



**CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**



Norma de  
Requisitos Mínimos  
para un Sistema de  
Control Interno

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

**RECTORADO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL  
ESTE**

**Noviembre, 2022**

## Índice

I. Antecedentes .....	1
II. Objetivo.....	1
III. Alcance .....	1
IV. Desarrollo .....	1
A. Componente ambiente de control .....	3
B. Componente de control de la planificación .....	4
C. Componente de control de la implementación.....	5
D. Componente de control de evaluación .....	7
E. Componente de control para la mejora.....	8
V. Conclusión.....	8
VI. Recomendación.....	9

## **INFORME DE EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA CONTROL INTERNO DEL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE**

### **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"*.

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 SCI fueron desarrollados e implementados, estableciendo los niveles de madurez de cada uno de los componentes del sistema, a fin de identificar eventuales deficiencias que requieran mayor profundización y, acompañar a la institución en la búsqueda de la excelencia.

### **III. Alcance**

La evaluación realizada con base a los documentos proporcionados por la institución 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 2021.

### **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:*

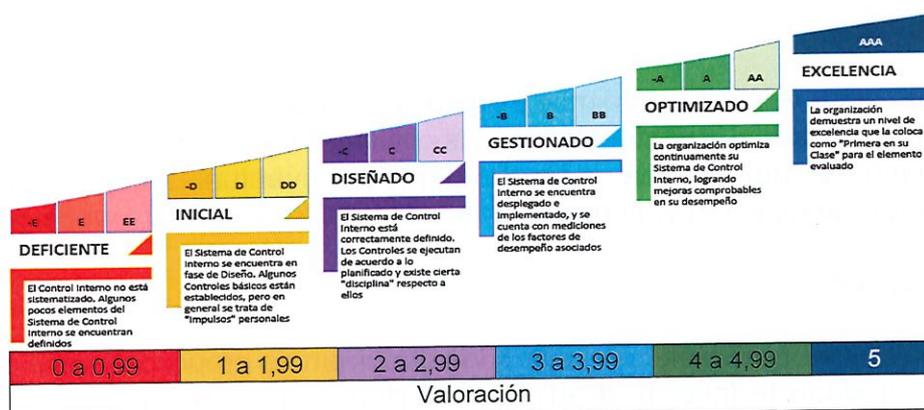
- *Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad de los servicios.*
- *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- *Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.*
- *Elaborar 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:

- 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.
- La consideración de los procesos en términos que aporten valor.
- El logro de un control de procesos eficaz.
- 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 del Rectorado de la Universidad Nacional del Este, 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	3,03	B-	Gestionado
Control de planificación	2,92	CC	Diseñado
Control de implementación	2,21	C-	Diseñado
Control de evaluación	1,64	D	Inicial
Control para la mejora	1,00	D-	Inicial
<b>SCI consolidado</b>	<b>2,47</b>	<b>C</b>	<b>Diseñado</b>

A partir del análisis de los documentos proporcionados por la institución a través de la herramienta de evaluación de la NRM, 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"*.

En este componente, la institución obtuvo un nivel de madurez GESTIONADO BAJO, con una valoración 3,03, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: *"El Sistema de Control Interno se encuentra desplegado e implementado, y se cuenta con mediciones de los factores de desempeño asociados"*.

Aun con la valoración obtenida, es preciso realizar acciones de mejora con base a las siguientes debilidades:

- No se observó evidencia de un informe de las entrevistas realizadas, donde se expone el resultado de si fueron entendidas y aplicadas por los funcionarios la Política de Control Interno, el Código de Ética y el Código de Buen Gobierno, y las acciones correctivas/preventivas y/o de mejoras a tomar en consecuencia.
- El Código de Ética aprobado por Resolución N° 276/21 del Consejo Superior Universitario seleccionó 17 valores éticos. El Manual de Ética Pública sugiere seleccionar de 7 a 10 valores éticos. Esto facilita el aprendizaje, para que posteriormente se traduzcan en prácticas concretas en el ejercicio de la función pública.
- Si bien se socializó el Código de Ética no se evidenció la realización de acciones formativas, actividades que induzcan a la sensibilización y a la reflexión y que llegue a cada funcionario de la entidad, a fin de implantar la gestión ética.
- Entre los documentos proveídos por la institución no se visualizaron tratamientos relacionados al cumplimiento de los artículos 44, 45 y 46 del Protocolo de Buen Gobierno, en el que se estipulan las atribuciones del Comité de Buen Gobierno, la resolución de controversias y la evaluación del cumplimiento de las políticas de buen gobierno.
- No se observó informes relacionados a factores de desempeño asociados a las quejas, reclamos y consultas presentados por los grupos de interés interno o externo, que guarden relación con desvíos en el cumplimiento de políticas, procedimientos o disposiciones legales.
- La Política de Talento Humano no incorporó los valores de imparcialidad, economía e integridad, que deben ser considerados en los procesos involucrados al desarrollo del talento humano, de acuerdo a lo establecido en la NRM.

## 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"*.

La institución en este componente, obtuvo un nivel de madurez DISEÑADO ALTO, con una valoración 2,92, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: *"El Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos"*.

La institución avanzó paulatinamente en la implementación de este componente, sin embargo, aún persisten debilidades que deben ser administradas para seguir fortaleciendo el SCI:

- El Plan Estratégico Institucional - PEI 2018/2022 aprobado con la Resolución N° 01/18 de la Asamblea Universitaria, no contempló los plazos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, tampoco se vinculó con los objetivos y metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles - ODS. De acuerdo a la clasificación presupuestaria por finalidades y funciones, según el reporte del SICO, tiene vinculación presupuestaria con el ODS 1, 4 y 5. Por lo tanto, debido a la discrepancia existente es pertinente la revisión y ajuste del PEI, a fin de unificar criterios.
- El PEI no incorporó la determinación de los recursos necesarios para el logro de los objetivos estratégicos.
- Si bien se socializó la memoria 2021 del PEI, no se evidenció que la institución haya comunicado acerca de su Misión, Visión, objetivos y planes de acción a todos los niveles de la organización, con la intención de que estén conscientes de sus obligaciones individuales al respecto.
- El mapa de procesos aprobado se adjuntó en forma parcial, por lo que no se pudo verificar si la caracterización de los procesos fue elaborado por cada proceso/subproceso.
- Con la Resolución N° 174/15 se aprobó la estructura orgánica y el mapa de procesos fue aprobado con la Resolución N° 1085/2020, no se evidenció la revisión y actualización de la estructura organizacional. Al respecto, la NRM, dispone: *"El modelo de gestión por procesos deberá ser tenido en cuenta para la definición y/o revisión de la estructura organizacional"*.
- No se comprobó el establecimiento de mecanismos para asegurar que cada funcionario conozca cabalmente sus deberes y responsabilidades, de modo que pueda rendir cuenta por los mismos.
- Se observó que la descripción de los riesgos se efectuó de manera genérica conforme al glosario de riesgos y no fueron correctamente identificados de acuerdo a los objetivos estratégicos o de los procesos/subprocesos.

### 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, la institución obtuvo un nivel de madurez DISEÑADO BAJO, con una valoración 2,21, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: *"El Sistema de Control Interno está correctamente definido. Los controles se ejecutan de acuerdo a lo planificado y existe cierta "disciplina" respecto a ellos"*.

En este componente se evidenció que persisten debilidades tales como:

- Las políticas operacionales, definidas en algunos casos son formuladas en términos como predecir que no constituye orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad. La NRM, dispone: *"Las políticas operacionales deben definir los parámetros de diseño de las actividades y tareas requeridas para dar cumplimiento a los objetivos de los procesos"*.
- Asimismo, no se evidenció que las políticas operacionales incluyan claras definiciones de premios y castigos.
- No se comprobó que las políticas operacionales fueron comunicadas a todos los niveles de la institución. La NRM, establece: *"La institución debe comunicar las políticas operacionales a todos los niveles de la organización, con la intención de que estén conscientes de sus obligaciones al respecto"*.
- No se evidenció la definición de mecanismos que permitan evaluar la efectividad de los controles nuevos o existentes, para asegurar que los mismos sean suficientes, comprensibles, eficaces, económicos y oportunos. Para el diseño de los controles se debe considerar las políticas de operación, el análisis y evaluación de los riesgos de actividades, estableciendo las acciones pertinentes para mantener los riesgos que son inaceptables e importantes a un nivel tolerable o aceptable de manera que no afecten a los resultados esperados.
- No se visualizó detección de necesidades de capacitación.
- No se observó evaluación de las actividades de formación y capacitación.
- No se comprobó procedimientos para que los funcionarios tomen conciencia de:
  - a) *"Sus funciones y responsabilidades, y la importancia de lograr la conformidad con las políticas, controles y procedimientos establecidos."*
  - b) *"Las consecuencias reales y potenciales de desviarse de los controles y procedimientos especificados"*.

- No se evidenció la implementación de mecanismos de mantenimiento de la calidad de la información, desde la obtención de los datos facilitando que la misma sea correcta, accesible por área, se encuentre actualizada, protegida, sea suficiente y oportuna, válida, verificable y conservable.
- No se visualizó documentos sobre la implementación de los tableros e indicadores para evaluar y hacer seguimiento de los datos procesados, si se encuentran ordenados, sistematizados y estructurados en forma adecuada y oportuna, para asegurar la calidad de la gestión y el funcionamiento del control interno.
- No se observó informes sobre la estadística de los casos recibidos, casos tramitados, mejoras realizadas con relación a las quejas y reclamos, opiniones y sugerencias, durante el ejercicio sujeto a análisis.
- Asimismo, no se visualizó procedimientos sobre niveles de aprobación de los documentos.
- No se comprobó la aprobación de un plan de comunicación interno y externo.

Por otra parte, la documentación adjuntada en la herramienta de evaluación para el periodo 2021, adolece de ciertas deficiencias que deben ser tenidas en cuenta para futuras evaluaciones:

- Documentación repetitiva en todos los criterios evaluados.
- Documentos que no corresponden al criterio evaluado.
- Documento incompleto.
- Documentos poco legibles.

En cuanto al componente control de la implementación, mucho incidirá en la mejora que los responsables de los procesos cuenten con claras directrices para el desarrollo de sus tareas. En ese sentido, la política operacional es útil para establecer líneas de acción cuando un aspecto específico del trabajo requiere orientación y sea necesario definir con precisión quienes son los responsables de acatarla y su ámbito de aplicación. La institución evitará que se presenten situaciones indeseables, mediante directrices claras y responsabilidades bien definidas, sumado a esto, la definición de los plazos para la ejecución de las actividades.

En cuanto a los procedimientos, se reporta la ventaja de otorgar claridad al "qué se debe hacer", "cómo se debe hacer", "quién lo debe hacer" y la definición de los registros aplicables, asociándolos a los cargos responsables de su ejecución y estableciendo los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad. En este sentido, el nivel directivo juega un papel protagónico en el diseño de los procedimientos en consideración a su nivel de autoridad y responsabilidad directa sobre ellos.

Con relación al requisito de competencia, formación y toma de conciencia, es necesaria la detección de necesidades de capacitación por áreas. Asimismo, es deseable que la institución, en el marco de las actividades de capacitación, aproveche estos espacios

para reforzar los valores institucionales, guiando a cada funcionario en el entrenamiento necesario, a fin de asegurar el alineamiento con tales valores y con las competencias requeridas para el logro de los objetivos, sin por eso dejar de lado el desarrollo general de cada persona desde el contexto de su crecimiento personal y profesional, con continuos programas de motivación, desarrollo de sentido de pertenencia y compromiso con la organización.

En cuanto a la identificación de la información documentada, es necesario que la institución adjunte en la herramienta de evaluación de la NRM solamente los documentos que corresponden al componente, principio, elemento y criterio evaluado en ese ítem, conforme al requerimiento establecido, comunicando oportuna y adecuadamente.

#### **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, la institución obtuvo un nivel de madurez INICIAL MEDIO, con una valoración 1,64, que describe en la herramienta de evaluación la siguiente situación: *"El Sistema de Control Interno se encuentra en fase de diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales"*.

En el periodo evaluado aún persisten debilidades que deben ser tratadas y mejoradas:

- No se observó evidencias de reportes y/o evaluación periódica de los indicadores para la toma de decisiones. Con relación a ello la NRM señala: *"Los indicadores definidos para la medición del desempeño, deben revisarse periódicamente y mantenerse actualizados en función de los objetivos planteados, los riesgos que puedan afectarlos y otros cambios que puedan producirse en la organización o en el entorno"*.
- No se visualizó la aprobación del plan y cronograma de trabajo de la auditoría interna.
- Si bien adoptó el Manual de Auditoría Gubernamental, no se comprobó la definición de procedimientos de la auditoría interna, registro de capacitaciones y los criterios de selección de los auditores.

En consideración a estas debilidades, se debe resaltar que el seguimiento y medición del control interno, como su auditoría, son actividades críticas para un exitoso proceso de implementación y su frecuencia dependerá de los aspectos en los que se detecten mayores debilidades. Por ello, es importante el diseño de tableros de indicadores, consolidando la información asociada a los proyectos, procesos o áreas institucionales, y al desempeño de los controles implementados para lograr resultados críticos, como el compromiso del nivel directivo y de los funcionarios con la aplicación del autocontrol.

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

### **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, la institución obtuvo un nivel de madurez INICIAL BAJO, con una valoración 1,00, que describe la herramienta de evaluación la siguiente situación: *"El Sistema de Control Interno se encuentra en fase de diseño. Algunos controles básicos están establecidos, pero en general se trata de "impulsos" personales"*.

Este componente no avanzó debido a debilidades que aún deben ser administradas para fortalecer el SCI, y que se señalan a continuación:

- No se evidenció el Análisis Crítico por parte de la Máxima Autoridad y su equipo directivo, previsto para diciembre del 2021 en el plan de trabajo – Formulario 9. La NRM, establece, que: *"La Dirección debe revisar el Sistema de Control Interno de la organización a intervalos planificados, para asegurarse de su conveniencia, adecuación y eficacia continuas. Se considera apropiado que la revisión sea realizada al menos una vez al año"*.
- No se evidenció informe del cumplimiento del plan de trabajo de implementación del MECIP aprobado con la Resolución N° 2431/21.
- No se observó registros de acciones correctivas, preventivas y/o mejora.

### **V. Conclusión**

Del análisis de los documentos suministrados por el Rectorado de la Universidad Nacional del Este, como resultado de la evaluación, la institución obtuvo una valoración consolidada de 2,47, equivalente a un nivel de madurez DISEÑADO MEDIO, teniendo en cuenta los elementos definidos especialmente en la calificación de los componentes de ambiente de control, control de la planificación, control de la implementación, control de evaluación y control para la mejora.

Se resalta en este periodo la excesiva cantidad de documentación imprecisa proveída por la institución en la herramienta de evaluación de la NRM en relación a lo requerido en cada principio y elemento, situación tal que dificultó la evaluación, en efecto para el próximo periodo necesariamente se requiere un exhaustivo análisis de las evidencias,

por parte de los responsables, a fin de evaluar la correspondencia con cada principio y elemento de la NRM entendiendo que la importancia de una efectiva gestión radica en la calidad y pertinencia de las evidencias y su adecuada implementación antes que una cantidad innecesaria sin valor agregado.

En ese sentido, las autoridades deben concebir el cumplimiento de los requisitos mínimos por medio de la implementación de la Norma de Requisitos Mínimos como un medio para el logro de una nueva cultura organizacional, traducida en la forma de accionar del servidor público de la institución para el mejor manejo de los recursos que le son asignados para la ejecución de sus tareas, y los intereses de la institución.

Para la efectiva implementación de la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno, es indispensable la voluntad, el compromiso, el acompañamiento e involucramiento de la Máxima Autoridad y su equipo directivo, dejando claro que, con esta conclusión, no se pretende desmeritar el trabajo realizado por los funcionarios que diseñaron los documentos y herramientas del Sistema de Control Interno que presentó la institución.

## VI. Recomendación

En consideración a lo expuesto más arriba, es necesario que las autoridades se comprometan a tomar las medidas necesarias a alcanzar la mejora continua en la gestión institucional en busca de la excelencia.

Por tanto, el Rectorado de la Universidad Nacional del Este deberá:

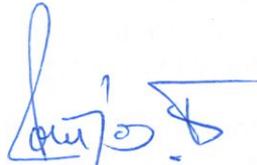
1. Ajustar el plan y cronograma para la implementación del Sistema de Control Interno en el marco de la Resolución CGR N° 377/16, por la cual se adopta la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno.
2. Desarrollar iniciativas para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Gestionar la capacitación del personal directivo y funcionarios sobre la NRM, a fin de apoyar su efectiva implementación.



4. Arbitrar las medidas administrativas para que los avances y resultados de la efectiva implementación de la NRM al cierre del ejercicio fiscal 2022, 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 28/02/23, adjuntando todas las evidencias correspondientes a cada uno de los principios por componente de control.

Es nuestro informe.

Asunción, noviembre de 2022.



**Lic. Romy Rojas**  
Jefa de Departamento  
Dirección de Análisis Sectorial



**C.P. Irma Delfino**  
Directora de Área  
Dirección de Análisis Sectorial



**Dra. Gladys Fernández**  
Directora General  
Dirección General de Control Gubernamental

