



**POKATUVETE**  
Mañahapavẽ  
Auditoría General del  
**PODER EJECUTIVO**



Norma de  
Requisitos Mínimos  
para un Sistema de  
Control Interno

# **INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

## **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD**

**Mayo, 2023**

## Índice

I. Antecedentes .....	1
II. Objetivo .....	1
III. Alcance .....	1
IV. Desarrollo .....	2
A. Componente ambiente de control .....	3
B. Componente de control de la planificación .....	5
C. Componente de control de la implementación .....	7
D. Componente de control de evaluación .....	9
E. Componente de control para la mejora .....	9
V. Conclusión .....	9
VI. Recomendación .....	10

## INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD - ANDE

### I. Antecedentes

Con la Resolución N° 377 del 13 de mayo de 2016, la Contraloría General de la República resolvió adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación del control interno de las instituciones sujetas a su supervisión, la Norma de Requisitos Mínimos – NRM – para un Sistema de Control Interno.

Posteriormente, con la Resolución CGR N° 147/19: "...se aprobó la matriz de evaluación por niveles de madurez a ser utilizada en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control Interno".

En fecha 05 de abril de 2021, la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo, firmaron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, cuyos compromisos están establecidos en la Cláusula Segunda del mismo.

Con la Resolución AGPE N° 95/23, fue designada una funcionaria de la Auditoría General del Poder Ejecutivo – AGPE, para evaluar el nivel de cumplimiento de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control Interno.

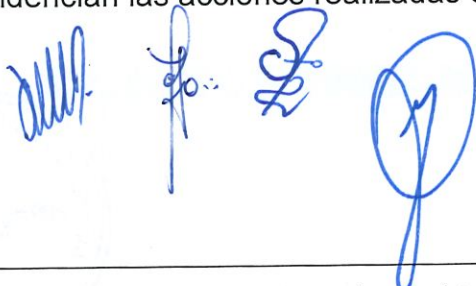
Por otro lado, en la Resolución CGR N° 909 del 09 de diciembre de 2021, se resolvió aprobar y adoptar el uso del Sistema Informático para la evaluación del Sistema de Control Interno, en el marco de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno para instituciones públicas del Paraguay, denominado Sistema NRM.

### II. Objetivo

Evaluar si los requisitos mínimos exigidos en la norma para un Sistema de Control Interno - SCI, fueron desarrollados e implementados, estableciendo los niveles de madurez de cada uno de los componentes del sistema, para identificar eventuales deficiencias que requieran mayor profundización y acompañar a la institución en la búsqueda de la excelencia.

### III. Alcance

La evaluación realizada con base a los documentos proporcionados por la institución y que respaldan la fase de diseño y medición de la aplicación de los controles y que evidencian las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2022.



#### IV. Desarrollo

La evaluación del SCI se define como: "Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a si se están logrando los siguientes objetivos:

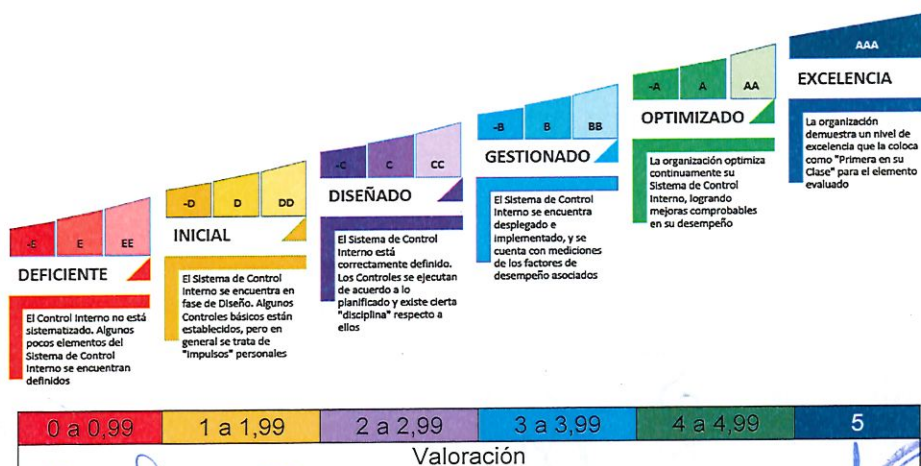
- Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad de los servicios.
- Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.
- Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad".

En ese contexto, la NRM promueve como modelo de gestión la utilización del enfoque basado en procesos de manera que permita:

- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos (de la institución, de la ciudadanía u otros grupos de interés y/o legales) de manera coherente.
- b) La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- c) El logro de un control de procesos eficaz.
- d) La mejora continua del Sistema de Control Interno con base en la evaluación de los datos y la información interna y externa.

Igualmente, la NRM incorpora la concepción de la administración de riesgos como pilar del control interno, lo que implica el establecimiento de una estructura y cultura organizacional apropiadas, que aplica un método lógico y sistemático para establecer los riesgos asociados con cualquier actividad, función o proceso, de forma tal que permite minimizar pérdidas y maximizar beneficios.

Para determinar el grado de adopción de la Norma de Requisitos Mínimos, se utilizó la herramienta de evaluación del nivel de madurez del SCI, de acuerdo a criterios de valoración con la siguiente interpretación:



En el siguiente cuadro se expone los resultados consolidados de la Administración Nacional de Electricidad - ANDE, y que refleja el nivel de madurez de su Sistema de Control Interno por cada componente:

Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Control Interno - SCI			
Ambiente de control	3,55	B	Gestionado
Control de planificación	3,31	B-	Gestionado
Control de implementación	3,15	B-	Gestionado
Control de evaluación	3,69	B	Gestionado
Control para la mejora	3,62	B	Gestionado
<b>SCI consolidado</b>	<b>3,37</b>	<b>B-</b>	<b>Gestionado</b>

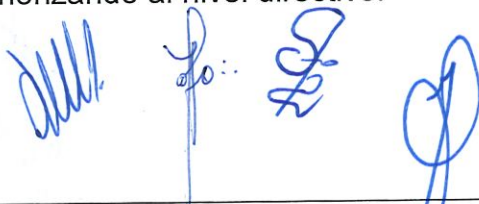
A partir del análisis de los documentos proporcionados por la institución a través de la herramienta de evaluación de la NRM, y las entrevistas realizadas a la Máxima Autoridad y a los funcionarios de la Administración Nacional de Electricidad, se señalan las debilidades más significativas por componente de control.

#### A. Componente ambiente de control

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

El primer principio de la NRM establece que, la Máxima Autoridad institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al Sistema de Control Interno asumiendo la responsabilidad sobre su efectividad. Esto se materializa por medio de:

- Su involucramiento y participación activa en el diseño y aplicación de los mecanismos de control interno tales como la Política de Control Interno.
- La adopción de una gestión ética que defina estrategias para la continua reflexión, internalización y aplicación de los valores, principios y compromisos éticos.
- El cumplimiento de los compromisos adoptados en el Código de Buen Gobierno.
- La identificación y aplicación de estrategias para el desarrollo permanente del personal, promoviendo la adopción de nuevas y buenas costumbres, habilidades, conocimientos y sentido de pertenencia.
- La gestión y participación en capacitaciones necesarias para que todos los miembros de la organización adquieran conocimiento acabado sobre control interno, priorizando al nivel directivo.




- La adopción de gestión por procesos que ponga como factor crítico de éxito a las expectativas del usuario del servicio.
- La administración de los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- La definición de Políticas de Operación que sean aplicadas, revisadas y actualizadas permanentemente.
- La identificación, utilización y evaluación de mecanismos de comunicación que puedan servir como herramienta para empoderar a funcionarios y ciudadanos en la búsqueda permanente de mayores niveles de transparencia y confianza.

En este componente, la institución obtuvo calificación de 3,55 que corresponde a un nivel de madurez de GESTIONADO MEDIO, por lo que se insta a seguir realizando esfuerzos con la intención de contar con mediciones de los factores de desempeño asociados. Asimismo, existen debilidades a corregir con miras al fortalecimiento de la cultura institucional:

- Por Resolución P.N° 43657 del 26/6/20 se aprobó el capítulo 10 – Política de Control Interno de la ANDE, no se observó en el documento, que la misma incluya el contexto de la organización.
- Se observó como resultado de las entrevistas que los funcionarios que participaron de la consulta respondieron que conocen el documento de la Política de Control Interno, esto no demuestra que sea entendida por los mismos. Asimismo, se asignaron las calificaciones altas a los entrevistados; resultado, que difiere de manera importante, con los recolectados por el Ente Contralor.

La NRM señala sobre este punto que: *“La Dirección debe establecer, revisar y mantener una Política de Control Interno, que sea adecuada al propósito y al contexto de la organización, y apoye al direccionamiento estratégico”.*

- Se adjuntó documentos que demuestran la comunicación del Código de Ética, sin embargo, no se observó evidencia suficiente y actualizada que demuestre la ejecución en cantidad y frecuencia de actividades continuas para el conocimiento acabado y la internalización de los principios y valores éticos.

La NRM señala que: *“La institución debe regirse por principios, valores y comportamientos éticos a seguir para el cumplimiento de la Constitución, las leyes, sus reglamentos y para el cumplimiento de la finalidad social del Estado.”*

*La metodología aplicada para el establecimiento de los Acuerdos y Compromisos Éticos debe:*

- a) Prever que el documento orientador de las prácticas éticas sea construido de manera participativa y consensuada, con los diferentes niveles de la institución.*
- b) Establecer los parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión ética.*

*La institución debe asegurar que los Acuerdos y Compromisos Éticos sean revisados periódicamente para asegurar que permanecen pertinentes y apropiados".*

- Se observó evidencia de socialización del Código de Buen Gobierno, pero no se adjuntó al Sistema NRM documentos que demuestren que el nivel directivo conozca acabadamente el contenido de la herramienta. Asimismo, no se observó evidencia de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Código de Buen Gobierno.

La NRM establece que: *"La metodología que la institución utilizará para el establecimiento del Protocolo de Buen Gobierno debe:*

- a) Prever que el documento sea construido de manera participativa y consensuada dentro del nivel directivo de la institución.*
- b) Establecer los parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la gestión de buen gobierno.*
- c) Considerar la habilidad de la institución para detectar y generar soluciones ante los incumplimientos en su gestión.*

*La institución debe revisar el Protocolo de Buen Gobierno periódicamente para asegurar que permanece pertinente y apropiado. La institución debe asegurar que el Protocolo de Buen Gobierno se comunique a todos los funcionarios con la intención de que estén conscientes de sus responsabilidades y obligaciones individuales".*

## B. Componente de control de la planificación

Para este componente la NRM señala: *"La institución debe determinar el marco de referencia que oriente su gestión hacia el cumplimiento de su Misión, Visión y el cumplimiento de sus objetivos institucionales".*

En este componente el nivel de madurez alcanzado fue de GESTIONADO BAJO, con una calificación 3,31 indicando, conforme a la herramienta de evaluación que: *"El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados".* Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

- Por Resolución P. N° 47289 del 28/12/22 se aprobó la actualización del mapa de procesos institucional, a pesar de contar con las firmas de varios componentes de la Alta Dirección, el documento no registró la fecha, ni el número de Resolución de aprobación.

La NRM señala: *"La institución debe orientar su operación a través de una gestión basada en procesos, como medio para que pueda alcanzar eficaz y eficientemente sus objetivos, en cumplimiento con su función constitucional y legal, la Misión fijada y la Visión proyectada.*

*Para la definición del modelo de gestión por procesos la institución debe tener en cuenta los siguientes criterios:*

*Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado"*

Bruselas N° 1880 - Tel.: (021) 6200 000  
www.contraloria.gov.py - cgr@contraloria.gov.py

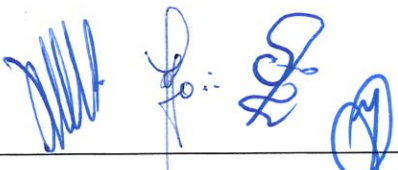
*Visión: "Ser una Institución confiable, reconocida por su excelencia profesional, que contribuye a la transparencia en la gestión de los recursos públicos"*

Juan Bautista Alberdi N° 972 c/ Manduvirá  
Tel/fax: (021) 493 171-5  
www.agpe.gov.py

- a) *Debe poner foco en el diseño de procesos competitivos, capaces de reaccionar a los cambios, mediante el control y evaluación constante.*
  - b) *Debe contribuir a que las actividades se desarrollen hacia la plena satisfacción del ciudadano y de sus necesidades.*
  - c) *Debe orientar a la institución hacia la mejora continua de sus procesos, basada en parámetros de control y evaluación, y en la obtención de resultados".*
- Por Resolución N° 443/99 se aprobó el Plan de cargos, carreras y salarios de la ANDE, no se observó evidencia de definición de puestos de trabajo, con base a las competencias requeridas por las actividades y tareas identificadas en el despliegue de los procesos.
  - Por Resolución P. N° 44653 del 8/1/21 se aprobó el rediseño organizacional de la Dirección de Distribución y de la Dirección Regional, no se observó su aprobación en un acto administrativo actualizado. Asimismo, la estructura organizacional aprobada presenta alta departamentalización, que corresponde a un mayor énfasis de la gestión funcional, y menor consideración de la gestión por procesos.

Con relación a esta situación la NRM determina que: *"La estructura organizacional debe asegurar la armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realiza cada área de la institución, con las competencias constitucionales y legales, los objetivos establecidos, y la cadena de valor definida en el modelo de gestión por procesos, además de tener flexibilidad para adaptarse a las exigencias y procesos de cambio permanente"*.

- Por Resolución P/N° 44601 del 29/12/20, entró en vigencia la instrucción de procedimiento general denominada gestión de riesgos institucionales, correspondiente al Capítulo 08 – Planificación del Manual de Procedimientos Generales, no se observó evidencia de versiones superadas y actualizadas de este procedimiento.
- Por Resolución P/N° 44602 del 29 de diciembre de 2020, se aprobó el contexto estratégico del riesgo, la identificación, análisis y valoración de riesgos de la ANDE, no se observó evidencia de identificación de riesgos en el contexto estratégico actual al direccionamiento estratégico aprobado por Resolución P. N° 47302 del 30/12/22, correspondiente al periodo 2023-2028.
- No se observó el despliegue de la Identificación y Evaluación de Riesgos a nivel estratégico, relacionado con el nuevo Plan Estratégico Institucional - PEI, aprobado por Resolución P.N° 47302/22.
- Se adjuntó evidencia de gestión de riesgos a nivel operativo correspondientes al año 2022, aunque no observó en los documentos constancia de una adecuada identificación de riesgos, omitiéndose en la recolección de datos, la denominación del riesgo, su descripción, y la identificación del agente generador, la causa y el efecto, que cada uno de ellos podrían generar en los objetivos institucionales, información sustancial para el diseño de los controles.





- No se observó evidencia de la aplicación de una adecuada metodología y criterios para la correcta identificación de riesgos.

La NRM indica que: "Los criterios para la Identificación y Evaluación de Riesgos deberán tener en cuenta, entre otros:

- a) El contexto estratégico interno y externo.
- b) La etapa de configuración de los planes estratégicos y operativos.

*Para la gestión del cambio, la organización debe identificar y evaluar los riesgos asociados con modificaciones en la organización, en el sistema de control, o en sus procesos y actividades, antes de introducir dichos cambios".*

### C. Componente de control de la implementación

Para este componente la NRM señala: "Abarca las acciones establecidas por la institución, mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización. Las actividades de control son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización, a través de los procesos y la tecnología que les da soporte".

En este componente se evidenció un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, con una calificación 3,15 indicando, conforme a la herramienta de evaluación que: "El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados". Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

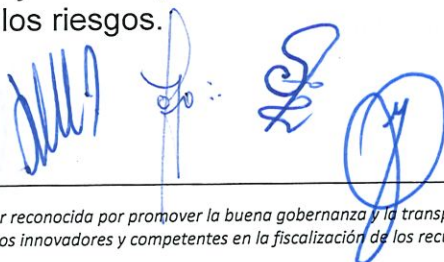
- Se observó el diseño de Políticas Operacionales por procesos, no obstante, en los documentos se omitió la definición de los parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos de los procesos. Asimismo, en las mismas, no se incorporaron parámetros que orientan el despliegue de los procesos, la definición de controles y el establecimiento de instrumentos para la evaluación de su cumplimiento.

La NRM señala: "La institución debe definir Políticas Operacionales que permitan estructurar y direccionar el buen desempeño del modelo de gestión por procesos.

*Las Políticas Operacionales deben definir los parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos de los procesos.*

*La institución debe asegurar que las Políticas Operacionales sean revisadas periódicamente para asegurar que permanecen pertinentes y apropiadas".*

- Se observó que, en los procedimientos de controles incluidos entre las actividades para la ejecución de los procesos, no se adjuntó evidencias de que los responsables de ejecutarlas, sean conscientes de su existencia y de su utilidad para la mitigación de los riesgos.



La NRM señala: "La institución debe desarrollar procedimientos documentados para cubrir situaciones en que su ausencia podría afectar la capacidad de control y/o causar desviaciones a las políticas y objetivos definidos.

El desarrollo de los procedimientos debe considerar los siguientes criterios, entre otros:

- a) Hacer efectiva la base legal que rige la operación de los procesos.
  - b) Describir la forma o ruta requerida para ejecutar un proceso, y definir los parámetros de operación, las actividades y tareas, que garanticen el cumplimiento del objetivo perseguido.
  - c) Definir los flujos de información necesarios para la adecuada gestión u operación de la institución.
  - d) Asignar las responsabilidades que le competen a cada funcionario para que la institución desarrolle adecuadamente su función y Misión.
  - e) Establecer los niveles de autoridad y responsabilidad requeridos en la ejecución de las acciones propias a la operación de la institución.
  - f) Canalizar los recursos y capacidades institucionales hacia el cumplimiento eficaz y eficiente de las actividades planificadas".
- No se observó evidencia de fomento de la identidad institucional por medio de programas de empoderamiento institucional, o estrategias para elevar el sentido de pertenencia institucional.

La NRM señala que: "Los criterios aplicados al establecer los procesos de comunicación deben: fomentar la identidad institucional, procurando crear en los funcionarios una clara conciencia de su pertenencia y compromiso con los propósitos misionales.

La institución debe revisar periódicamente la efectividad de los mecanismos de comunicación utilizados".

- No se observó evidencia de diseño de procedimientos de Rendición de Cuentas a la sociedad.

La NRM señala que: "La institución debe desarrollar e implementar uno o más procedimientos para mantener informada a la sociedad sobre los proyectos a emprender, el uso de los recursos que le fueron confiados, el rendimiento de su gestión y los resultados logrados en términos del cumplimiento de los objetivos institucionales, y su contribución a la finalidad social del Estado.

La metodología aplicada para la Rendición de Cuentas debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Definición de frecuencia, alcance y ejes temáticos.
- b) Establecimiento de métodos, recursos e instrumentos aplicables.
- c) Establecimiento de roles y responsabilidades para la ejecución y seguimiento".

## D. Componente de control de evaluación

Para este componente la NRM señala: *"La organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones sistemáticas para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno"*.

En este componente el nivel de madurez alcanzado fue de GESTIONADO MEDIO, con una calificación 3,69 indicando, conforme a la herramienta de evaluación que: *"El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados"*. Se detalla a continuación, algunas debilidades que deben ser administradas para mejorar la calificación:

- La institución aplicó evaluaciones en el marco de la Auditoría al Sistema de Control Interno, en cambio, no se observó entre los hallazgos de la evaluación las debilidades relacionadas con el ambiente de control, el control para la planificación, y el control para la implementación.

La NRM establece que: *"Se deben planificar las auditorías tomando en consideración el estado, la importancia y los riesgos asociados a los procesos y áreas a auditar, así como los resultados de auditorías previas."*

*Las actividades de seguimiento deben incluir la verificación de la implementación de los planes de mejoramiento y la efectividad de las acciones tomadas"*.

## E. Componente de control para la mejora

Al definir este componente la NRM señala: *"La institución debe mejorar continuamente la efectividad del Sistema de Control Interno mediante el uso de los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y el Análisis Crítico de la Alta Dirección"*.

En este componente el nivel de madurez alcanzado fue de GESTIONADO MEDIO, con una calificación 3,62 indicando, conforme a la herramienta de evaluación que: *"El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados"*.

- No se observó evidencia suficiente de verificaciones de la eficacia de las acciones establecidas en los planes de mejoramiento y la periodicidad para las revisiones.

## V. Conclusión

Del análisis de los documentos suministrados por la Administración Nacional de Electricidad, como resultado de la evaluación, la institución obtuvo una valoración consolidada de 3,37 equivalente a un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, teniendo en cuenta los elementos definidos en los componentes del Sistema de Control Interno,



evidenciándose importantes acciones de mejora en parte de los instrumentos del SCI, como también, herramientas que requieren ajuste, aprendizaje y aplicación.

La autoevaluación del Sistema del Control Interno, contribuye a la verificación sobre la efectividad de los controles, y al logro de los objetivos globales, así como el cumplimiento de los planes y programas en la condición de eficacia, eficiencia, economía, correcta utilización de los recursos, condición ética y transparencia, bajo la cual se desarrolla la función administrativa de la institución, por lo que resulta vital, que la Auditoría Interna, identifique objetivamente las debilidades institucionales para la mejora continua de los procesos y del servicio.

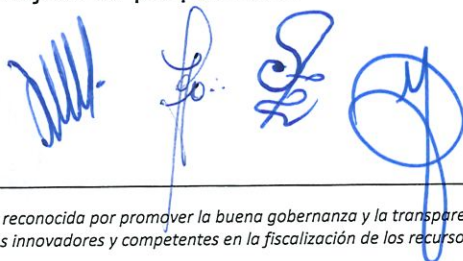
Asimismo, se insta a la institución evaluada a seguir implementando acciones para el fortalecimiento continuo del Sistema de Control Interno, en particular, aquellas necesarias para el conocimiento y aplicación de las herramientas por parte de los funcionarios, con el objetivo de alcanzar los resultados pretendidos, en particular la mayor satisfacción de la ciudadanía con el servicio brindado.

## VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, y a la necesidad institucional de fortalecer continuamente el Sistema de Control Interno, es importante que las autoridades continúen emprendiendo acciones que conducirán a la institución a lograr los resultados que busca la correcta aplicación del control interno para el logro de la excelencia.

Por tanto, la Administración Nacional de Electricidad, deberá:

1. Elaborar y/o ajustar el plan y cronograma de actividades, para dar continuidad al proceso de fortalecimiento del Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/16, por la cual se adopta la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno.
2. Incrementar las cantidades y frecuencia de actividades necesarias para el adecuado conocimiento, internalización y aplicación de los mecanismos de autorregulación del comportamiento.
3. Gestionar la capacitación para el personal directivo y funcionarios respecto a la NRM, de manera integral con énfasis en la gestión ética, la gestión por procesos y riesgos de manera a apoyar su efectiva implementación de la herramienta de control.
4. Actualizar los documentos que se encuentran en proceso de revisión y/o necesitan ser readecuados.
5. Revisar y analizar el avance del actual Plan Estratégico Institucional en cuanto a los indicadores que tuvieron poco o nulo avance y que pudieran obstaculizar el logro de los objetivos propuestos.



6. Arbitrar las medidas administrativas para que la totalidad de los avances y resultados de la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2023, sea actualizado en el sistema informático para la evaluación del Sistema de Control Interno en la página web de la Contraloría General de la República, a más tardar, el 28/02/24, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, mayo de 2023.



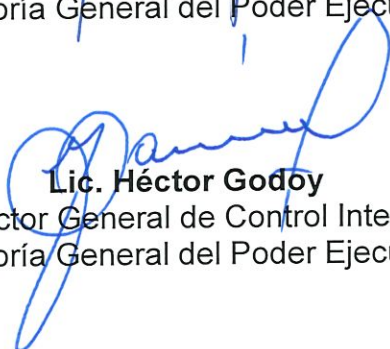
**C.P. Irma Delfino**  
Directora de Análisis Sectorial  
Contraloría General de la República



**Lic. Nancy Rejala Chiola**  
Directora de Evaluación de Control  
Interno de los OEPE  
Auditoría General del Poder Ejecutivo



**Mg. Roberto Careaga**  
Director General de Fortalecimiento  
Institucional y Mejora Continua  
Contraloría General de la República



**Lic. Héctor Godoy**  
Director General de Control Interno  
Auditoría General del Poder Ejecutivo



**Dra. Gladys Fernández**  
Directora General  
de Control Gubernamental  
Contraloría General de la República



