultivos de fiscalización nacional, se evidencia que estos obedecen a riesgos que surgen de la gestión operativa, y que fueron el resultado en el caso particular de la Oficina Regional INASE NOA, de la falta de control y seguimiento a la oficina regional, por parte de la Dirección de Regionales, según las acciones encomendadas por la Decisión Administrativa 2283/2020.

Las debilidades anteriormente mencionado, exponen al organismo a riesgos organizacionales inherentes, que se contradicen con el sentido de políticas de descentralización, ya que el fin en sí mismo perseguido es responder en forma ágil y eficaz a las demandas originadas en el sistema de fiscalización, el control de calidad y la legalidad del mercado de semillas por parte de los productores agropecuarios de la zona.

En cuanto a la evaluación sobre si las oficinas regionales brindan información válida, suficiente y completa, se observó que el sistema informático que administra el Organismo, proporciona información útil para la toma de decisiones, dado que su información permite trazar completamente el proceso de Fiscalización Nacional de Semillas. Adicionalmente, desde el punto de vista de la fiscalización del cultivo de cítricos se debe resolver la inclusión del este cultivo dentro de dicho sistema, a fin de mitigar el riesgo inherente que conlleva el control manual de su fiscalización por parte del personal del Instituto.

Por otra parte, respecto a los cambios normativos requeridos por los sectores productivos evidenciados en el proceso de fiscalización, se cree necesaria la articulación con la Dirección de Fiscalización, autoridad normativa del proceso, a fin de dar respuestas de manera ágil y eficiente a los riesgos detectados.

En términos generales, se concluye que las políticas de descentralización operativa llevada a cabo por el organismo desde el punto de vista de control interno, no fueron desarrollados de manera eficiente en función a las deficiencias encontradas en algunos procesos internos expuestos en el estudio realizado, los que no permiten alcanzar eficazmente al organismo, los objetivos trazados para las oficinas regionales.

En cuanto a la evaluación realizada, se evidencia que el organismo cuenta con herramientas que le permitirían implementar oportunidades de mejoras en busca de eficientizar la descentralización operativa hacia las oficinas del interior del país.

Esta investigación sólo se ciñe al caso de estudio bajo análisis, dadas las particularidades de la organización, por lo que las conclusiones expuestas no son transferibles a otras instituciones, pero sí podrían ser de aplicación al resto de oficinas regionales que no formaron parte de la investigación.

Finalmente, cabe mencionar que la presente investigación dio origen a la búsqueda de cambios operativos organizacionales, en función al diagnóstico de control interno expuesto, y a la relevancia del análisis realizado, lo que constituyó una herramienta de retroalimentación para las personas con el poder de toma de decisiones dentro de la organización.

## 9 BIBLIOGRAFÍA

- Committee of Sponsoring Organization. (2013). *Control Interno - Marco Integrado*. España: Auditores Internos. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de [https://auditoresinternos.es/uploads/media\\_items/coso-resumen-ejecutivo.original.pdf](https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/coso-resumen-ejecutivo.original.pdf)
- Decreto 2817. (1991). *Instituto Nacional de Semillas. Administración y representación. Estructura Organizativa. Recursos. Disposiciones Generales y Transitorias*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la RA: 06/04/1992. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=F3381298BF56EB5EC27B2DDDEE9DB038?id=8052>.
- Gamboa Poveda, J., Puente Tituaña, S. P., & Vera, P. Y. (2016). Importancia del control interno en el sector público. *Revista Publicando*, 3(8), 487-502. Recuperado el 16 de 05 de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5833405>
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : Parte general*. Buenos Aires: FDA.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hernández, D. (Mayo de 2016). Las políticas como decisiones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (30 de Septiembre de 1992). Ley N° 24156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina: 15/12/1992. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/norma.htm>
- Instituto Nacional de Semillas. (03 de Julio de 2013). Resolución 177/13. *Oficinas Regionales - Creación*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-177-2013-216969>
- Malica, D. O., & Abdelnur, G. D. (2013). *El Sistema de Control Interno y su Importancia en Auditoría*. Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Centro de Estudios Científicos y Técnicos. Buenos Aires: Centro de Estudios Científicos y Técnicos.

- Moreno, M. (2014). *Auditoría Gubernamental Contemporánea. Entre la teoría y la realidad*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti - Librería Editorial.
- Orlansky, D. (24-26 de Septiembre de 1998). *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO)*. Obtenido de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Orlansky.pdf>
- Poder Ejecutivo Nacional. (30 de Marzo de 1973). *Ley N° 20247*. Obtenido de Información Legislativa - INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/34822/texact.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (01 de Noviembre de 1991). Decreto 2183/91. *Nueva reglamentación de la Ley N° 20.247. Derogación del Decreto N° 50/89*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2183-1991-7439>
- Poder Ejecutivo Nacional. (06 de Abril de 1992). Decreto 2817/91. Instituto Nacional de Semillas. Administración y representación. Estructura Organizativa. Recursos. Disposiciones Generales y Transitorias. *Semilla y Creaciones Fitogenéticas*. Bs. As., Argentina. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2817-1991-8052/actualizacion>
- Sindicatura General de la Nación. (2014). *Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Sindicatura General de la Nación. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/normas-generales-control-interno-para-control-publico-nacional.pdf>
- Sindicatura General de la Nación. (04 de Diciembre de 2014). Resolución 172/2014. *Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-172-2014-239185>
- Sindicatura General de la Nación. (Diciembre de 2010). *argentina.gob.ar*. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual\\_cig.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_cig.pdf)

Sistema Nacional de Control Interno Gubernamental. (2022). *Informe Anual de Control Interno 2022*. Consejo Económico y Social , Guatemala. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de <https://ces.gob.gt/wp-content/uploads/2022/04/Informe-anual-de-control-2022.pdf>

## 10 ANEXOS

### 10.1 Anexo I. Formato de entrevista con acta de firma conjunta con personal de la oficina regional.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

#### Acta firma conjunta

Número: IF-2020-52389214-APN-UAI#INASE

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Lunes 10 de Agosto de 2020

Referencia: ACTA DE INICIO DE AUDITORÍA OFICINA REGIONAL INASE GRAN CUYO

---

El día 30 de julio de 2020 a las 15 hs. se realizó de forma virtual [1] la Reunión de Inicio de Auditoría correspondiente al PROYECTO N° 04/2020 "OFICINA REGIONAL INASE GRAN CUYO", prevista en el Plan Anual de Auditoría 2020 aprobado por el Presidente del INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS y por el SINDICO GENERAL DE LA NACIÓN.

En tal sentido por parte de la Oficina, se contó con la presencia de la Responsable, Ing. Agr. Gabriela ESTEVEZ[2] y del Ing. Agr Franco BONFEDE; y por parte de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) con la presencia de la Cra. Gabriela YANACON, en su carácter de Auditora Interna y el Ing. Agr Juan MEDINA, en el rol de Auditor Operativo.

La Auditora Interna procedió a comunicar que el objeto de la auditoría será evaluar el cumplimiento de los procesos sustantivos y de apoyo ejecutados por la Oficina Regional en el marco de las acciones encomendadas por Resolución INASE N°177/2013, haciendo hincapié en los aspectos legales, operativo y de gestión. Además, informó que el período de inicio y fin de la auditoría será desde julio hasta el 30 de septiembre del 2020.

Por su parte, la Responsable Regional y el Técnico de la Regional, indicaron respecto de la Certificación Nacional de Semillas que certifican los cultivos papa[3], vid, cítricos, cebolla, de forma completa, y en el caso de alfalfa sólo llegan hasta la carga del DAV, continuando el trámite en INASE CENTRAL. Asimismo, respecto de la VID se encuentran trabajando con la Dirección de Certificación y la Dirección de Calidad en una normativa específica sobre la habilitación de la metodología de PCR (Polymerase Chain Reaction) para los laboratorios, a fin de disponer mayor cantidad de viveros con Plantas Madres Certificadas[4].

En relación al Control de Comercio, la Regional comunicó que es realizada sobre el cultivo de forrajeras, viveros de frutales, olivo y vid, papa y especies hortícolas. Indicó la necesidad de disponer de una normativa específica respecto al rotulado de especies hortícolas importadas, como así también actualizar la normativa que regula la Certificación Nacional de este último cultivo.

Respecto de la Fiscalización de Lotes de Semillas, la Regional comunicó que ejecuta fiscalizaciones requeridas por el área de Biotecnología de la Dirección de Certificación, lotes bajo el esquema OCDE y semilla de algodón

requerida por la Coordinación de Oficinas Regionales y Viveros, y fiscalización de lotes de alfalfa requerida por el Ing. Agr. Walter Pradelli.

En lo que refiere a las actas labradas en el marco de la ejecución de las actividades sustantivas descripta precedentemente, la Regional informó que los originales obran en la Oficina y que mediante GDE- CCOO- se remite copia a cada unidad requirente (Departamento de Control de Comercio, Biotecnología, etc.).

Por otra parte, respecto de las acciones de apoyo, se trataron los temas referentes a Convenios Provinciales, y sus planes de trabajos anuales (POA). Se le aclaró que el convenio correspondiente a ISCAMEN, se viene ejecutando desde el año 2014, por lo que dicho expediente se encuentra en formato papel, y que por lo tanto se le va a requerir información sobre las últimas rendiciones que se hayan enviado a INASE Central a través del Sistema GDE, para corroborar la integridad de la información sobre rendiciones. Por otro lado, también se aclaró que el convenio vigente con INV corresponde al año 2018, y que la ejecución del convenio se trazará a través del Sistema Electrónico GDE-EX.

Sobre los Planes Operativos Semestrales (POS) se le explicó que se analizarán los semestres del año 2019 y planificación del primer semestre 2020. Adicionalmente, se le preguntó cómo planifica la Regional sus actividades. La Responsable de la Regional explicó el circuito de planificación, expresó la dificultad que se presenta en la planificación dado los requisitos establecidos para completar la matriz, y que la información que se carga tanto en planificación como en ejecución, no constituyen para la Oficina indicadores de gestión que se conviertan en una herramienta medible y generen indicadores estadísticos sobre el trabajo realizado. La Unidad de Auditoría detalló algunos puntos sobre la matriz, que en la evaluación que viene realizando, inclusive en otras Oficinas Regionales, provocan a su criterio, falta de relación homogénea de actividades e indicadores.

Durante el transcurso de la entrevista la Ing. Agr. Gabriela ESTEVEZ explicó las tareas que realizan las personas en forma general, y que actualmente tres (3) agentes hicieron uso de sus licencias extraordinarias para atención de hijos menores como consecuencia de la pandemia Covid-19, la cual no será impedimento para proveer a la UAI de los listados y documentación necesaria para trazar el circuito de Certificación Nacional de Semillas.

Finalmente, se deja constancia que esta Unidad de Auditoría Interna requerirá a través de comunicaciones oficiales documentación con relación a la auditoría, y que más adelante y de ser necesario, se podrán realizar otras reuniones a fin de aclarar dudas que se pudieren generar como consecuencia del análisis de la información reunida sobre la auditoría.

Siendo las 18 hs. se dio por finalizada la reunión.

---

[1] <https://us04web.zoom.us/j/942246618?pwd=QytLSlJEdiRVRkdOaEhNzZVSTSRlQTO9>

[2] Por Resolución INASE Nº 319/2013 Se designó a los responsables de la Oficinas Regionales.

[3] Las Inspecciones son ejecutadas por inspectores acreditados (Oliva y Catañeta) y los inspectores del ISCAMEN, y en este último caso no se le abona VIATICOS en oportunidad de acuerdo alcanzado entre ambas instituciones donde dicho organismo tiene acceso al Sistema de Gestión a efecto de obtener listado de lotes de papa y poder cumplir con la reglamentación provincial referida a zona diferenciada.

[4] Por Resolución INASE Nº 199/2018 se aprobó como método alternativo al índice biológico para la detección de enfermedades, las técnicas de diagnóstico basadas en PCR y derivados (técnicas de diagnóstico molecular). A la fecha sólo se dispone de un vivero con plantas madres certificadas, originarias de Francia y testadas por Plantas indicadoras y Test ELISA.

## 10.2 Anexo II. Determinación del Nivel de Impacto o Impacto Final.

A continuación, se desarrollan los pasos descritos para la determinación del Nivel de Impacto. Para ello se utiliza una planilla de cálculo para la carga de los datos y la resolución de los valores.

Proceso	Factores de Impacto por Proceso				Impacto Estimado (suma de los valores del proceso en cada factor por la ponderación)
	Tipo de proceso	Relevancia Estratégica	Recursos asignados/ administrados en el proceso	Prioridad del proceso para el organismo o entidad	
	Valores que adopta				
	1 Apoyo	1 Baja	1 Hasta 10% total	1 Baja	
	2 De conducción	2 Media	2 Entre 10 % y 35%	2 Media	
	3 Sustantivo	3 Alta	3 Más de 35 % total	3 Alta	
	Ponderación del factor				
0,20	0,40	0,20	0,20		
Oficina Regional INASE NOA	3	3	1	3	2,60
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	3	2	1	3	2,20
Oficina Regional INASE Gran Cuyo	3	2	1	2	2,00
Oficina Regional INASE Balcarce	3	1	1	2	1,60

Resulta necesario aclarar que, cuando se analiza el “tipo de proceso” para la determinación del “valor de impacto”, el organismo considera a todas sus sedes del interior como de tipo sustantivo (valor de 3), es decir que considera que sus procesos se encuentran orientados al cumplimiento de los objetivos fundamentales de la organización, dando por resultado un servicio que es recibido por un usuario externo.

Para el factor “relevancia estratégica”, los diferentes procesos adoptan diferentes valores. Para el proceso de la Oficina Regional INASE NOA el valor fue de 3 (relevancia Alta), para las Oficinas Regionales INASE Pampeana Norte e INASE Gran Cuyo el valor fue de 2 (relevancia Media), y para la Oficina Regional INASE Balcarce fue de 1 (relevancia Baja).

Para el factor “recursos económicos administrados” en el proceso, el valor para todos los procesos fue de 1 (hasta 10% total).

Para el factor “prioridad del proceso para el organismo o entidad”, el valor para los procesos de la Oficina Regional INASE NOA y de INASE Pampeana Norte fue de 3, y un valor de 2 para los procesos restantes.

Además, se debe determinar un valor de ponderación del factor de impacto. Los mismos fueron de 0,20; 0,40; 0,20 y 0,20 para los factores tipo de proceso, relevancia estratégica, recursos económicos administrados y prioridad del proceso para el organismo o entidad respectivamente.

De la multiplicación entre el valor asignado al factor impacto y la ponderación del mismo obtenemos como producto el valor del factor impacto ponderado para cada proceso (Ecuación 1).

$$VPI = V * P \quad \text{Ecuación 1}$$

En donde:

*VPI*: valor ponderado del factor impacto

*V*: valor del factor impacto (que puede ser de 1, 2 o 3)

*P*: valor de ponderación (que puede tomar valores de 0 a 1; siendo 0 de nula trascendencia o relevancia y 1 de máxima trascendencia o relevancia).

A modo de ejemplo, tomaremos el proceso de la oficina regional INASE NOA,

<b>Factor</b>	<b>Valor del factor</b>	<b>Valor de Ponderación</b>	<b>Valor ponderado del Factor</b>
Tipo de proceso	3	0,20	<b>0,60</b>
Relevancia estratégica	3	0,40	<b>1,20</b>
Recursos económicos administrados	1	0,20	<b>0,20</b>
Prioridad del proceso para el organismo o entidad respectivamente	3	0,20	<b>0,6</b>

Una vez obtenido el valor ponderado de cada factor, se debe realizar la suma de los mismos para obtener el valor del impacto estimado (Ecuación 2)

$$IE = VPI1 + VPI2 + VPI3 + \dots + VPI_n$$

$$IE = \sum_{i=1}^n VPI_i \quad \text{Ecuación 2}$$

Siendo:

*IE*: valor del impacto esperado para cada proceso;

*VPI<sub>i</sub>*: valor ponderado del factor de impacto *i*, donde *i* es la cantidad de factores de impacto analizados, que va desde 1 a *n*-factores.

Siguiendo con el ejemplo, y según la Ecuación 2, se obtiene

$$IE = 0,60 + 1,20 + 0,20 + 0,60$$

$$IE = 2,60$$

A continuación, se presentan los valores del impacto esperados para todos los procesos analizados.

Procesos	Valor del Impacto Esperado
Oficina Regional INASE NOA	2,60
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	2,20
Oficina Regional INASE Cuyo	2,00
Oficina Regional INASE Balcarce	1,60

A los fines de convertir el valor del impacto estimado en rangos o categorías de Nivel de Impacto o Impacto Final, se utilizó la siguiente metodología. Se realiza la identificación del máximo y mínimo valor del impacto estimado, la diferencia entre ellos nos arroja un valor que denominaremos amplitud (Ecuación 3).

$$A = IEmax - IEmin \quad \text{Ecuación 3}$$

Donde:

*A*: es el valor de amplitud;

*IEmax*: es el máximo valor del impacto estimado;

*IEmin*: es el mínimo valor del impacto estimado.

Siguiendo la Ecuación 3, el valor de Amplitud para nuestros procesos analizados adoptó el valor de 1 como resultado de la diferencia entre el valor de 2,60 y 1,60 (Oficina Regional INASE NOA e INASE Balcarce, respectivamente)

Una vez obtenida el valor de la amplitud, se la debe dividir por la cantidad de rangos o categorías a fin de obtener un valor denominado factor de corrección (Ecuación 4).

$$fc = \frac{A}{R} \quad \text{Ecuación 4}$$

Donde:

*fc*: es el valor del factor de corrección;

*A*: valor de amplitud;

*R*: valor de cantidad de rangos o categorías (para nuestro caso es de 4).

Para los procesos analizados, el valor del factor de corrección fue de 0,25.

A partir de estos valores obtenidos, se comienza con la etapa final del proceso de estimación del impacto, para lo cual debemos confeccionar una tabla de rangos o tramos con valores mínimos y máximos para cada uno de ellos, a fin de establecer intervalos para cada rango o tramo.

<b>Tramo</b>	<b>Intervalo</b>	
	Valor mínimo	Valor máximo
<b>1</b>	<i>1,60</i>	<i>1,85</i>
<b>2</b>	<i>1,85</i>	<i>2,10</i>
<b>3</b>	<i>2,10</i>	<i>2,35</i>
<b>4</b>	<i>2,35</i>	<i>2,60</i>

Como último paso, debemos establecer el nivel de impacto, también denominado impacto final. Para ello, debemos establecer dentro de que intervalo se encuentra el valor del impacto esperado de cada proceso y asignarle el valor del tramo o rango correspondiente, que coincide con el valor del nivel de impacto.

<b>Procesos</b>	<b>Valor del Nivel de Impacto</b>
Oficina Regional INASE NOA	4
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	3
Oficina Regional INASE Cuyo	2
Oficina Regional INASE Balcarce	1

### 10.3 Anexo III. Determinación del Nivel de Probabilidad o Probabilidad Final.

A continuación, se desarrollan los pasos descriptos para la determinación del Nivel de Probabilidad. Para ello se utiliza una planilla de cálculo para la carga de los datos y la resolución de los valores.

Procesos	Factores de Probabilidad de Procesos							Probabilidad Estimada (suma de los valores del proceso en cada factor por la ponderación correspondiente)
	Opinión de la UAI sobre el Sistema de Control Interno del proceso	Definición de objetivos del proceso	Deficiencias en la organización	Tiempo transcurrido desde la última auditoría al proceso	Automatización/Informatización del Proceso	Receptividad del responsable/s del proceso	Despersión Geográfica	
	Valores que adopta							
	1 Adecuado	1 Adecuada	1 Sin deficiencias	1 Menos de 1 año	3 Bajo	1 Alta	1 Localizada	
	2 Débil	2 Parcialmente adecuada	2 Deficiencias en 1 ó 2 componentes	2 Entre 1 y 3 años	2 Medio	2 Media	2 Escasa o baja	
	3 Inadecuado	3 Inadecuada	3 Deficiencias en 3 ó más componentes	3 Más de 3 años	1 Alto	3 Bajo	3 Gran dispersión	
Ponderación del factor								
0,20	0,15	0,20	0,10	0,10	0,15	0,10		
Oficina Regional INASE NOA	3	2	3	3	3	1	3	2,55
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	3	2	2	1	3	3	3	2,45
Oficina Regional INASE Gran Cuyo	1	1	2	3	2	1	3	1,70
Oficina Regional INASE Balcarce	1	1	2	3	2	1	3	1,70

El procedimiento es similar al utilizado para la determinación del Nivel de Impacto, solo que se utilizan diferente cantidad de factores (Opinión de la UAI sobre el sistema de control interno del proceso, Definición de objetivos del proceso, Deficiencias de organización del proceso, Tiempo transcurrido desde la última auditoría, Automatización/Informatización del proceso, Receptividad de los responsables del proceso y Dispersión geográfica).

A modo de ejemplo, tomaremos el proceso de la Oficina Regional INASE NOA.

<b>Factor</b>	<b>Valor del factor</b>	<b>Valor de Ponderación</b>	<b>Valor ponderado del Factor</b>
Opinión de la UAI sobre el sistema de control interno del proceso	3	0,20	<b>0,60</b>
Definición de objetivos del proceso	2	0,15	<b>0,30</b>
Deficiencias de organización del proceso	3	0,20	<b>0,60</b>
Tiempo transcurrido desde la última auditoría	3	0,10	<b>0,30</b>
Automatización/Informatización del proceso	3	0,10	<b>0,30</b>
Receptividad de los responsables del proceso	1	0,15	<b>0,15</b>
Dispersión geográfica	3	0,10	<b>0,30</b>

Una vez obtenido el valor ponderado de cada factor de probabilidad, se debe realizar la suma de los mismos para obtener el valor de la probabilidad estimada (Ecuación 6)

$$PE = VPP1 + VPP2 + VPP3 + \dots VPPn$$

$$PE = \sum_{i=1}^n VPPi \quad \text{Ecuación 6}$$

Siendo:

*PE*: valor de la probabilidad esperada para cada proceso;  
*VPPi*: valor ponderado del factor de probabilidad *i*, donde *i* es la cantidad de factores de probabilidad analizados, que va desde 1 a *n*-factores.

Siguiendo con el ejemplo y, según la Ecuación 6, se obtienen

$$PE = 0,60 + 0,30 + 0,60 + 0,30 + 0,30 + 0,15 + 0,30$$

$$PE = 2,55$$

A continuación, se presentan los valores de la probabilidad esperada para todos los procesos analizados.

Procesos	Valor de la Probabilidad Esperada
Oficina Regional INASE NOA	2,55
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	2,45
Oficina Regional INASE Cuyo	1,70
Oficina Regional INASE Balcarce	1,70

A los fines de convertir el valor de la probabilidad estimado en rangos o categorías de Nivel de Probabilidad o Probabilidad Final, se utilizó la siguiente metodología. Se realiza la identificación del máximo y mínimo valor de la probabilidad estimada, la diferencia entre ellos nos arroja un valor que denominaremos amplitud (Ecuación 7).

$$A = PEmax - PEmin \quad \text{Ecuación 7}$$

Donde:

$A$ : es el valor de amplitud;

$PEmax$ : es el máximo valor de la probabilidad estimada;

$PEmin$ : es el mínimo valor de la probabilidad estimada.

Siguiendo la Ecuación 7, el valor de Amplitud para nuestros procesos analizados adoptó el valor de 0,85 como resultado de la diferencia entre el valor de 2,55 y 1,70 (Oficina Regional INASE NOA y Balcarce, respectivamente)

Una vez obtenida el valor de la amplitud, se la debe dividir por la cantidad de rangos o categorías a fin de obtener un valor denominado factor de corrección (Ecuación 8).

$$fc = \frac{A}{R} \quad \text{Ecuación 8}$$

Donde:

$fc$ : es el valor del factor de corrección;

$A$ : valor de amplitud;

$R$ : valor de cantidad de rangos o categorías (para nuestro caso es de 4).

Para los procesos analizados, el valor del factor de corrección fue de 0,2125.

A partir de estos valores obtenidos, se comienza con la etapa final del proceso de estimación de la probabilidad, para lo cual debemos confeccionar una tabla de rangos o tramos con valores mínimos y máximos para cada uno de ellos, a fin de establecer intervalos para cada rango o tramo.

<b>Tramo</b>	<b>Intervalo</b>	
	Valor mínimo	Valor máximo
<b>1</b>	1,70	1,9125
<b>2</b>	1,91	2,13
<b>3</b>	2,13	2,34
<b>4</b>	2,34	2,55

*Los valores sufrieron un redondeo.*

Como último paso, debemos determinar el nivel de probabilidad, también denominado probabilidad final. Para ello, debemos establecer dentro de que intervalo se encuentra el valor de la probabilidad esperada de cada proceso y asignarle el valor del tramo o rango correspondiente, que coincide con el valor del nivel de impacto.

<b>Procesos</b>	<b>Valor del Nivel de Impacto</b>
Oficina Regional INASE NOA	4
Oficina Regional INASE Pampeana Norte	4
Oficina Regional INASE Cuyo	1
Oficina Regional INASE Balcarce	1