

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA



PROYECTO DE GRADO

Para la obtención del grado de Licenciatura en
Contaduría Pública

“ENFOQUE SISTÉMICO DE TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO”

Autor: Carpio Pariente Hugo

Tutor: Ortega Mariño Macario

La Paz – Bolivia

2009

ENFOQUE SISTEMICO DE TESORERIA Y CREDITO PÚBLICO

1. INTRODUCCION

En la actualidad, la Administración moderna esta sufriendo un cambio fundamental en cuanto a su naturaleza y aplicación, debido a la dinámica de las organizaciones y al uso masivo y cada vez más amplio de la tecnología en los negocios y demás actividades empresariales y servicios del Estado.

Esto conlleva a que el conocimiento de los principios elementales y fundamentales de esta ciencia deba ser mejor comprendido y conocido por la ciudadanía y los administrativos del Estado.

La Contraloría General del República, denominada ahora Contraloría General del Estado, ha instaurado un nuevo modelo de Administración Gubernamental con la aprobación de la Ley 1178 denominada SISTEMA DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL (SAFCO) sancionada el 20 de julio de 1990 logrando una progresiva aplicación en las entidades estatales dotando al Estado Boliviano de un instrumento normativo de gestión pública, habiéndose incorporado las normas generales y básicas de control, así como la emisión de los reglamentos correspondientes.

El Art. 11 de la Ley SAFCO, establece claramente el ámbito de aplicación del Sistema de Tesorería y Crédito Público el cual se encargará del manejo de los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos de la Nación, para el efecto aplicará los siguientes precedentes generales:

Toda deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año, será contraída por la máxima autoridad de Tesorería del Estado, por cuanto del Tesoro Nacional o de la entidad beneficiara que asume la responsabilidad de servicio de la deuda respectiva.

Las deudas públicas inferiores a un año serán contraídas por cada entidad con sujeción a la programación financiera fijada por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado.

Serán de cumplimiento obligatorio por las entidades del Sector Público las políticas y normas establecidas por la máxima autoridad del sistema de Tesorería del Estado para el manejo de fondos, valores y endeudamiento.

Estas consideraciones establecidas en la Ley SAFCO, contribuyen al cumplimiento de los principios y normas y obligaciones básicas de los elementos para el desarrollo de la Administración de Tesorería y Crédito Público.

Es de resaltar que los servidores públicos a los cuales se les ha confiado la administración de los recursos deben planificar, ejecutar y controlar adecuadamente los mismos con eficiencia, eficacia, economía, el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, establecer y mantener contratos efectivos para garantizar la consecución de los objetivos y metas respectivamente.

Los informes de Tesorería y Crédito Público se constituyen en importantes elementos de administración y control así como de responsabilidad pública y la información generada refleja objetivamente el resultado de las evidencias acumuladas y evaluadas durante la auditoria.

2. ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS

¿Cuáles son los fundamentos de los Sistemas Integrados?

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental establece la importancia de consolidar la transparencia en la Gestión Pública. Asimismo, apoyar el proceso de toma de decisiones a través de la disposición y generación de información útil, oportuna y confiable.

En este sentido, desde la implantación de la Ley N° 1178, el Ministerio de Hacienda hoy denominado Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es el órgano rector donde las propias entidades empeñaron sus esfuerzos en el diseño de Sistemas Integrados de Información que apoyen la toma de decisiones gerenciales.

La década del noventa refleja el desarrollo de sistemas eminentemente financieros bajo el rótulo de “Sistemas de Administración Financiera”, entre otros se pueden citar:

- a) Sistema de Contabilidad y Presupuesto SICOPRE
- b) Sistema de Información y Evaluación Financiera SIEF
- c) Sistema Integrado de Contabilidad Municipal SINCOM
- d) Sistema Integrado de Información Financiera SIIF.

Estos Sistemas de Administración Financiera, de forma separada o integral, estaban conformados por los módulos de: Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.

Las perspectivas en la presente década, reflejan esfuerzos, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por incorporar a esta integración de sistemas financieros a los sistemas no financieros, entre otros,

tal es el caso del Sistema de Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios principalmente. Es decir, iniciar el proceso de consolidación del diseño de Sistemas Integrados de Gestión. Un Sistema Integrado sólido en el sector público es un medio para alcanzar objetivos y metas.

El Gobierno, que a menudo está muy atrasado en comparación con la sofisticación Administrativa (particularmente financiera) del sector privado, está comprendiendo que muchas de las mismas técnicas y enfoques que permiten a las empresas del sector privado crecer y producir mayores ingresos a los accionistas, puedan ser asimilados por el sector público para aumentar la productividad de las inversiones. En una época de escasos recursos e incremento de las demandas de responsabilidad y transparencia en el gobierno, las entidades del sector público están exigiendo el uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Los siguientes son factores importantes a considerar en el desarrollo de Sistemas Integrados:

- a) Entender las metas y la misión de toda la entidad.
- b) Comprender el papel que juegan las entidades dentro de la estructura total.
- c) Las relaciones entre las diferentes entidades.

Ningún elemento de un Sistema Integrado es dominante. Son las partes las que trabajando en conjunto hacen que el sistema funcione. Un sistema que produce información requerida para desarrollar políticas macroeconómicas, pero deja al ejecutivo en la oscuridad, no producirá resultados óptimos. Aunque la informática ha proporcionado en el CENCAP de la Contraloría General del Estado Fundamentos del Sistema de Tesorería las herramientas para integrar sistemas más y más complejos, las necesidades de información

de la entidad deben definirse cuidadosamente y entender las interfaces entre las diferentes unidades operativas o subsistemas de información. A menudo, la informática es vista como "la cura", cuando de hecho, es sólo un medio para implementar un sistema integrado; éste no es el sistema en sí.

Es importante estar consciente del papel de la informática en el desarrollo de Sistemas Integrados. La tecnología de información hace posible la existencia de sistemas de clasificación mucho más sofisticados. Permite la integración de sistemas más complejos y la rápida recuperación de información. La informática es un medio para implementar la integración de los diferentes componentes, pero no es un componente.

Los fundamentos de los Sistemas Integrados son:

- A. Enfoque de sistemas.
- B. La organización la base de la Administración.
- C. Centralización normativa y la descentralización operativa.
- D. Segregación de la información.
- E. Claridad en la definición de niveles de responsabilidad.
- F. Marco legal
- G. Apoyo Político

A. Enfoque de sistemas

Básicamente, un Sistema Integrado es primero y sobretodo un sistema, sus partes no pueden funcionar efectivamente o existir por separado, ellas son interdependientes.

Esto tiene ciertas implicaciones para el diseño, desarrollo y funcionamiento:

- 1º Debe abarcar los elementos críticos básicos.
- 2º Los sistemas están en crecimiento, ellos evolucionan y se despliegan, ellos no aparecen repentinamente; para el crecimiento sostenido, la base debe ser sólida, el crecimiento

debe integrarse desde el principio. Un elemento no puede tener éxito si otro falla.

- 3º La relación entre los elementos del sistema es tan importante como los mismos elementos individuales. El hacer que los elementos trabajen juntos debe ser cuidadosamente planeado tanto como el propio elemento. Al mismo tiempo, un sistema tiene fronteras, no todo es parte del sistema. Lo que se omite del sistema también es muy importante.
- 4º Un sistema debe estar constantemente alimentado y actualizado, nunca se le debe dejar estático.

B. La organización, como base de la Administración.

Un Sistema Integrado está basado en el concepto de la administración de la organización.

La estructura de la organización es la que define los parámetros y propósitos, la administración no existe en el vacío. Existe para llevar adelante los propósitos de la organización, cualquiera fueran esos propósitos. Al diseñar un sistema, el definir el ámbito es crucial.

Es decisivo para el marco conceptual de un Sistema Integrado la definición y entendimiento de la estructura orgánica dentro de la entidad (es decir, ¿cómo se relacionan las subunidades entre sí?). El Sistema Integrado debe ser capaz de registrar y centralizar la información financiera y no financiera, tanto de programas, proyectos y actividades a nivel de direcciones administrativas y unidades ejecutoras.

C. Centralización normativa y descentralización operativa.

La centralización normativa y la descentralización operativa es el requisito más importante para diseñar un Sistema Integrado. El objetivo es establecer

normas que permitan agregar y comparar la información financiera y no financiera.

No centralizar normativamente, a través de un Órgano Rector puede ocasionar que cada entidad establezca su propio sistema de administración, esa normativa no permitirá unificar, por ejemplo, la definición de las direcciones administrativas y solas puede orientarse a que la información generada por estas sea archivada de conformidad con la contabilidad general y con el esquema de clasificación de cuentas presupuestarias.

Al definir la normativa centralizada, la información de todas las entidades, las direcciones administrativas, puede ser resumida, integrada y comparada.

Un órgano rector, tiene como atribuciones (entre otras) la emisión de normas y reglamentos básicos, asimismo, compatibilizar y evaluar las disposiciones específicas.

La ejecución de estas normas se delega a las entidades a través de las direcciones administrativas y/o de las unidades ejecutoras y los sistemas financieros y no financieros se ajustan para satisfacer las necesidades específicas de cada unidad, es lo que se denomina Descentralización Operativa.

D. Segregación de la información

Los diferentes niveles de toma de decisiones requieren diferentes niveles (grados) de detalle de información. Las unidades ejecutoras necesitan información financiera mucho más detallada que una oficina central que podría ser responsable de reunir información de varias. En un Sistema Integrado, las interfaces entre las diferentes unidades deben ser diseñadas de modo que la información resumida esté disponible en cada nivel gerencial.

E. Claridad en la definición de niveles de responsabilidad

Un Sistema Integrado basado en la administración de la entidad, implica que existan líneas de responsabilidad claras y unificadas en cada nivel y, la información que se genera corresponde a esos niveles. El ejecutivo del programa que cuenta con recursos para llevar a cabo actividades el programa, también debe recibir información sobre los costos de esas actividades. El responsable de administrar el programa y sus costos. La responsabilidad unificada implica, que hay una persona o cuerpo responsable por administrar el sistema que produce información el funcionamiento de la administración.

F. Marco legal

A diferencia de las empresas privadas, el funcionamiento interno de las entidades del sector público es gobernado por disposiciones legales aprobadas por el Legislativo, promulgadas e implementadas por el Ejecutivo. Un Sistema Integrado requiere una base legal sólida que no se crea gradualmente. Para que sea más eficaz, la base legal debe ser una disposición que aprobada y promulgada, fija el marco legal básico para la administración del sector público. Esta disposición legal establece el marco para cada sistema, asegurando que cualquier sistema desarrollado reúne los requisitos constitucionales, identifica el establecimiento de normas de control y los lineamientos para el sistema, permitiendo desarrollar regulaciones específicas y pautas por parte de las entidades normativas

G. Apoyo político

El apoyo político de los más altos niveles políticos y gubernamentales es esencial para la aplicación de un Sistema Integrado. La aplicación puede encontrar fuerte resistencia por parte de aquellos que se sienten "cómodos" con los métodos antiguos. En algunos casos, el incremento de la responsabilidad y de la transparencia, asociadas con el Sistema no es bienvenido debido a que disminuyen el poder de ciertos individuos y grupos.

Lograr el apoyo político puede ser un arduo proceso, especialmente porque el tiempo para implantar un sistema se extiende usualmente a más de una administración.

Una de las técnicas más importantes es establecer un diálogo con respecto a los beneficios de una mejor administración financiera y no financiera con todas las principales fuerzas políticas.

Para construir y mantener el apoyo político en todos los niveles, el nuevo sistema debe mostrar rápidamente resultados. Resultados que benefician directamente a los individuos en su trabajo. Esto puede ser difícil, porque en las primeras etapas de aplicación de un nuevo sistema puede haber mucho esfuerzo y poco que mostrar al personal de línea de apoyo en el mejor manejo de sus programas. El personal puede darse cuenta que su carga laboral ha aumentado temporalmente mientras ellos aprenden los nuevos sistemas.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Analizar, interpretar e identificar los elementos que son preocupación sobre el comportamiento de Tesorería y Crédito Público (Deuda Pública) a nivel institucional y nacional, generando alarmantes índices de desconfianza en el uso a aplicación de la deuda pública, proponiendo para ellos procedimientos y técnicas de Auditoría de la deuda pública boliviana.

El Sector público boliviano constituye el principal agente económico del país. Por tanto el estudio de dicho sector y de los efectos de su gestión en la economía nacional requiere conocer a cabalidad su ámbito, las acciones que desarrolla y su estructura institucional. En este contexto se entenderá que el

sector público esta formado por todas aquellas entidades donde el estado posee la propiedad de la mayor parte de su patrimonio neto.

3.1. Formulación del Problema

¿Como interpretar los elementos que son preocupación sobre el comportamiento de Tesorería y Crédito Público?

Desde la Reforma Presupuestaria en Bolivia (año 1991), los clasificadores presupuestarios establecidos por el entonces Ministerio de Hacienda han incorporado una apertura de partidas en gastos y recursos que tenían el propósito de lograr una integración completa entre la información que proporcional a Contabilidad Patrimonial y la Presupuestaria.

Desde ese año hasta la gestión 2008 se han efectuado una serie de modificaciones en dichos clasificadores que es posible estén originando la discrepancia entre la información contable y presupuestaria.

Existen por tanto dentro de los clasificadores las denominadas “partidas financieras” y “rubros financieros” cuyo propósito es vincular la información contable con la de presupuesto, cuya descripción en los propios clasificadores no son fácilmente comprensibles y por tanto requieren necesariamente una descripción que solo en el Plan de Cuentas de la Contabilidad Patrimonial podría encontrarse.

Del amplio panorama de rubros y partidas del Clasificador Presupuestario veo conveniente extraer de los Clasificadores las denominadas “partidas financieras” con el propósito de dimensionar la cantidad de ellas y utilizar unas cuantas para mostrar el tratamiento contable presupuestario en cada transacción financiera.

**PARTIDAS FINANCIERAS DEL CLASIFICADOR
POR OBJETO DEL GASTO**

50000 ACTIVOS FINANCIEROS

- 57000 Incremento de Disponibilidades
- 58000 Incremento de Cuentas y Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros
- 58100 Incremento de Cuentas por Cobrar a Corto Plazo
- 58200 Incremento de Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Corto Plazo
- 58300 Incremento de Cuentas por Cobrar a Largo Plazo
- 58400 Incremento de Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Largo Plazo

60000 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA Y DISMINUCION DE OTROS PASIVOS

- 63000 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo
- 63100 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Deudas Comerciales
- 63200 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo con Contratistas
- 63300 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Sueldos y Jornales
- 63400 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Aportes Patronales
- 63500 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Retenciones
- 63600 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Impuestos, Regalías y Tasas
- 63700 Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Jubilaciones y Pensiones

63800	Disminución de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Intereses
63900	Disminución de Otros Pasivos y Otras Cuentas por Pagar a Corto Plazo
64000	Disminución de Cuentas por Pagar a Largo Plazo
64100	Disminución de Cuentas por Pagar a Largo Plazo por Deudas Comerciales
64200	Disminución de Otras Cuentas por Pagar a Largo Plazo
65000	Gastos Devengados No Pagados – TGN
65100	Gastos Devengados No Pagados por Servicios Personales
65200	Gastos Devengados No Pagados por Servicios No Personales Materiales y Suministros, Activos Reales y Financieros y Servicio de Deuda
65300	Gastos Devengados No Pagados por Transferencias
65400	Gastos Devengados No Pagados por Retenciones
65900	Otros Gastos Devengados No Pagados

66000 GASTOS DEVENGADOS NO PAGADOS – OTRAS FUENTES

66100	Gastos Devengados No Pagados por Servicios Personales
66200	Gastos Devengados No Pagados por Servicios No Personales, Materiales y Suministros, Activos Reales y Financieros y Servicio de la Deuda.
66300	Gastos Devengados No Pagados por Transferencias
66400	Gastos Devengados No Pagados por Retenciones
66900	Otros Gastos No Pagados.

**RUBROS FINANCIEROS CLASIFICADOR DE RECURSOS
POR RUBROS**

35100	Disminución del Activos Disponible
35110	Disminución de Caja y Bancos
55120	Disminución de Inversiones Temporales

- 35200 Disminución de Cuentas y Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Corto Plazo
- 35210 Disminución de Cuentas por Cobrar a Corto Plazo
- 35220 Disminución de Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Corto Plazo
- 35300 Disminución de Cuentas y Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Largo Plazo
- 35310 Disminución de Cuentas por Cobrar a Largo Plazo
- 35320 Disminución de Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Largo Plazo
- 35400 Cobro de Cuentas y Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Corto Plazo
- 35410 Recursos Devengados no Cobrados por Cuentas por Cobrar de Corto Plazo
- 35420 Recursos Devengados no Cobrados por Documentos por Cobrar y Otros Activos Financieros a Corto Plazo.

39000 INCREMENTO DE OTROS PASIVOS Y APORTES DE CAPITAL

- 39100 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo
- 39110 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Deudas
- 39120 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo con Contratistas
- 39130 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Sueldos y Jornales
- 39140 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Aportes Patronales
- 39150 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Retenciones
- 39160 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Impuestos, Regalías y Tasas

- 39170 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Jubilaciones y Pensiones
- 39180 Incremento de Cuentas por Pagar a Corto Plazo por Intereses
- 39190 Incremento de Otros Pasivos y Otras Cuentas por Pagar y Pasivos Diferidos a Corto Plazo
- 39200 Incremento de Cuentas por Pagar a Largo Plazo
- 39210 Incremento de Cuentas por Pagar a Largo Plazo por Deudas Comerciales
- 39220 Incremento de Otras Cuentas por Pagar a Largo Plazo.

En la anterior descripción se observa que la apropiación de las partidas financieras en la fase de formulación y ejecución del presupuesto, requiere que se conozca con bastante certeza, la naturaleza de las mismas, lo que obliga a que el responsable de presupuesto trabaje en estrecha vinculación con el responsable de Contabilidad y de la Tesorería, porque estas unidades, proporcionan información sobre los devengados no pagados de gestiones precedentes y los devengados que quedarán impagos en la gestión anual.

Asimismo el encargado de la Tesorería deberá proporcionar información exacta a través de la programación y ejecución del flujo de efectivo, los ingresos y los gastos pertinentes a recaudarse de los devengados de gestiones pasadas y futuras. Esta exigencia es básica para lograr que la información de orden presupuestario, sea consistente con la información que obtiene la Contabilidad Patrimonial y asimismo la Tesorería. Cuando no existe esta vinculación, es muy probable que la información difiera entre los módulos de Contabilidad y Presupuesto.

Para vincular ambas informaciones, los Clasificadores deben reunir un requisito de integración de la información, lo que se logra a través de matrices de homologación entre cuentas de la contabilidad patrimonial y las partidas y rubros del presupuesto.

Si bien este requisito se supone se cumple en la integración contable presupuestal de nuestro sistema de presupuesto boliviano, su correcta aplicación por parte de los operadores garantizaría que la información presentada por ambos sistemas sea única, aspecto que según los informes de las consultorías especializadas, no se está cumpliendo.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo General

El artículo 11 de la ley 1178 indica que el sistema de Tesorería y Crédito Público maneja los ingresos, el financiamiento o crédito público y programa los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos. Aplicará los siguientes preceptos generales:

Toda deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año será contraída por la máxima autoridad del sistema de tesorería del Estado, por cuanto del Tesoro Nacional o de la entidad beneficiaria que asume la responsabilidad del servicio de la deuda respectiva.

Las deudas públicas con plazo interior al año serán por cada entidad con sujeción a la programación financiera fijada por la máxima autoridad del sistema de tesorería de Estado.

Serán de cumplimiento obligatorio por las entidades del sector público, las políticas y normas establecidas por la máxima autoridad del sistema de tesorería del Estado para el manejo de fondos, valores y endeudamiento.

El sistema de Tesorería y crédito Público obliga a cambiar el concepto de tesoro como ente pagador y administración de: fondos, endeudamiento y de ejecución de presupuestos públicos.

La tesorería en una entidad tiene por finalidad principal programar el flujo financiero, adelantándose a la iliquidez y a los excedentes temporales, también cumple otra función muy importante como es la de controlar el grado de cumplimiento de los presupuestos a corto plazo.

La tesorería debe conocer las programaciones de pago para administrara los fondos de manera efectiva. Sin embargo, las entidades no siempre disponen de fondos propios necesarios para ejecutara su programación de operaciones, a menudo deben recurrir ala endeudamiento.

La entidad puede contraer deudas de fuentes internas como eternas esta podrá ser a corto plazo o la largo plazo, en todo caso cada situación mencionada requiere de un proceso distinto de endeudamiento.

Puede entenderse al “crédito público” como la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de atender sus necesidades de financiamiento, mientras que el sistema de crédito público se los puede concebir con el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el fin de captar medios de financiamiento.

A su vez se entiende por “deuda pública” al conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público. Dichas obligaciones contractuales se denominan “servicio de la deuda pública” y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de créditos públicos.

El cumplimiento de estos propósitos exige primordialmente establecer las bases para la preservación del crédito público y la permanente búsqueda en la mejora de las condiciones y el perfil del endeudamiento público, en el entendimiento de que tal situación coadyuvará a la capacidad y poder negociador de la Nación en su conjunto frente a sus acreedores, y frente a las distintas ofertas de financiamiento disponibles.

Para lograr una verdadera Sistematización de la Tesorería y Crédito Público se pueden utilizar instrumentos tales como el flujo de caja, que muestra la previsión de entradas (ingresos) de dinero y las salidas (egresos) de dinero en un período determinado.

El flujo de caja centraliza las cuentas bancarias con las que se realizan las operaciones de pagos y cobros de las diferentes áreas, manteniendo permanentemente actualizados los saldos de las cuentas de bancos, control de transacciones que afectan los saldos en cada cuenta. Igualmente, proporciona información detallada y resumida en tiempo real de la disponibilidad del efectivo, que se proyecta diariamente a partir de la fecha en curso.

El Sistema de Tesorería permite llevar el control de las disponibilidades para determinar excedentes y sobregiros de cuentas, ya que todos los datos deberían estar alimentando al sistema en un tiempo real.

En un sentido amplio, el objetivo del presente Proyecto es el de lograr un Sistema de Tesorería adecuados que pueda elaborar informes cuando los precise.

- a) Definir una política financiera que permita la administración de los recursos en la forma más favorable.

- b) Programar la caja de manera de prever, con suficiente anticipación, déficits estacionales de caja.
- c) Posibilitar el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados y proveedores.

4.2. Objetivos Específicos

- a) Determinar la situación actual de la administración de Tesorería y Crédito Pública en Bolivia.
- b) Implementar técnicas de administración adecuadas al Tesoro General de la Nación; cumpliendo las normas legales vigentes.
- c) Aplicar procedimientos de control adecuado de la Deuda Pública.
- d) Preparar flujogramas, formularios necesarios, formatos de registro.
- e) Especificar los objetivos y funciones de cada instancia del Tesoro General de la Nación.
- f) Establecer la participación en la Administración de la Deuda Pública de los actores que son:
 - La máxima Autoridad Ejecutiva (Poder Ejecutivo)
 - El Congreso Nacional (Legislativo)
 - El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Ejecutivo)
- g) Lograr la confiabilidad de la Administración de la deuda pública, ante los organismos financieros y proveedores en general.

5. JUSTIFICACION DEL TRABAJO

5.1. Justificación Teórica

El estudio y análisis de la Administración de Tesorería y Crédito Público, se basa en las leyes y normas que regulan el sistema de control fiscal, sin

embargo, existen controversia sobre la administración del Crédito Público sobre su desembolso, amortización y el aval correspondiente.

La justificación teórica se basa en el estudio de la Auditoria de la Deuda Pública como tema fundamental, dado su naturaleza y procedimiento que esta Especialidad amerita para el futuro desarrollo de la Nación, y el Sistema de fiscalización y la investigación técnica que sustente los procedimientos de la eficiencia, eficacia y economía en la determinación del comportamiento de la Deuda Pública Boliviana, para la toma de decisiones a nivel de Administración Gubernamental.

Debemos señalar que, abordaremos los aspectos de estudio del sistema de control interno, la administración y de gestión pública, el sistema de Control fiscal del Estado, el comportamiento de los planes y presupuestos públicos, la aplicación de la Ley SAFCO 1178 como sistema mayor de control fiscal gubernamental y todos los aspectos relacionados con nuestro estudio y análisis del comportamiento de la Deuda Pública.

5.2. Justificación Práctica

La Administración Pública, a través de la Ley SAFCO 1178, está orientada a regular los sistemas de administración y Control de los recursos del Estado, y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de buscar la programación, organización, ejecución y controlar la captación y el uso eficaz y suficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público.

Para ello utilizará el sistema de información que todo servidor público debe conocer, sin distinción de jerarquía y asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuanta no solo de los objetivos a que se destinaron los

recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultados de su aplicación.

Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado. La Auditoría externa será independiente e imparcial y en cualquier momento podría examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la Entidad, a fin de calificar la eficiencia de los sistemas de Administración y Control Interno, opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos, dictaminar sobre la confiabilidad y razonabilidad de los Estados Financieros y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones, fortaleciendo de esta manera, la conceptualización y aplicación en cuanto a prácticas, técnicas de Investigación y Procedimientos de Control de Tesorería y Crédito Público, será uno de los objetivos primarios, las que se convertirán en el sustento y efectividad para constituirse en Elementos de juicio a través del aporte científicos realizado por la Administración de Tesorería y Crédito Público

5.3. Justificación Metodológica

La presente investigación es de carácter técnico y científico, sustentado en que "Toda investigación nace de los problemas contingentes observados que requieren solución factible", por lo tanto, se considera que para efectos del desarrollo del presente trabajo de grado, la aplicación de un método Descriptivo, bajo el diseño muestral, identificación, fortalecimiento y validación de las variables, y selección de las técnicas para el relevamiento y análisis de las técnicas para el relevamiento y análisis de hechos que han causado impacto económico social.

Las observaciones y recolecciones de datos disponibles, la relación entre dos variables (independientes y dependientes) formarán parte del conjunto de procesos o etapas de que se sirve las técnicas científicas y de

investigación, procurando explicar provisionalmente las observaciones en forma simple y visual, el análisis y las síntesis de los procesos mentales de la deducción y la inducción.

6. MARCO TEORICO

6.1. Definición de Administración

Es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos. Se plantea entonces la definición de administración:

Henry Fayol (considerado como el verdadero padre de la moderna Administración), dice que "administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".

Es el proceso de planificación, organización, dirección y control del trabajo de los miembros de la organización y de usar los recursos disponibles de la organización para alcanzar las metas establecidas.

6.2. Objetivo de la Administración

Para que exista un sentido de satisfacción debe existir un objetivo, lo que da un propósito al esfuerzo; además el objetivo debe tener un significado y valor; así que la definición de objetivo es: "Un objetivo administrativo es una meta que se fija, que requiere de un campo de acción definido y que sugiera la orientación para los esfuerzos de un dirigente", en esta definición hay cuatro elementos que son:

1. Meta
2. Campo de acción

3. Definición de la Acción

4. Orientación

Séneca afirmó... “Si el hombre no sabe a cuál puerto se dirige, ningún viento le es favorable.”

Los Objetivos son importantes para llegar a los resultados deseados; la falta de objetivos hace que la administración sea innecesariamente difícil, si es que se puede hablar en rigor de administración; así que, los objetivos básicos son un prerequisite para determinar cualquier curso de acción y deben ser definidos con claridad para que los comprendan todos los miembros de la empresa.

A la administración por objetivos también se le llama Administración de Resultados, y administración de metas, estimula la toma de decisiones, aumenta la productividad y mejora la eficiencia administrativa, los resultados determinan el éxito del administrador en el análisis final de la empresa.

6.3. Importancia de la Administración

No sería suficiente con decir que sin una buena administración ninguna organización tendrá éxito; por lo cual mencionaremos algunos hechos para mencionar su importancia:

- a) La administración no solamente nació con la humanidad sino que se extiende a la vez a todos los ámbitos geográficos y por su carácter Universal, lo encontramos presente en todas partes. Y es que en el ámbito del esfuerzo humano existe siempre un lado administrativo de todo esfuerzo planeado.
- b) Donde exista un organismo social allí estará presente la administración.

- c) No sirve de mucho que en una empresa existan buenas instalaciones, el mejor equipo, la mejor ubicación, si lo todo lo anterior no va acompañado del elemento humano necesario para dirigir las actividades, o sea que la administración es importante para alcanzar objetivos de la organización.
- d) En las grandes empresas la administración científica o técnica es esencial ya que no podrían existir sin una buena administración.
- e) La administración es un proceso universal ya que no solo se da en los países capitalistas, sino que también en los países socialistas o de cualquier tipo que sean, la administración es importante tanto en las pequeñas como en las grandes empresas.
- f) Otro hecho importante es que por medio de la administración se puede elevar la productividad y los niveles de vida en los países en vías de desarrollo.
- g) La administración imparte efectividad a los esfuerzos humanos. Ayuda a obtener mejor personal, equipo, materiales, dinero y relaciones humanas.
- h) Se mantiene al frente de las condiciones cambiantes y proporciona previsión y creatividad.

Concluiremos diciendo que la administración es importante por que se aplica en cualquier tipo de organización con deseos de aumentar su productividad y el éxito, dependiendo para esto del elemento

6.4. ¿Qué representa el Tesoro?

Es el caudal y dinero, títulos y valores que pertenecen al erario público. Es el gran depósito de los recursos de un Estado o una Organización. Su servicio abarca todo lo referente a la ordenación, dirección y ejecución del movimiento de fondos.

El Tesoro representa la caja y la cartera de una organización, centraliza figuradamente todas las cajas y todas las carteras.

El Tesoro es la unidad administrativa encargada de dirigir y asegurar la realización de los recursos del Estado o de una institución, centralizar los fondos, pagar los gastos, realizar conciliaciones bancarias y frente a un desequilibrio entre ingresos y egresos, prevenir o corregir la situación. De esto se deduce que las funciones del Tesoro no son netamente materiales, relativas solo a los movimientos usuales de ingresos y egresos de caudales públicos, sino que son de gran importancia en el orden de la gestión financiera estatal o institucional.

El Tesoro es muy importante en el área financiera, porque se constituye en la unidad que administra los recursos y los gastos de acuerdo con una programación de los mismos, además brinda información en cuanto a la disponibilidad de efectivo, para la toma de decisiones en el momento que se requiera.

Las funciones que esta unidad administrativa están orientados a la administración de los recursos y al pago de las obligaciones financieras en las fechas de vencimiento, con base en información confiable.

6.5. ¿Qué representa la Tesorería?

Lugar u oficina donde el Tesorero desempeña sus funciones. ¿Qué representa el Tesorero?

Persona encargada de recaudar y emplear los caudales en una administración. El tesorero es fundamentalmente el custodio y responsable de los fondos en caja y ejerce mayor o menor vigencia sobre los procedimientos de recepción y pago

6.6. ¿Qué es una Cuenta Fiscal?

Es una cuenta bancaria correspondiente a una entidad pública que sirve para acreditar y debitar recursos públicos. La titularidad de estas cuentas pertenece a la tesorería de la cual dependen financieramente.

6.7. ¿Qué es un Título Valor?

Es un documento para legitimar el ejercicio de un derecho, ejemplo: Bonos, Letras y Notas de Crédito Fiscal que pueden ser nominativos o al portador.

6.8. ¿Qué es Unicidad de caja?

Es un principio que se refiere a la Administración centralizada de los recursos destinada a alcanzar una moderna y más segura gestión financiera. Breve diagnóstico del funcionamiento del Sistema de Tesorería .

6.9. ¿Cuáles son los principales problemas identificados en la operativa de este sistema? .

Después de haber transcurrido algo más de diez años de la reforma de los Sistemas de Administración y Control implantados a través de la Ley SAFCO, surge la necesidad de evaluar el funcionamiento operativo de algunos de sus componentes (para el presente caso, principalmente componentes financieros) con el propósito de coadyuvar en el proceso de consolidación de la implantación de este modelo de gestión.

Algunas situaciones observadas en este período (1990):

- La captura de la información era incompleta, no era posible contar con información de ingresos por rubro y de egresos en tiempo real, aún con los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), más aún, resultó prácticamente imposible controlar los denominados recursos específicos (propios) de las entidades. La Contaduría

General del Estado, no contaba con información de ejecución presupuestaria de ingresos actualizada y en tiempo real. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) generaba información al respecto, que en el mejor de los casos, tenía tres a cuatro meses de rezago.

- La conciliación de las transferencias correspondientes a los ingresos recurrentes del TGN, presentaba dificultades derivadas de la naturaleza misma del proceso de liquidación de impuestos, regalías y participaciones, tales como el tiempo del proceso de desagregación por impuesto que se extrae de las declaraciones juradas captadas a través de la red bancaria a escala nacional; ajustes por devoluciones, comisiones bancarias, etc.; demoras en la liquidación de las transferencias correspondientes.
- La ejecución de los denominados “fondos propios” de las entidades descentralizadas que registraba el SIIF, distaba mucho de la realidad y restringía el espectro de ingresos que el TGN debería tener bajo su tuición. La captación y asignación con cargo a estos recursos, era competencia casi absoluta de las entidades, el TGN aprobaba escasamente el 10% del uso de estos recursos. Este panorama, planteaba una problemática adicional relacionado a la ejecución de gastos con las fuentes de financiamiento 11 “TGNOtros Ingresos” y 20” Recursos Específicos” por cuanto, el TGN estaba realizando programaciones de pagos sobre una base frágil.
- La información del movimiento de cuentas pagadoras de la banca corresponsal, que proporcionaba el Banco Central de Bolivia (BCB) se efectuaba, en algunos casos, con tres días de rezago.

- Existían aproximadamente 4.500 cuentas bancarias en el Sector Público, con la consiguiente dispersión e inmovilización de fondos y con un costo adicional por comisiones por cuenta y por saldos.
- Las órdenes de pago, dirigidas a las cuentas fiscales de las entidades originaban cambios en el destino de los fondos, constituyéndose una fuente de dispersión de los recursos.
- El presupuesto por programas en algunas entidades se había diseñado y llevado a niveles de desagregación y detalle en las aperturas programáticas, convirtiéndose en un instrumento complicado y de un difícil manejo y comprensión, pocos usuarios del mismo lo entendían cabalmente, dando origen a continuas confusiones en su análisis e interpretación.
- Existían casos de procedimiento de pago a través de Notas de Débito para gastos urgentes, los mismos no se registraban en el SIIF en el momento de las operaciones financieras.

6.10. ¿Qué es el Sistema de Tesorería?

Es un sistema que comprende el manejo de los ingresos y programa los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos.

La Resolución Suprema N° 218056 Normas Básicas del Sistema de Tesorería en su art. 2° a la letra señala: “El Sistema de Tesorería del Estado comprende el conjunto de principios, normas y procedimientos vinculados con la efectiva recaudación de los recursos públicos y de los pagos de los devengamientos del Sector Público, así como la custodia de los títulos y valores del Sistema de Tesorería del Estado”.

La administración de los ingresos públicos, generalmente escasos en relación con las demandas de gastos de todo el Sector Público, exige un esfuerzo constante para buscar nuevos mecanismos y técnicas más eficientes de gestión de caja. No serán más las cajas pagadoras y se convertirán en GERENCIAS FINANCIERAS, responsables de la captación y aplicación de sus recursos.

El Sistema de Tesorería fue diseñado con el propósito de facilitar que los responsables cumplan eficientemente las funciones de programación de caja, percepción de los recursos, realización efectiva de los pagos, conciliación bancaria de sus cuentas y control de los saldos disponibles.

6.11. ¿Cuáles son los objetivos del Sistema de Tesorería?

Los objetivos del Sistema de Tesorería son los siguientes:

- Definir una política financiera que permita la administración de los recursos en la forma más favorable.
- Programar la caja de manera de prever, con suficiente anticipación, déficits estacionales de caja.
- Posibilitar el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados y proveedores.

Para lograr este objetivo se pueden utilizar instrumentos tales como el flujo de caja, que muestra la previsión de entradas (ingresos) de dinero y las salidas (egresos) de dinero en un período determinado.

El flujo de caja centraliza las cuentas bancarias con las que se realizan las operaciones de pagos y cobros de las diferentes áreas, manteniendo permanentemente actualizados los saldos de las cuentas de bancos, control

de transacciones que afectan los saldos en cada cuenta. Igualmente, proporciona información detallada y resumida en tiempo real de la disponibilidad del efectivo, que se proyecta diariamente a partir de la fecha en curso.

El Sistema de Tesorería permite llevar el control de las disponibilidades para determinar excedentes y sobregiros de cuentas, ya que todos los datos alimentan al sistema en un tiempo real.

En un sentido amplio, el objetivo del Sistema de Tesorería es el de mantener adecuados niveles de liquidez, contar con dinero disponible cuando lo precise.

6.12. ¿Cuál su alcance?

El Sistema de Tesorería fue diseñado con el propósito de facilitar que los responsables cumplan eficientemente las funciones de programación de caja, percepción de los recursos, realización efectiva de los pagos, conciliación bancaria de sus cuentas y control de los saldos disponibles.

6.13. ¿Cuál es su ámbito de aplicación?

El Sistema de Tesorería abarca a todas las entidades del Sector Público, sin excepción. Los artículos 3° y 4° de la Ley N° 1178 reflejan esta descripción.

6.14. ¿Cuál es su marco legal?

El Sistema de Tesorería tiene el siguiente marco legal:

- Ley N°. 1178, Ley SAFCO de 20 de julio de 1990.
- R.S. N°. 218056 de 30 de julio de 1997, Normas Básicas del Sistema de Tesorería del Estado.

- D.S. N°. 25875 de 18 de agosto del 2000, Aprueba el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y la operativa de la Cuenta Unica del Tesoro (CUT).
- D.S. N° 26455 de 18 de diciembre de 2001, que establece el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información, que se genera y se tramita a través del SIGMA.

6.15. ¿Cuáles son las características del Sistema de Tesorería en el SIGMA?

Sobre la base de la presentación de estos problemas identificados que surgen de los ejercicios fiscales anuales, el Ministerio de Hacienda en cumplimiento de las atribuciones que el artículo 20 de la Ley N° 1178 le confiere, ha encomendado al Proyecto de Descentralización Financiera y Responsabilidad, ILACO II, el desarrollo de un Sistema Integrado de Gestión y registro automático de las operaciones de los sistemas establecidos en la citada disposición y asimismo la operatoria de la CUT en el Sistema de Tesorería, para su funcionamiento en todo el sector público. En virtud a la Resolución Ministerial N° 748 de 30 de agosto de 2001 se crea y conforma la Unidad Ejecutora del Programa de Modernización de la Administración Financiera Pública (Programa MAFP) en sustitución al Proyecto ILACO II, que tiene como atribución el de ejecutar y administrar el desarrollo e implementación del SIGMA.

El SIGMA, como instrumento de gestión pública, es un conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, herramientas informáticas, otros medios y/o recursos y, organismos, que intervienen en al planificación, gestión y control de los fondos públicos.

Las características del SIGMA son las siguientes:

- Centralización normativa y descentralización operativa
- Único registro de transacciones
- Procedimientos que delimitan funciones y asignen niveles de responsabilidad
- Producción simultánea de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión.
- Información Gerencial.
- Integración

El componente de Tesorería se muestra como el conjunto de principios, normas y procedimientos que intervienen directamente en el proceso de administración de los recursos públicos, recaudación y su canalización vía cancelación de las obligaciones del Estado y finalmente la custodia de las disponibilidades que se generen. Los objetivos que guían su accionar son:

- Administración inteligente de los recursos en base a principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia.
- Adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera. Su objeto es proveer información confiable para la toma de decisiones.

6.16. ¿Cuáles son los componentes del Sistema de Tesorería?

Las Normas Básicas del Sistema de Tesorería en su art. 8º muestran la siguiente conformación:

Subsistema de Recaudación de recursos, conjunto de funciones, actividades y procedimientos para recaudar recursos públicos. El objetivo de este componente es recaudar los recursos públicos en el momento de su exigibilidad y que permita honrar obligaciones con oportunidad.

Subsistema de Administración de Recursos, conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a: La Administración Centralizada de los ingresos y egresos de los recursos públicos, Programación y ejecución de los flujos financieros y custodia de títulos y valores. El objetivo de este componente es administrar los recursos públicos que permita una moderna y más segura gestión financiera.

En este marco, a través del desarrollo e implantación del SIGMA, en su componente de Tesorería, se plantean los siguientes módulos: (en relación funcional con los subsistemas definidos en la RS 218056)

- Programación Financiera
- Cuenta Única del Tesoro (CUT)
- Recursos
- Pagos
- Conciliación Bancaria

6.17. ¿En que consiste el módulo de Programación Financiera?

Un programa financiero es un conjunto de medidas de política económica coordinadas, principalmente con los sectores monetario, fiscal y de balanza de pagos, con el que se pretende alcanzar ciertas metas económicas.

Se conoce con el nombre de programación financiera a la tarea de establecer las metas económicas, seleccionar los instrumentos de política y cuantificar los valores apropiados de esos instrumentos para lograr las metas propuestas.

La programación financiera se emplea como instrumento básico en la formulación de la política económica en general, y es una herramienta fundamental en la preparación de programas de ajuste apoyados con

recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI), puesto que el Fondo sólo puede conceder préstamos para programas que tengan buenas perspectivas de lograr una situación de pagos sostenibles.

En la mayoría de los programas financieros se establecen ciertas metas económicas, tales como obtener una cierta tasa de crecimiento de la inflación, saldo global de la balanza de pagos y en el caso del sector fiscal, el nivel del déficit.

Bajo la denominación de Programación de Flujo Financiero y Ejecución Presupuestaría, las normas básicas del Sistema de Tesorería, definen a este proceso como las actividades y procedimientos que se refieren a la elaboración de pronósticos de ingresos y egresos de los recursos públicos, y los pagos una vez que se ha efectuado la percepción de los ingresos. Su objetivo es el de prever la disponibilidad de liquidez que permita cumplir con las obligaciones, sobre la base de la proyección de ingresos y egresos (anual, mensual, semanal y diaria).

- **Elementos**

Los elementos financieros empleados para alcanzar los objetivos del programa financiero comprenden:

- Los ingresos y gastos del sector público,
- El crédito bancario interno,
- Las tasas de interés,
- Las tasas de cambio y,
- La deuda externa.

El marco de referencia inicial para la programación financiera anual del sector fiscal, está dado, por el presupuesto de recursos y gastos aprobado por Ley Financiera y se constituye en una tarea inmediata a la conclusión de la formulación del presupuesto. La misma se efectúa en función de los recursos

que se espera obtener en un período determinado y las prioridades de gasto establecidas por cada Unidad Ejecutora. Comprende además un conjunto de acciones relacionadas con la supervisión, gestión, control y evaluación de los flujos de entradas y salidas de fondos de la Tesorería.

El resultado de este mecanismo son las cuotas trimestrales de compromiso, que actúan como un techo o nivel máximo que tiene una entidad para comprometer un gasto.

El instrumento utilizado en la programación financiera, es el flujo de caja, que consiste en realizar previsiones para cada uno de los períodos del ejercicio presupuestario, relacionados con la elaboración de proyecciones de ingresos y gastos, y en este último, el registro de los pagos de las obligaciones para analizar los desvíos presentados.

La programación del flujo de caja, tiene por objeto prever la disponibilidad de liquidez para el cumplimiento oportuno de las obligaciones de la entidad, sobre la base de pronósticos de ingresos y egresos, trimestral, mensual, semanal y diario.

- **Procedimiento**

Primero: Inicialmente el TGN y cada Tesorería Institucional elaboran una primera versión de la Programación Financiera (flujo de caja), para los distintos subperiodos que componen el ejercicio fiscal. Para ello se toma en cuenta el flujo esperado de ingresos, integrado por:

- La estimación de las recaudaciones tributarias de Impuestos Internos, Aduanas e Hidrocarburos elaborado por el TGN.

- La proyección de los recursos no tributarios y otros ingresos corrientes y no corrientes a percibir, realizado por cada entidad acorde a las previsiones contenidas en la Ley de Presupuesto.
- Los fondos a desembolsar producto de las operaciones de financiamiento confirmadas por el período objeto de programación.

Segundo: Posteriormente se distribuyen los mencionados recursos, considerando la previsión del flujo de egresos. Los recursos denominados “propios” son distribuidos por cada entidad de acuerdo a sus prioridades de gasto.

Tercero: En el caso de los recursos del TGN, la entidad que financia sus obligaciones solicitará una cuota de compromiso, sobre la base de sus propias proyecciones de gasto, que será revisada y aprobada por el TGN, de acuerdo a las disponibilidades del período.

Cuarto: A la Programación Financiera del TGN se agrega la información referida a los programas de caja de los otras entidades del Sector Público, que elaboran en función del conocimiento de la situación de su propio flujo de fondos.

De esta manera queda conformada una primera aproximación del flujo de caja consolidado, que permite identificar los requerimientos o excedentes financieros proyectados en esta instancia.

Quinto: La siguiente fase del proceso de programación financiera consiste en la incorporación al mismo de la información referida a operaciones concertadas o posibles que integran el programa de financiamiento, principalmente las que provienen del funcionamiento del Sistema de Crédito Público.

Sexto: El flujo de caja resultante es la propuesta final y completa del módulo de programación financiera, para el período que se encuentra bajo proceso. El mismo es elevado a autoridades del Ministerio de Hacienda para su análisis y recomendación ya que pueden ordenarse cambios que se consideren oportunos.

Séptimo: La última etapa para completar el circuito de la programación financiera se refiere al control y evaluación de la ejecución de caja del período a fin de examinar la calidad de la programación analizando los posibles desvíos, y considerar los resultados como insumos del período siguiente.

6.18. ¿Cuáles son técnicas de Proyección de Ingresos?

6.18.1. Métodos basados en experiencia pasada.

Técnica Automática.

Consiste en señalar como rendimientos probables del ejercicio futuro, los resultados conocidos del último ejercicio, donde los doce meses anteriores, son los únicos que permiten una estimación.

Como se comprende, este sistema tiene un uso limitado en la técnica de la programación. Sólo se podría aplicar en aquellos impuestos específicos que se recaudan sobre la base de unidades monetarias fijas, y siempre que la producción de los bienes gravados no varíe sustancialmente. También podría encontrar campo de aplicación en el caso de aranceles aduaneros en moneda estable, siempre que las importaciones no tengan márgenes de variación muy grandes de año en año.

Lo anteriormente señalado se puede resumir en la siguiente ecuación:

$$Y_{(t)} = Y_{(t-1)}$$

Donde:

Y(t) = Ingreso esperado en el período t

Y (t- 1) = Ingreso del último período

Técnica del Promedio.

Se basa en la misma filosofía del anterior, pero el cálculo se lo efectúa no sólo considerando el mismo período de la gestión anterior, sino el promedio de varios períodos de gestiones anteriores. Con este método se procura eliminar la influencia de factores ocasionales en el rendimiento de los impuestos; cualquier alza desmedida en el rendimiento de un período se modera al tomar los promedios del mismo período de tres o cinco años.

La técnica del promedio tiene también en nuestro tiempo un campo de aplicación muy limitado.

La siguiente ecuación resume este método:

$$Y_{(t)} = Y_{(t-1)} + Y_{(t-2)} + Y_{(t-3)}$$

Donde:

Y(t) = Ingreso esperado en el período t

Y (t- 1), Y (t-2), Y (t-3) = Ingresos de los últimos períodos (3).

Técnica de los Aumentos.

Consiste en agregar a los cálculos normales de ingreso un excedente probable. El primer elemento de estimación es, entonces, el de los resultados conocidos, sea del último año, trimestre, mes, etc. o del promedio de varios años, trimestres, meses, etc; el segundo es aumentarlos

únicamente en proporción igual al aumento medio de los tres años anteriores, considerando el mismo período. Matemáticamente se resume en la siguiente ecuación:

$$Y_{(t)} = Y_{(t-1)} * E$$

Donde:

Y(t) = Ingreso esperado en el período t

Y (t-1) = Ingreso del último período

E = Aumento medio de los últimos períodos.

Técnica del incremento absoluto.

Esta técnica consiste en tomar el promedio de las variaciones absolutas, a cuya ejecución se adiciona el resultado (ingreso) del último período.

$$Y_{(t)} = Y_{(t-1)} + PVA$$

$$PVA = \frac{\text{SUM. VAR.}}{\text{Nº PERIODOS} - 1}$$

Y(t) = Ingreso esperado en el período t

Y (t- 1) = Ingreso del último período

PVA= Promedio de variaciones absolutas

SUM. VAR. = Sumatoria de variaciones

Técnica de los mínimos cuadrados

Es una técnica que sirve para proyectar resultados (ingresos) de futuros períodos con base a resultados (ingresos) de gestiones pasadas. Esta técnica debe, como las anteriores, debe ser ajustada en caso de que existan factores que cambien las condiciones y situaciones internas.

$$y = a + bx$$

a = Variable autónoma

b = Pendiente de la recta

x = Período

y = Resultado de un período

6.18.2. Método basado en fluctuaciones económicas del futuro

Técnica de Evaluación Directa.

Esta técnica de proyección de los ingresos consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingreso, sus rendimientos en el curso de un año fiscal, en función de los movimientos que acusan los hechos y las tendencias reales de la situación económica. Estos hechos provocan cambios en la base imponible de los impuestos, estos pueden ser el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la existencia de inflación, mejora en la administración de los impuestos, etc.

Se parte del análisis de la recaudación histórica. Sobre la base de la tendencia observada se debe identificar si surgen fluctuaciones irregulares que adviertan cierto comportamiento particular.

Estas irregularidades pueden ser atribuibles, entre otras, a las siguientes razones:

- Ingresos no recurrentes en un determinado periodo
- Retrasos en los cobros
- Malas apropiaciones de cuentas que dan lugar a regularizaciones

Una vez identificadas las causas, estas se cuantifican, con el propósito de eliminar su efecto y obtener cifras de recaudación neta, que reflejen los ingresos percibidos.

La metodología de proyección que se expone, consiste en aplicar un parámetro macroeconómico que influye en los ingresos recaudados, que resulta de la inflación esperada.

6.19. ¿Cuáles son los fundamentos para la proyección de Gastos?

Los niveles de Gasto Público y su composición entre corriente e inversión están determinados por la Política Fiscal del Gobierno. Una vez establecidos estos niveles se proceden a detallar por clase de gasto:

- La proyección de los gastos en Servicios Personales debe hacerse tomando en cuenta el número de servidores públicos que previsiblemente exista, multiplicado por el salario que se espera que exista de conformidad con la escala salarial que resume la legislación vigente en virtud a la política del gobierno; para este efecto, también se incluyen las previsiones sociales. Esta información debe ser proporcionada por el Sistema de Administración de Personal.
- Las estimaciones de las compras y contrataciones se hacen calculando aproximadamente las necesidades de materiales y suministros que requieran las distintas Unidades Ejecutores, se puede tomar en cuenta los datos históricos. Un instrumento a utilizar en este proceso es el catalogo de bienes y servicios.
- Como el Sector Público esta formado por distintas entidades, es preciso distribuir los recursos por las distintas clases de gasto. En el caso de los recursos del TGN, se efectúan tomando como referencia lo establecido en la Ley de Administración Tributaria que establece que las entidades, no pueden comprometer ni devengar gastos con cargo a éstos recursos (tributarios) más allá de la cuota asignada, de acuerdo al flujo de fondos disponibles en el TGN.

6.20. ¿Cuáles son los fundamentos para la proyección del Financiamiento?

Una vez determinada la proyección de los ingresos y de los gastos, se obtiene, por una parte, el monto de ahorro público, o por otra, el desahorro. En este último caso, es necesario gestionar los recursos adicionales que permitan financiar este resultado negativo, este financiamiento puede ser interno o externo.

Estos recursos complementarios pueden derivarse en un más eficiente manejo de la deuda pública interna que ofrece perspectivas de atraer ahorros privados a través de la comercialización de títulos y valores públicos. Estos mecanismos tienen un límite claramente establecido en un programa financiero.

Con respecto a la contratación de deuda pública externa, es una cuestión que se debe analizar con estudios de la Balanza de Pagos.

En todo caso, la combinación más acertada para un financiamiento, por un aumento de la deuda pública interna y externa, es una cuestión difícil de proyectar, pues en la elección entra en juego todo un complejo de factores políticos, económicos y financieros.

6.21. ¿En qué consiste la asignación de cuotas de compromiso?

El resultado de la Programación Financiera, es la determinación de las cuotas trimestrales, que actúan como un techo o nivel máximo a gastar en las etapas de compromiso y devengado.

Esta tarea se realizará en función al Clasificador Institucional de acuerdo a las clases de gasto, fuente de financiamiento y organismo financiador. Las cuotas de compromiso rigen para el trimestre, distribuidos mensualmente, los

saldos mensuales dentro el trimestre son acumulables al mes siguiente, hasta el final del trimestre cuando fenecen definitivamente.

6.22. ¿Cuál es el rol de las Direcciones Administrativas?

Es una unidad organizacional de servicio y apoyo a la gestión presupuestaria, ejerce el rol de ordenador del gasto y están autorizadas a efectuar solicitudes ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público teniendo en cuenta las necesidades de las Unidades Ejecutoras. Estas solicitudes se realizan por Fuente de Financiamiento y Organismo Financiador, y puede abarcar una o varias categorías programáticas.

6.23. ¿Cuál es el rol de las Unidades Ejecutoras?

Son unidades organizacionales que demandan y utilizan bienes y/o servicios en la gestión presupuestaria; ejerce el rol de ejecutor del gasto. Lleva a cabo la gestión del presupuesto para lo cual debe planificar, formular y ejecutar el mismo.

6.24. ¿Cómo funciona el módulo de Ingresos y Gastos a través de la CUT?

* *Concepto de la Cuenta Única del Tesoro (CUT)*

El principio de unicidad de caja, descrito en las Normas Básicas del Sistema de Tesorería, se caracteriza básicamente en la administración centralizada del TGN de todos los recursos públicos, manteniendo la titularidad de los mismos por parte de los diversos organismos (entidades) responsables de dichos recursos.

La CUT es el instrumento operativo de manejo de los fondos públicos vinculada al Sistema de Tesorería que funciona integrada a los demás Sistemas de Administración Financiera.

El concepto de CUT está basado fundamentalmente en el mantenimiento de una sola cuenta bancaria en el Banco Central de Bolivia (BCB) operada exclusivamente por el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público como unidad operativa del ORGANISMO RECTOR del Sistema de Tesorería. A la CUT ingresan todos los recursos recaudados: tributarios, no tributarios, recursos propios (específicos), además de los provenientes de créditos externos o donaciones en efectivo, manteniendo internamente la correspondiente titularidad de dichos recursos. A su vez, mediante esta cuenta, se realizarán todos los pagos de las obligaciones de los organismos del Sector Público, con cargo a los fondos de los respectivos titulares

Se excluyen solamente los recursos, que por normas legales, se deben mantener en cuentas bancarias específicas, por ejemplo depósitos judiciales. Lo expresado precedentemente permite asimilar figurativamente la función del TGN a la de un banco que mantiene relación directa con los clientes, representados por las Unidades de Tesorería de los diferentes organismos del Sector Público cuyos ingresos recibirá como depósitos y efectuará los pagos que éstos dispongan.

Para cumplir dicha función, las tesorerías de los diferentes organismos, así como, el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, como un usuario más, mantendrán dentro de la CUT, disponibilidades financieras individuales y separadas, provenientes de fondos puestos a disposición de sus titulares y sobre los cuales podrán ordenar pagos, tramitándolos por intermedio del BCB y la red bancaria adherida a dicha operatoria.

Estas disponibilidades financieras individuales reemplazarán a las cuentas corrientes bancarias que los organismos mantienen en los bancos autorizados para el giro de sus operaciones financieras y recibirán el nombre de Libretas.

Los organismos dispondrán en forma diaria, de extractos individuales de cada cuenta, a través de las Libretas de modo y contenido similar a los que emiten las instituciones bancarias a sus clientes para información y control de las operaciones y saldos.

El ingreso de los fondos se realizará a través de cuentas bancarias recaudadoras asociadas a las mencionadas Libretas, que permitirán identificar los recursos de distinto origen e imputación presupuestaria y contable.

En caso de utilizarse las cuentas recaudadoras, éstas recibirán depósitos por concepto de percepción de recursos y se debitarán al final del día transfiriendo el total ingresado a la CUT, quedando sus saldos iguales a cero.

Los titulares de las Libretas deciden los pagos a realizar sobre la base de la deuda y las cuotas de compromiso. Envían dicha información al TGN y éste por intermedio del BCB, transferirá los fondos a los bancos pagadores, adheridos a la operatoria para su acreditación en las cuentas corrientes bancarias de los proveedores o beneficiarios de los pagos.

A través de la CUT, se realiza todos los pagos de las obligaciones de los organismos públicos que implica, normalmente, una reingeniería de los procesos tradicionales de pagos, lo cual no significa que en el TGN se van a centralizar las decisiones sobre cada uno de los pagos a realizarse. Dichas decisiones, dentro de los límites financieros establecidos en las cuotas de compromiso, deben descentralizarse hacia las Unidades de Tesorería de los organismos, quedando en el TGN, la responsabilidad de efectivizar los pagos y llevar acabo la gestión financiera.

La operatoria de la CUT constituye un apoyo fundamental para la gestión de los fondos públicos, permitiendo su manejo unificado y transparente,

facilitando además su administración inteligente. Asimismo, producirá una significativa economía al reducir el número de cuentas corrientes bancarias para el movimiento de fondos y sus correspondientes comisiones y gastos bancarios.

Las tesorerías de los organismos podrán operar cuentas corrientes bancarias para manejo exclusivo de los llamados fondos rotatorios o cajas chicas, cuyos fondos estarán destinados a gastos menores y pago directo a los beneficiarios.

6.25 ¿Cómo funciona la CUT?

Los elementos básicos de la operatoria de la CUT son los siguientes:

Cuentas Recaudadoras

Se denominan cuentas recaudadoras a las cuentas corrientes bancarias habilitadas exclusivamente para la recepción de fondos, contra estas cuentas no se podrá girar ningún pago y, al final del día, transferirán los fondos a la CUT, por lo tanto, sus saldos siempre serán iguales a cero. Las cuentas recaudadoras de fondos propios, tienen como titulares a las Direcciones Administrativas de los Organismos o a las Tesorerías Institucionales.

Se acreditan los depósitos provenientes de fondos propios y las devoluciones de algunos gastos. Se debitan al final del día con la transferencia a la CUT del importe total acreditado.

Cuentas de gasto o pagadoras

Se denominan cuentas de gastos o pagadoras, debido a que se acreditan con las transferencias de la CUT y se debitan por los pagos que realiza la Tesorería Institucional, principalmente para el uso de fondos rotativos, en avance y cajas chicas.

Cuentas Nominativas — Libretas

Estas cuentas no tienen movimiento real en los bancos, son creadas en el SIGMA para reflejar individualmente las disponibilidades financieras de las Tesorerías de los Organismos como desagregaciones de la CUT, reflejando saldo en las Libretas.

Se registrarán como créditos, los depósitos recibidos en las Cuentas Recaudadoras y, como débitos, los pagos emitidos contra la CUT para determinar la situación financiera de la propia Tesorería y de cada uno de las entidades.

6.26. ¿En qué consiste el procedimiento de recaudo?

El SIGMA está diseñado para iniciar el proceso ya sea por el abono en las cuentas recaudadoras o a través de la Boleta Única de Depósito. Boleta Única de Depósito

La Boleta Única de Depósito permite identificar directamente al titular del recurso, origen e imputación, mediante la lectura electrónica de la información que contiene. Su formato es sencillo para que el contribuyente pueda operarla sin dificultad y los bancos receptores lean su información en forma automática. Uno de estos mecanismos es la lectura de códigos de barras que permite incorporar los datos dentro de la estructura del extracto bancario o mediante reportes electrónicos anexos.

Los fondos depositados ya sean a través de las cuentas recaudadoras o de la Boleta Única de Depósito se acreditarán directamente en la CUT, y el sistema en el proceso de conciliación bancaria leerá la información e identificará las cuentas de operación que le correspondan o cada boleta única de depósito.

Existen dos vías de recaudación:

La primera se inicia con los depósitos que efectúan los usuarios de un bien o servicio en la red bancaria privada correspondiente a la compra del bien y / o del el servicio.

Al final del día, los bancos privados transfieren la información de la recaudación al BCB. Una vez concluido dicho proceso, el BCB acredita los recursos en las Cuentas Recaudadoras previamente determinadas en coordinación con el TGN.

El BCB elabora en forma diaria extractos bancarios de las cuentas recaudadoras y los envía por medio magnético al TGN.

El TGN recibe los extractos bancarios y procesa la Conciliación Bancaria Automática. Este proceso lee la información del extracto bancario de la CUT e identifica cada uno de los créditos con su cuenta recaudadora de origen. Si la cuenta recaudadora recibe depósitos por un solo concepto de ingresos, le corresponde una sola imputación de recursos y el registro se elabora en forma definitiva. Si la cuenta recaudadora de impuestos recibe depósitos por varios conceptos de ingresos le corresponderá una imputación global; el registro no será definitivo, porque deberá desagregarse posteriormente mediante una corrección.

La segunda está orientada a los entes recaudadores, como el Servicio de Impuestos Nacionales, la Aduana Nacional y las restantes entidades del Sector Público que estén logrando el desarrollo completo de sus sistemas integrados de administración y la correspondiente vinculación informática con los sistemas de la red bancaria, en tiempo real.

Por lo tanto, estas entidades contarán con información del contribuyente desde la liquidación del tributo hasta el momento de su depósito en el banco.

El TGN conocerá la recaudación diaria por imputación de recursos de cada banco privado y la acreditación se tendrá a las 24 horas en la CUT.

Los organismos del Sector Público que reciben recursos específicos (propios) por la venta de bienes y servicios y otros conceptos, registrarán los mismos desde el momento de su facturación, o sea, el devengado de recursos y todo el proceso de cobro de facturas hasta el depósito del mismo en sus cuentas recaudadoras o mediante la boleta única de depósito o los cobros directos en sus Cajas.

6.27. ¿En qué consiste el procedimiento de Gasto?

Los pagos mediante la CUT se realizan por etapas, y son las siguientes:

1° Selección de órdenes de pago

La selección de las órdenes de pagos es el procedimiento inicial que debe cumplir el TGN y cada Tesorería Institucional, como responsables de cancelar deudas que les competen.

Los criterios de priorización de las órdenes de pago se clasifican: por fuente de financiamiento, organismo financiador, clase de gasto, fecha de vencimiento, tipo de beneficiario, número de formulario, etc.

Cada orden de pago indica quién es el organismo pagador relacionado a una cuota de compromiso que se asigna por clase de gasto y fuente de financiamiento.

2° Recepción de órdenes de pago

El TGN recibe las órdenes de pago, a través del Comprobante de Ejecución Presupuestaria, formulario C-31, de las entidades que operan con la CUT para su envío al BCB.

La recepción de las órdenes de pago es un proceso automático que se realiza cada vez que el sistema recibe dicha información. Este proceso valida la corrección de los datos del beneficiario y verifica si el importe a pagar cuenta con saldo disponible de cuota de compromiso y de la cuenta o libreta contra la cual se gira el pago. Si la información está correcta, acepta la recepción de ordenes bancarias; caso contrario, las devuelve indicando el error.

El responsable en el TGN solamente observa las órdenes de pago recibidas pero no puede modificar ningún dato.

3º Priorización del pago

Diariamente, la autoridad competente en el TGN recibe órdenes de pago, para su autorización o confirmación.

El TGN puede observar las órdenes de pago, las retenciones y la documentación que respalda cada una. Si está de acuerdo, priorizará el pago una por una o toda la selección en una sola vez; caso contrario, devolverá la información indicando los errores.

Con la priorización del pago, el sistema automáticamente emite el medio de pago (transferencia electrónica o cheque) que corresponda a cada operación.

Todos los datos se obtienen de la orden de pago y se verifica con una tabla básica del Sistema de Administración de Bienes y Servicios denominada "Tabla de beneficiarios". La actualización de esta tabla es responsabilidad exclusiva del TGN y es de uso común para todos los componentes del Sistema.

4º Envío de órdenes de pago al BCB

Los órdenes de pago se envían mediante lotes, que significa que cada cierto espacio de tiempo, el sistema clasifica las órdenes de pago y transmite de la misma forma al BCB.

Al cierre de las operaciones del día, el TGN tiene un resumen de todos los lotes enviados al BCB.

5º Respuesta del BCB

El BCB recibe los lotes o las ordenes de pago, revisa su consistencia dentro de las medidas de seguridad adoptadas, y, si todo está correcto, efectúa el débito en la CUT, envía la información a cada banco pagador y una respuesta de conformidad al TGN.

En caso de detectar algún error, no debita la CUT, tampoco comunica a los bancos pagadores y envía el error detectado al TGN.

6º Bancos Pagadores

Cada Banco Pagador recibe del BCB, la información con el detalle de las órdenes de pago, verifica su consistencia mediante la aplicación de los procesos de seguridad, comprueba que el importe a pagar ha sido acreditado en su cuenta bancaria y, si todo está correcto procede a efectuar el crédito correspondiente en las cuentas corrientes bancarias de cada beneficiario.

Concluido el proceso el BCB informa el resultado de las operaciones al TGN. El SIGMA en el TGN recibe el detalle de órdenes de pago; si la operación se realiza satisfactoriamente, en forma automática marcará en las órdenes de pago el cumplimiento de la operación, si existieran rechazos se procede a anular la operación de pago.

7° Emisión Recibo de Pago

En el caso de la emisión de un cheque el sistema busca las órdenes de pago que cuenten con operación concluida y elabora el Recibo de Pago en un formato previamente establecido que es entregado a cada beneficiario y comunicado a cada entidad.

6.28. ¿Cómo funciona el módulo de conciliación bancaria?

Aspectos Generales de la Conciliación bancaria

El módulo de conciliación bancaria, tiene por objetivo determinar el saldo disponible financiero diario de cada Tesorería que es el resultado del movimiento de fondos, tanto de ingresos como de egresos.

Para lograr este objetivo, el proceso de Conciliación Bancaria, comparará los movimientos de créditos y débitos de cada cuenta corriente bancaria informados en los extractos bancarios que emite el BCB en el caso del TGN y las Libretas en el caso de las Tesorerías Institucionales, con los registros de recursos, pagos y transferencias registradas; y establece en forma diaria, el saldo disponible del TGN y de las Tesorerías Institucionales por cuenta corriente y libreta, herramienta básica para la programación de los pagos.

De igual manera, identifica el detalle de movimientos registrados que aún no han llegado al Banco o se encuentran en tránsito.

7. MARCO PRÁCTICO

7.1. Evaluación del Riesgo de Auditoría Gubernamental

7.1.1. Presupuesto repetitivo

Se ha establecido que en muchos casos, por diversas circunstancias los presupuestos de las entidades públicas son una replica del presupuesto del

año pasado, hecho que provoca que se deban efectuar en el curso del ejercicio fiscal, una serie de modificaciones presupuestarias.

7.1.2. Modificaciones presupuestarias caóticas

Las modificaciones presupuestarias -en muchos casos- se realizan por la urgencia de un caso específico, sin tomar las previsiones hasta el final de la gestión, de tal modo que una misma partida -en una estructura programática determinada- en una fecha es decrementada y en otra, dentro de la misma gestión es incrementada.

7.1.3. Falta de evaluaciones periódicas

Al no realizarse evaluaciones periódicas sobre la marcha del presupuesto, se producen una serie de hechos negativos que podían haberse previsto si se habrían efectuado las mismas, detectando oportunamente las desviaciones y efectuando las correcciones necesarias dentro de los plazos previstos, para el cumplimiento de los objetivos de gestión.

En todo caso, cuando se efectúen modificaciones presupuestarias o trámite de presupuestos adicionales, deben realizarse los ajustes correspondientes en el Programa Operativo Anual de la Entidad.

7.1.4. Gastos sin presupuesto

Los ejecutivos de algunas entidades públicas ordenan que se efectúen los gastos cuando no se tiene en el presupuesto los créditos necesarios debidamente aprobados, por tanto, se producen los sobregiros presupuestarios. Al respecto la Ley 2042 determina que las entidades públicas no podrán comprometer, ni ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en sus presupuestos aprobados.

7.1.5. No aplicación de los momentos de registro

Varias entidades públicas especialmente en el interior del país se manejan aún — por debilidades de orden administrativo- con tan solo los momentos del pagado en el gasto o del percibido en el recurso, lo cual limita de manera estructural la implantación del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Pago a personas que no pertenecen a la entidad (viáticos)

En algunas entidades ocurre que se pagan, por ejemplo, pasajes y viáticos a personas que no pertenecen a la entidad, hecho que no corresponde debido a que las partidas de gasto aprobadas en el presupuesto son para uso y aplicación de los funcionarios de la propia entidad.

7.1.6. No incorporación de algunas donaciones

Debido a la falta de coordinación entre las diferentes reparticiones de una entidad, la oficina administrativa desconoce, por ejemplo, contratos o acuerdos suscritos por, por los cuales la entidad viene recibiendo asistencia técnica a través de consultores, los que son pagados directamente por el organismo financiador, de tal modo que estas operaciones no son presupuestadas oportunamente.

7.1.7. Utilización de clasificadores presupuestarios no vigentes

Ocurre que varias entidades públicas especialmente las que se encuentran alejadas de los capitales de departamento, utilizan clasificadores de ejercicios fiscales anteriores en el envío de sus estados de ejecución presupuestaria, hecho que impide que la misma sea registrada en el SIGMA, por inconsistencias con partidas y rubros vigentes en la gestión.

7.1.8. Deficiente o nula programación financiera.

Al no existir una programación financiera, a partir de la cual se puedan tomar las acciones y previsiones correspondientes en la materia, se produce en

algunas entidades públicas -generalmente a fin de mes- iliquidez de fondos para pagar especialmente haberes de los funcionarios públicos.

7.1.9 Realización de operaciones de endeudamiento, sin autorización de la Dirección General de Crédito Público.

De acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público, la formalización de las operaciones de crédito público de las entidades públicas será efectuada mediante la demostración de su capacidad económica y su estado patrimonial respetando los límites máximos de endeudamiento establecidos por el Ministerio de Hacienda, debiendo estas oficinas con carácter previo a la negociación y contratación de endeudamiento, solicitar el registro del inicio de operaciones de crédito público. Sin embargo algunas entidades inician procesos de endeudamiento sin acatar lo señalado en disposiciones legales.

7.1.10. No depósito inmediato e intacto de ingresos.

Se ha observado que en algunas entidades públicas las recaudaciones no se depositan intactas y en el día en cuentas corrientes fiscales, tal y como señalan las disposiciones legales, de manera que se incrementan los riesgos de pérdida o sustracción. Por otro lado se ha establecido que las recaudaciones en algunos casos son fraccionadas de manera que una parte se deposita en la cuenta bancaria y otra se la mantiene en efectivo, con el argumento de que sirve para efectuar gastos menores y urgentes.

7.1.11. Préstamos entre fuentes de financiamiento.

Estas operaciones se producen cuando determinado organismo financiador por diversas circunstancias no efectúa en el ejercicio fiscal los desembolsos de acuerdo a los tiempos planificados, de tal modo que la entidad se ve urgida de utilizar — momentáneamente — otros recursos, en tanto se produzcan los desembolsos. En todo caso lo recomendable es cerrar estas cuentas de préstamos entre financiadores en el curso de la gestión, de

manera que a fin de gestión la información no quede registrada de forma distorsionada.

7.1.12. No acatamiento a la norma de cierre anual de Fondos en Avance, Cajas Chicas y similares.

Varias entidades públicas en la práctica no dan cumplimiento a la norma legal de cierre de fin de gestión que determina que los Fondos en Avance, Fondos Rotativos, Cajas Chicas y similares necesariamente deben cerrarse presupuestaria y contablemente al fin del ejercicio fiscal. Cuando esto no ocurre, una serie de gastos que debían imputarse a un ejercicio fiscal en la práctica queden registrados en otro.

7.1.13. Pagos de viáticos, con caja chica.

Se ha determinado que en varios casos las entidades públicas realizan pagos de viáticos, compras importantes de materiales e inclusive hasta activos mediante caja chica, desvirtuando la naturaleza y operativa de dichos fondos.

7.1.14. No aplicación del Sistema de Contabilidad Integrada (Plan de Cuentas).

Varias entidades públicas especialmente aquellas alejadas de los centros urbanos, no utilizan para el registro de sus operaciones contables, el plan de cuentas único aprobado para el uso de las entidades públicas.

7.1.15. No asimilación de la responsabilidad por la información contable histórica.

Algunos ejecutivos de entidades públicas, consideran que en materia de registros contables debe efectuarse un corte desde su posesión en adelante y que no tienen nada que ver con registros y estados financieros anteriores a su gestión. Con este criterio no se estaría reconociendo que el ejercicio del

cargo implica la responsabilidad - entre otras – por la información contable histórica.

Por tanto, si un ejecutivo tiene observaciones en relación a la información contable anterior debe efectuar las acciones correspondientes a fin de corregir, ampliar o denunciar los hechos que considere incorrectos o incompletos con el propósito de establecer -si fuese el caso- las correspondientes responsabilidades.

7.1.16. Inadecuado manejo de adelantos de fondos

Una práctica que se ha notado en algunas entidades públicas es la facilidad con que los ejecutivos ordenan el adelanto de fondos al personal para diversas actividades, sin embargo no utilizan la misma decisión para lograr con la oportunidad necesaria, la rendición de cuentas de los fondos otorgados.

7.1.17. Falta de análisis y depuración de las Cuentas a Cobrar y Cuentas a Pagar.

Normalmente en los estados financieros de las entidades públicas las cuentas a cobrar y a pagar debían ser de poca cuantía, debido a que en general las operaciones del estado no se efectúan a crédito, sin embargo en la práctica las mismas aparecen con montos sumamente importantes, por lo que urge que los ejecutivos ordenen el análisis y depuración de estas y otras cuentas a fin de que estas expresen sumas efectivamente cobrables y en el caso de pasivos montos que realmente se deban cancelar.

7.1.18. Inadecuado manejo de activos fijos

En este tema, existe en algunas entidades públicas un gran desorden en cuanto se refiere a la determinación de la propiedad, inventariación, registro, valoración, custodia y la disposición de los bienes, lo cual lleva a registros

erróneos, al no registro y consiguientemente a la pérdida de numerosos activos fijos.

Se ha verificado que en algunas entidades públicas los procesos de implantación de controles internos muestran debilidades en casos como los siguientes:

Incompatibilidad de funciones (autorización — registro- custodia)

Por un sano principio de administración los funcionarios que autorizan no deben estar además a cargo del registro o de la custodia de los bienes, debido a que en estos casos se producen posibilidades de fraude.

Posibilidad de falsificación de documentos

Cuando los documentos no están numerados o no existen los mecanismos de control necesarios, pueden darse casos de falsificaciones de facturas, recibos u otros de la entidad.

Aceptación de dádivas, regalos u obtención de un beneficio (por hacer algo o dejar de hacerlo)

Cuando los servicios que presta la entidad son requeridos especialmente en determinados periodos del año por un numeroso grupo de demandantes, existe la posibilidad de hechos dolosos, en este caso se deberá poner especial énfasis en que no haya un contacto directo entre los funcionarios que procesan los trámites y los impetrantes del servicio. En todo caso debe procurarse un proceso ágil y el establecimiento de un sistema que atienda de acuerdo al orden de llegada de los trámites

Uso de activos de la entidad en beneficio propio

Cuando no se realizan inventariaciones periódicas de los bienes de la entidad, se ha llegado al extremo de verificar en algunos casos que varios activos de la institución se encuentran en domicilios de los funcionarios.

Nepotismo

De acuerdo al Estatuto del Funcionario Público, los funcionarios de carrera no pueden ejercer funciones en la misma entidad, cuando exista una vinculación matrimonial o grado de parentesco hasta segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad conforme el cómputo establecido por el Código de Familia.

Realización de trabajos particulares en horas de oficina

Debe existir una labor de supervisión constante de Encargados de Área y Directores que determinen el producto de las horas de trabajo de los funcionarios, de manera que se eviten los tiempos ociosos que pueden dar lugar a la realización de labores que nada tengan que ver con el accionar de la oficina.

7.1.19. Apropiación indebida de fondos

Para evitar este tipo de situaciones especialmente en temas de recaudación, se deben establecer controles internos especiales que permitan cruzar la información mediante la utilización de recibos prenumerados, con trámites atendidos o despachos de almacén, depósitos diarios de la recaudación y otros aplicables en el caso, y siempre con una supervisión adecuada. En caso de existir un manejo importante de fondos se deberán constituir las fianzas o los seguros correspondientes.

7.1.20. No acatamiento a disposiciones legales sobre créditos presupuestarios.

La Ley 2042 determina que ningún funcionario público puede efectuar un gasto sin contar previamente con los créditos aprobados y suficientes en el presupuesto público, Sin embargo en la práctica en algunas entidades primero se gasta y luego se realizan los trámites para regularizar la operación con la aprobación de los trasposos presupuestarios.

Por lo que en el caso corresponde se efectúe una precisa determinación de objetivos de gestión y una buena formulación presupuestaria.

7.1.21. Burocracia excesiva (eficacia y eficiencia).

Es frecuente percibir con solo visitar oficinas de la administración pública que existen demasiados funcionarios para atender determinadas labores propias del ente. En este tema debe realizarse una adecuada aplicación del Sistema de Organización Administrativa de manera de lograr que en base a una estructura organizacional establecida mediante procesos técnicos, se creen los cargos en función de las necesidades reales de la entidad

7.2. DOCUMENTACION PROYECTADA PARA UN EFICIENTE CONTROL DE TESORERIA Y CREDITO PUBLICO

7.2.1. MEMORANDO DE PLANIFICACIÓN

Entidad : XXXXXX

Preparado por : Lic. xxx

Revisado y Aprobado por : Lic. xxx

Fecha : La Paz, xxxxx de 2XXX

TERMINOS DE REFERENCIA

ANTECEDENTES DEL TRABAJO A REALIZAR

En cumplimiento a instrucciones impartidas por la Jefatura de Auditoria Interna mediante memorandum N MCE/UAI/OXX/02 de fecha 23 de diciembre del año en curso se realizara el siguiente examen, por el periodo comprendido entre el XX de diciembre al XX de mayo de XX y en cumplimiento al Programa Operativo Anual (POA) de la Unidad de Auditoria Interna del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

NATURALEZA DEL TRABAJO

Nuestro trabajo consistirá en una Auditoria Especial de administrar el Regimen Forestal de la Nacion por el periodo comprendido entre el 15 de diciembre al 30 de mayo de 2008 para cuyo efecto se procederá a revisar y controlar el desempeño ambiental de las actividades obras y proyectos así como los sistemas de regulación sectorial para el control previo en los procesos otorgacion, ampliación, reversión de derechos sobre el uso de explotación.

INFORME A EMITIR

Como resultado del trabajo antes señalado emitiremos los siguientes informes:

Informe de evaluación de Control Interno

Informe con Responsabilidades, si el caso lo requiere.

NORMAS, PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES A APLICAR

Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (ley SAFCO) Normas de Auditoria Gubernamental (NAG)

Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental
Otras Disposiciones Legales y Vigentes

ACTIVIDADES DE MAYOR IMPORTANCIA

El trabajo será realizado a tiempo completo por el Lic. XXXXXX Auditor interno bajo el control y supervisión de la Lic. XXXXXX. Jefe de la Unidad de Auditoria Interna de la entidad.

INFORMACION SOBRE LA ENTIDAD

1. MARCO LEGAL

2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUERZA LABORAL

La estructura organizativa de la gerencia de evaluaciones ambientales esta compuesta de la siguiente manera:

Dirección Ejecutiva

Auditoria Interna y Asesoría Legal

Dirección administrativa financiera y sus Dependencias

La gerencia de evaluaciones ambientales para la gestión 2008 tiene programado el desarrollo de sus actividades operativas y administrativas con 13 funcionarios permanentes 12 consultores pagados.

3. ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LA ENTIDAD

- a) Promover el desarrollo sostenible
- b) Diseñar, aprobar e instrumentar programas nacionales promoción de la gestión ambiental
- c) Implementar y Mantener la Gestión Ambiental
- d) Identificar las oportunidades de Exportación
- e) Instruir y dirigir la labor de los agregados comerciales de Bolivia en el exterior en cumplimiento del objetivo de promoción de las exportaciones inversiones y turismo
- f) Identificar las oportunidades de exportación para el sector privado
- g) Brindar asesoramiento e información a potenciales inversionistas sobre las oportunidades de inversión que brinda el país y los procedimientos necesarios para ello.

ESTRATEGIA DE LA AUDITORIA

1. FACTORES DE RIESGO A CONSIDERAR

Los comprobantes de egreso no estén debidamente sustentados
Falta de un Sistema de Contabilidad Integrada conforme establece la Resolución Suprema N° XXXX

Como consecuencia de lo señalado realizaremos el siguiente trabajo.
Por muestreo revisaremos los comprobantes de egreso mas significativos
Verificar el sistema de contabilidad

2. OBJETIVO DE LA AUDITORIA

El objetivo del examen y evaluación de los ingresos y egresos comprendidos entre el 15 de diciembre al 30 de mayo.

- Ingresos y Egresos reales
- Que no se ha emitido ingreso o gasto alguno
- Los ingresos y los gastos se han registrado contablemente de acuerdo a principios de Contabilidad Gubernamental

3. PERSONA A ENTREVISTAR

Para evaluar el sistema antes descrito, se visitara a la Dirección Administrativa Financiera

Lic. Andrés Fernández Director Administrativo Financiero

Lic. Miguel Bonilla Figueredo Contador General

Sr. Rodrigo Espinel Auxiliar Administrativo

4. DOCUMENTOS REQUERIDOS

Para la evaluación de la Auditoria Ambiental se requerirá los siguientes documentos:

- Comprobantes de Egreso
- Plan de Cuentas
- Conciliaciones Bancarias
- Extractos Bancarios
- Presupuesto de Recursos y Gastos gestión 2006 - 2008
- Ejecuciones Presupuestarias de recursos y gastos

- Programa Operativo Anual PCA
- Comprobantes de Ingreso

5. ASPECTOS DE ESPECIAL INTERES

Si surgieran indicios de responsabilidades en las operaciones analizadas y la documentación verificada se obtendrá copias legalizadas de los documentos probatorios que sustenten los hallazgos de auditoria.

6. PROGRAMA DE AUDITORIA

Los programas de auditoria serán preparados a la medida.

7. OTROS ASPECTOS

En nuestro legajo de correspondencia se archivarán copias, fotocopias y toda documentación necesaria respecto a solicitudes y otros documentos relacionados con la auditoria.

Preparado por fecha

Revisado por fecha

7.2.2. INFORME DE AUDITORIA INTERNA

Gea. Inf. UAI No. 001/08

A : Lic. XXXXXXXX
Director Ejecutivo
De : Lic. XXXXXXXX
Jefe de la unidad de auditoria interna
Ref. : Informe de Auditoria

ANTECEDENTE DEL EXAMEN

1.1. Orden de trabajo

En cumplimiento al POA DE LA GESTION 2008 Y POR INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR LA Jefatura de Auditoria Interna Mediante N GEA.INF.UAL/02/08 del XX de diciembre del 2008 se efectuó Auditoria de la entidad.

1.2. Alcance del examen

La auditoria consistió en examinar la documentación referida a los ingresos y egresos por el periodo comprendido entre el 01 de enero al 30 de noviembre de 2008.

1.3. Objetivos del examen

El objetivo del examen es verificar:

Que los ingresos y gastos sean reales y cumplan con los atributos de Pertenencia, existencia y Materialidad.

1.4. Metodología utilizada (procedimientos) .

Los procedimientos de auditoria a ser utilizadas para la obtención de evidencias serán analíticos referidos a la revisión de documentos, registros y confirmaciones externas.

1.5 normas técnicas y legales aplicadas

El examen fue realizado considerando las siguientes disposiciones legales vigentes:

- Ley No. 1178 del 20 de julio de 1990
- DS 23215 DEL 22 DE JULIO DE 1992
- DS 23318— A del 03 de noviembre de 1992
- Normas de Auditoria Gubernamental
- Principios, Normas Generales Básicas de Control
- Otras Disposiciones Legales Vigentes

Resultados del examen

Como consecuencia del examen y evaluación efectuada a los ingresos y egresos mediante muestras se llega a los siguientes resultados. falta de documentación respaldatoria en comprobantes de contabilidad (ingresos).

Se ha evidenciado que los comprobantes de contabilidad (por ingresos) no se encuentran debidamente sustentados. No cuentan con los siguientes respaldos:

- a) Relación de Ingresos con detalle de recibos otorgados.
- b) Papeleta de Deposito (original).

Los casos observados son los siguientes:

Por lo que no se estaría dando cumplimiento a los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental Numeral 1400 jerarquía de los controles, Controles Directos inc. c) de Procesamiento

ejercidos por los propios ejecutores de las actividades organizacionales y de los procesamientos de información incorporados a los mismos procesos para garantizar básicamente la adecuación de las operaciones de la integridad y exactitud en la captación de los datos necesarios, la elaboración de informes de recepción de bienes o servicios.

Los comprobantes contables y sus documentos de respaldo deben ser archivados en forma adecuada para permitir su localización oportuna, en concordancia con las Normas Básicas de Control Interno emitidas por la Contraloría General de la Republica ahora denominada Contraloría General del Estado

Los documentos de respaldo constituyen el soporte de las transacciones registradas en los comprobantes, como contratos, facturas, planillas, autorizaciones escritas, etc. Respalda toda transacción con la documentación de soporte correspondiente.

Recomendación

Se recomienda al Director Ejecutivo instruir al Director Administrativo Financiero emita un instructivo para que todos los comprobantes de contabilidad (ingresos) cuenten necesariamente con los documentos de respaldo.

Comentario de los responsables

Se tomara en cuenta para la presente gestión, pero es necesario hacer conocer que muchos depósitos son realizados directamente por las empresas participantes a los diferentes eventos, las que hacen llegar al GEA solamente fotocopias de los comprobantes de deposito quedándose con el original.

Manejo y registro inadecuado de las libretas bancarias

Se ha evidenciado que el registro en las libretas bancarias presenta las siguientes observaciones:

Cta Cte N 1- 285490 Recursos Específicos

- No registran los cheques anulados 303.304.306,346,347 y 348
- No arrastran saldo después del registro de un cheque anulado
- Presenta sobregiro en el mes de abril /08
- Presenta borrones y sobre escrituras

Cta Cte. N 1 -285440 TGN

- No arrastran saldo después del registro de un cheque anulado
- Presenta sobregiro en los meses de Enero, febrero y oct /08
- Presenta borrones y sobre escrituras
- Los cheques anulados N 1486,1568,1576, y 1581 no se adjuntan al talón de la chequera.

Lo anterior implica incumplimiento a los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Numeral 2116 Sistema Organizativo que indica: Todas las Transacciones y hechos económicos deben ser registradas y controladas por medio de sistemas de procesamiento de información que se ajustan a los lineamientos de la contabilidad gubernamental. Concordante con la Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

1. Contabilización inoportuna de ingresos y gastos

Se ha evidenciado que no se contabiliza oportunamente los ingresos y gastos.

De acuerdo a reconciliación bancaria efectuada al 31/10/08, no se contabilizo en el mes de octubre/08 lo siguiente

(1) Cuenta Corriente N 1 — 285490

- Ingreso por Bs. 62.808.60
- Gasto por Bs 21.00

(2) Cuenta Corriente W 1 — 285440

- Gasto por comisiones bancarias Bs. 14.00

Asimismo, se ha evidenciado que organizan eventos en los que el funcionario responsable recauda fondos por inscripción de los participantes, eroga gastos de dichos ingresos y solo deposita a la cuenta corriente el saldo, por lo tanto la contabilizacion de los ingresos efectúan solo por dicho saldo y como gastos no contabilizan ningún importe como se explica a continuación.

Esta situación implica incumplimiento a los Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental Numeral 1400 JERARQUIA DE LOS CONTROLES. Controles Directos inc. c) de Procesamiento ejercidos por los propios ejecutores de las actividades organizacionales y de los procesamientos de información incorporados a los mismos procesos. El reconocimiento de los recursos y gastos para determinara el resultado económico y su efecto en el patrimonio correspondiente a un ejercicio deben registrarse en el momento en el momento en el que sucede el hecho substancial que determina su origen y queda perfeccionado desde el punto de vista de la legislación o practicas aplicables.

El devengamiento del gasto implica la ejecución del presupuesto y permite la integración de los subsistemas del registro presupuestario.

Hechos posteriores

Mediante comprobante de contabilidad N 508 de fecha 31/12/02 se procede a contabilizar ingresos por Bs. 4.758.70 y gastos por Bs. 4.766.41 omitidos en los comprobantes N 267 y 268

Recomendación

Se recomienda al Director Ejecutivo instruya al Director Administrativo Financiero y este a su vez a la contadora, contabilizar oportunamente el total de los ingresos y gastos en cumplimiento a los Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.

2. Reportes de ejecuciones presupuestarias

Se ha evidenciado que no existen copias de reportes de ejecuciones presupuestarias con firma del responsable. Esta situación implica incumplimiento a la ley 1178 articulo b) que dice "Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros. Recomendación

Se recomienda al Director Ejecutivo Instruir al Director Administrativo Financiero emita un instructivo recomendando al responsable que mantenga en archivos los informes de reportes de ejecuciones presupuestarias.

7.2.3. PAPELES DE TRABAJO

7.2.3.1. Definición y marco normativo

Los papeles de trabajo comprenden la totalidad de los documentos preparados o recibidos por los auditores, de manera que en conjunto constituyan un compendio de la información utilizada y de las pruebas efectuadas en la ejecución de su trabajo, junto con las decisiones tomadas

para llegar a formarse la opinión. Constituyen, por tanto, el nexo de unión entre el trabajo de campo y el informe de la auditoría. El propósito de los papeles de trabajo es ayudar en la planificación y realización de la auditoría, en la supervisión revisión de la misma y en suministrar evidencia del trabajo realizado, de tal modo que sirvan de soporte a las conclusiones, opiniones, comentarios y recomendaciones incluidos en el informe. Los papeles de trabajo deben contener información suficiente a los efectos de permitir que un auditor experimentado, sin conexión previa con la auditoría, identifique la evidencia que soportan, las conclusiones y juicios más significativos de los auditores.

7.2.3.2. ¿Cual es el marco normativo que rige la preparación de los papeles de trabajo?

El marco normativo que rige la preparación de los papeles de trabajo está dado por:

- a) Las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG). En el acápite referido a Evidencia, de cada una de las Normas específicas por tipo de auditoría, hacen referencia a la preparación de los papeles de trabajo. Tal es así que, por ejemplo, La Norma de Auditoría Financiera 224 Evidencia, en el punto aclaratorio 09, señala: “Los papeles de trabajo comprenden la totalidad de los documentos preparados o recibidos por los auditores gubernamentales, de manera que, en conjunto, constituyan un compendio de las pruebas realizadas durante el proceso de auditoría y de las evidencias obtenidas para llegar a formarse una opinión o abstenerse de ella” La Norma de Auditoría Ambiental 244 Evidencia, en el punto aclaratorio 05, señala que “Los auditores gubernamentales deben documentar toda la evidencia acumulada en los correspondientes papeles de trabajo y dejar constancia de la labor realizada en cada una de las etapas de la auditoría”

- b) La Norma 1 — Normas Básicas de Auditoría de Estados Financieros, del Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad del Colegio de Auditores de Bolivia, en el párrafo 2.4 Documentación, señala que “El auditor debe documentar aquellos asuntos que sean importantes para proporcionar evidencia de que la auditoría se practicó de acuerdo con las presentes normas”.
- c) Normas Internacionales de Auditoría (NIA) Sección 230: “Los papeles de trabajo representan una ayuda en la planeación, ejecución, supervisión y revisión del trabajo, y proporcionan la evidencia necesaria que respalda la opinión del auditor”.
- d) Las Normas de Auditoría de la INTOSAI, en los acápites 153 a 158, destacan la importancia de la documentación del trabajo de auditoría, resaltamos lo señalado en los acápites 156 y 158: “156. Los auditores deben justificar documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes, y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto.”; “158. El auditor debe tener en cuenta que el contenido y la disposición de los documentos de trabajo reflejan su grado de preparación, experiencia y conocimiento. Los documentos de trabajo deben ser lo suficientemente completos y detallados como para permitir a un auditor experimentado, que no haya tenido previa relación con la auditoría, descubrir a través de ellos el trabajo realizado para fundamentar las conclusiones.”
- e) Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna (NEPAI) 420 01.5: “Los papeles de trabajo que documentan la auditoría deben ser preparados por el auditor y revisados por el Gerente del departamento de auditoría interna. Estos papeles deben contener la información obtenida y los análisis efectuados y respaldar adecuadamente las deficiencias y recomendaciones informadas”

7.2.3.3. Objetivo y características de los papeles de trabajo

¿Cuál es el objetivo de la preparación de los papeles de trabajo?

La preparación de los papeles de trabajo, principalmente, tienen tres propósitos:

- a) Proporcionar evidencia del trabajo realizado y de las conclusiones obtenidas.
- b) Facilitar y servir como evidencia de la supervisión y revisión del trabajo de auditoría.
- c) Servir como elemento de juicio para evaluar el desempeño técnico de los auditores y que otros puedan revisar la calidad de la auditoría.

Los papeles de trabajo ocupan una función excepcionalmente relevante en las auditorías del sector público, los mismos que puede ser requerido por otras instancias a efecto de comprobar los hechos reportados en los informes de auditoría.

7.2.3.4 ¿Qué aspectos condicionan la cantidad de los papeles de trabajo?

La extensión de la documentación a incluir dependerá del juicio profesional del auditor. La cantidad y contenido de los papeles de trabajo estarán afectados por los siguientes factores:

- La naturaleza de la auditoría.
- El tipo de informe a emitir.
- La naturaleza y complejidad de la actividad de la entidad.

8. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA DEL PAIS

La deuda externa es la cantidad de dinero que el Estado boliviano debe a organismos internacionales e instituciones financieras privadas y gobiernos extranjeros por los créditos recibidos. Los préstamos se realizan en monedas internacionales o divisas (dólar americano, marco alemán, yen japonés y otras) y deben pagarse en las mismas monedas.

El primer crédito fue contratado en EE.UU por 2.400.000 de dólares el año 1908 principalmente para la construcción de vías férreas y obras de alcantarillado de La Paz y Cochabamba

Desde 1908 hasta 1922 se pagaron 16.5 millones a un promedio de 1.18 millones anuales.

Hasta el año 1931 se pagaron 21.5 millones a un promedio de 18.86 millones por año y se debían 60.3 millones de dólares este endeudamiento fue exclusivamente con bancos privados

En 1957 una vez firmado el primer acuerdo con el FMI para la estabilización monetaria, el segundo gobierno del MNR mediante D.S. del 25 de mayo de 1957 dispuso la reanudación de pagos, consolidando un saldo neto de 62 millones de dólares y estableciendo el nuevo convenio con un nuevo plan de pagos.

En el periodo de 1952 – 1964 el saldo de la deuda creció a un 23.8% a pesar de haberse recibido en ese periodo la “ayuda americana” por un monto total de 213.8 millones de dólares.

Entre 1965 – 1970 el PIB creció a una tasa del 6.2% sin embargo no fue suficiente para equilibrar el crecimiento del saldo de la deuda que creció a una tasa promedio del 12.5%.

La deuda externa durante la dictadura de Hugo Banzer creció mucho mas que el resto a 1799 millones de dólares a un ritmo del 17% frente a un crecimiento del PIB de solo 5.2%.

Los enormes montos de la deuda fueron mal invertidos en obras mal planificadas, con sobrepagos, y en muchos casos sirvieron para aumentar fortunas particulares

La deuda en 1978 representaba el 94% del PIB

Entre 1983 y 1985 se pago un total de 921 millones y se recibieron como desembolsos 366 millones, lo que da como resultado una transferencia al exterior de 555 millones de dólares en sólo 3 años.

1985 la deuda subió a 3.294 millones de dólares, la tasa de interés que cobraron efectivamente los bancos privados alcanzó al 16.7% semejante salida de divisas ocasionó una aguda escasez que generó la devaluación de la moneda nacional y la hiperinflación. La pérdida del salario real fue del 51% en sólo tres años.

Desde 1971 hasta 1998 la banca privada internacional desembolsó efectivamente 1.247.8 millones y recibió como pago 1.318.9 millones, esto quiere decir que el país ya ha pagado el 93% de esta deuda.

De 1986 al 2000 se recibió un fuerte apoyo financiero de 4.959.9 millones de dólares en desembolsos. Se pagaron 3.805.2 millones a un promedio de 256.7 anuales; la deuda a diciembre de 2000 era de 4.460.5 millones, es

decir 1.116 millones de dólares más que en 1985 y representa el 53% del PIB. Sin embargo en 1998, los desembolsos fueron de 307 millones, monto menor a los 388.8 millones de dólares de pagos que hizo el país.

Para el año 2003, la deuda externa de Bolivia, de mediano y largo plazo alcanzó a 5.038 millones de dólares, esta información indica que el nivel de obligaciones del país con sus acreedores representó un crecimiento de 738 millones de dólares en el último año, dado que el saldo de la deuda externa del país cerró en 4.299 millones de dólares a diciembre de 2002.

En 2005 la deuda externa era de \$us. 4.942 millones, en 2006 disminuyó a \$us. 3.240. En 2005 bajó a \$us. 2.210 millones pero en 2006 pasó a \$us. 2.675 millones.

La fundación jubileo indicó que una de las causas del aumento de la deuda interna fue que el “exceso de dinero en el mercado financiero del país” llevó al Banco Central a emitir más letras del tesoro para evitar una mayor inflación, que alcanzó en 2007 el 11.7%, el triple de lo pronosticado por el Gobierno de Evo Morales.

El 2008 según informó el Banco Central de Bolivia, la deuda externa del país superó los 2.489 millones de dólares, monto mayor en 238.6 millones al registrado el año 2007: después de cuatro gestiones de descenso permanente se produjo el primer año con subida.

El pasado año 2008 se contrataron nuevos préstamos, sumando 1.205 millones de dólares. De este total, los créditos bilaterales son más del 50%, con 678.1 millones y de las fuentes financieras multilaterales provinieron 527.1 millones de dólares americanos.

9. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Los métodos y técnicas utilizadas para la consecución de objetivos de este trabajo fueron el método descriptivo y a su vez el método deductivo.

Además las técnicas que utilizamos para la acumulación de evidencia son la revisión y análisis

9.1. Método Descriptivo

El tipo de estudio será analítico descriptivo el cual nos permite identificar áreas específicas, a ser analizadas en base al Memorando de Planificación de Auditoría Especial, tomando en cuenta el grado de cumplimiento a las normas y procedimientos adoptados por el FID en base a la planificación, ejecución y control de sus actividades

9.2. Método Deductivo

Bajo esta perspectiva, se partirá de situaciones teóricas que luego se aplicarán en una realidad concreta, basadas en la acumulación de datos cuya tendencia nos permite generalizar el comportamiento de los sistemas en estudio. La veracidad de sus conclusiones se ven reafirmadas con la generación de más y más datos que apunten en la misma dirección.

Para el presente caso se precedió al análisis de la documentación e información que se nos fue proporcionada por los responsables del FID, procedimos a la revisión de los comprobantes de ejecución de gasto (C-31), detallados en los papeles de trabajo con el objetivo de reflejar los resultados de esta revisión en la emisión del informe

9.3. Fuentes de Información

La realización del presente trabajo se fundamentará en la recolección de información basada en la utilización de las técnicas de investigación dentro del trabajo de campo, y en la información documental sintetizada, compilada proveniente de fuentes como:

Comprobantes SINCOM

Comprobante de Ejecución del Presupuesto de Gasto (Form. CID-02)

Control de cuenta corriente del FID

Normativa Vigente, resoluciones, decretos, etc.

10. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

10.1. Revisión y Análisis

La revisión consiste en ver una cosa con atención y cuidado o someter una cosa a nuevo examen par asegurarse de que es correcta o en caso contrario proceder a su modificación.

El análisis consiste en la distinción de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos.

Estas técnicas fueron aplicadas en todo el trabajo de campo de la Auditoria, con mayor énfasis en la revisión y análisis de las Partidas Presupuestarias de Gasto, como ser:

Partida 221, Pasajes

Partida 222, Viáticos

Partida 252, Estudios e Investigaciones

Partida 392, Material Deportivo y recreativo
Partida 431, Equipo de oficina y Muebles
Partida 716, Subsidios y Donaciones a Instituciones Privadas sin
Fines de Lucro

10.2. El Cuestionario

Consistirá en una encuesta sistemática presentada bajo la forma de pregunta referidas a aspectos básicos del sistema, en el que, por lo general, una respuesta negativa evidencia una ausencia o deficiencia en los controles.

10.3. Observación de Campo

Permitirá familiarizarse con el personal de la entidad y con los procesos mismos, de tal forma que pueda tener una visión mas objetiva.

10.4. Entrevistas

Las entrevistas son el medio más idóneo para llevar a cabo el relevamiento de información de aquellos sistemas u operaciones que no están debidamente formalizadas.

Consisten en un intercambio directo de información entre el auditor y un funcionario de la entidad, donde el auditor es el que conduce la reunión con un conocimiento primario de las cuestiones a tratar que haya obtenido, por ejemplo, de las encuestas previas.

11. CONCLUSIONES

La Ley 1178 en su artículo 11 ha previsto la situación de implantación del Sistema de Tesorería y Crédito Público.

Más allá de las cifras proporcionadas por el BM y el FMI referidas a la sostenibilidad de la Deuda, el mismo concepto de la sostenibilidad que manejan estas instituciones es cuestionable. Este se basa exclusivamente en coeficientes macroeconómicos, descuidando completamente aspectos e indicadores que tienen más incidencia en la reducción de la pobreza.

DEUDA BILATERAL: Si todas las condonaciones previstas en el marco de la "Deuda más allá del HIPC II" se materializan como previsto, la deuda bilateral se reducirá a un "residuo" insignificante (2 a 3% de la deuda total). Habrá desembolso de nuevos créditos concesionales de parte de algunos pocos acreedores bilaterales, pero estos serán muy limitados e insignificantes en comparación con los desembolsos de los multilaterales.

Cabe destacar que, efectivamente, en los primeros meses del año 2003, se encauzaron los convenios con los últimos grandes acreedores bilaterales. Así en febrero el gobierno del Japón se comprometió a firmar un acuerdo de condonación de la deuda que tiene Bolivia con este país de un monto de Sus. 514 millones.

En abril de 2003 España firmó un convenio con Bolivia referido a la condonación de 46 millones de Euros (alrededor de Sus. 53 millones) y la conversión de 20 millones de Euros (Sus. 23 millones) adicionales. Con estas dos condonaciones, el gobierno boliviano espera la condonación de la deuda bilateral con Brasil, la misma que se elevó a \$us. 56 millones a finales de 2002.

DEUDA MULTILATERAL: Puesto que la deuda multilateral representa una gran parte de la deuda total (82% a fines de 2002), la cual se incrementará muy probablemente a 97 o 98% hasta finales de 2003, y que la participación de las instituciones multilaterales en el servicio de la deuda es aún más alta (91%) parece obvio que el potencial para disminuir la carga financiera del Estado por motivo del pago de servicio de la deuda sería muy grande en esta categoría de deuda. El problema es que las decisiones sobre por ejemplo una ampliación del HIPC se toman a nivel de las mismas instituciones financieras internacionales y no a nivel de Bolivia. Por consiguiente actividades de información/sensibilización del público o de cabildeo hacia el gobierno boliviano no tendrían un gran efecto.

Estas actividades se deberían realizar en conjunto con ONGs especializadas en este tema y que tienen mucha experiencia en actividades de "lobby" hacia el Banco Mundial, FMI y los gobiernos de la OCDE. Estas organizaciones son en primer lugar EUROLAD (European Network on Debt and Development) con sede en Bruselas, CIDSE y Caritas Internationalis, The Bretton Woods Project en Londres y Jubilee 2000, también en Londres.

NUEVO ENDEUDAMIENTO: Como hemos visto, y como lo confirma el mismo Banco Mundial, hay un gran peligro que a pesar de la iniciativa HIPC y de las condonaciones bilaterales de la deuda externa boliviana no sea sostenible, hasta según el concepto de sostenibilidad que manejan las instituciones internacionales.

Es difícil pronunciarse en contra de nuevos endeudamientos, sobre todo en período de crisis económica, porque estos generan transferencias netas positivas y recursos económicos para realizar importantes programas de inversión pública. Sin embargo es importante advertir de las consecuencias financieras nefastas de altas proporciones de créditos no concesionales.

Por otro lado, una posibilidad para frenar el incremento de nuevos endeudamientos sería incrementar las recaudaciones de renta interna y aduanera. Mayores recursos a la disposición del TGN para financiar una mayor parte del programa de inversión pública limitarían la necesidad de recurrir al endeudamiento externo. Sin embargo, este tema debería ser abordado en el marco de la temática de las políticas redistributivas.

El impuesto a los ingresos personales y los consejos del personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) : El presupuesto presentado al Congreso al inicio de febrero de 2003, preveía cambios de un impuesto al ingreso existente, el RC-IVA (Régimen Complementario al Valor Agregado) el mismo que hubiera incrementado significativamente los impuestos a ser pagados por los trabajadores asalariados.

Esta propuesta presupuestaria desató protestas sociales de gran envergadura y los eventos trágicos del 12 y 13 de febrero así como del 10 al 17 de octubre del mismo año.

La propuesta de las autoridades bolivianas abarcaba los siguientes elementos: i) los contribuyentes ya no podrían deducir las facturas del IVA de sus salarios; ii) el umbral a ser aplicado por el pago del impuesto sería reducido de 4 a 2 salarios mínimos; iii) la alícuota del RC-IVA sería reducida de 13% a 12.5%.

En 1999, una misión del Fondo Monetario Internacional FMI recomendó lo siguiente: i) reemplazar al RC-IVA por un impuesto a los ingresos personales (IIP) completo y de base amplia; ii) mantener un nivel de exención para el IIP equivalente a cuatro salarios mínimos con el objeto de proteger a los hogares de escasos ingresos; iii) permitir a los contribuyentes presentar facturas con IVA hasta un máximo del 50% de sus salarios, manteniendo de esta manera la función de control del IVA que tiene este impuesto. Recientemente el FMI

había aconsejado a las autoridades contemplar una transición paulatina del RC-IVA a un IIP convencional, mientras la Administración Tributaria este siendo fortalecida. Anteriormente a la presentación del presupuesto para la gestión 2003, el personal de FMI había sugerido que se logre un presupuesto más equilibrado mediante una reducción de los gastos en particular a través de reducciones de gastos de inversión de baja prioridad y mediante fuentes alternativas de ingresos, inclusive un incremento paulatino de los precios al por menor de hidrocarburos.

Sin embargo, debido a consideraciones políticas, las autoridades optaron por una versión modificada del impuesto a los ingresos personales.

Considerando los resultados obtenidos de la investigación se constató, que a pesar de estar claramente establecidas las normas que rigen el Sistema de Tesorería del Estado y el Sistema de Crédito Público, en lo referente a la Deuda Pública sea esta Interna o Externa, se han cometido irregularidades en su contratación y en los pagos, puesto que los créditos fueron contratados por los gobiernos, y muy pocos recibieron autorización del congreso, sencillamente porque la mayor parte de éstos se negociaron por gobierno militares dictatoriales.

Sin embargo la actual democracia, tampoco consultó al Parlamento sobre la conveniencia o inconveniencia de contratar préstamos del exterior, mucho menos al punto que, de acuerdo a la democracia, es soberano, aunque esa soberanía sea delegada a los parlamentarios.

Por otra parte nuestro país no tiene ahorro interno para utilizarlo en inversiones por lo tanto los gobiernos se ven en la necesidad de recurrir a los préstamos para poder hacer obras de relevante importancia económica social.

Por todo lo señalado podemos decir que los deudores son:

- El gobierno central, los gobiernos locales y las empresas públicas
- El Banco Central de Bolivia y lo que fue la banca estatal (Banco Minero, Banco Agrícola, Banco del Estado), además de la banca privada con aval público.

Los Acreedores en caso de nuestro país llegan a ser:

- Acreedores Multilaterales: Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acreedores bilaterales: Principalmente los gobiernos de países que facilitaron recursos a los diversos gobiernos de nuestro país.
- Acreedores privados: Proveedores de compras a crédito Banca Privada Internacional, grandes bancos extranjeros principalmente norteamericanos como el Chase Manhattan Bank, El First National City Bank, el Bank of America, además de otros bancos privados de Alemania, Inglaterra, Japón y otros países europeos.

La deuda externa de Bolivia se situó a fines del año pasado en 2.489,6 millones de dólares. La cifra de deuda externa actual, que incluye la de corto, mediano y largo plazo, supone casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) calculado en 10.000 millones de dólares, mucho menos que el 60% que representaba hace cinco años.

El año pasado se contrataron nuevos préstamos, sumando 1.205 millones de dólares, de ese total, los créditos bilaterales son más del 50% con 678,1 millones y de las fuentes financieras multilaterales provinieron 527,1 millones.

Con el propósito de reducir la tasa de interés que se paga, a fines de diciembre de 2008 se efectuó el prepago de tres créditos con la CAF por un total de 207,5 millones de dólares americanos, con un desembolso por 209.4 millones, sin transferencia efectiva de fondos.

Del total de la deuda externa del país el 74.6% fue contraída con fuentes multilaterales. Tres acreedores: CAF, BM y BID cubren el 70% de la acreencia. De éstas la Corporación Andina de Fomento (CAF) tiene mayor participación, 39% del total, con un monto de 945,1 millones de dólares.

El segundo mayor acreedor bilateral de Bolivia fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 19% del total, que corresponde a 460,9 millones de dólares.

El Banco Mundial (BM) ocupó el tercer puesto como prestamista de Bolivia con el 12% del total de la deuda externa con 280,10 millones de dólares

El mayor acreedor bilateral de Bolivia fue Venezuela con el 9% del total nacional, con un monto de 226,5 millones de dólares, luego está Brasil con 5% que es igual a 114 millones de dólares americanos.

12. RECOMENDACIONES

Los nuevos préstamos multilaterales, la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la deuda boliviana está fuertemente en peligro, debido a que las tasas de crecimiento de los ingresos por exportaciones no son muy fiables, esto se explica por la alta vulnerabilidad de la economía boliviana ante choques externos, siendo Bolivia una economía muy abierta y con una alta dependencia de un pequeño número de materias primas para sus ingresos externos. Mas allá de las cifras proporcionadas por el BM y FMI referidas a la sostenibilidad de la deuda, el mismo concepto de la sostenibilidad que manejan estas instituciones es cuestionable.

Este se basa exclusivamente en coeficientes macroeconómicos, descuidando completamente aspectos e indicadores que tienen más incidencia en la reducción de la pobreza. En consecuencia, unas cuentas ONG's internacionales así como redes de ONG especializadas en la materia, propusieron recientemente conceptos alternativos para definir la sostenibilidad de la deuda.

Básicamente, estas propuestas tienen como punto de partida los recursos requeridos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o las metas de alivio de la pobreza fijadas en las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Por consiguiente, según estas organizaciones, el punto de partida no debe ser un único indicador para una "capacidad de pago" definida más o menos arbitrariamente, sino un enfoque de "desarrollo humano", con un juego de indicadores y objetivos económicos y sociales, entre otros la sostenibilidad fiscal del servicio de la deuda.

A objeto de determinar el saldo real de la Deuda Pública y comparar con el total del Patrimonio Nacional y evitar un sobreendeudamiento y que no pase entre el 25% al 40% de la capacidad de endeudamiento, se sugiere que el

Ministerio de Hacienda y el Banco Central, elaboren las Cuentas Nacionales, es decir se determine a través de la Dirección de Contabilidad Integrada Gubernamental, el Total del Patrimonio Nacional.

Se sugiere aplicar estrategias para disminuir el fraude y corrupción existentes en las instituciones y programas gubernamentales.

Establecer un sistema de control racional sobre Deuda Pública y coordinar con las Instituciones: Ministerio de Hacienda, Banco Central, organizaciones financieras y otras acreedoras.

La iniciativa del H.IPIC como una "estrategia de salida" del problema del sobreendeudamiento prevé que todos los países comprendidos en el HIPIC deberán llegar a este punto después de haberse aplicado las medidas de alivio a la deuda bilateral (Club de París) y multilateral, para quedar por debajo y constituirse en sostenible a mediano o largo plazo y que el Estado Boliviano debe aplicar la teoría del crecimiento económico y evolución de las exportaciones, es decir "exportar o perecer".

La deuda externa bajó gracias a las condonaciones internacionales que hubieron para la cuenta del Milenio, pero que los objetivos de disminuir la pobreza no podrán ser alcanzados en el tiempo previsto.

El incremento de la deuda interna se debe a que el Gobierno esta priorizando las instituciones nacionales y externas menos burocráticas, que permiten contar con recursos frescos en el corto plazo, donde las condiciones de pagos son más flexibles y la devolución es un moneda nacional; las desventajas de este tipo de préstamo son; que las condiciones financieras son caras y los plazos para la devolución son cortos.

Otro índice que se debe tener en cuenta en este aumento de la deuda interna, es el incremento en la emisión de bonos o Letras del Tesoro, estos papeles que emite el Gobierno y quienes compran estos papeles luego de un tiempo tienen el derecho de cobrar el monto de sus inversiones más un determinado interés.

Para disminuir la deuda interna se debe depurar a fondo los registros de jubilados que se benefician actualmente del antiguo sistema de reparto.

Se debe tener presente que el Tesoro General de la Nación, al cambiar el sistema de pensiones, se hizo cargo de los actuales jubilados, lo que le significa un gasto promedio de \$us. 400 millones, eso obliga al Estado a endeudarse emitiendo bonos.

Otras medidas para disminuir la deuda es la de ampliar el universo de los contribuyentes y hacer una reducción de los subsidios a través de una focalización hacia los más pobres.

Pese a las condonaciones y habiendo pagado nuestro país gran parte de su deuda externa, está agobiado, en consecuencia estos préstamos deberían ser mejor invertidos para lograr mejoras sustanciales a corto plazo, desarrollando las entidades no solo en lo humano sino también en lo tecnológico agropecuario e industrial.

BIBLIOGRAFÍA

- Manual de examinadores de defraudación. Ediciones Estados Unidos.
- Proyecto de Reforma Institucional. Gaceta Oficial de Bolivia
- Daños por Gestión Empresarial. Carlos Alberto G.
- New Technology's Impact of Forensic Accounting. Harry Crumbley & Douglas Ziegenfuss.
- Auditoria Forense. S.A. Mantilla
- Ley Nro. 1178 de Sistema de administración y Control Gubernamental Promulgada el 20 de Julio de 1990 Congreso Nacional
- Decreto Supremo No. 23215 del 22 de julio de 1992. Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República.
- Decreto supremo No. 25410 del 8 de junio de 1999, referido a la promoción de la reforma, y modernización de las entidades de la Administración Pública.
- Resolución No. CGR - 1/018/92 del 30 de septiembre de 1992, que se aprueba y emite las Normas Básicas de Control Interno Relativas a los Sistema de Administración Gubernamental.
- Resolución No. CGR - 1/090/96 del 6 de noviembre de 1996, que aprueba las Normas Básicas del Control Interno.

- Resolución No. CGR - 1/009/99, que aprueban las Norma de Auditoria Gubernamentales,
- Resoluciones supremas emitidas por los órganos rectores respectivos que aprueban las Normas Básicas de los Sistemas No. 216145 del 21 de agosto de 1995: Administración de Bienes y Servicios No. 216768 del 25 de junio de 1996: Nacional de Inversión Pública.

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES VISITADAS PARA CONSULTA

- Contraloría General de la República
- Comando General del Ejército de Bolivia (Estado Mayor)
- Gaceta Oficial de Bolivia
- Biblioteca del Congreso Nacional de Bolivia
- Biblioteca "Banco Central de Bolivia"
- Biblioteca de la Contraloría General de la República de Bolivia
- Biblioteca del Banco Central de Bolivia