

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA AUDITORÍA
MAESTRÍA EN AUDITORÍA Y CONTROL FINANCIERO



TESIS DE MAESTRÍA

SISTEMA DE CONTROL INTERNO
EN EL ÁREA DE BIENES Y SERVICIOS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CASO: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

TUTOR : FELIPE VALENCIA T. MSc.

MAESTRANTE : LIC. FIDEL ALBERTO LOAYZA FLORES

LA PAZ – BOLIVIA
2004

PRESENTACIÓN

El Control Interno en las entidades del sector público, al margen de constituir un mero procedimiento administrativo, es un instrumento que se diseña con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos de estas entidades.

Por el valor que representa, se constituye en el corazón de una institución, es la cultura, las normas sociales y ambientes que la gobiernan, son los procesos de la actividad, los mecanismos por medio de los cuales una institución proporciona bienes y/o servicios de valor agregado.

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, establece la obligatoriedad de la implantación de sistemas de control interno en las entidades del sector público, donde el Banco Central de Bolivia es parte de ella de acuerdo al Artículo 3º de la citada norma legal.

El presente trabajo, referido al fortalecimiento del control interno en el área de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia, resalta la importancia de la aplicación de las normas específicas establecidas por la Ley 1178 y las normas sobre control interno.

El establecimiento y aplicación de las normas referidas al control interno gubernamental, recae en todas las unidades y personas de la entidad, por lo que es importante el conocimiento de control interno por parte de la alta dirección, ejecutivos y funcionarios de las entidades del sector público.

La necesidad de evaluación de control interno establecida por las normas legales, amplía la competencia de las unidades de auditoría interna en las entidades del sector público, demandando profesionales más competitivos y reflexivos, cuyo desempeño permitan el mejoramiento de las entidades estatales, de manera de asegurar que los recursos sean gastados con eficiencia y eficacia, previniendo fraudes y malversación de fondos, donde los sistemas de alerta temprana tengan principal importancia.

La necesidad de fortalecer la estructura de control interno, debe estar orientada siempre a la adecuada utilización de los recursos, eficiencia y eficacia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas de las entidades del sector público. Este ha sido el sentido y

el aporte que pretende realizar el presente trabajo, cuya estructura final de presentación es como sigue:

En el primer capítulo, se explica el marco metodológico de cómo se ha abordado la investigación.

En el segundo capítulo, se presenta el marco teórico de la tesis, con la finalidad de valorar las diferentes tendencias de autores, los modelos que son planteados a partir de la discusión teórica de los estudiosos sobre la importancia en la definición de las tareas de campo y el nivel de confiabilidad que le otorga el auditor en el examen de auditoría. Y fundamentalmente, posibilitar la explicación del problema investigado.

La hipótesis de trabajo, establecida en base a los dos anteriores capítulos, pretende demostrar la necesidad de fortalecer el control interno en el Banco Central de Bolivia.

El trabajo de investigación se realizó mediante un estudio no experimental, en la que las variables independientes ya han ocurrido y no pueden ser manipuladas, por lo que la investigación se basa en el sistema no inductivo.

Como corolario, se presenta las recomendaciones, que pueden coadyuvar mejorando el desempeño de las labores del área de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia.

Finalmente, quiero expresar mi agradecimiento a todos los funcionarios de las áreas de administración y de auditoría interna, así como a los ex – funcionarios del Banco Central de Bolivia, que colaboraron en la encuesta que sirvió de base para la presente tesis. A mi Tutor Lic. MSc. Felipe Valencia Tapia., por su cooperación y aporte crítico haciendo posible la realización de la investigación.

INDICE

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1,1 JUSTIFICACIÓN	1
1,2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
1,3 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	3
1.3.1. Variables	3
1,4 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	4
1.4.1 Objetivo General	4
1.4.2 Objetivos Específicos	4
1,5 ALCANCES	4
1.5.1 Ámbito Temporal	4
1.5.2 Ámbito Geográfico	5
1,6 METODOLOGIA DE INVESTIGACION	5
1.6.1 Tipo de investigación	5
1.6.2 Métodos y técnicas empleadas	5

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2,1 EL CONTROL	9
2. 1.1 Concepto de Control	9
2.1.2 Proceso de Control	10
2.1.3 El Control de Gestión	11
2.1.4 Características y requisitos del Control de Gestión	11
2,2 EL CONTROL INTERNO	13
2.2.1 Concepto del control interno	14
2.2.2 Características del control interno	16
2.2.3 Clases de control interno	17
2.2.4 Objetivos generales del control interno	19
2.2.5 Por que se debe analizar el control contable interno	19
2.2.6 Cuándo se debe analizar el control contable interno	19
2.2.7 Etapas de la revisión y evaluación del control contable interno	20
2,3 EL CONTROL INTERNO BAJO SU NUEVA CONCEPCIÓN - INF. COSO	21
2.3.1 Como surgió el informe COSO	21
2.3.2 Que se entiende por control interno	22
2.3.3 Quienes realizan el control interno	23
2.3.4 Los componentes del control interno	23
a) Ambiente de control	24
b) Evaluación de riesgos	29
c) Actividades de control	29
d) Información y comunicación	32
e) Supervisión	32

2.3.5 Lo que se logra con un control interno eficaz	33
2,4 EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL BOLIVIANO	34
2.4.1 Aspectos conceptuales	34
2.4.2 El control interno en las entidades del sector público	35
2.4.3 Cómo se ejecuta el control interno	35
2.4.4 Necesidades del control interno	36
2.4.5 Quienes participan en el control interno	36
2.4.6 Factores que influyen en la eficacia del control interno en el sector público Boliviano	37
2,5 COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO EN UNA ENTIDAD PUBLICA BOLIVIANA	37
2.5.1 Ambiente de control	37
2.5.2 Evaluación de riesgos	38
2.5.3 Actividades de control	38
2.5.4 Información y comunicación	39
2.5.5 Supervisión	40
2,6 MARCO LEGAL	42
2.6.1 Ley Safco	43
2.6.2 Norma Básica del Sistema de Administración de Bienes y Servicios	45
2.6.3 Normas generales de control interno para el sector público Boliviano	48
2.6.4 Normas generales de control interno	50
2.6.5 Normas internas actuales del BCB	57
2.6.5.1 Reglamento específico del sistema de administración de bienes y servicios del BCB	57
CAPÍTULO III	
MARCO PRÁCTICO	64
3,1 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL EN CUANTO A HECHOS QUE IMPLICARON RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	64
3,2 RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS	66
3.2.1 Nivel de instrucción y experiencia de los encuestados en la entidad	66
3.2.2 Conocimiento del Control Interno ejercido en la entidad	68
3.2.3 Importancia asignada al Control Interno	73
3.2.4 Conocimiento de casos que implican responsabilidad ante el Control Interno	75
3,3 ENCUESTAS APLICADAS EN EL AREA DE ADQUISICIONES Y DE ALMACENES	78
3,4 ENTREVISTAS REALIZADAS A LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA	82
3.4.1 Existencia de normatividad actualizada para el Control Interno	82
3.4.2 normas que existen para el Control Interno	82
3.4.3 Razones para la ocurrencia de hechos demostrados de malos manejos administrativos pese a la existencia de normas	83
3.4.4 Deficiencias detectadas en el actual sistema de Control Interno en el BCB	83
3.4.5 Cómo opera el sistema de control interno en el área de adquisiciones de bienes y servicios	83

3.4.6 Independencia del auditor	84
3,5 EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	85

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
---------------------------------------	----

4,1 CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO	87
----------------------------------	----

4,2 RECOMENDACIONES	89
---------------------	----

TEMA:**SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN EL ÁREA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA****CASO: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA****CAPÍTULO I
ASPECTOS METODOLÓGICOS****1.1 JUSTIFICACIÓN**

Al hablarse del Control Interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: planificación, ejecución y supervisión. Tales acciones se hallan incorporadas (no añadidas) a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

En este sentido, el control interno viene a constituirse en una parte fundamental de la organización, principalmente de aquellas que por las características de sus actividades presentan un movimiento financiero altamente dinámico. Tal es el caso de las entidades públicas o fiscales, que deben hacer uso de recursos públicos, los cuales genéricamente tienen como fuente los tributos de la sociedad en su conjunto.

En el caso del Banco Central de Bolivia, esta entidad al ser descentralizada en su administración, no está exenta de rendir cuentas del manejo de recursos públicos, más al contrario, por la importancia de sus actividades debe realizar una administración transparente e institucionalizada.

Sin embargo, tal situación pese al esfuerzo de la propia entidad y de la administración pública en su conjunto, tropieza con algunos obstáculos principalmente de orden procedimental, de coordinación y transferencia de información veraz y oportuna.

Lo anterior ocurre en todas las reparticiones del estado, en todas las áreas y funciones que le compete desempeñar, pero específicamente en el proceso de adquisición de bienes y servicios, es donde se detectan mayores deficiencias.

Para comprobar tales extremos, se ha planteado la realización de la presente investigación, con el propósito fundamental de indagar respecto a las deficiencias en el control interno en la adquisición de bienes y servicios en la administración pública, tomando como caso de estudio al Banco Central de Bolivia, entidad pública descentralizada de fundamental trascendencia para el país.

Asimismo, una vez identificadas tales deficiencias, se plantearán lineamientos que permitan mejorar el sistema de control interno en el área de adquisición de bienes y servicios.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el área de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia (BCB), con frecuencia se observan situaciones como falta de coordinación entre las unidades de adquisición y las de registro, falta de registro de las obligaciones por servicios contratados y cumplidos, informes con diferentes grados de responsabilidad, emitidos por la Contraloría General de la República (CGR) contra funcionarios de diferentes niveles, etc. y consecuentemente riesgos de identificarse otros tipos de responsabilidades para las autoridades y decremento a los intereses del estado.

Por tanto, el problema de investigación se plantea a través de la siguiente interrogante:

¿Existe la necesidad de mejorar el control interno en el área de Bienes y Servicios en el Banco Central de Bolivia?

Asimismo, surgen las siguientes preguntas secundarias de investigación:

- ¿Cómo se desempeña el sistema de control interno¹ en el área de Bienes y Servicios en el BCB? ¿Qué deficiencias se identifican en este sistema?
- ¿De qué manera, se puede mejorar el sistema de control interno en el área de Bienes y Servicios en el BCB, para solucionar los problemas identificados?

1.3 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis de trabajo, se formula de la siguiente manera:

Para un mejor manejo administrativo de los Bienes del Estado y evitar responsabilidades por la función pública para los administradores, el BCB necesita readecuar su sistema de control interno en el área de adquisición de Bienes y servicios.

1.3.1. Variables

Variable Independiente

Sistema de control interno en el área de adquisición de Bienes y servicios.

¹ El control interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones, extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas.

Variables Dependientes

Manejo administrativo de los Bienes del Estado

Variable Moderante

Reglamento específico para la adquisición de bienes y servicios del Banco Central de Bolivia

1.4 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Demostrar la necesidad de mejorar el Sistema de Control Interno, para el área de adquisición de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia, para luego proponer lineamientos que permitan obtener un mejor control.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar el control interno vigente en el área de adquisición de bienes y servicios del BCB.
- Identificar las principales deficiencias y excepciones de control interno
- Efectuar recomendaciones que permitan optimizar el sistema de control interno en la adquisición de bienes y servicios.

1.5 ALCANCES

1.5.1 ÁMBITO TEMPORAL

La investigación es de tipo transeccional o transversal, vale decir, se realizará en el tiempo presente.

1.5.2 ÁMBITO GEOGRÁFICO

El estudio fue realizado en la ciudad de La Paz, sede principal del Banco Central de Bolivia.

1.6 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.6.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación realizada es de tipo descriptiva - explicativa,² ya que se describieron las variables que intervienen en la temática, es decir, la necesidad de mejorar el sistema de control interno y su relación con el manejo de los recursos del Estado, se explicaron además, las causales para luego llegar a conclusiones concretas.

1.6.2 MÉTODOS Y TÉCNICAS EMPLEADAS

Método

Se procedió a la recopilación de datos relacionados con el tema de investigación a través del método analítico - inductivo, para describir y analizar elementos determinantes e influyentes en la capacidad de crecimiento de las microempresas de la ciudad de La Paz.

Fuentes de información

En la recopilación de información, se recurrió a fuentes primarias y secundarias. La información primaria básicamente estuvo constituida por: datos recogidos a

través de las encuestas y acopio documentario referente al ente emisor, su sistema de control, sus deficiencias y excepciones de control interno. La información secundaria estuvo conformada por fuentes bibliográficas referentes al control interno, sus características y el marco legal.

Técnicas de investigación

Las técnicas empleadas para recabar la información han sido las técnicas de la encuesta, la entrevista y la investigación documental. Gracias a ellas, se pudo obtener los datos que una vez procesados, permitieron conocer las características de las variables de estudio.

La encuesta fue aplicada a personal del BCB, mientras que la investigación documental, estuvo relacionada con la obtención de datos estadísticos e información procesada por otros investigadores.

Universo y muestra

Se ha determinado realizar un estudio de caso, por lo cual, se seleccionó al Banco Central de Bolivia (BCB), como entidad pública autárquica para efectuar la investigación, tomando en cuenta que ésta entidad es un pilar fundamental de la administración pública del país.

A través de indagaciones hechas en esta Entidad, se ha establecido que en el BCB, trabajan 423 personas, de las cuales 44 tienen cargos de Gerencia, Sub Gerencia o Dirección, cantidad que se constituirá en el Universo de Estudio.

² HERNÁNDEZ, Roberto y otros. 1996. Metodología de Investigación". Ed. McGraw-Hill. México.

MUESTRA

Si el Universo es igual a 423 ($N = 423$) personas de nivel jerárquico superior, la selección de la muestra será probabilística y será determinada a través del método matemático estadístico de acuerdo a la siguiente fórmula.³

$$n = \frac{s^2}{v^2}$$

De donde: S^2 = varianza de la muestra

V^2 = varianza de la población

Lo cual se ajusta si se conoce el tamaño de la población N .

$$n' = \frac{n}{1 - n/N}$$

$N = 423$

y = valor promedio de una variable = 1, un funcionario por unidad.

Se = error estándar = 5% permitido

V = varianza de la población. Su definición $(Se)^2$

S^2 = varianza de la muestra expresada como probabilidad de ocurrencia de y .

Sustituyendo tenemos:

³ HERNANDEZ, Roberto, et. Al. 1996. "Metodología de Investigación". Edit. McGraw-Hill. México. Pág. 216.

$$n = \frac{s^2}{v^2}$$

$$S^2 = P(1-P) = 0,9 (1-0,9) = 0,09$$

$$V = (0,05)^2 = 0,0016$$

$$n = \frac{0,09}{0,0025} = 36$$

Ajustando:

$$n' = \frac{n}{1 + n/N} = \frac{36}{1 + 36/423} = 33$$

Por lo tanto, se tiene una muestra de 33 funcionarios en el BCB.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 EL CONTROL

2.1.1 CONCEPTO DE CONTROL

El control en términos pragmáticos, no es si no unir el cumplimiento de las normas con la responsabilidad del individuo; fijando puntos estratégicos donde vigilar su rendimiento y concentrarse en los desvíos o excepciones a lo predeterminado, para evaluarlos en cuanto a magnitud e importancia; y en última instancia, realizar una acción para corregir esas irregularidades.⁴

El control constituye una etapa primordial en la Administración, pues, aunque una empresa cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el ejecutivo sin el control no podrá verificar cuál es la situación real de la organización, si no existe un mecanismo que le permita cerciorarse si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

George Terry, considera que el control es el proceso para determinar lo que está llevándose a cabo, valorizándolo y si es necesario, aplicando medidas correctivas, de manera que la ejecución se desarrolle de acuerdo con lo planificado.

Koontz y O'Donnell, sostienen que el control implica la medición de lo logrado con relación al estándar y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan.⁵

Por tanto, el control establece medidas para corregir las actividades de tal forma que se alcancen los objetivos exitosamente; determina y analiza rápidamente las

⁴ BALLARIN Fredes y ROSANAS Joseph, "Sistemas de Planificación y Control", Ed. Desciee de Brower S.A., Bilbao, 1986, Pág. 13.

⁵ KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Chris. 1991. "Fundamentos de Administración". Edit. McGraw-Hill. México. Pág. 45.

causas que puedan originar desviaciones, para que no se vuelvan a presentar en el futuro; proporciona información acerca de la situación de la ejecución de los planes, sirviendo como fundamento al reiniciarse el proceso de planificación; el control reduce costos y ahorra tiempo al evitar errores y su aplicación incide directamente en la racionalización de la Administración y consecuentemente en el logro de la productividad de todos los recursos de la empresa.

El proceso de control engloba actividades como el establecimiento de estándares, medición de resultados, corrección y retroalimentación. Para que el control sea efectivo, debe desarrollarse como una unidad y aplicarse en todo tiempo a la empresa, por ello el control a aplicarse es preliminar, concurrente y posterior.

2.1.2 PROCESO DE CONTROL

El proceso de control, conforma las siguientes etapas:⁶

- Medición de lo realizado. Revisar si los medios utilizados en la medición son adecuados. Es importante que el medio informe oportunamente, de manera que permita tomar las medidas preventivas necesarias y no incurrir en discrepancias con las normas establecidas.
- Establecimiento de estándares. Consiste en fijar una base o norma para comparar lo realizado; a fin de poder llevar a cabo la evaluación. Esta norma señala los resultados que se esperan obtener (planes, objetivos, programas, etc.); mediante estándares fijados por medios más exactos como son los métodos estadísticos o técnicas matemáticas.
- Corrección de las desviaciones. En esta etapa, se corrigen las desviaciones identificadas en la anterior, tomando las medidas necesarias al respecto.

⁶ VILLEGAS MARTINEZ, Fabián; "El Contador Público y la Auditoría Administrativa", Ediciones Contables administrativas, México D. F., Pág. 115.

- Evaluación de los resultados. En esta fase se compara lo realizado con las normas establecidas, para conocer como han concluido las operaciones y poder determinar si las normas están correctamente establecidas o se deben rectificar.

2.1.3 EL CONTROL DE GESTIÓN

Según Hax Arnoldo⁷ el control de gestión “es uno de los recursos de mayor importancia que emplean los ejecutivos para juzgar el desempeño general de la corporación y de todas sus unidades organizacionales claves. Es un proceso estructurado, orientado cuantitativamente, basado en la definición de normas de desempeño para toda la firma y cada una de sus unidades y en la comparación entre resultados planeados y los objetivos de las operaciones”.

La implementación del control de gestión, implica lo siguiente:⁸

1. La información actualizada para directivos y ejecutivos, que permite analizar políticas.
2. El uso de la estadística como un recurso que brinda información, permitiendo el control de los hechos.
3. La comunicación que hace conocer a niveles superiores los hechos que acontecen en las áreas de la empresa.
4. La formación de verdaderos equipos humanos, cuya coordinación se realiza asignando responsabilidades por áreas operativas.

2.1.4 CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL CONTROL DE GESTIÓN

⁷ HAX Arnoldo y MAJLUFF Nicolás; “Gestión de Empresas con Visión Estratégica”, Ed. DOLMEN, Santiago de Chile, 1993, Pág. 276.

⁸ PICCIONE, Nicolás; “Administración Económico-Financiera de la Empresa”, 3ª. Edición, AZ Editora S.A., Buenos Aires, 1980 Pág.270.

Un control de gestión según Blanco Illescas.⁹, tiene siete características esenciales, las mismas que se detallan a continuación:

1. Totalidad: no se miran aspectos parciales, sino el todo.
2. Equilibrio: cada aspecto tiene su precio justo. No dejar que la información técnica de algún Directivo deforme la realidad.
3. Oportunidad: las acciones correctivas deben realizarse a tiempo.
4. Eficiencia: se busca la consecución de objetivos y se apunta al centro de los problemas.
5. Integración: se toman en cuenta los diversos factores para ver las repercusiones de cada problema en toda la empresa.
6. Creatividad: continua búsqueda de ratios significativos y estándares para conocer mejor la realidad de la empresa.
7. Impulso a la acción: alertar al directivo, forzándole a una toma de decisiones e impulsar las acciones correctivas.

En tanto que los requisitos del control de gestión, son los siguientes:

1. El control de gestión se refiere a aspectos generales, controlar la actividad en su conjunto. Es decir, pueden existir detalles significativos que permiten establecer a través de ellos un control general.¹⁰
2. Los controles deben atender especialmente a la excepción. Es decir, detectar los puntos que requieren atención y complementar con el control de puntos críticos (aquellos que tienen frecuentes desviaciones).
3. Los controles deben ser rápidos y oportunos. La información debe ser considerada por el dirigente en momento preciso para tomar medidas correctivas oportunas.

⁹ BLANCO ILLESCAS, Francisco; Op. Cit., Pág. 77.

¹⁰ GARCÍA BLANES, Rubén; Op. Cit., Pág. 13.

4. Los controles deben ser de fácil comprensión, para que quien lo vaya a ejercer lo entienda y lo ejerza libremente. Su claridad debe ser adecuada al nivel que le corresponda.
5. Los controles deben ser rentables y económicos. El costo de obtención de datos debe ser inferior al costo evitado por la acción correctiva que facilita el control. Se deben seleccionar controles sólo para factores críticos en áreas de importancia.
6. Los mejores controles requieren estándares, objetivos precisos y apropiados, que pueden ser cuantitativos o cualitativos; lo importante es que el estándar sea determinable y verificable.
7. La eficiencia de un sistema de control reside en su capacidad para producir señales correctivas y oportunas para la empresa. El Control es eficiente cuando detecta las causas de desviación reales o potenciales con respecto a los planes; con el mínimo costo y máximos resultados deseables.
8. La comparación debe ser continua, no solamente de resultados, sino también estudiar el pasado y conocer el desarrollo de la actividad de forma que pueda ser encaminada a la consecución de los objetivos, mediante la eficacia de las medidas correctivas.

2.2 EL CONTROL INTERNO

La mayoría de las entidades, sean estas de producción de bienes y/o prestación de servicios, deben velar por los recursos de los que disponen a través de un control en cuanto al uso que se dan a los mismos, en ese entendido el logro eficaz y eficiente de los objetivos a través de la estructuración de un plan, debe estar por demás integrado a lo que es el control interno.

2.2.1 CONCEPTO DEL CONTROL INTERNO

El control interno, es el corazón de una organización, es la cultura, las normas sociales y ambientes que la gobiernan, son los procesos del negocio, los mecanismos por medio de los cuales una organización proporciona bienes y/o servicios de valor agregado.

El Control Interno es un proceso efectuado por la alta dirección, las gerencias y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: Eficacia y eficiencia de las operaciones; Fiabilidad de la información financiera y; Cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

El Control Interno puede considerarse eficaz, si el Directorio o el Consejo de Administración, tienen una seguridad razonable de que:

- Disponen de información adecuada sobre hasta qué punto se están logrando los objetivos operacionales de la entidad.
- Se preparan de forma fiable los estados financieros públicos.
- Se cumplen las leyes y normas aplicables.

Por consiguiente, el control interno es un proceso. Es un medio utilizado para la consecución de un fin, no un fin en sí mismo. El Control Interno lo llevan a cabo las personas. No se trata solamente de manuales de políticas e impresos, sino de personas en cada nivel de la organización. El Control Interno solo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la dirección y al consejo de administración de la entidad. El Control Interno está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las diferentes categorías que, al mismo tiempo, se solapan.

No obstante, el término de "Control Interno" no tiene el mismo significado para todos, es así que la amplia variedad de términos y significados con que se utiliza, dificulta que se logre una comprensión común de Control Interno.

Los controles internos son más efectivos cuando se incorporan a la infraestructura de una entidad y forman parte de su esencia. Por consiguiente deben ser incorporados y no añadidos.

Los procesos de negocio, que se llevan a cabo dentro de las unidades y funciones de la organización o entre las mismas, se coordinan en función de los procesos de gestión básicos de Planificación, Ejecución y Supervisión. El Control Interno es parte de esos procesos y está integrado en ellos, permitiendo su adecuado funcionamiento y supervisando su comportamiento y aplicabilidad en cada momento. Constituye una herramienta útil para la gestión, pero no un sustituto de ésta.

En sentido más concreto, el sistema de control interno debe tener ciertas características individuales que den a la organización una seguridad razonable de que los controles están funcionando como es debido.

Estas características se pueden agrupar de la siguiente manera:¹¹

1. El personal debe tener competencia e integridad.
2. No debe haber funciones incompatibles que coloquen a una persona en situación de cometer u ocultar irregularidades en el curso normal de sus labores. Para lograr la separación adecuada de las labores, el sistema debe procurar, dentro de lo posible, que diferentes personas desempeñen las funciones de: a) autorizar una operación, b) registrar la operación, c) tener la custodia de los activos que resulten de la operación y d) comparar los activos con las cantidades correspondientes asentadas en los registros contables.
3. Las operaciones deben ser autorizadas por personas que actúen dentro de los límites de su autoridad, y dichas operaciones se deben ajustar a los términos de la autorización.

¹¹ Ibidem. Pág. 243.

4. Las operaciones se deben registrar con su monto y dentro de los períodos contables en que se llevaron a cabo. También se deben registrar en las cuentas apropiadas.
5. Sólo el personal autorizado podrá tener acceso a los activos.
6. Los activos se deben comparar independientemente con los registros contabilizados de éstos.

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO

Las organizaciones que realizan operaciones financieras llevan algún tipo de control. Por ejemplo, las instituciones religiosas y de beneficencia que aceptan donativos en dinero del público, hacen que más de una persona cuenten los fondos y utilizan una caja cerrada para hacer la colecta.

En el mundo de los negocios, muchas empresas que pagan los sueldos con cheque, requieren dos firmas para que esos cheques puedan ser cambiados en el banco. Otro control de pago de sueldos, cuando los empleados reciben su salario con base en el tiempo trabajado, consiste en hacer que alguien en calidad de supervisor, autorice los registros de trabajo antes de que se efectúe el pago.

Sin controles de este tipo, sería muy difícil que una empresa protegiera sus activos, confiara en sus registros y en general, operen en forma eficiente. La medida en que las empresas necesitan sistemas de control depende de la complejidad del proceso de registro, del costo y esfuerzo requeridos para establecer los controles y de las posibles consecuencias de su omisión. Corresponde a la administración, *no al auditor*, cuidar de que se establezca una estructura adecuada para minimizar la posibilidad de que los errores e irregularidades queden sin detectar.

2.2.3 CLASES DE CONTROL INTERNO

Se clasifican por su naturaleza y según el momento de su realización, de acuerdo a lo siguiente:

Según su naturaleza: En Control Interno Financiero – Contable; y Control Interno Administrativo.

Control Interno Financiero – Contable

Comprende, el plan de organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de una empresa, orientada a la custodia de los bienes y la verificación de la exactitud y confiabilidad de los registros contables e informes financieros.

Control Interno Administrativo

Comprende, el plan de organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de una empresa, para dar una seguridad razonable de que los procesos de decisión que llevan a la autorización de transacciones y actividades por la administración, tiendan a promover la eficiencia de las operaciones; alentar y estimular la adhesión a las políticas establecidas por la gerencia y; lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

Según el momento de su realización: En Control Interno Previo; Control Interno Concurrente y; Control Interno Posterior.

Control Interno previo

Es el conjunto de mecanismos y procedimientos que se utilizan para analizar las operaciones que se hayan proyectado realizar, antes de su autorización o de esta surta sus efectos, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad, en función de los planes y programas de la entidad. En ningún caso las unidades de auditoría interna, ni personas o entidades

externas, deben ejercer controles previos, tampoco deberá crearse una unidad específica con tal propósito.

Control Interno Concurrente

Es aquel que se ejecuta en el momento de la ejecución de una actividad determinada, no puede efectuarse antes ni después.

Control Interno Posterior

Consiste en el examen financiero y operacional, efectuado con posterioridad a la ejecución de las operaciones y actividades de la entidad a cargo de una Unidad de Auditoría Interna de la entidad. Los responsables superiores, también deben ejercer control posterior sobre las metas, objetivos o resultados alcanzados por las operaciones o actividades bajo su directa competencia, con el propósito de evaluarlas para mejorarlas en el futuro.

Existen diferencias entre control administrativo interno y control contable interno. El primero se describe de modo general como un plan de organización, procedimientos y registros, que se ocupa de los procesos de decisión administrativa que dan lugar a la autorización de las operaciones. "Los análisis estadísticos y los informes de resultados son ejemplos de controles administrativos internos". El control administrativo fomenta la eficiencia administrativa y alienta la observancia de las políticas fijadas por la administración.

El control contable interno se describe de modo general como el plan de organización y los procedimientos y registros que salvaguardan el activo y la confiabilidad de los registros contables. Los sistemas de autorización y aprobación, así como los controles físicos del activo, son ejemplos de controles contables internos.

Las empresas u organizaciones de participación pública, deben insistir particularmente en un sistema eficaz de control contable interno.

Los contadores públicos se han percatado de que el estudio y evaluación cuidadosa del sistema de control contable interno, puede reducir la necesidad de llevar a cabo una gran cantidad de pruebas sustantivas de los saldos de las cuentas al finalizar el año.

2.2.4 OBJETIVOS GENERALES DEL CONTROL INTERNO

Los objetivos generales del sistema de control interno, son; Promover el acatamiento de las normas legales; Proteger los recursos contra errores, irregularidades y fraudes; Asegurar la obtención de información operativa y financiera, confiable, útil y oportuna; Promover la eficiencia de las operaciones y actividades; Lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas.

2.2.5 POR QUÉ SE DEBE ANALIZAR EL CONTROL CONTABLE INTERNO

El estudio del control interno, es el punto de partida lógico del examen ordinario de estados financieros. Por muy diversas razones, su importancia ha aumentado significativamente durante los últimos 40 ó 50 años. En primer lugar, la aplicación de pruebas, vino a sustituir desde hace mucho a la "auditoría completa" como procedimiento estándar. El análisis del control interno da al auditor la base para confiar en los controles y registros y determinar la naturaleza, extensión y oportunidad de las pruebas de auditoría.

Por otra parte, la posibilidad de fraude está siempre presente. Un sistema de control incluye en sus lineamientos oficiales la declaración de que la responsabilidad por la detección de fraudes se puede llenar aplicando "las normas de auditoría generalmente aceptadas".

2.2.6 CUÁNDO SE DEBE ANALIZAR EL CONTROL CONTABLE INTERNO

No hay reglas rígidas en cuanto a la manera y el momento en que se debe llevar a cabo un análisis de valuación del control interno. La mayoría de las organizaciones

prefieren hacerlo antes de que termine el año fiscal. Este es obviamente el momento ideal, ya que uno de los fines principales del trabajo consiste en determinar la naturaleza, oportunidad y extensión de otras pruebas de auditoria y sirve también al propósito práctico de aflojar la carga de trabajo.

2.2.7 ETAPAS DE LA REVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL CONTROL CONTABLE INTERNO

Aunque las técnicas específicas de revisión y evaluación del control interno difieren entre los auditores, hay un modelo general seguido por muchos de ellos.

1. Documentación y examen del sistema

Esta etapa consiste en obtener o reafirmar (cuando el trabajo no se hace por primera vez) el conocimiento de la manera cómo funciona el sistema. Los métodos para lograr esos conocimientos son los siguientes: a) descripción del sistema, b) descripción del sistema a base de flujograma, c) cuestionarios acerca del control Interno llenados por el auditor, d) Indagaciones verbales con los miembros de la organización y e) observaciones por parte del auditor.

En algunos casos, el auditor deseará agregar seguridad a su conocimiento del sistema, seleccionando algunas operaciones de cada tipo y siguiendo su flujo a través del sistema.

2. Evaluación preliminar del sistema

El auditor evalúa en seguida los puntos fuertes y débiles del sistema y las principales áreas de interés. Se forma una opinión respecto a si se puede confiar en los controles. Con base en la evaluación preliminar se toma una

decisión tentativa acerca de cualquier modificación del programa de auditoría que se considere necesaria para las pruebas sustantivas.¹²

3. Pruebas de cumplimiento

El propósito de esta etapa es establecer si los controles en que el auditor intenta basarse, están funcionando como es debido. Se trata de probarlos para ver si se ajustan a los datos que aparecen en los Informes de resultados, flujogramas, etc.

4. Reevaluación del sistema

Una vez realizadas las pruebas de cumplimiento, el auditor evalúa nuevamente el sistema para ver si las pruebas han hecho cambiar su evaluación. Se toma la decisión final respecto a la confiabilidad de los controles, con el fin de modificar el programa de auditoría introduciendo pruebas sustanciales.

5. Modificación de las pruebas sustantivas

De ser necesario, se modificarán la naturaleza, el momento y la amplitud de las prueba sustantivas.

2.3 EL CONTROL INTERNO BAJO SU NUEVA CONCEPCIÓN - INFORME COSO

2.3.1 Cómo surgió el informe COSO

El control interno es una herramienta administrativa, utilizada tanto por administradores como por auditores. Los primeros lo implantan y evalúan y los últimos están encargados de evaluar su eficacia.

El control interno adquirió importancia en la profesión de auditoría con el establecimiento de las normas de auditoría generalmente aceptadas.

¹² Las pruebas sustantivas son pruebas de detalles de los balances en los estados financieros de

Precisamente la segunda norma de auditoría relativa a la ejecución del trabajo menciona que se deberá realizar un examen y evaluación del sistema de control interno existente, para confiar en él y para determinar el alcance, naturaleza y oportunidad de las pruebas de auditoría que se plasman en los procedimientos de auditoría.

A través del tiempo surgieron diferentes enfoques sobre el control interno, representando cosas distintas para diferente gente. En auditoría se lo conceptuó como un plan de organización, sistema, estructura; por lo que surgió la necesidad de uniformar un concepto que pueda ser utilizado por todas las personas involucradas con el tema, como ser administradores, auditores, estudiantes, académicos, legisladores, entidades públicas y privadas.

En 1985, a raíz de la crisis surgida en las asociaciones de ahorro y préstamo, la Comisión Treadway del Senado de Estados Unidos creó el Committee of Sponsoring Organizations (COSO), constituido por representantes de las siguientes instituciones para hacer un estudio sobre el control interno:

American Accounting Association (AAA)

American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)

Financial Executive Institute (FEI)

Instituto of Internal Auditors (IIA)

Institute of Management Accountants (IMA)

2.3.2 Qué se entiende por control interno

De lo mencionado líneas arriba, surgió el nuevo concepto de control interno que es el siguiente:

"El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su

la empresa y de los detalles que lo justifican.

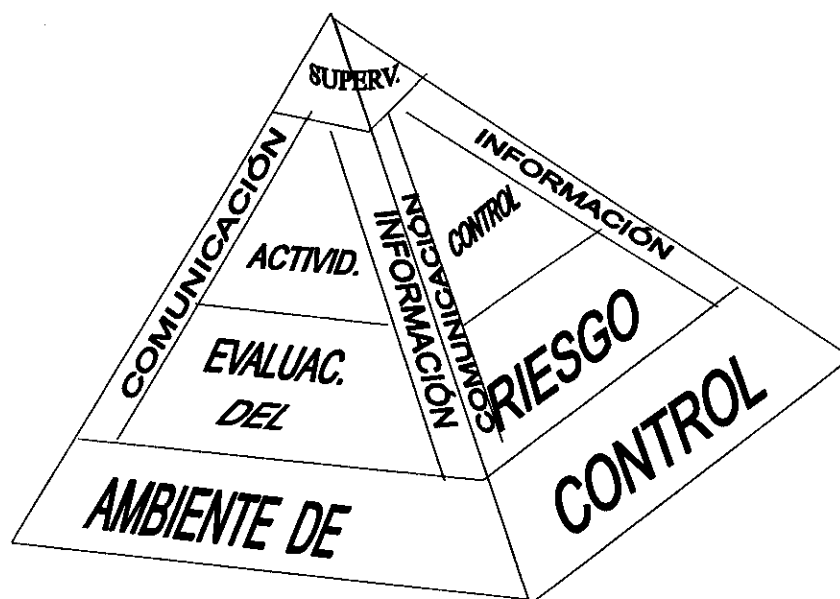
máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas".

2.3.3 Quienes realizan el control interno

La Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, es responsable por la implantación del control interno en la entidad, influyendo de manera directa en el ambiente de control a través de factores como filosofía, integridad y valores éticos.

Por otra parte, el ejercicio del control interno es responsabilidad de todos los miembros de la entidad. Todo funcionario genera información y realiza funciones necesarias que contribuyen a la eficacia del control interno. Por ejemplo, debe actuar adecuadamente, velando por la eficiencia de las operaciones, el cumplimiento de normas y leyes, y la contribución a la generación de información financiera culpable.

2.3.4 Los componentes del control interno



a) AMBIENTE DE CONTROL

El ambiente de control es el tono a seguirse dentro de la entidad. Es el estilo o modo que el ejecutivo y la dirección superior dirigen la entidad. Su filosofía y modo de pensar en relación al control interno y su actitud lo cual influye a la conciencia de control que tienen los empleados.

Es el elemento que establece disciplina y estructura.

Disciplina: La entidad fija valores normas de conducta y comportamiento ético, los comunica entre el personal y exige su cumplimiento.

El comportamiento ético representa tanto controles interno fuertes como débiles.

Fuertes, cuando la conducta humana deseada se plasma en políticas y procedimientos escritos.

Débiles, cuando se genera conciencia en el personal sobre la importancia de un accionar idóneo.

Estructura organizacional: Es el esquema o forma como la entidad se organiza, estableciendo:

- Áreas que agrupan a actividades comunes,
- Autoridad y responsabilidad,
- Canales y comunicación,
- Procesos, procedimientos, manuales, reglamentos .

Al ser el recurso humano el activo más importante de la entidad, un ambiente de control adecuado también se manifiesta a través de:

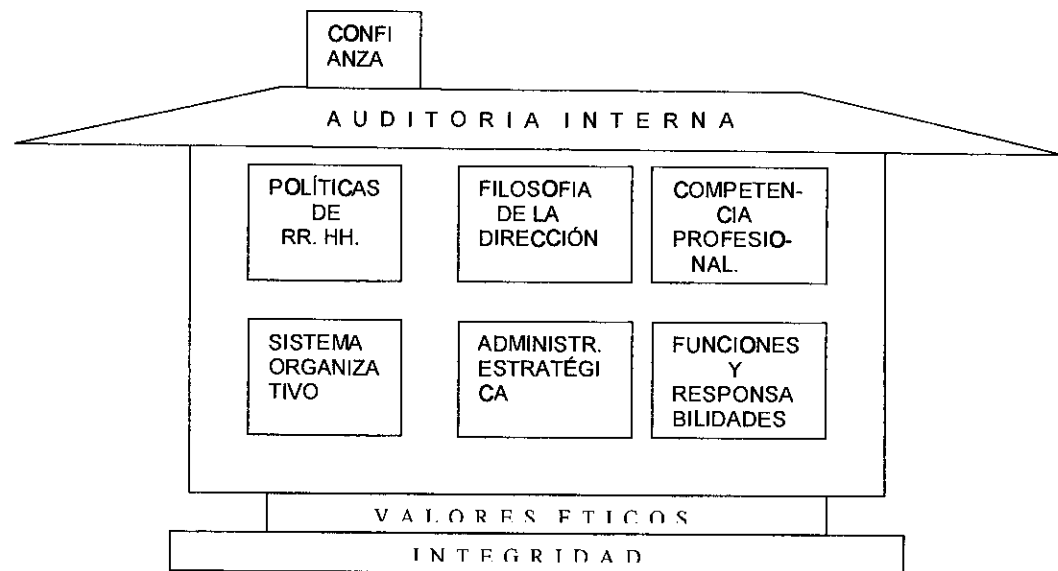
Políticas de recursos humanos claramente establecidas llevadas a la práctica

Competencia de personal, es decir adecuadamente capacitado y que cuenta con la experiencia necesaria

El ambiente de control es el principal componente del control interno, porque su calidad condiciona que los otros cuatro componentes sean eficaces y contribuyan al logro de un control interno efectivo.

El Ambiente de control, es uno de los componentes del marco integrado de control, refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encaran sus actividades y la importancia que le asignan al control interno, Sirve de base de los otros componentes (Evaluación de riesgos; Actividades de control; Información y comunicación y; Supervisión y vigilancia), ya que es dentro del ambiente reinante que se evalúan los riesgos y se definen las actividades de control tendientes a neutralizarlos, simultáneamente se capta la información relevante y se realizan las comunicaciones pertinentes, dentro de un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

El Ambiente de control, se puede esquematizar de una manera amigable de la siguiente manera:



Integridad y valores éticos

La efectividad del proceso de control interno depende principalmente de la integridad y los valores éticos del personal que lo diseña, ejecuta y efectúa su seguimiento.

El comportamiento ético se estimula con: La existencia de códigos de ética escritos; Comportamiento moral de la alta dirección; Expectativas realistas de desempeño; Evaluaciones de desempeño que consideran medios al igual que los fines; Reconocimiento visible para los que demuestran un comportamiento moral; Sanciones visibles para aquellos que actúan sin ética.

Administración Estratégica

La alta dirección y la gerencia, al establecer la estrategia institucional, deben definir los objetivos estratégicos y los objetivos de control. Ambos deben contar un sistema de control interno, en el que se deben evaluar los riesgos y desarrollar las actividades de control. Dentro la evaluación de riesgos debe considerarse un sistema de alertas y en las actividades de control, se debe realizar controles por jerarquía.

Sistema Organizativo

Al diseñar el sistema organizativo, se deben evaluar los problemas habituales y las necesidades de control interno. Estas últimas tendientes a: Simplificar los procedimientos administrativos y operativos; Diseñar la estructura considerando las áreas estratégicas; Ampliar autonomía y medios de las unidades estartégicas; Potenciar la calidad y eficacia en la prestación de servicios; Aplicar procedimientos adaptados a las circunstancias y; Potenciar canales de comunicación.

Al formalizar la estructura organizativa y diseñar los sistemas administrativos y los operativos, se debe incorporar los controles internos. Estos controles internos se deben realizar según lo siguiente:

Los sistemas administrativos, mediante reglamentos específicos, reglamento interno y control interno posterior por la Unidad de Auditoría Interna (UAI).

Los sistemas operativos, a través de manuales de procedimientos.

Todos estos traducidos en un Sistema de Organización Administrativa (SOA).

Funciones y Responsabilidades

Establecer las funciones y responsabilidades, es una función básica de la alta dirección, se constituye como condición básica dentro del sistema de control en una entidad.

Filosofía de la Dirección

La alta dirección, debe exteriorizar su filosofía, estableciendo lo siguiente:

- Diseño de la estructura organizativa de acuerdo con los objetivos y la misión.
- Establecer la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos.
- Formalización de los reglamentos y manuales organizativos.
- Exigencia para la aplicación de los controles.
- Proceso de identificación y seguimiento periódico de riesgos.
- Respeto por la independencia y los resultados de la función de la Unidad de Auditoría Interna.
- Motivación del personal para mejorar la confianza mutua.
- Respeto por la transparencia de las operaciones.
- Incorporación de funcionarios con el perfil requerido.
- Promociones verticales en función a convocatorias y concursos internos.

Políticas de Recursos Humanos

Las políticas de Administración de Personal deben estar definidas dentro del Sistema de organización Administrativa, estableciendo una Unidad de Recursos Humanos con competencia y comportamiento ético, sin los cuales su

funcionamiento no será transparente. Dentro las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, se establecen las funciones y procedimientos de las unidades de recursos humanos.

Como política general debe considerarse que el éxito de una entidad depende fundamentalmente de la calidad de su personal; por lo tanto, los recursos humanos constituyen el activo más importante para la entidad y se los debe considerar en consecuencia.

Los funcionarios deben ser tratados como personas adultas y siempre debe primar el respeto en las relaciones interpersonales y la justicia en las decisiones que los involucren.

Competencia profesional

La competencia profesional, es fundamental, puesto que el nivel de competencia debe reflejar el conocimiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo las tareas de cada puesto de trabajo. La dirección debería determinar el grado de perfección con el que debe llevarse a cabo cada tarea, función que debe desarrollarse teniendo en cuenta los objetivos de la entidad, así como las estrategias y los planes de la dirección para su consecución.

La dirección debe especificar el nivel de competencia para cada trabajo y traducir estos niveles en conocimientos y habilidades. A su vez, estos conocimientos y habilidades pueden estar en función de la inteligencia, formación y experiencia de cada persona. Entre los muchos factores a tener en cuenta a la hora de desarrollar conocimientos y niveles de habilidad están la naturaleza y el grado de juicio profesional aplicables a un trabajo específico. Debe buscarse el equilibrio entre el nivel de supervisión y la capacidad exigida del funcionario.

b) EVALUACIÓN DE RIESGOS

Toda entidad está expuesta a riesgos que le impiden el logro de sus objetivos, por lo que debe evaluarlos continuamente a fin de minimizar la posibilidad de su ocurrencia, a través de un proceso constante.

Los riesgos a que está expuesta la entidad pueden originarse en situaciones internas como externas.

Riesgos internos: cambios en los objetivos, estrategias, actividades, y la dirección superior; reorganización, reestructuración; codificación de la estructura organizativa; cambios en el personal; aplicación de nuevas tecnologías, etc.

Previamente a la evaluación de riesgos se hace necesario el establecimiento de los objetivos institucionales.

Se debe evaluar el ambiente de control

La evaluación de riesgos comprende los siguientes pasos:

- Identificación del riesgo
- Estimación de su importancia
- Valuación de la probabilidad de ocurrencia

c) ACTIVIDADES DE CONTROL

Las entidades deben adoptar actividades de control específicas para minimizar los riesgos a que están expuestas en el cumplimiento de sus objetivos.

Las actividades de control son acciones ejercidas sobre sistemas, procesos y métodos operativos y administrativos que son dirigidas por políticas institucionales.

Las actividades de control se tipifican en:

Revisión de alto nivel. Las revisiones se realizan sobre el desempeño actual frente a presupuestos, pronósticos, periodos anteriores y competidores. Las iniciativas principales se rastrean (tales como arremetidas de mercadeo, mejoramiento de procesos de producción y programas para contener o reducir costos) a fin de medir la extensión en la cual los objetivos están siendo logrados. La implementación de planes es monitoreada para el desarrollo, alianzas conjuntas con o sin financiación, de nuevos productos. Las acciones administrativas que se realizan y los consiguientes informes representan actividades de control.

Funciones directas o actividades administrativas. Los administradores dirigen las funciones o las actividades revisando informes de desempeño. Un administrador responsable por los créditos de consumo de un banco revisa los informes por sucursal, región y tipo de préstamo (colateral), verificando sumas e identificando tendencias, y relacionando resultados con estadísticas económicas y objetivos. A su turno, los administradores de sucursales reciben datos sobre nuevos negocios de parte de los ejecutivos de préstamos y segmentos de clientes locales. Los administradores de sucursales se centran solamente en el cumplimiento de hechos; por ejemplo, revisado los informes requeridos por los reguladores sobre depósitos nuevos bajo cantidades específicas. Las conciliaciones se hacen entre los flujos de caja diario frente a las posiciones netas reportadas centralmente para transferencias e inversiones nocturnas.

Procesamiento de información . Se implementa una variedad de controles para verificar que estén completos y autorización de las transacciones. Los datos que ingresan están sujetos a chequeos o a cotejarse con los archivos de control. La orden de un cliente, por ejemplo, es aceptada solamente por referencia a un archivo de clientes aprobados y a un límite de crédito. Las secuencias numéricas de las transacciones son para dar razón de ello. Los archivos totales se comparan y concilian con los balances de prueba y con las cuentas de control. Las excepciones reciben seguimiento especial por parte de personal de oficina, y se informa a los supervisores cuando sea necesario. El desarrollo de sistemas

nuevos y de cambios frente a los actuales es controlado, tanto en el acceso de datos, archivos y programas.

Controles Físicos. Equipos, inventarios, valores y otros activos se aseguran físicamente en forma periódica son contados y comparados con las presentadas en los registros de control.

Indicadores de desempeño. Relacionar unos con otros los diferentes conjuntos de datos (operacionales o financieros), además de analizar las inter relaciones e investigar y corregir las acciones, sirven como actividades de control. Los indicadores de desempeño incluyen, por ejemplo, variaciones en los precios de compra, el porcentaje de órdenes que son pedidos urgentes y el porcentaje total de retorno de órdenes. Mediante la investigación de resultados inesperados o de tendencias poco usuales, los administradores identifican circunstancias en las que el desarrollo subyacentes de los objetivos de actividad es peligroso o no está siendo conseguido. Si los administradores usan esa información solamente para tomar decisiones de operación, o también lo hacen bajo resultados inesperados reportados por los sistemas de información financiera, determina si el análisis de los indicadores de desempeño sirve para propósitos operacionales o únicamente, para propósitos de control de información financiera.

Segregación de responsabilidades. Las responsabilidades se dividen, o segregan, entre diferentes empleados para reducir el riesgo de error o de acciones inapropiadas. Por ejemplo, las responsabilidades para autorización de transacciones, el registro de ellas y la manipulación de los activos relacionados, se dividen. Un administrador que autoriza créditos de venta no debería ser responsable de mantener los registros de cuentas por cobrar o de manipular los recibos de caja. De manera similar, la gente de ventas no debería tener la capacidad de modificar los archivos de precios de producto o las tasas de comisiones.

Estos son solamente unos pocos entre una gran cantidad de procedimientos que cada día se aplican en las empresas y que sirven para forzar la adherencia a los

planes de acción establecidos, y que mantienen a las entidades en la dirección adecuada hacia el cumplimiento de sus objetivos.

d) INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Toda entidad producto de sus actividades genera internamente y recibe información del entorno. Esta información son datos procesados que tiene valor para la entidad, porque sirven para reducir la incertidumbre y la toma de decisiones.

La información debe ser registrada a través de sistemas de información y difundida a todas las personas interesadas, actuando de esta manera de manera transparente.

Toda información debe ser comunicada de manera adecuada a través de canales de comunicación claramente establecidos.

Comunicar significa transmitir una idea desde un transmisor hasta un receptor. Se considera que la comunicación es efectiva cuando la idea transmitida es bien comprendida por el receptor.

En una entidad resulta muy importante contar con una buena comunicación porque es un medio para coordinar las actividades.

Existen diversas formas de comunicación tales como: orales, escritas, por la red de internet, teléfono, fax, etc.

Cuando se capta administra bien la información generada y es comunicada oportunamente, contribuye a contar con un control interno eficaz.

e) SUPERVISIÓN

La supervisión se entiende como la revisión de un trabajo. Para el control interno es un proceso sistemático y permanente de revisión de todas las actividades de la organización, sean administrativas, operativas o de control.

Al supervisar las actividades de control se está evaluando el control interno, el cual se puede realizar como parte de una auditoria o como un trabajo específico; porque una vez establecidos los controles internos deben ser evaluados oportunamente, tanto en su diseño como en el funcionamiento. Su vigilancia continua contribuye a contar con un control interno eficaz.

La vigilancia del control interno debe estar a cargo de los responsables superiores de las organizaciones y por la unidad de auditoria interna a través de evaluaciones puntuales.

2.3.5 Lo que se logra con un control interno eficaz

La determinación de si un sistema de control interno es eficaz o no, constituye una toma de postura subjetiva que resulta del análisis de si están presentes y funcionando eficazmente los cinco componentes. Su funcionamiento eficaz, proporciona un grado de seguridad razonable de que una o más de las categorías de objetivos establecidas van a cumplirse. Por consiguiente, estos componentes también son criterios para determinar si el control interno es eficaz.

Con un control interno eficaz se logra la razonable seguridad del logro de los objetivos institucionales, relacionados con eficacia y eficiencia de las operaciones, cumplimiento de leyes y normativa interna y la generación de información financiera útil, oportuna y confiable.

Adicionalmente, con un control interno eficaz se eliminan o minimizan los riesgos de incumplimiento de objetivos. Por ejemplo: en la entidad se estableció que no existe una política para las recaudaciones, que ascienden a un importe significativo, existe el riesgo de pérdida o manejo inadecuado, para eliminarlo se fija una actividad de control, cual es la de depósitos bancarios diarios.

En la década de 1980, en Estados Unidos, surgió una crisis en las asociaciones de ahorro y préstamo, motivada por las tasas de interés pasivas se elevaron

considerablemente no existiendo una relación entre estas, las tasas activas y los plazos a los que prestaban las asociaciones. Nadie evaluó anteriormente estos riesgos para implantar actividades de control.

Algo similar sucedió en Bolivia con la quiebra de varios bancos en la década de los 90, motivada por préstamos relacionados con familiares y sin las necesarias garantías, carencia de controles internos efectivos, que derivaron en deudas que tuvo que asumir el Estado.

2.4 EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL BOLIVIANO

2.4.1 Aspectos conceptuales

Marco Legal del control interno - Ley 1178

La Constitución Política del Estado, es el documento básico del Estado Boliviano y en la cual se consignan las disposiciones iniciales sobre control gubernamental.

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, establece el control gubernamental, que comprende el control interno y externo.

Por otra parte, el D.S. 23215 - Reglamento para el ejercicio de la atribuciones de la Contraloría General de la República, se refiere al control interno. El artículo 10 de ese Decreto Supremo, define el control interno de esta manera: "el sistema de control gubernamental interno está dado por el plan de organización de cada entidad y las técnicas de autorización, procesamiento, clasificación. Registro, verificación, seguridad y protección física, incorporadas en los procedimientos administrativos y operativos para alcanzar los objetivos generales del sistema. Está compuesto por el control interno previo, el control interno posterior a cargo de los responsables superiores y la auditoría interna."

El artículo 11 del D.S. 23215, menciona: "El control interno previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos,

manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, para ser aplicados en sus unidades por los servidores de las mismas, antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o que sus actos causen efecto, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que las regulan, los hechos que las respaldan y la conveniencia y oportunidad de su ejecución.”

El artículo 12 del D.S. 23215, menciona: “El control interno posterior a cargo de los responsables superiores comprende los procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, para ser aplicados por los responsables superiores sobre los resultados de las operaciones bajo su directa competencia”

Finalmente se tiene los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno que tratan sobre este tema. Cuya definición se menciona en los puntos siguientes:

2.4.2 El control interno en las entidades del Sector Público Boliviano

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno definen al control interno para el sector público de la siguiente manera: **“El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por estos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas”.**

2.4.3 Cómo se ejecuta el control interno

El control interno que es responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad (MAE), se aplica con la intervención de todos los servidores y se ejecuta implantando en la entidad sus cinco componentes. Vale decir, que se debe implantar un ambiente de control adecuado, los riesgos a que se está expuesta la entidad deben ser evaluados, se deben implantar actividades de control, la información tanto interna como externa debe ser adecuadamente tratada, procesada, utilizada y comunicada a través de canales de comunicación formales e informales y finalmente el control interno debe ser adecuada y oportunamente supervisado.

También, el control interno se ejecuta a través de las evaluaciones a cargo de la unidad de auditoría interna, que de acuerdo al Art. 13º del Decreto Supremo 23215, debe evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración e información gerencial y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos, examinar los registros y estados financieros para determinar su pertinencia y confiabilidad y analizar la eficiencia de las operaciones realizadas.

2.4.4 Necesidades del control interno

El control interno es un proceso que resulta ser necesario porque da a la entidad una razonable seguridad del logro de los objetivos institucionales relacionados con:

- ♦ Eficacia y eficiencia de las operaciones
- ♦ Información útil y confiable
- ♦ Cumplimiento de normas y disposiciones legales

2.4.5 Quiénes participan en el control interno

Todos los servidores públicos de la entidad participan en el control interno

2.4.6 Factores que influyen en la eficacia del control interno en el Sector Público Boliviano

Diversos factores pueden influir, en la eficacia del control interno, mencionamos a manera de ejemplo los siguientes:

- ♦ Alta rotación de personal
- ♦ Falta de capacitación
- ♦ Equivocada idea de pensar de que el control interno es una actividad aparte, cuya responsabilidad es sólo de la MAE.
- ♦ Desconocimiento del propósito del control interno

2.5 COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO EN UNA ENTIDAD PÚBLICA BOLIVIANA

2.5.1 Ambiente de control

El ambiente de control marca el accionar de una entidad y determinan el grado en que los principios de control interno imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales. Es fundamentalmente consecuencia de la actitud asumida por la alta gerencia, constituye el andamiaje para el desarrollo de las acciones e influye en la concientización de sus empleados respecto al control.

Es la base de todos los demás componentes del control interno.

Los principales factores del ambiente de control son: la filosofía y el estilo de la dirección y la gerencia; el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimientos; la integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos; las formas de asignación de responsabilidad, de administración y de desarrollo del personal; el grado de documentación de políticas y decisiones de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento; y en las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de consejos de administración o directorios

dotados de comités de auditoría con suficiente grado de independencia y calificación profesional.

2.5.2 Evaluación de riesgos

Cada entidad se enfrenta a diversos riesgos externos o internos que pueden afectar la consecución de sus objetivos. La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de riesgos relevantes que pueden afectar al logro de los objetivos. Este análisis sirve de base para determinar la forma de enfrentarlos, vale decir qué actividades de control son necesarios.

2.5.3 Actividades de control

Son procedimientos específicos que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos. Están orientados primordialmente a la previsión y neutralización de los riesgos.

Estas actividades se ejecutan a todo nivel y en cada una de las etapas de la gestión, partiendo de mapa de riesgos. Conociendo los riesgos se diseñan los controles diseñados a evitarlos o minimizarlos, por lo que se deben considerar, las siguientes categorías:

- ♦ Las operaciones,
- ♦ La confiabilidad de la información financiera, y
- ♦ El cumplimiento de las leyes y reglamentos.

En cada categoría existen varios tipos de control; preventivos/correctivos; manuales/automáticos o informáticos; gerenciales/administrativos. En todos estos tipos existen responsabilidades del control, y cada uno de los partícipes del proceso deben conocer cuáles les competen.

A continuación se muestra, como ejemplo, una gama de actividades de control que no tiene carácter limitativo:

- 1 Análisis efectuados por la dirección
- 2 Seguimiento y remisión por parte de los responsables
3. Comprobación de transacciones en cuanto a su exactitud, totalidad y autorización. Esta última incluye aprobaciones, revisiones, cotejos, recálculos, análisis de consistencia, re-enumeración.
4. Controles físicos, tales como arqueos, conciliaciones, recuentos
5. Restricción de acceso a activos y registros
6. Segregación de funciones
7. Empleo de indicadores de rendimiento

Es importante el control de las técnicas de información, pues estas son fundamentales en la gestión, destacándose el centro de procesamiento de datos, la compra, implantación y mantenimiento de software, el acceso y la seguridad del hardware, los proyectos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones.

2.5.4 Información y comunicación

Los agentes deben conocer sus funciones y responsabilidades y contar con la información oportuna y periódica que deben utilizar, para que en consonancia con los demás agentes orienten sus acciones al logro de sus objetivos. La información debe llegar a todos los sectores para que se asuman las responsabilidades individuales.

La información operativa, financiera y de cumplimiento, conforma un sistema que permite dirigir, ejecutar y controlar las operaciones. Contiene información interna y externa necesaria para la toma de decisiones.

Los sistemas de información funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través de rutinas previstas a tal efecto.

El esquema de información debe ser acorde a las necesidades institucionales, distinguiendo indicadores de alerta y reportes cotidianos, a través de la evolución, desde sistemas financieros puros a otros integrados con las operaciones.

Como el sistema de información influye en la toma de decisiones gerenciales y en el control de las operaciones, la calidad de este sistema es de gran trascendencia y se refiere entre otros a los aspectos de contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.

La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer sus responsabilidades y sus funciones deben estar especificadas claramente. Asimismo, el personal debe saber como se relacionan sus actividades con el trabajo de los demás, los comportamientos esperados, y como deben comunicar la información relevante que generen.

Los informes deben transmitirse mediante una comunicación eficaz, incluyendo circulación ascendente, descendente y transversal de la información.

Resulta vital la existencia de líneas abiertas de comunicación y una clara voluntad de escuchar por parte de los directivos.

Es importante una comunicación externa, así como contar con medios eficaces de comunicación, donde figuren documentos tan importantes como los manuales de políticas, las memorias, y la difusión institucional.

2.5.5 Supervisión

El control interno debe ser revisado y actualizado periódicamente bajo responsabilidad de la dirección. Corresponde evaluar las actividades de control a través del tiempo, pues hay áreas en continuo desarrollo donde debe reforzarse o cambiar controles que perdieron eficacia o resultaron inaplicables debido a cambios internos o externos que generan nuevos riesgos a enfrentar.

El control interno debe funcionar adecuadamente mediante dos modalidades de supervisión; supervisión continua y evaluaciones puntuales.

Las primeras son las incorporadas a las actividades normales, son recurrentes se ejecutan en tiempo real, están arraigadas a la gestión y generan respuestas reales a las circunstancias.

Las evaluaciones puntuales tienen las siguientes consideraciones:

- a) Su alcance y frecuencia dependen de la naturaleza e importancia de los cambios y riesgos, la competencia y experiencia de quienes aplican los controles y los resultados de la supervisión continua,
- b) Son ejecutados por los responsables de las áreas (auto evaluación), por la auditoría interna (programadas o solicitadas por la dirección) y por auditores externos.
- c) Constituyen un proceso con enfoques y técnicas variadas, constituyen una disciplina apropiada y establecen principios insoslayables. El evaluador debe averiguar el funcionamiento real del sistema: que los controles existan, estén formalizados, se apliquen como una rutina y que sean aptos para los fines.
- d) Tienen una metodología determinada para medir la eficacia directamente o a través de la comparación con otros sistemas de control.
- e) La documentación de los controles varían según la entidad. Hay controles informales que son eficaces, aunque un adecuado nivel de documentación aumenta la eficiencia de la evaluación.
- f) Debe haber un plan de acción que contemple:
 - ♦ El alcance de la evaluación
 - ♦ Las actividades de supervisión existentes.
 - ♦ La tarea de los auditores internos y externos.
 - ♦ Las áreas de mayor riesgo.
 - ♦ Los programas de evaluación.
 - ♦ La comunicación de resultados.

- ♦ El seguimiento.

Las deficiencias del control interno detectadas a través de la supervisión deben ser comunicadas a las personas responsables de la función, para que se realice los ajustes necesarios, así como a las autoridades superiores.

2.6 MARCO LEGAL

El Banco Central de Bolivia, se encuentra formando parte del sector público de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 3º de la Ley 1178 de 20 de julio de 2000 y en la Ley 1670 de 31 de octubre de 1995 (Ley del Banco Central de Bolivia). En consecuencia, está sujeto a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Estas normas tienen como objetivos los siguientes:

- a) Constituir el marco conceptual del sistema de administración de bienes y servicios, fundamentado en principios, definiciones y disposiciones básicas, obligatorios para las entidades públicas.
- b) Establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno, relativos a la administración de bienes y servicios, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos.

La norma más importante en este ámbito es la Ley SAFCO, Ley No. 1178 del 20 de julio de 1990, cuyo objetivo principal es el de regular los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

De la Ley SAFCO, se desprenden las normas básicas para cada uno de los sistemas regulados por la misma, una de estas disposiciones es la Norma Básica del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, promulgada mediante D.S. N° 25964 de 21 de octubre del 2000, y publicada el 22 de noviembre del mismo

año, cuyo objeto es: constituir el marco conceptual del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, fundamentado en principios, definiciones y disposiciones básicas, obligatorios para las entidades públicas; establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno relativos a la administración de bienes y servicios, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos.

Esta norma básica fue respaldada para su cumplimiento con el D.S. 26062 del 2 febrero del 2001 y modificada con el D.S. 26208 del 7 de junio del 2001 para ser reformada y reordenada mediante Resolución Ministerial No. 568/01 del Ministerio de Hacienda. Todas estas normas deben ser complementadas con el Reglamento Específico que cada Institución del gobierno debe elaborar y utilizar para toda cuestión administrativa.

2.6.1 LEY SAFCO

Los artículos más importantes en relación a la adquisición de bienes y servicios son los siguientes:

ART. 10.-

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:

- a) Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y

competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

- b) Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguarda de los activos, identificando a los responsables de su manejo.
- c) La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

ART. 13

El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

- a) El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y

- b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

ART. 14

Los procedimientos de control interno previo se aplicará por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.

El control interno posterior será practicado:

- a) Por los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia; y
- b) Por la unidad de auditoría interna.

2.6.2 NORMA BÁSICA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

De acuerdo al Art. 1, de esta Norma, el Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el conjunto de normas interrelacionada con los otros sistemas de administración y control de la Ley No. 1178, la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas.

Por su parte el Art. 2, está referido a los objetivos de la Norma, y señala: Las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, tienen como objetivos: a) Constituir el marco conceptual del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, fundamentado en principios, definiciones y disposiciones básicas, obligatorios para las entidades públicas; b) Establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno relativos a la administración de bienes y servicios, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos.

En cuanto a su ámbito de aplicación se señala en el Art. 3: las presentes Normas son de uso y aplicación para todas las entidades del sector público señaladas en los artículos 3 y 4 de la Ley No 1178, bajo la responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva y de los servidores públicos responsables de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

Asimismo, el Art. 4, rige los principios que fundamentan la Norma y dice: La aplicación de las presentes Normas Básicas está orientada bajo los siguientes principios:

- a) Principio de transferencia y publicidad. La contratación, manejo y disposición de bienes y servicios deberán ser públicas y estar respaldadas por información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable, verificable y accesible.
- b) Principio de Legalidad. La actividad administrativa y todos los actos relacionados con la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios del sector público, deben estar sometidos a las leyes y al ordenamiento jurídico nacional.
- c) Principio de Responsabilidad. Los servidores públicos que participan en los procesos de administración de bienes y servicios estarán sometidos al Régimen de Responsabilidad por la Función Pública, establecido por la Ley No. 1178 y sus reglamentos.

- d) Principio de Licitud. Los actos de los servidores públicos, relacionados con la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios del sector público, deben reunir los requisitos de legalidad, ética y transparencia, que eviten incurrir en prácticas fraudulentas y de corrupción.
- e) Principio de Buena Fe. Se presume la buena fe en las acciones de los servidores públicos y los contratistas de bienes y servicios. Las relaciones de cooperación y confianza orientarán la aplicación de las presentes Normas Básicas.
- f) Principio de Igualdad e imparcialidad. Los servidores públicos actuarán imparcialmente, evitando cualquier género de discriminación o diferencia entre las personas individuales o jurídicas que concurran a la provisión de bienes y prestación de servicios requeridos.
- g) Principio de Equidad. Las entidades públicas contratantes y los contratistas privados, orientarán sus relaciones contractuales en el marco del principio de equidad, promoviendo que las obligaciones y derechos de cada una de las partes estén sometidos y reconocidos por la CPE y las demás normas del ordenamiento jurídico nacional.
- h) Principio de Confidencialidad. Los servidores públicos involucrados en los procesos de contratación, guardarán la reserva y el secreto profesional, sin revelar información que sea de su conocimiento, excepto en los casos y formas señalados en las presentes Normas Básicas. No utilizarán esta información en beneficio propio.

Como se observa las Normas Básicas de Bienes y Servicios determinan claramente las bases legales sobre las cuales se deben desarrollar las adquisiciones de bienes en la administración pública y descentralizada, es sobre

esta Norma que el Banco Central de Bolivia, debe regirse y constituir su reglamentación interna.

2.6.3 NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO PARA EL SECTOR PUBLICO BOLIVIANO

Las Normas de Control Interno, son parte integrante del Control Gubernamental. Definen el nivel mínimo de calidad aceptable del sistema de control interno de cada entidad para desarrollar adecuadamente las políticas, los programas, la organización, la administración y el control de sus operaciones. En consecuencia constituyen uno de los elementos básicos para evaluar la eficacia del control interno.

Las Normas de Control Interno, tienen como objetivos:

- Servir de marco principista en materia de control para el diseño de los Sistemas de Administración y orientar la preparación de reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de operación, administración e información gerencial.
- Proteger los bienes y derechos de la entidad y asegurar que las operaciones de la misma se realicen en beneficio de ella.
- Controlar la efectividad de las operaciones realizadas y que ellas se encuentren dentro de los programas y presupuestos de la entidad.
- Permitir la efectiva evaluación posterior que realicen tanto auditoría interna como externa y definir el grado de responsabilidad de los servidores públicos en los diferentes niveles de la organización.

Ámbito de aplicación de las normas

La aplicación de las Normas de Control Interno está referida a toda entidad sujeta a control gubernamental y su alcance cubre tanto los sistemas operativos como los de programación de operaciones, organización, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, información gerencial incluyendo contabilidad integrada, y auditoría interna.

Las entidades del sector público sujetas a Control Gubernamental, sin excepción son: La presidencia y vicepresidencia de la República; ministerios; y las unidades administrativo - financieras de los poderes Legislativo y Judicial, de Contraloría General de la República, del Ministerio público y de las Cortes Electorales; **Banco Central de Bolivia**, las Superintendencias de bancos y de seguros, las corporaciones de desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

También sirven de guía para la auditoría y las opiniones calificadas e independientes a que se refiere el art. 5. de la Ley 1178.

Emisión, mantenimiento y actualización

La emisión de las Normas de Control Interno, así como su revisión y actualización, compete a la Contraloría General de la República en su condición de Órgano Rector del Control Gubernamental y a la cual corresponde también la supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector público.

Obligatoriedad y compatibilidad de normas

Las Normas de Control Interno constituyen el marco de referencia obligatorio en materia de control interno, para que las entidades públicas preparen los procedimientos y reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas

de operación, administración e información gerencial. Igualmente toda norma disposición interna o Procedimiento administrativo que establezcan las entidades del sector público deberán estar en concordancia con estas Normas.

Verificación de su aplicación

La aplicación de las normas de Control Interno, será verificada por la unidad de Auditoría Interna de cada entidad y por la Auditoría Externa.

Grupos de normas

Las Normas de Control Interno, se dividen en dos grupos a saber: Normas Generales y Normas Básicas, relativas a cada sistema de administración gubernamental. La aplicación por cada entidad de los anteriores grupos de normas, estará integrada en los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de operación, administración e información gerencial y la responsabilidad de su cumplimiento corresponde a cada ejecutivo. En el presente documento se presentan las normas de carácter general o principista.

2.6.4 NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO

Componentes del sistema de control interno

El Sistema de Control Interno de las entidades públicas, estará dado por el plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos operativos, financieros y administrativos y de información gerencial que en forma integrada utilicen para alcanzar sus objetivos.

Objetivos generales del sistema

El Sistema de Control Interno de las entidades públicas, tendrá por objetivos generales: promover el acatamiento de las normas legales; proteger sus recursos contra irregularidades, fraudes y errores; asegurar la obtención de información

operativa y financiera, útil, confiable y oportuna; promover la eficiencia de sus operaciones y actividades; y lograr el cumplimiento de sus planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas.

Garantía razonable del cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno

El Sistema de Control Interno que se implante en una entidad pública, debe proporcionar garantía razonable del cumplimiento de sus objetivos. Esta garantía hace relación a los riesgos del control interno para alcanzar su objetivo, por lo cual dichos riesgos deben ser identificados Y evaluados tanto cualitativa como cuantitativamente.

Es característica fundamental del Sistema de Control Interno que el beneficio que se obtiene del mismo justifique su costo de funcionamiento.

Responsabilidad de establecer un adecuado sistema de control interno

La máxima autoridad ejecutiva de cada entidad, será la responsable de establecer y mantener un adecuado Sistema de Control Interno. Cada servidor responderá por el funcionamiento del control interno, dentro de su ámbito de operación, ante su superior inmediato, de tal forma que finalmente la responsabilidad descansará en el nivel ejecutivo más alto.

Control interno previo

Los servidores responsables de las operaciones, en cada una de las unidades de las entidades públicas, deberán ejercer el control interno previo, entendiéndose por este el conjunto de métodos y procedimientos aplicados antes de que se autoricen o ejecuten las operaciones o actividades o de que sus actos causen

efecto, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad, en función de los fines, programas y presupuestos de la entidad. En ningún caso las unidades de Auditoría Interna ni personas o entidades externas, ejercerán controles previos. Tampoco podrá crearse una unidad específica con tal propósito.

Control interno posterior

Los superiores de cada unidad de una entidad serán los responsables de ejercer control posterior sobre las metas, objetivos o resultados alcanzados por las operaciones o actividades bajo su directa competencia con el propósito de evaluarlas para mejorarlas en el futuro. Por otra parte, la evaluación de los sistemas de administración e información y de los controles internos incorporados a ellos, así como el examen financiero y operacional efectuado con posterioridad a la ejecución de las operaciones y actividades de cualquier unidad o de la entidad en general, estará a cargo de la respectiva Unidad de Auditoría Interna.

Integración de las técnicas de control interno

Los instrumentos, mecanismos y medidas o técnicas de control interno, deberán estar integrados en los procedimientos y acciones normales de la entidad, con excepción de los que le corresponde aplicar a la Unidad de Auditoría Interna. Las técnicas permiten alcanzar los objetivos de control interno y se resumen en cuatro grupos:

- De validación: que comprenden los mecanismos de autorización, comparación y verificación de validez.
- De perfección: que incluyen la numeración consecucional, los totales de control, los archivos de pendientes y las listas de recordatorio.
- De reejecución: que se refieren a la doble verificación y al control previo.

- De disciplina: que están dadas por la segregación de funciones, el acceso restringido, la supervisión y la auditoría interna.

Ciclos transaccionales y objetivos de control interno

Para cada ciclo de transacciones de una entidad pública, se identificarán y fijarán objetivos de control interno lógicos, aplicables y razonablemente completos. Tales ciclos básicamente son los siguientes: Tesorería, Adquisiciones y Pago, Transformación o Producción, Ingresos, e Información Gerencial. Los objetivos de Control Interno son los efectos positivos que la máxima autoridad ejecutiva de la entidad se propone alcanzar o los efectos adversos que se propone evitar. Estos objetivos hacen relación a los requerimientos de autorización, procesamiento de las transacciones, clasificación y registro, verificación y evaluación, y protección física.

Incompatibilidad de funciones

Las responsabilidades y funciones en cuanto a autorización, custodia, procesamiento, registro y revisión o supervisión de las operaciones, deberán asignarse a servidores distintos para garantizar un control automático. A ningún servidor público se le asignarán funciones incompatibles.

Autorización, documentación y registro de operaciones

Las operaciones y actividades de las entidades públicas sujetas a control gubernamental deberán ser debidamente autorizadas, suficientemente documentadas y oportunamente registradas para poder justificar, identificar y analizar su naturaleza, finalidad y resultados.

Integridad y competencia del servidor público

Los servidores públicos deberán poseer la integridad personal y profesional y mantener un nivel de competencia adecuado para desempeñar con probidad y eficacia las funciones asignadas y comprender la importancia de una actitud positiva y de respaldo hacia los controles internos. El sentido de responsabilidad

en el adecuado y eficiente manejo de los recursos del Estado y en el cumplimiento de los deberes, debe ser una actitud natural del servidor público.

El proceso de contratación debe incluir la evaluación de la calificación y experiencia del candidato; una vez contratado deberá dársele el entrenamiento necesario para que pueda cumplir con la mayor eficiencia su labor y finalmente debe garantizarse la competencia de los servidores con evaluaciones periódicas del rendimiento y desempeño profesional.

Respaldo del personal

Todos los servidores públicos de las entidades, mantendrán y demostraran permanentemente una actitud positiva y de respaldo hacia los controles internos.

Restricción del acceso a los recursos y archivos

La organización administrativa de cada entidad debe prever la limitación del acceso solamente a personas autorizadas, a los recursos monetarios, de fácil convertibilidad en efectivo o de fácil uso particular, a los archivos, registros contables, documentos y papeles o formulario valorados aun no utilizados, para garantizar la salvaguarda de los mismos y evitar diluir la responsabilidad de los servidores públicos responsables de su manejo o custodia. Con fines de transparencia de la gestión pública, el acceso a los archivos, registros contables, estadísticos u operativos y otros documentos, por persona ajena a su manejo o custodia, implicará que ésta esté siempre acompañada por una persona autorizada.

Supervisión

La asignación de funciones y los procedimientos incluirán la supervisión; a cargo de cada funcionario sobre las operaciones bajo su autoridad, que incluya la verificación de cumplimiento de los objetivos de control interno.

Criterios de medición

Las entidades públicas deberán establecer o adoptar presupuestos programáticos, estándares de costos, estándares de desempeño, normas técnicas de calidad, índices planeados y demás criterios de medición, según sean sus necesidades, para evaluar la efectividad, economicidad y eficiencia de sus operaciones.

Unidad de Auditoría Interna

La Unidad de Auditoría Interna es parte integral del Sistema de Control Interno de la entidad y tendrá por objetivos, evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de operación, administración e información y de los procedimientos de control interno incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros; y analizar los resultados y eficiencia de las operaciones de dicha Unidad.

Estará ubicada al más alto nivel jerárquico de la entidad para garantizar un máximo grado de independencia respecto de las operaciones a evaluar. Su trabajo cubrirá todas las áreas de la organización con alcances selectivos o exhaustivos según se requiera. No tendrá limitación en el acceso a los registros, documentos, actividades y operaciones de la entidad.

Contará con el decidido respaldo de la máxima autoridad ejecutiva. Se le dotará de los recursos humanos, que seleccione autónomamente el auditor interno, y de los recursos materiales necesarios para cumplir con eficacia su labor.

Independencia de la Auditoría Interna

A fin de garantizar la independencia de la Unidad de Auditoría Interna dentro de una entidad pública, dicha Unidad:

- Estará ubicada al mas alto nivel jerárquico.
- No ejercerá controles previos.

- No participará en ninguna operación o actividad administrativa diferente a las señaladas en la Ley 1178.
- Formulará y ejecutará con total independencia el programa de sus actividades.
- La máxima autoridad colegiada, si la hubiera, y el ejecutivo superior de la entidad responderán ante la Contraloría por el respeto a la independencia de la unidad de auditoría interna. Caso contrario, el Contralor General podrá emitir Dictamen de Responsabilidad Ejecutiva en los términos del artículo 30 de la Ley 1178.

Recursos Humanos de la unidad de Auditoría interna

La Unidad de Auditoría Interna de las entidades públicas responderá ante la Contraloría General por la imparcialidad y calidad profesional de su trabajo. A este efecto, será dotada de los recursos humanos - profesionales interdisciplinarios que seleccione autónomamente el auditor interno. Se debe procurar que de dichos recursos, además de los auditores financieros, formen parte por lo menos un especialista en análisis de sistemas y un especialista en las actividades principales de la entidad.

Integridad y protección del personal de la unidad de Auditoría Interna

En procura del cumplimiento de las Normas, si alguno de los servidores públicos de la Unidad de Auditoría Interna fuere despedido, este podrá solicitar un proceso ante la misma entidad, incluyendo una evaluación de su desempeño profesional en la entidad y de sus antecedentes en otras si fuere pertinente. Este proceso debe estar cumplido en diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud por parte de la entidad respectiva. La entidad entregará copia del informe resultante del proceso al servidor que lo solicita y a la Contraloría General de la República.

Atención oportuna a los resultados del control

La máxima autoridad y los ejecutivos de las entidades públicas, deberán evaluar con la mayor prontitud los resultados y recomendaciones derivadas del control interno, expresar por escrito en razonable tiempo sus comentarios y tomar oportunamente las medidas que consideren pertinentes para mejorar la eficacia de los sistemas de administración y control, o para eliminar las deficiencias encontradas.

2.6.5 NORMAS INTERNAS ACTUALES DEL BCB

En el Banco Central de Bolivia, existe actualmente un manual de organización y funciones, el mismo que señala claramente en uno de sus acápites el proceso de adquisición de bienes y servicios que debe llevar a cabo la Institución.

2.6.5.1 Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia

Según Resolución No. 057/2003, el Directorio del Banco Central de Bolivia, aprobó el Nuevo Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Este Reglamento, en sus partes más importantes a la letra dice:

Artículo 1. OBJETO

El presente reglamento tiene por objeto regular, aplicar y operativizar el Sistema de Administración de Bienes y Servicios en el Banco Central de Bolivia (SABS-BCB), de acuerdo a la naturaleza de sus actividades.

Artículo 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este reglamento se aplica a la contratación de bienes y servicios, y al manejo y disposición y bienes del BCB, en el marco de lo establecido en las Normas

Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS). Quedan excluidos de su alcance la contratación, manejo y disposición de los bienes y servicios regulados por el D.S. N° 26688.¹³

Artículo 4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL BCB

El SABS—BCB se compone de los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios
- b) Subsistema de Manejo de Bienes.
- c) Sistema de Disposición de Bienes.

En los siguientes artículos se especifican los procedimientos concretos en cuanto a la contratación de bienes y servicios

CAPÍTULO II

SUBSISTEMA DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Según este apartado, se debe elaborar un programa anual de contrataciones en base a la asignación presupuestaria, aspecto que es normado según el artículo 8.

Artículo 8. PROGRAMA ANUAL DE CONTRATACIONES

- I. La Gerencia de Administración, hasta treinta (30) días calendario posteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación, elaborará el Programa Anual de Contrataciones de bienes y servicios para el cumplimiento de los objetivos previstos en el Programa Operativo Anual (POA) del BCB.

¹³ Reglamenta la contratación de bienes y servicios especializados por entidades del sector público en el extranjero. Administración y disposición de activos del BCB, resultantes del apoyo financiero otorgado para el fortalecimiento, intervención o liquidación.

- II. La Gerencia de Administración publicará el Programa Anual de Contrataciones en la Gaceta Oficial de Convocatorias y lo remitirá al SICOES.
- III. El Programa Anual de Contrataciones contendrá la siguiente información:
 - a) Banco Central de Bolivia.
 - b) Nombre y descripción de los bienes y servicios a contratar.
 - c) Cantidad y valor estimado.
 - d) Partida presupuestaria, fuente de financiamiento y organismo financiador.
 - e) Fecha estimada del inicio del proceso de contratación y de recepción de los bienes y servicios.

En el artículo citado, se da énfasis a la responsabilidad que asume la gerencia administrativa en el proceso de contratación de bienes y servicios.

A continuación se describe lo señalado en la norma en cuanto a las modalidades de contratación.

Artículo 9. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

- I. Las modalidades de contratación son:
 - a) **Licitación Pública.** Modalidad de contratación que permite la participación de un número indeterminado de proponentes a través de convocatoria pública.
 - b) **Invitación Pública.** Modalidad de contratación mediante la cual se invita expresa y directamente a potenciales proponentes, publicándose simultáneamente la convocatoria.
-

- c) **Compras y Contrataciones Menores.** Modalidad de contratación de bienes y servicios, mediante la que se solicita en forma directa cotizaciones a proveedores y contratistas, que se encuentren en condiciones de proporcionar los bienes y/o servicios requeridos.
 - d) **Contratación por Excepción.** Modalidad de contratación sin límite de monto, por la que se decide realizar directamente la adquisición de bienes o la contratación de servicios, únicamente si se presenta alguna de las causales establecidas en el artículo 71 de Reglamento.
- II. La ARPC,¹⁴ en procura de mejores condiciones de selección, podrá optar por una modalidad de mayor cuantía; o en su caso por una convocatoria internacional sea esta Licitación o Invitación Pública.

En cuanto a las modalidades de Licitación e Invitación Pública, estas se reglamentan en la Sección II, a la letra dice:

LICITACIÓN E INVITACIÓN PÚBLICA

Artículo 22. REQUERIMIENTO DE CONTRATACIÓN

El Área Solicitante, mediante nota dirigida a la ARPC, requerirá la autorización para el inicio del proceso, enviando lo siguiente:

- a) Formulario Preventivo de Requerimiento de Bienes o Servicios (certificación presupuestaria), debidamente firmado, justificando la necesidad de la contratación, en concordancia con el POA aprobado e incorporando el precio referencial del bien o servicio requerido.
- b) Especificaciones técnicas del bien o los términos de referencia del servicio cuya contratación se requiere, indicando los criterios de evaluación a ser

¹⁴ (ARPC) Autoridad Responsable del Proceso de Contratación.

utilizados, debidamente firmados por los responsables del Área Solicitante.

Artículo 23. AUTORIZACIÓN

- I. Recibidos los documentos señalados en el artículo anterior, la ARPC autorizará el inicio del proceso de contratación, mediante la firma del Formulario Preventivo de Requerimiento de Bienes o Servicios <certificación presupuestaria>.
- II. La Gerencia de Administración está encargada de la continuación del proceso.

COMPRAS Y CONTRATACIONES MENORES CON COTIZACIONES

Artículo 61. INICIO DEL PROCESO

- I. El Área Solicitante enviará al Responsable de Compras Menores (RCM) el Formulario Preventivo de Requerimiento de Bienes o Servicios (certificación presupuestaria) y los términos de referencia o especificaciones técnicas, según corresponda.
- II. El RCM¹⁵, autorizará el inicio del proceso de contratación, firmando el Formulario Preventivo de Requerimiento de Bienes o Servicios (certificación presupuestaria) y lo remitirá al Subgerente de Adquisiciones para la ejecución del proceso.
- III. El Subgerente de Adquisiciones, junto con el Responsable de Compras Menores y el responsable designado del Área Solicitante estarán a cargo de:
 - a) Seleccionar a los proveedores de la base de datos, para solicitar las respectivas cotizaciones.
 - b) Abrir y evaluar las propuestas.

¹⁵ (RMC) Responsable de Compras Menores.

- c) Elaborar el cuadro comparativo de propuestas y recomendar la adjudicación.

COMPRAS Y CONTRATACIONES MENORES DIRECTAS

Artículo 69. PROCESO DE CONTRATACIÓN

- I. El Área Solicitante enviará al RCM el Formulario Preventivo de Requerimiento de Bienes o Servicios (certificación presupuestaria) y los términos de referencia o especificaciones técnicas, según corresponda.
- II. El RCM autorizará el inicio del proceso de contratación, firmando el Formulario Preventivo y lo remitirá al Responsable de Compras Menores, para que en el plazo de cinco (5) días hábiles de emitida la autorización proceda con la adquisición del bien o contratación del servicio requerido.
- III. El Subgerente de Adquisiciones, junto con el Responsable de Compras Menores, conforme a la información de la base de datos y al precio referencial, seleccionarán al proveedor y obtendrán al menos una cotización.
- IV. El Subgerente de Adquisiciones enviará la cotización obtenida y los antecedentes a consideración del ACM para su respectiva adjudicación.
- V. El ACM emitirá la orden de compra y la enviará al Responsable de Compras Menores para entrega de la documentación de la adjudicación a la unidad responsable de efectuar la recepción del bien o servicio para su verificación y conformidad.

CONTRATACIÓN POR EXCEPCIÓN

Artículo 71. CAUSALES

La contratación por excepción procederá en los siguientes casos:

- a) Entre entidades públicas, únicamente después de haber declarado desierta una convocatoria o cuando no exista interés de las empresas comerciales en proveer los bienes o servicios requeridos.
- b) De asesores técnicos de reconocido y alto nivel de especialización cuya contratación, por su urgencia y necesidad, no pueda ser realizada de acuerdo a los procedimientos establecidos para la cuantía correspondiente.
- c) De bienes y servicios cuya fabricación o suministro sea de exclusividad de un único proveedor, siempre que no puedan ser sustituidos por bienes o servicios similares. La marca de fábrica no constituye por sí.

Los aspectos anteriormente descritos son solo una parte de lo que señala el Reglamento Específico del BCB para la Administración de Bienes y Servicios.

CAPÍTULO III

MARCO PRÁCTICO

3.1 Resultados de la investigación documental en cuanto a hechos que implicaron responsabilidad administrativa

La Contraloría General de la República, periódicamente realiza auditorías externas al BCB, con el propósito de verificar el cumplimiento de la normatividad en cuanto al control interno. Para el efecto se ha recabado dos informes de auditoría de la CGR, los cuales tuvieron los siguientes resultados:

Informe: EX/EN24/S00 T3 (PS02/1) Fecha de emisión: 17/04/2003
--

Referencia:

Primer seguimiento a las recomendaciones del informe N° EX/EN24/S00 T3, relativo al Control Interno emergente de la auditoría especial de gastos del Banco Central de Bolivia, por el período comprendido entre enero de 1999 y agosto de 2000, vigentes a la fecha.

Resultados:

Se efectuó el seguimiento a 41 recomendaciones programadas, de las cuales 18 fueron implantadas, 14 lo hicieron parcialmente, 6 no fueron implantadas y 3 no son aplicables a la fecha de seguimiento.

Esta es una muestra de lo importante que es el Control Interno en la administración pública, puesto que el manejo, la administración de los bienes del Estado, compete no solamente a quienes están involucrados en esta actividad, es decir a las entidades públicas, sino también, como en este caso al órgano máximo

de control gubernamental, que es la CGR. Como se pudo ver en el informe anterior, esta Entidad, emite normas y recomendaciones para efectivizar el control interno.

Posteriormente, de manera periódica se realizan auditorías externas como parte de las funciones de control externo que ejerce la Contraloría. De tal forma se puede observar en este caso, que los resultados del informe no fueron muy alentadores, puesto que una importante cantidad de recomendaciones emanadas del órgano rector, no se cumplieron o se cumplieron de manera parcial.

Informe:	I3/R058/J01
Fecha de emisión:	10/01/02
Periodo:	Comprendido entre el 01/04/98 hasta el 16/05/2000

Referencia:

Informes de Auditoría Interna Nrs. 027/2000 y 009/2001, correspondientes a la auditoría de cumplimiento de la Resolución de Directorio N° 026/98 "Procedimiento para la regularización de operaciones de entrega y descargo de divisas pendientes y de plazo vencido al 31 de julio de 1997.

Resultados:

Los informes de auditoría de referencia sustentan adecuadamente los indicios de responsabilidad administrativa en aplicación del artículo 29° de la Ley N° 1178, por contravenir el artículo 4° de la Resolución de Directorio N° 026/98 del 17 de marzo de 1998.

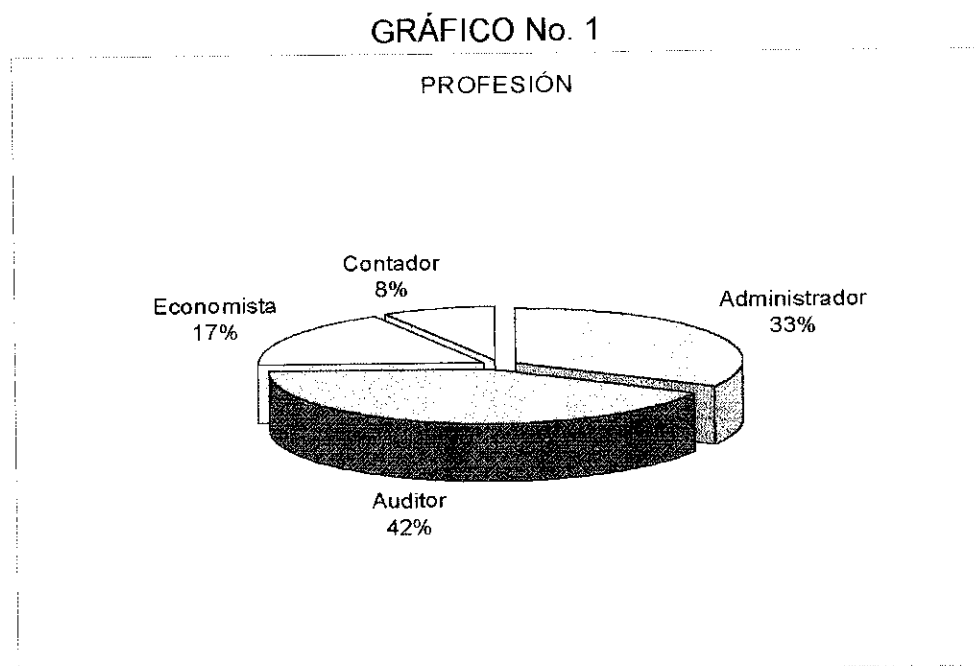
Como se puede apreciar el control externo que ejerce la Contraloría, permite detectar indicios de responsabilidad administrativa, en cualquiera de los ámbitos

de actividad del BCB. Pero lo más destacable es el hecho de que dicho control externo, enfatiza el seguimiento al control interno de la entidad gubernamental, situación que permite detectar las deficiencias en esta instancia.

3.2 RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS

El presente acápite, describe los datos obtenidos a través de la investigación de campo o marco práctico, donde se aplicó encuestas a los funcionarios del BCB y una entrevista al Sub Gerente de Auditoría Interna de la Entidad.

3.2.1 Nivel de Instrucción y experiencia laboral de los encuestados en la Entidad

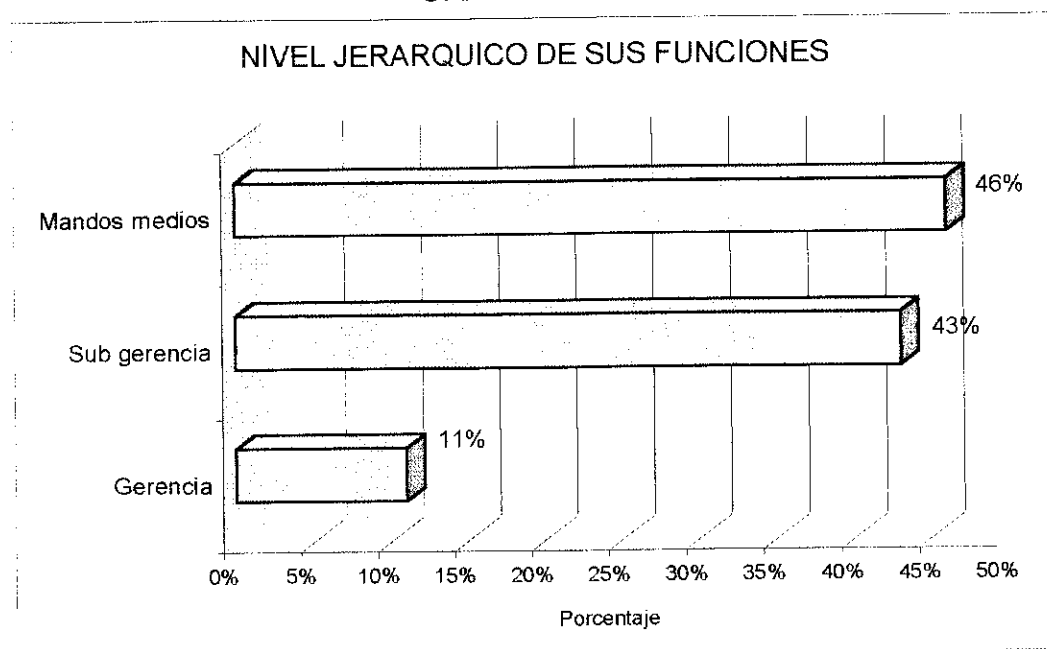


Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Se puede observar en el gráfico No. 1, que entre los profesionales de la alta gerencia y mandos medios, son más los profesionales auditores, con el 42% sobre el total, mientras que los administradores de empresas son el segundo grupo de

importancia con el 33%. Luego están los Economistas con el 17% y finalmente los de profesión Contador, con el 8%. Es evidente que el conjunto de profesionales que se desempeñan en el BCB, pertenecen al área de economía y finanzas, aspecto positivo en relación al tipo de actividad de la Entidad.

GRÁFICO No. 2



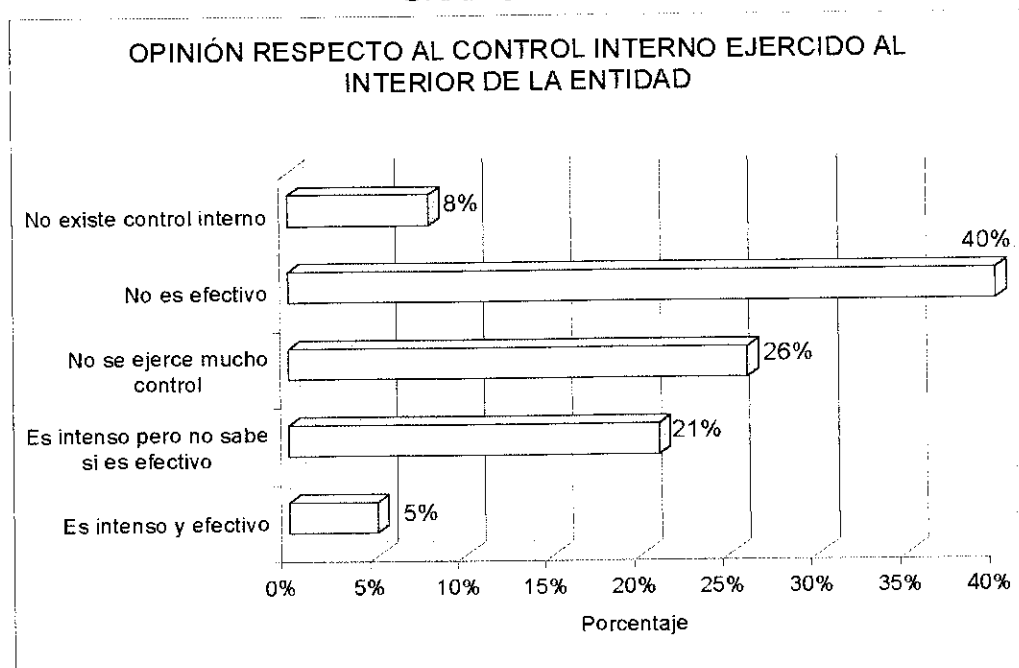
Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Complementando la información anterior, respecto al nivel jerárquico en que se desempeñan los profesionales encuestados, se da cuenta que el 11% de los mismos, trabajan en el nivel de gerencia, es decir, ocupan el cargo de gerencia de alguna área. Asimismo, el 46% se desempeña en el nivel de Mandos medios, también conocidos como cargos ejecutivos, mientras que el 43%, corresponde a sub gerencias, cargos de mucha importancia después de las gerencias.

Por tanto, se observa que los funcionarios abordados para recabar información a través de las encuestas, son de niveles medios, intermedios y jerárquicos superiores, situación que permitirá luego evaluar su conocimiento en cuanto a los sistemas de control interno.

3.2.2 Conocimiento del Control Interno ejercido en la Entidad

GRÁFICO No. 3



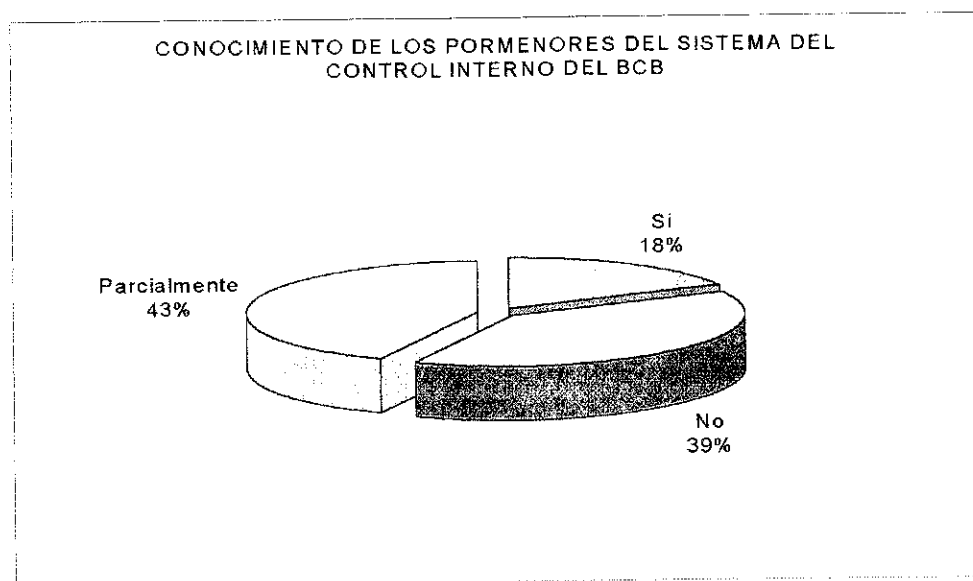
Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

El gráfico No. 3, muestra que el 40% de los funcionarios del BCB, opina que en la actualidad el control interno aplicado en la Entidad no es efectivo, es decir, que a pesar de la existencia de un sistema de control interno, este no logra evitar actos irregulares en el ámbito administrativo y/o financiero. Asimismo, el 26% señala que no se ejerce mucho control interno, o por lo menos ellos no lo perciben. Por su parte, el 21% de los funcionarios responde que perciben un intenso control interno, sin embargo, no pueden afirmar cuán efectivo es. Un 8% señala que en realidad no existe control interno o por lo menos ellos no lo conocen y finalmente un 5%, afirma contrariamente que el mismo es intenso y efectivo.

Es evidente, de acuerdo a las respuestas obtenidas, que en la Entidad no existe un concepto claro y uniforme de lo que es el control interno, o por lo menos no existe un conocimiento real de cómo éste sistema funciona al interior de la organización.

Como se ha explicado en párrafos precedentes, el marco integrado de control que plantea el informe COSO, consta de cinco componentes relacionados entre sí, que son; Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y, Supervisión y Vigilancia. En el caso presente, en base a la encuesta y lo explicado en el párrafo precedente, se observa que en el Banco Central de Bolivia no se cumple adecuadamente con el componente de Información y Comunicación del informe COSO.

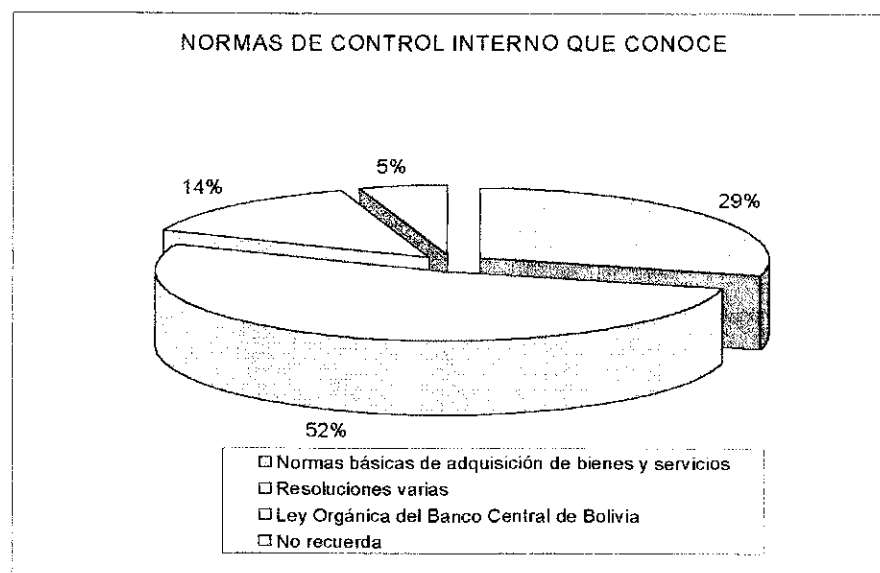
GRÁFICO No. 4



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Se observa que sólo el 18% de los funcionarios conoce en detalle el sistema de control interno que rige en la Entidad, en contraposición al 39% que señala que esto no es así, que no se conocen los pormenores de este sistema, mientras que el 43% afirma que conoce el funcionamiento de este sistema de manera parcial. Esta situación corrobora la información anterior donde se señaló que no existe un conocimiento pleno y uniforme del sistema de control interno.

GRÁFICO No. 5

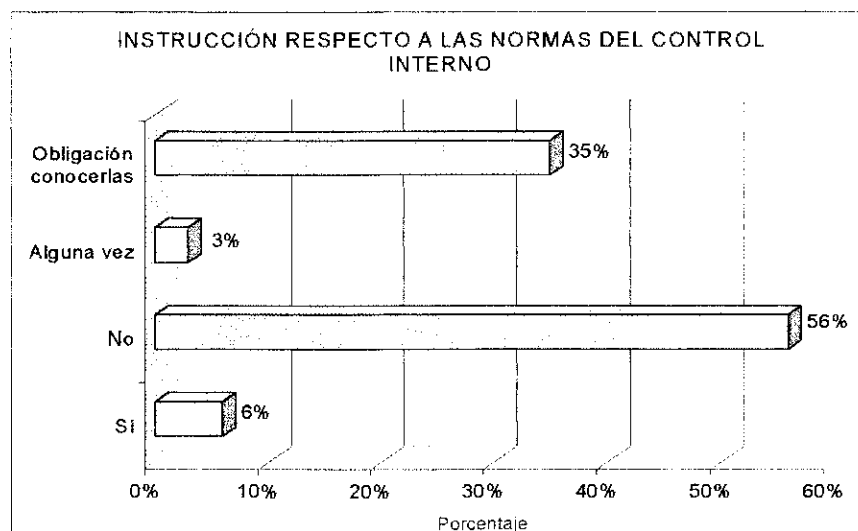


Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

La mayor parte de los funcionarios (52%), señala que las normas de control que más conoce, se refiere a resoluciones internas, que la propia Entidad en el marco de la Ley SAFCO, y las normas básicas dispone. El 29% se refiere específicamente a las normas básicas de adquisición de bienes y servicios, mientras que el 14% afirma que la Ley Orgánica del BCB, es una norma que rige el funcionamiento interno de la Entidad y por tanto la que permite el control interno. Un porcentaje menor, el mismo que alcanza al 5%, no recordó al momento de la pregunta alguna norma de control interno.

Como se puede apreciar tampoco existe universalidad en cuanto a la definición de las normas que rigen el control interno en la Entidad. Las respuestas se perciben más que todo como un criterio personal antes que como un principio institucional. Con lo que se demuestra que en el Banco Central de Bolivia no se cumple con el componente de información y comunicación del informe COSO.

GRÁFICO No. 6



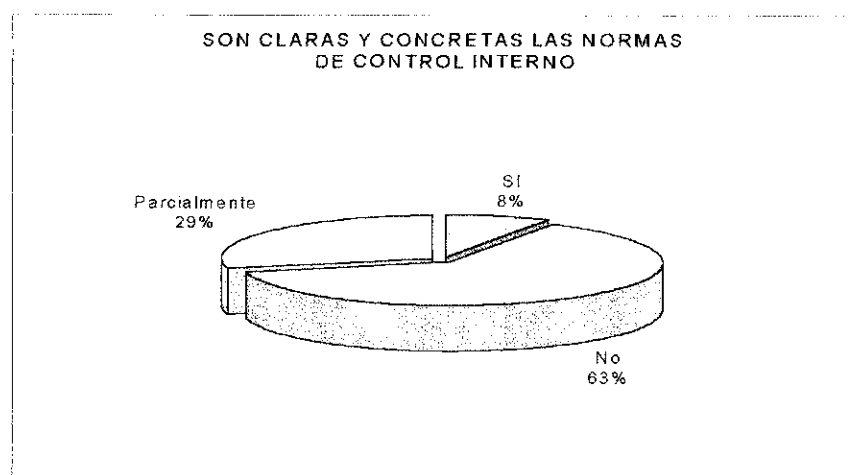
Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Se observa claramente que el 56% de los funcionarios del BCB, nunca han recibido alguna instrucción por parte de la Entidad en cuanto al sistema de control interno que rige en la organización. Más al contrario un 35% de los funcionarios señala que ellos no esperan ninguna instrucción, ya que se supone que cada profesional está obligado a conocer estas normas por su propia cuenta. Sólo un 6% afirma que sí recibió instrucciones en cuanto al control interno, mientras que el 3% restante expresó que ello ocurrió algunas veces.

Es evidente que según los funcionarios del BCB, no existe una política clara en cuanto a la difusión y efectivización del sistema de control interno, situación que a la larga permite discrecionalidades al percibir cada funcionario o empleado que no se aplica un estricto control interno.

Asimismo, si bien es obligación de cada funcionario el conocer las normas básicas de control interno en el marco de la Ley SAFCO, cada Entidad pública debe elaborar reglamentos internos, para operativizar el control interno, situación que en el BCB, no todos los funcionarios la conocen, demostrándose que no se aplica el componente de información y comunicación del informe COSO..

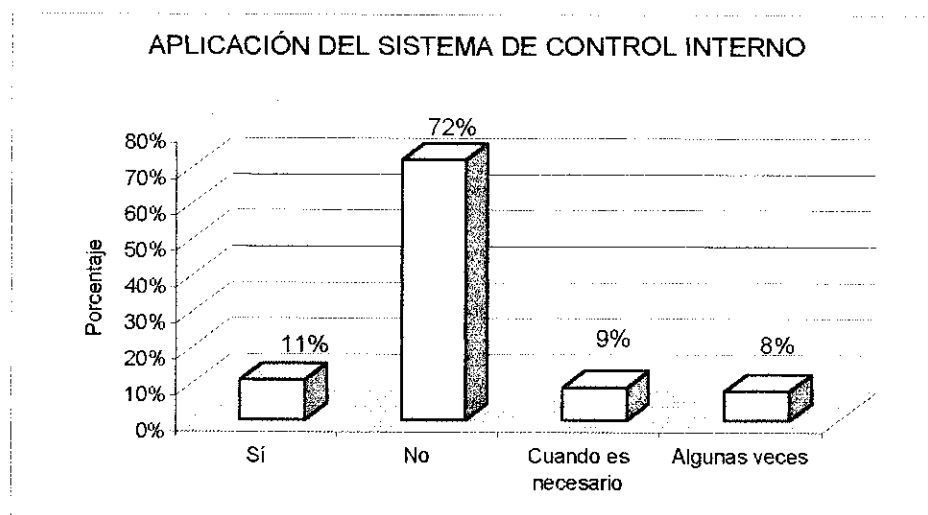
GRÁFICO No. 7



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

El 63% de los funcionarios opina que las normas que ellos conocen no son claras ni concretas, un 29% dice que esta situación se da parcialmente, es decir, existen algunas disposiciones claras, mientras que otras no lo son. Sólo un 8% de los funcionarios expresa que dichas normas si se las entiende y por tanto son claras y concretas. Este es otro aspecto del sistema de control interno que rige en la entidad, donde se aprecia un bajo grado de instrucción y conocimiento en los funcionarios.

GRÁFICO No. 8



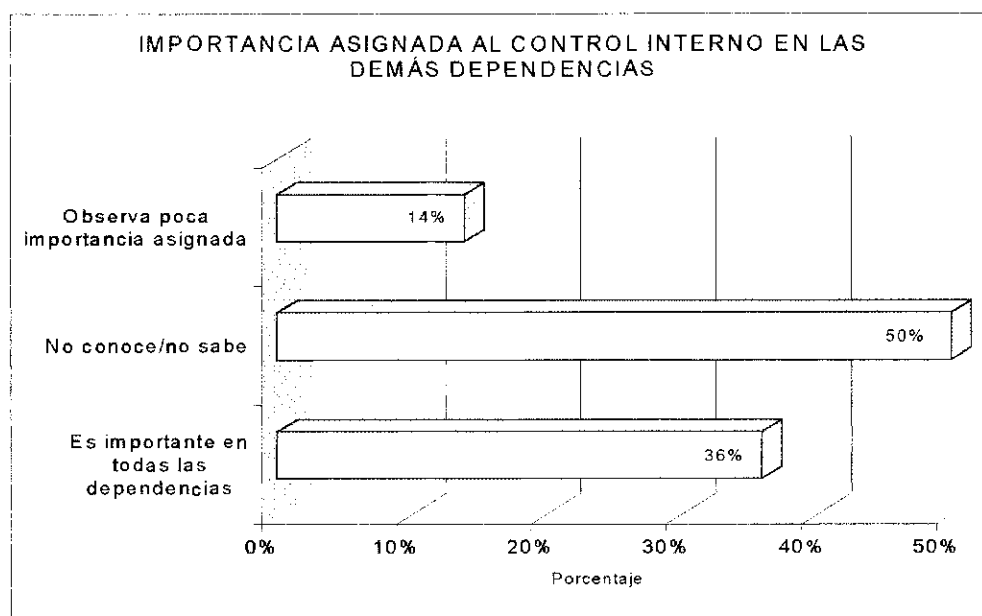
Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Una mayoritaria proporción de funcionarios del BCB, que alcanza al 72%, señala que si bien existen normas de control interno, estas no necesariamente se aplican, ya que ello no se evidencia en hechos concretos con propósitos de control, sean éstos preventivos o correctivos. Sólo un 11% de los encuestados opina que el control interno sí se aplica de acuerdo a las normas pre-establecidas, mientras que el 9% expresa que ello ocurre en casos necesarios, opinión coincidente con aquellos que señalan que su aplicación se da algunas veces (8%).

De los resultados señalados se puede afirmar que la aplicación del sistema de control interno en el BCB, pese a la existencia de normas para el efecto, no es percibida como una situación frecuente por la mayor parte de los funcionarios de esta Entidad. Ello demuestra también que el control interno como tal, no tiene un desarrollo efectivo, entonces la aplicación de los componentes del informe COSO no se perciben aunque existiesen.

3.2.3 Importancia asignada al control interno

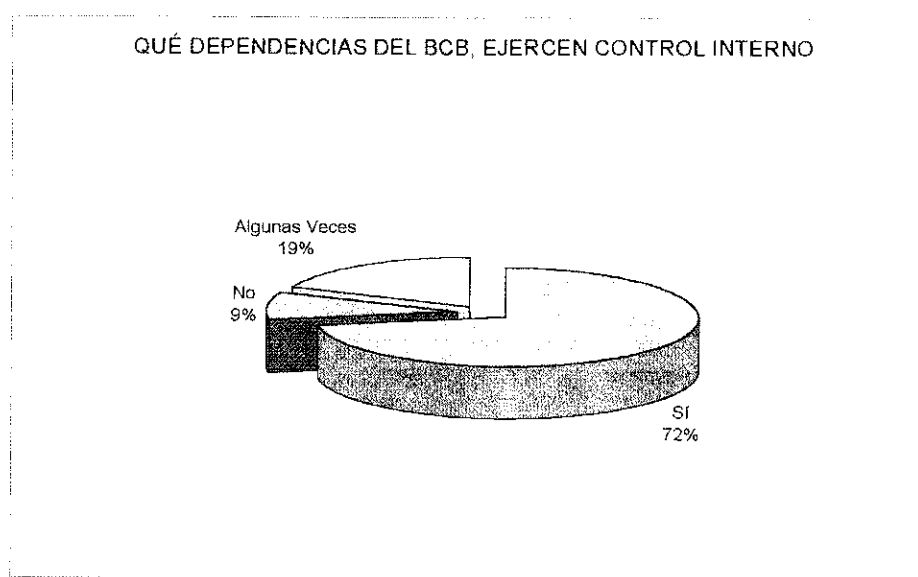
GRÁFICO No. 9



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Asimismo, en cuanto a la importancia asignada al control interno en reparticiones ajenas de quienes fueron encuestados, éstos señalan en el 50% de los casos que no conocen o no saben como se desempeña este factor en las demás reparticiones, mientras que el 36% considera que sí es importante en todas las demás dependencias, pues debería ser así tomando en cuenta que es una obligación cumplir con las normas. Sin embargo, un 14% de los funcionarios observa que no se asigna mucha importancia al control interno en otras reparticiones del BCB.

GRÁFICO No. 10



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Para confirmar aspectos anteriormente descritos, se indagó respecto al ejercicio del control interno por parte de alguna dependencia del BCB. El 72% de los funcionarios afirma que sí se ejerce el control interno por parte de la Unidad de Auditoría Interna, mientras que el 19% expresa que este proceso se da solo algunas veces, y el 9% dice que no, que ninguna Unidad se encarga de ejercer el control interno.

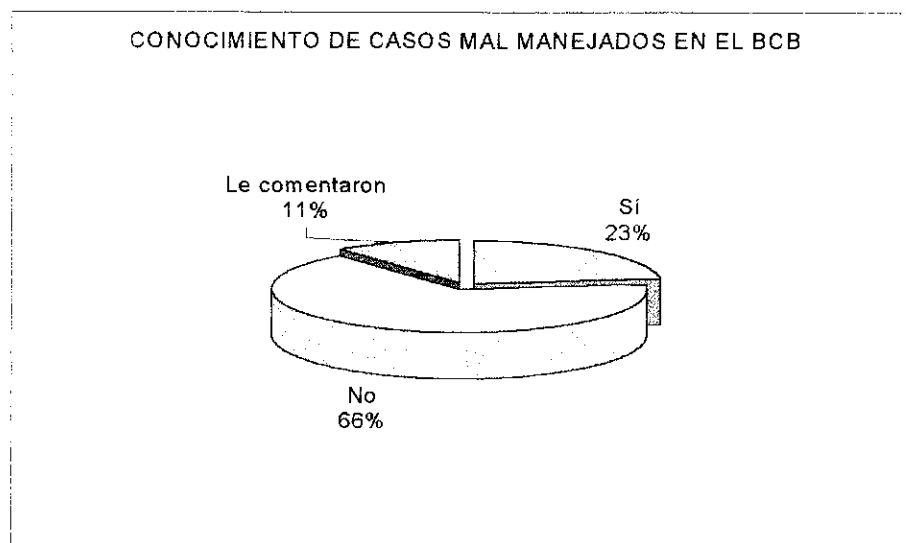
Es deducible que el órgano de control más conocido por los funcionarios, tal vez de mayor actividad en esta materia es la Unidad de Auditoría Interna, situación que es confirmada por el grueso de funcionarios encuestados.

Asimismo, es importante destacar el hecho de que una importante proporción de funcionarios señale que ninguna dependencia se hace cargo de esta labor, situación que demuestra que por lo menos en el entorno laboral de tales funcionarios la función de control interno ejercida por la unidad de auditoría interna o por otra instancia no es percibida. Al respecto cabe destacar que la Unidad de Auditoría Interna no ejerce Control Interno, su función, entre otras, es la de evaluar en forma periódica el control interno.

Este es otro aspecto que los funcionarios del Banco Central de Bolivia deben conocer.

3.2.4 Conocimiento de casos que implican responsabilidad ante el control interno

GRÁFICO No. 11

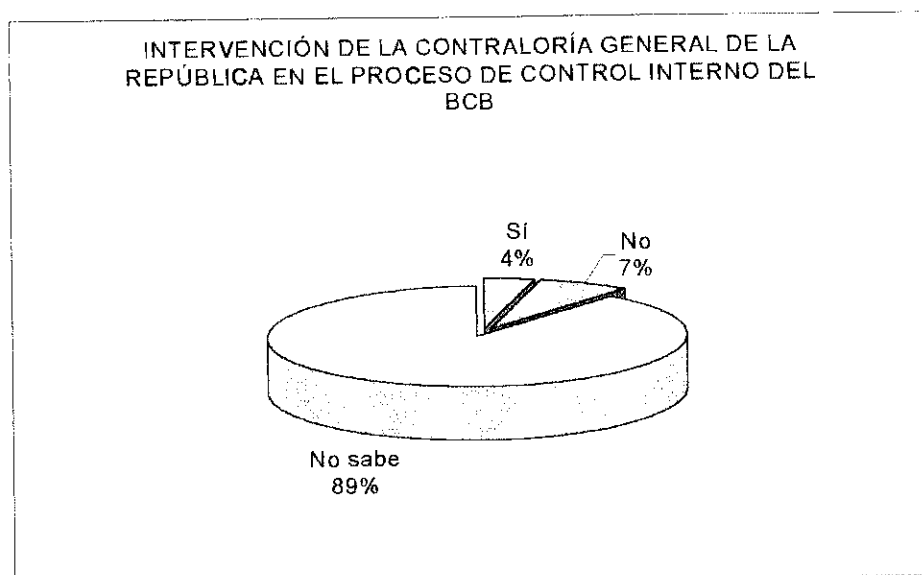


Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

El 66% de los encuestados refiere que no conoce casos de mal manejo administrativo o financiero en el BCB, situación que contrasta con el 23% que afirma que sí ha conocido este tipo de casos, mientras que el 11% señala que se enteró de alguna situación por comentarios de otras personas.

Es evidente que la presencia de casos de mal manejo administrativo y financiero en los que se incurre en responsabilidad administrativa y transgresión a normas éticas, es frecuente dada la proporción de funcionarios que han conocido que este tipo de hechos.

GRÁFICO No. 12

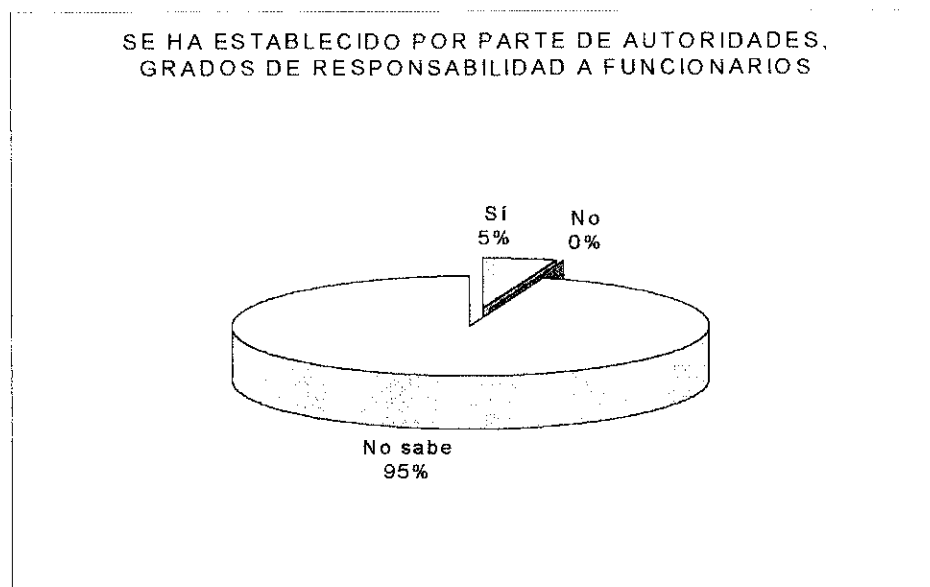


Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

Un 89% de los funcionarios del BCB, no sabe si la Contraloría General de la República interviene en el Proceso de Control Interno de la Entidad. Si bien la función de Control Interno es inherente a la propia Institución y no es una tarea de la CGR, los funcionarios no saben precisar respecto a esta situación, extremo que demuestra una falta de conocimiento. Un 7% respondió que la CGR, no participa en dicho proceso, mientras que el 4% restante afirma que sí, que este órgano de control, interviene en el Control Interno.

También en este caso, es evidente que gran parte del personal de la Institución, no tiene información respecto a qué órganos son competentes para realizar el Control Interno, demostrándose con ello nuevamente que no se aplica lo enunciado en el informe COSO.

GRÁFICO No. 13



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

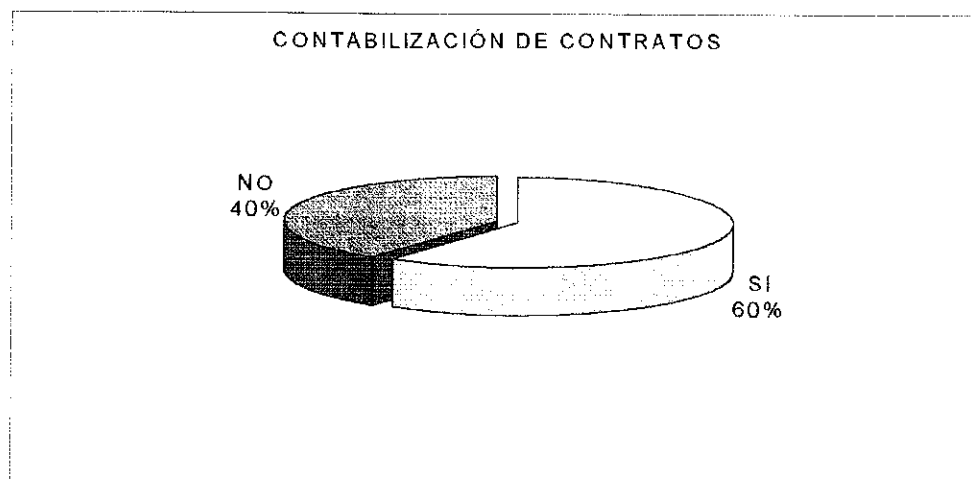
Prácticamente no se tiene conocimiento en la Institución respecto a casos comprobados en los que se haya determinado grados de responsabilidad en algún grado al interior de la Entidad. Sólo el 5% de los encuestados admiten conocer algún caso particular en el que se ha establecido este tipo de responsabilidad contra algún funcionario.

Es bien conocido que en la administración pública, ocurren con mucha frecuencia hechos de malos manejos administrativos, malversación de fondos, mal manejo de bienes del Estado, negligencia administrativa y otros actos que van en contra de la eficiencia administrativa. Todos estos hechos son ampliamente difundidos por medios de comunicación masiva, sin embargo, es poco lo que se sabe en cuanto a esclarecimientos, o determinaciones de grados de

responsabilidad por este tipo de actos. Tal situación evidencia, una deficiente aplicación del sistema de control interno.

3.3 Encuestas aplicadas en el área de Adquisiciones y de Almacenes

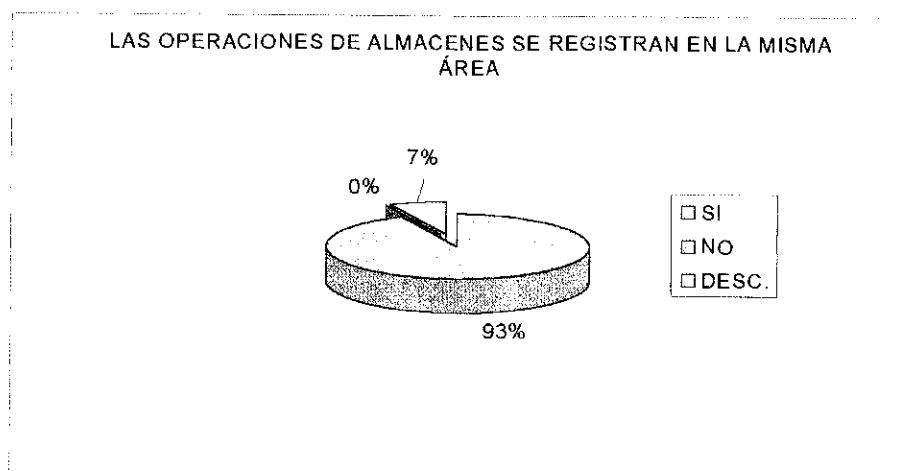
GRÁFICO No. 14



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

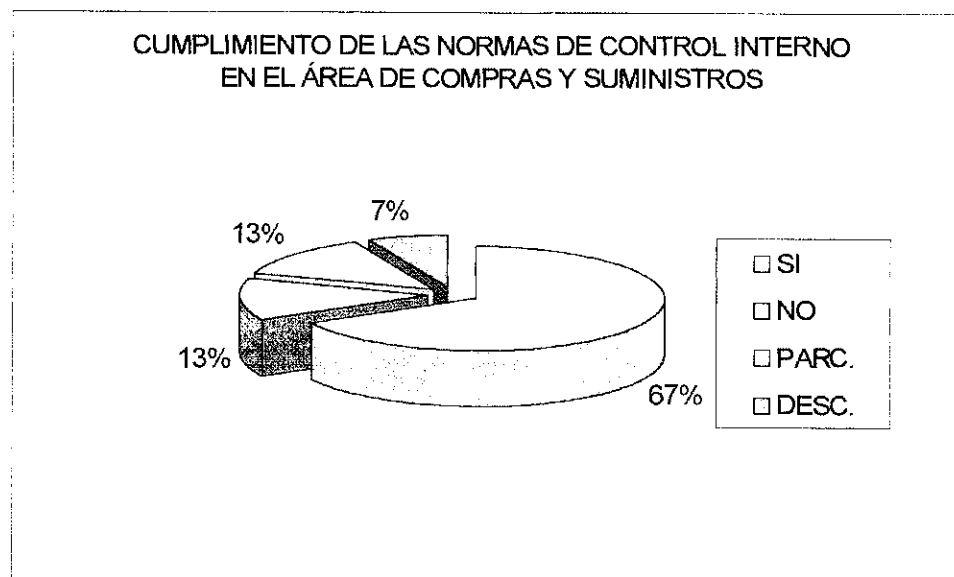
El 60% de los encuestados está informado de que se deben contabilizar los contratos, mientras que el 40% dice que no conoce tal disposición. Esta situación demuestra que una importante proporción de empleados del área de compras y suministros del BCB, no conoce las normas de contabilidad gubernamental integrada, puesto que los contratos deben ser obligatoriamente contabilizados al momento del devengamiento de los mismos.

GRÁFICO No. 15



Ante la pregunta de si las operaciones de Almacenes se registran en la misma área que cumple las funciones de Adquisición de Bienes y Servicios, el 93% de los encuestados refiere que sí, que estas operaciones son parte de esa Área. Por tanto, es evidente que organizacionalmente la función de almacenes depende de Compras y Suministros, lo que dificulta el accionar de los procesos de control, ya que la documentación tanto de entrada como de salida de almacenes es manejada por un único grupo de personas. Con ello se demuestra nuevamente que no se aplica adecuadamente lo señalado en el informe COSO, en este caso las actividades de control.

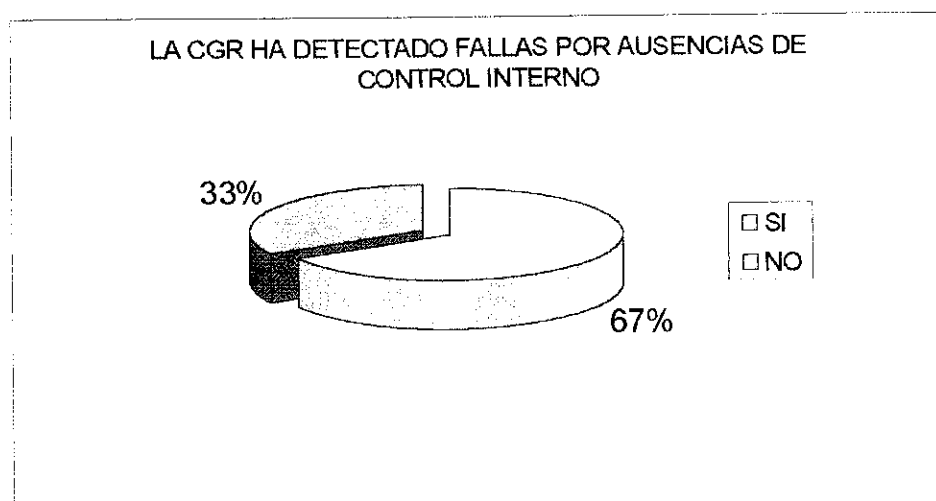
GRÁFICO No. 16



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

El personal del área de Compras y Suministros que ejecuta las funciones de Adquisición de Bienes y Servicios para el BCB, en un 67% afirma que las normas de control de la adquisición de bienes y servicios y el uso de los mismos se cumplen a cabalidad; no opina así el 13%, que dice que las mismas no se cumplen y otro 13% que señala que se cumplen parcialmente. Asimismo, un 7% de este personal expresa desconocer estos hechos.

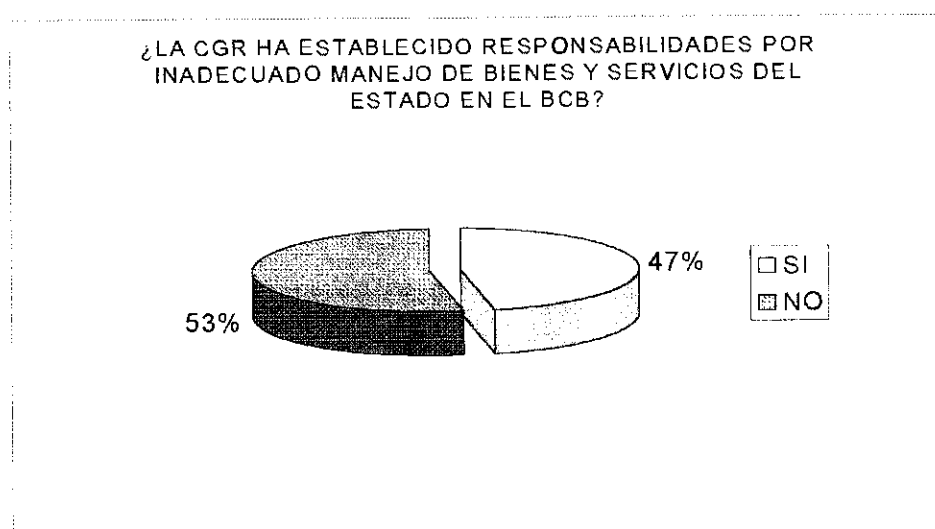
GRÁFICO No. 17



Fuente: Elaboración propia, en base a encuestas, 2003.

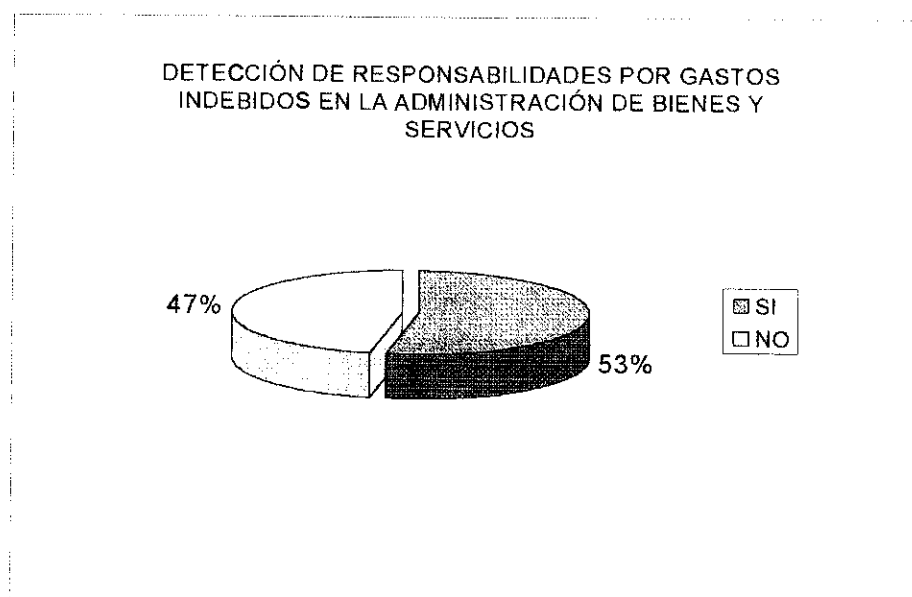
Es importante la proporción de personas vinculadas al área de Compras y Suministros, que señalan que sí conocen que la CGR ha detectado fallas de procedimiento, y actos en contra de las normas por efecto del deficiente control interno, esta afirmación la hace el 67% del personal encuestado. Sólo el 33% dice no conocer de este tipo de acciones de la CGR. Tal afirmación, es respaldada además con información documentada que cuenta la Gerencia de Auditoría Interna, que en una posterior entrevista se explica la misma, aunque con mucha reserva.

GRÁFICO No. 18



El 47% del personal encuestado, dice saber que evidentemente la CGR, en algunas ocasiones ha emitido informes donde se establecían grados de responsabilidad administrativa, civil y penal inherentes a la adquisición de bienes y servicios. Tal situación, es también una muestra del poco conocimiento que tiene el personal respecto al control interno y la deficiente aplicación del mismo en el proceso administrativo del BCB.

GRÁFICO No. 19



El propio personal da cuenta que se han dado casos en los que si se han detectados gastos indebidos por algún personero del área, el 53% de los encuestados señala tal situación, mientras que el 47% dice no tener conocimiento de este tipo de hecho o simplemente ellos saben que nunca se han dado estos casos.

3.4 Entrevistas realizadas a la Unidad de Auditoría Interna

Los siguientes aspectos son una descripción de la información obtenida a través de entrevista realizada al Sub Gerente de Auditoría Interna.

Los elementos indagados son los siguientes:

3.4.1 Existencia de normatividad actualizada para el control interno

El entrevistado de la Unidad de Auditoría Interna del BCB, refiere que la normatividad para el control interno, es permanentemente revisada y actualizada, inclusive se realizan seminarios taller de manera periódica, con auspicio de la propia Contraloría General de la República para mejorar el sistema de control interno en toda la administración pública. Por tanto, es evidente que el sistema de control interno en el BCB está debidamente normado.

3.4.2 Normas que existen para el control interno

En principio se cita a la Ley SAFCO, de Control Gubernamental como Ley marco del control interno en la Administración Pública a la cual también se somete el BCB. De esta norma, se desprenden las normas básicas, en el caso de la adquisición de bienes, se cuenta con Reglamento Específico de Adquisición de Bienes y Servicios que hace poco tiempo fue puesta en vigencia en el BCB.

Además se cuenta con las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Boliviano, emitidas por la propia Contraloría General de la República a través de una Resolución, la cual es más específica y permite a cada entidad pública, en este caso al BCB, contar con un Reglamento Interno del Sistema de Control Interno.

3.4.3 Razones para la ocurrencia de hechos demostrados de malos manejos administrativos pese a la existencia de normas

El entrevistado señala que es difícil decir por qué ocurren malos manejos administrativos en cualquier entidad pública, puede ocurrir por negligencia del personal, por falta de desconocimiento de algunas normas o porque simplemente un funcionario ve una forma rápida de ganar dinero que aprovechando su cargo pretende engañar al Estado. Entonces estos hechos ocurren no porque faltan normas, sino porque éstas se las deja de lado o se las aplica mal.

3.4.4 Deficiencias detectadas en el actual Sistema de Control Interno en el BCB

Principalmente las deficiencias que eventualmente surgen o se detectan tienen que ver con la falta de conocimiento del personal, de lo que debe y no debe hacer. Aunque también se han dado casos especialmente en el área de Compras y Suministros y en la administración de almacenes de un uso indiscriminado de material, insumos y algunos enseres de propiedad del BCB por parte de algunos funcionarios, lo que puede parecer una falta de control, pero más que todo son actos de abuso de confianza donde muchas veces se sobrepasa los puntos de control.

3.4.5 Cómo opera el Sistema de Control Interno en el área de adquisición de Bienes y Servicios

En principio el personal ha sido puesto en conocimiento de los montos máximos que pueden manejar en efectivo quienes se encargan de realizar compras y suministros. Asimismo, de acuerdo a la normatividad, existen procedimientos predefinidos para solicitar fondos, ya sea para caja chica, compras menores o compras mayores. También toda asignación de efectivo debe estar

debidamente registrado en tesorería. Todo comprobante de egreso debe contar con las debidas firmas y autorizaciones.

Asimismo, cuando ingresa algún material o insumo a almacenes todo tiene que ser registrado en kárdex, este es un principio de la administración de almacenes, se deben registrar los ingresos y las salidas.

Por tanto, como se puede ver existen mecanismos de control interno en la función de adquisición de bienes y servicios; pero, también se puede observar que son los mismos funcionarios quienes registran las operaciones contables.

3.4.6 Independencia del Auditor

De acuerdo a la información obtenida en la entrevista, la independencia del auditor interno no siempre se da, primero porque si bien no se está sometido directamente a la autoridad de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, siempre existe una relación directa de coordinación para el desarrollo de las labores de Auditoría Interna, y ello ocurre con todo el personal, por tanto, por más que se quiera un Auditor Interno no puede ser una isla en la institución donde trabaja y no puede mantenerse al margen de las influencias de las personas, claro que por ética ello no debe influir en su actividad profesional y en el mandato que le dan las leyes y reglamentos para que efectúe el Control Interno.

Asimismo, el personal jerárquico de alguna u otra manera siempre trata de manipular la información que proporciona al auditor interno, aunque esto sea un delito, también nadie se puede autoincriminar porque así lo dicta su conciencia, es por eso que la labor del Auditor Interno, por más que trate de mantener su independencia y hacer una labor imparcial, tiene presiones de todo lado para que ello no ocurra.

3.5 Efectividad del control interno en la adquisición de bienes y servicios

El Jefe de la Unidad de Compras y Suministros, afirma que el control interno en el BCB, hasta el momento en que éste asumió el cargo, era totalmente deficiente, no se contaba con un proceso de compras y contrataciones predefinido y normado como parte de la políticas institucionales.

Actualmente, se tiene aprobado el Reglamento Específico de Compras y Contrataciones Menores, cuyo Proyecto se ha impulsado a partir de que este funcionario ha asumido el cargo. Asimismo, el reglamento de control interno específicamente en cuanto a la compra de bienes y servicios nunca ha existido, y tampoco existe en la actualidad, el control es más bien general para todas las actividades de la institución. Este control no funciona como un sistema integrado y estructurado con un fin específico, su funcionamiento es más bien circunstancial, es decir, se aplica siempre que surge alguna duda por las transacciones realizadas o porque las unidades encargadas de realizar el control actualmente se toparon por casualidad con algún formulario o comprobante de adquisiciones y por simple procedimiento deben autorizar o firmar.

Asimismo, el sistema de adquisición de compras no ha contado con un manual de procedimientos actualizado, no se han archivado y registrado adecuadamente los comprobantes de compras, o de egresos, lo que dificulta el control y la supervisión de las adquisiciones en gestiones pasadas.

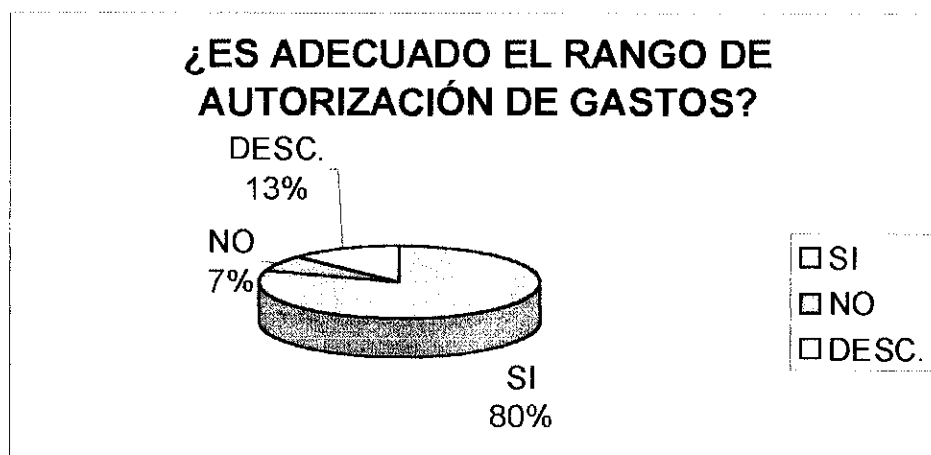
Por otra parte, la Institución está autorizada para realizar compras mayores bajo licitación. Los ejecutivos del BCB, que si bien, no participan directamente en las adquisiciones mayores, no dejan de ser responsables por las transacciones realizadas.

En cuanto a los procesos y trámites respectivos, estos se efectúan en base a tiempos predefinidos para controlar la eficiencia administrativa en la tramitación de las adquisiciones; pero esos tiempos no se cumplen y no se los identifica debido a la inexistencia de un control de gestión.

El Directorio del Banco Central de Bolivia, ha establecido rangos para las autorizaciones de gastos, los mismos que van desde el Directorio hasta la Jefatura de Departamento de Contrataciones.

Esas autorizaciones, denotan el inicio de un sistema de control interno, pero el mismo se diluye en las diferentes etapas de la adquisición de bienes y servicios. No obstante, la encuesta se refiere a que si esos márgenes son o no adecuados.

GRÁFICO No. 20



Por lo que se observa en los datos del gráfico anterior, el 80% respondieron que los márgenes mencionados son adecuados y solo el 7% respondió que no son adecuados. Sin embargo, ese 7% lo componen funcionarios de menor rango que no participan en el proceso de adquisición de bienes y servicios. Por tal razón, se establece que los rangos establecidos por el Directorio son adecuados.

Por todo lo descrito, en el Banco Central de Bolivia, no se aplica adecuadamente lo definido en el concepto de control interno por el informe COSO. Los controles que se encuentran establecidos en el BCB son más bien producto circunstancial en el afán de cumplir con las normas para la adquisición de bienes y servicios.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

Condición

- Se ha determinado que el Control Interno, es una función primordial para alcanzar la transparencia, legalidad y eficiencia de los actos de los servidores públicos en la Administración pública y descentralizada.
- Si bien el BCB, cuenta en la actualidad con su Reglamento Específico para la Contratación de Bienes y Servicios, no cuenta con un Manual de Procedimientos que complemente el sistema, la norma que se aplica actualmente es más bien general.
- Se pudo observar la existencia de un manual de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios pero este se encuentra desactualizado y por lo tanto no se usa.
- Los funcionarios del BCB, en elevados porcentajes no conocen con precisión el sistema de control interno que rige en la Entidad, situación que demuestra una ausencia de difusión y coordinación respecto a este importante sistema que debe ser integral en su aplicación, de acuerdo al informe COSO.
- Los procedimientos y trámites respectivos de adquisición de bienes y servicios medidos en relación al tiempo, no son identificados, lo que ocasiona deficiencias en cuanto a la oportuna provisión de los materiales e insumos a las distintas dependencias del Banco.
- El ambiente de control es de cumplimiento en lugar de concienzoso.
- No se ha identificado la existencia de una evaluación de riesgos.

- El Banco Central de Bolivia, cuenta con actividades de control, son operativos, contribuyen a la confiabilidad de la información financiera y al cumplimiento normativo. Pero estas son realizadas sin haber contado previamente con una evaluación de riesgos y no se aplica indicadores de rendimiento.
- A través de las encuestas se ha demostrado que la información y comunicación al interior de la institución, especialmente a niveles medios y bajos es insuficiente e inaccesible. Pero la información al exterior de la entidad es buena y eficiente.
- La supervisión cuenta con actividades continuas y evaluaciones puntuales, las primeras incorporadas a las actividades normales y recurrentes. Las evaluaciones puntuales, son realizadas por la Gerencia de Auditoría Interna, pero a través de las encuestas se demuestra que la independencia no es total.
- Por tanto, el sistema de control interno del BCB no se adecua a lo señalado por el informe COSO, como se demostró a través del marco práctico, por lo que se establece la necesidad de mejorar el sistema de control interno para la adquisición de bienes y servicios en el BCB y así permitir que el uso de recursos financieros sea transparente y adecuado a las necesidades de la Institución. Esta situación planteada comprueba la hipótesis formulada.

Criterio

Las normas básicas de administración de bienes y servicios, asentadas en la ley 1178, la misma que se encuentra sustentada en lo referente al control en lo dispuesto en el informe COSO, establece los componentes o estructura para un adecuado sistema de control interno, contar con un adecuado ambiente de control, una permanente evaluación de riesgos, ejecutar las actividades de control, informar y comunicar sobre las disposiciones que norman la materia, divulgar al interior de la institución el

reglamento específico de la administración de bienes y servicios acorde a las operaciones de la entidad y los manuales de funciones y procedimientos elaborados de forma que se cumplan los objetivos del reglamento específico, y contar con la debida supervisión y vigilancia de acuerdo a los dispuesto por la ley 1178, desde el control previo en cada unidad antes de que sus actos causen efecto, pasando por la evaluación del control interno a cargo de la auditoría interna y posteriormente el control externo a cargo de la Contraloría General de la República.

Causa

La no aplicación combinada de las normas básicas de administración de bienes y servicios y las normas básicas de control, han hecho que en el área de Bienes y Servicios del Banco Central de Bolivia, deba aún mejorar su sistema de control interno, aplicando de manera combinada el Reglamento Específico para la Adquisición de Bienes y Servicios, con las normas básicas de control y lo definido como control interno en el informe COSO.

Efecto

En primera instancia, la ausencia de normativa específica y el desconocimiento de la normativa de control interno por parte de muchos de los funcionarios del Banco Central de Bolivia, ha hecho que la Contraloría General de la República establezca indicios de responsabilidad administrativa, civil y en algunos casos penal, Asimismo, la propia entidad a través de los informes de auditoría interna estableció indicios de responsabilidades administrativas y civiles que fueron comunicadas a la Contraloría General de la República.

4.2 RECOMENDACIONES

Estructura del área de Bienes y Servicios

La estructura del área de Bienes y Servicios, se debería adecuar a los sistemas de control interno, separando apropiadamente los momentos administrativos de Autorización, Ejecución y Pago.

Asimismo, separar las funciones en las áreas de Activos Fijos y Almacenes.

Para ese propósito, la actual estructura debería complementarse con las siguientes Unidades.

a) Unidad de Revisión

Crear una Unidad de Revisión, que permita asegurar razonablemente las transacciones que se realizan en el área de bienes y servicios y las otras dependientes de la Gerencia de Administración, con dependencia directa de esa Gerencia, evitando de esa manera las instrucciones directas de las Subgerencias de Bienes y Servicios y la de Recursos Humanos.

La Unidad de Revisión, recibiría los documentos para revisión de las áreas ejecutoras, pero devolvería los mismos solo a la Subgerencia de Bienes y Servicios, a la Subgerencia de Recursos Humanos, y Departamento de Contrataciones, para que procedan de acuerdo a los montos de autorización de pagos, que debería establecerse y que se menciona en párrafos posteriores.

En el cumplimiento de sus funciones ésta Unidad deberá rechazar los trámites u operaciones que no contengan toda la documentación sustentatoria para su pago y no se encuentren de acuerdo a las normas específicas de los reglamentos del SABS y del SAP aprobados por el BCB.

a) Unidad de Registro

Crear una Unidad de Registro, que permita asegurar la integridad, exactitud y veracidad de las operaciones, con dependencia directa de cada Subgerencia, evitando de esa manera las instrucciones directas de los diferentes Departamentos de la Gerencia de Administración.

La Unidad de Registro recibiría los documentos para el registro contable de la Subgerencia de Bienes y Servicios, Subgerencia de Recursos Humanos, y del Departamento de Contrataciones, de acuerdo a las operaciones de pago que viabilicen éstas.

La Unidad de Registro, realizaría las funciones establecidas en el Reglamento de Contabilidad Integrada. En ésta Unidad se deberían realizar los registros contables de todas las áreas dependientes de la Gerencia de Administración, sin excepción.

Responsabilidad

Las Unidades de Revisión y de Registro contable, serían responsables por las funciones que realicen. Por tal razón, debería asignárseles independencia y respaldo, para poder representar instrucciones que vayan en contra de las disposiciones legales.

Separación de Funciones

Se debería realizar también, una adecuada separación de funciones en todas las áreas de la Subgerencia de bienes y Servicios, estableciendo claramente las funciones mediante un Flujo del proceso de adquisiciones de bienes y servicios, que incluya los registros y controles correspondientes, de acuerdo a lo siguiente:

- a) Los trámites para adquisición de bienes y servicios, que sean autorizados por la Presidencia y Gerencia General, a través del formulario "Preventivo", deberían ser ejecutados por la Subgerencia de Bienes y Servicios y su pago ser autorizado por el Gerente de Administración, previa revisión de la operación por la Unidad de Revisión, e inmediatamente contabilizado por la Unidad de Registro.
- b) Los trámites para adquisición de bienes y servicios, que sean autorizados por la Gerencia de Administración, a través del formulario "Preventivo", deberían ser ejecutados por el Departamento de Contrataciones y su pago ser autorizado por la Subgerencia de Bienes y Servicios, previa revisión de la operación por la Unidad de Revisión, e inmediatamente contabilizado por la Unidad de Registro.
- c) Los trámites para adquisición de bienes y servicios, que sean autorizados por la Subgerencia de Bienes y Servicios, a través del formulario "Preventivo", deberían ser ejecutados por la Unidad de Compras Menores y su pago ser autorizado por el Departamento de Contrataciones, previa revisión de la operación por la Unidad de Revisión, e inmediatamente contabilizado por la Unidad de Registro.
- d) Las autorizaciones de gasto por Caja Chica, deberían ser autorizadas por el Departamento de Contrataciones y ejecutadas por el encargado de ese servicio.

Las reposiciones del Fondo de Caja Chica, deberían ser autorizadas por la Subgerencia de Bienes y Servicios, previo descargo documentado aprobado por la Unidad de Revisión.

Autorizaciones de pago

Los pagos que se realizan por la Gerencia de Administración, deberían estar normadas de acuerdo a lo siguiente:

El Directorio del BCB, mediante Resolución 020/2001 de 13 de marzo de 2001, delegó la dirección del proceso de contratación ordinaria y por excepción hasta la adjudicación y suscripción del contrato, en la Presidencia, la Gerencia General, Gerencia de Administración, Subgerencia de Bienes y Servicios y Jefe del Departamento de Contrataciones. De acuerdo a lo mencionado y con el propósito de ordenar y agilizar el sistema de adquisiciones de bienes y servicios del Banco, y considerando que la definición de adjudicación y contratación es diferente a la de pago, se debería disponer lo siguiente:

Pagos por adquisiciones de bienes y servicios

Al existir un sistema de autorización de gastos, dispuesto por el Directorio de la entidad, se debería establecer el sistema de autorización de pagos de acuerdo a lo siguiente:

Los pagos por las adquisiciones de bienes y servicios, deberían ser recomendados por las gerencias solicitantes, previa conformidad de la recepción del bien o servicio, asumiendo con esa recomendación la responsabilidad de la autorización de pago, limitada a la aceptación del bien o servicio, de acuerdo a los términos de lo contratado. La responsabilidad por el proceso administrativo, es de la Gerencia de Administración.

Cumplido el paso anterior, los pagos por la adquisición de bienes y servicios de Bs100.001.00 en adelante, deberían ser autorizados por el Gerente de Administración, mediante los procesos administrativos establecidos en esa Gerencia.

Los pagos por las adquisiciones de bienes y servicios de Bs10.001.- a Bs100.000.-, deberían ser autorizados por el Subgerente de Bienes y Servicios, mediante los procesos administrativos establecidos por la Gerencia de Administración.

Por último, los pagos por las adquisiciones de bienes y servicios de Bs1.- a Bs10.000.-, deberían ser autorizados por la Jefatura de Departamento de Contrataciones, mediante los procesos administrativos establecidos por la Gerencia de Administración.

Unidades de Activos Fijos y Almacenes

Estas unidades deberían tener labores de control estadístico de los bienes, los registros contables los debería realizar la unidad de registro a crearse, las unidades de activos fijos y almacenes, deberían igualar sus datos y saldos con los de la contabilidad.

Difusión de los instructivos

La entidad debería difundir internamente los instructivos relacionados con los procedimientos de control interno en el área de Bienes y Servicios para el conocimiento del 100% de los funcionarios del BCB.

BIBLIOGRAFÍA:

- HERNÁNDEZ, Roberto y otros. 1996. Metodología de Investigación". Ed, McGraw-Hill, México.
- BALLARÍN Fredes y ROSANAS Joseph, "Sistemas de Planificación y Control, Ed. Desciee de Brower S.A., Bilbao, 1986.
- KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Chris 1991, "Fundamentos de Administración". Edit. McGraw-Hill. México,
- VILLEGAS MARTÍNEZ, Fabián; "El Contador Público y la Auditoria Administrativa", Ediciones Contables administrativas, México D. F.
- HAX Arnoldo y MAJLUFF Nicolás; "Gestión de Empresas con Visión Estratégica", Ed, DOLMEN, Santiago de Chile, 1993.
- PICCIONE, Nicolás; "Administración Económico-Financiera de la Empresa", 3ª Edición, AZ Editora S.A., Buenos Aires, 1980.
- ALBANO LANDESA, Osvaldo. "La Contabilidad Integrada en el Sector Público" Edit. Melvin, Venezuela.
- BALLARIN Fredes y ROSANAS Joseph, "Sistemas de Planificación y Control", Ed. Desciee de Brower S.A., Bilbao, 1986.
- BLANCO ILLESCAS, Francisco. El Control Integrado de Gestión, Ed. LIMUSA, Madrid,
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Edit. CENCAP. La Paz - Bolivia.
- DEL POZO N. Fernando. "Dirección por Sistemas". Edit. McGraw-Hill, México.
- TAYLOR y GLEZEN, "Auditoria, conceptos y procedimientos". Edit, Orientación, México.
- GUACHALLA, Raquel Cesia. "El Control de Gestión en los Hospitales de Segundo Nivel Transferidos a las Municipalidades". Tesis, UMSA 1997.
- HERNÁNDEZ, Roberto, 1996. "Metodología de Investigación", México Edit. McGraw-Hill.
- HINTZE, H.J. 1976. "Los controles a nivel de la Dirección". Edit. INDEX, España

- KOHLER Eric, "Diccionario para Contadores", editorial Limusa, Noriega editores, México D.F. 1999.
- KOONTZ Y O'DONNELL. 1991. "Fundamentos de Administración" Edit, McGraw-Hill. México.
- LAUZEL, Pierre. "El Control de Gestión". Edit, Alianza S.A., Colombia.
- LEY Nº 1178 del 20 de Julio de 1990, Bolivia.
- MEYER, Jean. 1973. "El Control de Gestión". Edit. OIKOS TAU S A., España.
- MIN. DE HACIENDA. "Resolución Ministerial. Tema: Sector Público: Estructura Transacciones." No 568/01 de 6 de Julio de 2001, Bolivia.
- NORMA BÁSICA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, D.S. Nº 25964, del 22 de noviembre de 2000, Bolivia.
- PANIAGUA Victor, "Sistema de Control Presupuestal", Ediciones Contables Administrativas, México, 1990.
- PEREL Vicente; "El Control de Gestión", Ed. Macchi, Buenos Aires.
- RAMÍREZ Padilla, David Noel, "Contabilidad Administrativa", Cuarta Edición, McGraw Hill 1994.
- RUSENAS, Rubén; "Manual de Control Interno". 2da. Edición, Ed. Cangallo, Buenos Aires, 1987,
- TUCKER, Spencer A. 1968. "Control de Gestión". Edit. Hispano – Europea, España.
- VAN HORNE. "Administración Financiera", Edit. Prentice Hall, México.
- VILLACORTA, José del Aguila. "Técnicas de Investigación". Perú, Edit, San Marcos.
- VILLEGAS MARTÍNEZ, Fabián; "El Contador Público y la Auditoria Administrativa", Ediciones Contables administrativas, México D. F.
- COOPERS & LYBRAND, "Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)", Ediciones Díaz de Santos S.A.