

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**P.E.T.A.E.N.G.**



**TRABAJO DIRIGIDO**

(Para optar el Título Académico de Licenciatura en Derecho)

**“DESAFÍOS A UNA ADECUADA EVALUACIÓN DEL  
DESEMPEÑO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO”**

**POSTULANTE:** Daniel Alfonso Rojas Cahupaza

**TUTOR:** Dr. Erick Néstor San Miguel Rodríguez

LA PAZ – BOLIVIA  
2022

## **DEDICATORIA**

*A mi madre, Yola Cahupaza, que ha sabido formarme con buenos sentimientos, hábitos y valores lo cual me ha ayudado a seguir adelante en los momentos difíciles.*

*A mi padre, Alfonso Rojas, que desde el cielo me ilumina para seguir adelante con mis proyectos.*

*También, dedico a mi esposa Mariela Segales, quien ha sido una motivación y estímulo constante, además de su apoyo incondicional.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*El principal agradecimiento a Dios quien me ha guiado y me ha dado la fortaleza para seguir adelante.*

*Al Dr. Erick Néstor San Miguel Rodríguez, Tutor de la presente monografía por la orientación, ayuda y enseñanzas para la realización de este trabajo.*

*A todos los docentes que en el transcurso de la carrera nos inculcaron conocimiento y sabiduría.*

## RESUMEN

*El presente trabajo tiene por objeto a una adecuada evaluación del desempeño en la Contraloría General del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública*

*La temática del presente trabajo, fue elegida por el propósito de abordar el desempeño de los servidores públicos en la Administración Pública, es este caso particular de la Contraloría General del Estado y haciendo foco en su personal.*

*Este trabajo investiga las interrelaciones que se pueden observar en la gestión de los recursos humanos, involucrando el proceso de reclutamiento y selección de los servidores públicos, y a su vez adoptando un enfoque estratégico sistemático para la evaluación del desempeño, acuerdos y cambios institucionales en el marco.*

*La gobernanza institucional sistemática, estratégica, innovadora y participativa es un nuevo desafío para las instituciones públicas, ya que está considerando contextos caracterizados por constantes cambios sociales, económicos y tecnológicos actuales. Ahora bien, para implementar las nuevas tendencias en la gestión organizacional se requiere impulsar procesos con el desarrollo y aplicación de modelos de gestión de recursos humanos que respondan a la necesidad de valorizar el conocimiento y sean congruentes con las características funcionales de la organización de administración Pública.*

*En respuesta a los desafíos emergentes en la gestión de recursos humanos, en algunas áreas organizacionales, este trabajo propone una alternativa que se considera más que una herramienta analítica, ya que combina aspectos operativos y procedimentales, así como estrategias de gestión. En cuanto a su atención específica, esto posibilita el normal funcionamiento del sistema de administración pública.*

# “DESAFÍOS A UNA ADECUADA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO”

## ÍNDICE

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
RESUMEN .....	iv
ÍNDICE .....	v
INTRODUCCIÓN .....	1
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	3
1. ENUNCIADO DEL TEMA .....	3
2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	3
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA .....	4
3.1. Delimitación Temática.....	4
3.2. Delimitación Espacial.....	4
3.3. Delimitación Temporal. ....	4
4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	4
5. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
6. OBJETIVOS DEL TEMA.....	7
6.1. Objetivo general.....	7
6.2. Objetivos específicos. ....	7
CAPITULO I .....	8
MARCO HISTÓRICO.....	8
1. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN HISTORIA DOMINICANA.....	8
2. CARTA INTERAMERICANA DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	10
3. HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	11
4. BOLIVIA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	13
4.1. CREACIÓN DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO .....	14
5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO.....	15

CAPITULO II .....	17
MARCO TEÓRICO .....	17
1. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO .....	17
1.1. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN .....	17
1.2. MISIÓN .....	21
1.3. VISIÓN .....	21
2. GESTIÓN PÚBLICA .....	22
2.1 CONCEPTO DE GERENCIA PÚBLICA .....	22
2.2 FUNCIONES GERENCIALES .....	22
2.3 LEY SAFCO .....	25
2.4 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	28
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL SERVIDOR PÚBLICO Y EL ESTADO COMO EMPLEADOR .....	33
3.1. ADMINISTRACIÓN .....	33
4. ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	37
4.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	38
4.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	38
4.2.1. DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	39
5. SERVIDORES PÚBLICOS .....	39
CAPITULO III .....	40
MARCO CONCEPTUAL .....	40
1. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	40
2. SERVIDOR PÚBLICO .....	40
3. FUNCIÓN PÚBLICA .....	41
4. REGLAMENTO INTERNO .....	41
5. SISTEMAS .....	42
6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	42
7. BOLIVIA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	43
CAPITULO IV .....	44
MARCO JURÍDICO .....	44
1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA .....	44

2. LEY 2027 ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO .....	48
3. LEY 1178 LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES .....	52
3.1. PROCESOS DE DOTACIÓN DE PERSONAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	54
4. DECRETO SUPREMO N° 23215 .....	54
5. LEY 025 “LEY DEL ÓRGANO JUDICIAL” .....	54
CAPITULO V.....	55
FUNDAMENTOS JURÍDICOS, DOCTRINALES DE UNA ADECUADA EVALUACIÓN PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE ESTADO .....	55
1. SELECCIÓN DE PERSONAL .....	55
2. PLAN DE CARRERA.....	57
3. CAPACITACIONES.....	57
4. CULTURA ORGANIZACIONAL.....	59
5. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.....	59
CAPÍTULO VI.....	61
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	61
1. CONCLUSIONES.....	61
2. RECOMENDACIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA .....	63

# INTRODUCCIÓN

La temática del presente trabajo, fue elegida por el propósito de abordar los principales procesos vinculados a la Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, es este caso particular de la Contraloría General del Estado y haciendo foco en su personal de planta. El trabajo indaga la interrelación que puede observarse en la Gestión de Recursos Humanos, con respecto al Procedimiento de Reclutamiento y Selección de Personal de la Contraloría General del Estado y a su vez, la Evaluación del Desempeño, bajo un enfoque sistémico-estratégico, dentro el marco de la concertación y del cambio institucional.

La gestión Institucional con una perspectiva sistémica, estratégica, innovadora y participativa, es un nuevo reto para las instituciones públicas, ya que se va considerando un contexto signado por constantes cambios sociales, económicos y en la actualidad, tecnológicos, entre otros. Ahora bien, para implementar nuevas tendencias de gestión organizacional se requieren, procesos, tales que pueden impulsarse con el desarrollo y la aplicación de modelos de Gestión de Recursos Humanos, mismos, que respondan a las demandas de valorización del conocimiento, y que resulten acordes a las características funcionales de la administración pública.

Para hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan en la gestión de los Recursos Humanos, en ciertos ámbitos organizacionales, el trabajo propone una alternativa, que es considerada más que una herramienta de análisis ya que incorpora tanto aspectos operativos, procedimentales como una estrategia de gestión orientada a atender específicamente el aspecto, que hace al buen funcionamiento del sistema de la administración pública.

Desde esta perspectiva, el foco del Trabajo Dirigido está en el diseño de una propuesta de un Procedimiento de la Evaluación del Desempeño, haciendo de la misma una, estrategia de gestión de los Recursos Humanos que contribuya a

transformar efectivamente en el Subsistema de Evaluación del Desempeño de la Contraloría General del Estado.

Sin duda el talento humano en cualquier organización determina el éxito o fracaso de la misma, el logro de los objetivos organizacionales está íntimamente relacionado con este, por ende, el rendimiento y desempeño de cada una de las personas que trabaja en la organización. Revisando las diferentes definiciones sobre evaluación del desempeño nos llevan a la conclusión que, al analizar los diferentes componentes de la administración de personal, todos son importantes y coadyuvan en el logro de los objetivos de cualquier organización. La evaluación del desempeño como tal siempre ha sido vista como elemento coercitivo o el punto de partida para la toma de decisiones en el campo de la administración de personal, que van desde la desvinculación, la promoción o la capacitación

Asimismo, se espera que los resultados del presente trabajo sirvan de soporte para la propiciación y sistematización de la gestión de los Recursos Humanos; que favorezcan la consistencia entre la planificación, la evaluación para el mejoramiento continuo de sus procesos, del efectivo cumplimiento de las funciones vinculadas a la atención de las demandas del entorno social de incumbencia.

# **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1. ENUNCIADO DEL TEMA**

“DESAFÍOS A UNA ADECUADA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO”

## **2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

La tarea de realizar la evaluación del desempeño de las servidoras y servidores públicos se constituye un aspecto básico de la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas, en este caso particular de la Contraloría General del Estado.

La Evaluación del Desempeño constituye una función esencial que de una u otra manera suele efectuarse en toda organización moderna. Al evaluar el desempeño, la Contraloría General del Estado obtiene información para la toma de decisiones: Si el desempeño es inferior a lo estipulado en el Programa Operativo Anual Individual, se deben emprender y considerarse acciones correctivas; por lo contrario, si el desempeño es satisfactorio, debe ser alentado e incentivado.

Contar con un sistema formal de evaluación de desempeño permite a la gestión de recursos humanos evaluar sus procedimientos.

Los procesos de reclutamiento y selección, las decisiones sobre promociones, transferencias, rotaciones y desarrollo del recurso humano requieren información sistemática y documentada proveniente del sistema de evaluación de desempeño.

### **3. DELIMITACIÓN DEL TEMA**

#### **3.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.**

El tema, de manera específica, se encuentra referido al efecto que genera la aplicación del Procedimiento de la Evaluación del Desempeño, con el propósito Determinar el desempeño de los servidores públicos de carrera administrativa de la Contraloría General del Estado.

#### **3.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.**

La delimitación del espacio en el desarrollo del trabajo se realizará en la Contraloría General del Estado, como referencia en la ciudad de La Paz,

#### **3.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL.**

El presente trabajo, para su desarrollo, tomara información y/o datos generados desde el año 2018 al 2020, de manera transversal.

### **4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Desde los inicios o creación de organizaciones en el mundo, ya sean públicas o privadas, se han presentado diversos problemas en el desempeño laboral y que ésta, repercute en el desempeño laboral del trabajador; por ende, en el crecimiento o decrecimiento de la organización. En las empresas de prestigio de nivel internacional tal es el caso de muchas organizaciones públicas o privadas el desempeño laboral se refleja en la identificación del trabajador con la empresa u organización y ésta aporta para generar un crecimiento. Por ello, estas empresas apuestan en la formación y capacitación del trabajador para que de este modo mejore la calidad en la producción y el desempeño laboral por ende la rentabilidad. En estos nuevos tiempos de globalización y cambios tecnológicos, la función del

proceso de evaluación de desempeño constituye un gran desafío en los escenarios modernos y son inevitables para una organización. La nueva gestión de personas y su evaluación del desempeño en empresas competitivas. Teniendo en cuenta que vivimos en un escenario competitivo, donde la competencia ya no es solo a nivel local, sino a nivel internacional y aporta un margen competitivo para el cual la formación del trabajador debe considerarse como una inversión para el cumplimiento de los objetivos y metas. Sin embargo, podemos mencionar que muchas organizaciones públicas en el ámbito nacional carecen de un plan de incentivos y motivación, así como prestar un ambiente agradable, trato cordial y hacerlo sentir parte importante de la organización al talento humano. El personal es un recurso interno que cada vez se hace más importante para poder diferenciar una institución de otra y le agrega valor.

Se estudió el desempeño laboral para trabajar con las personas en forma efectiva; es necesario comprender el comportamiento humano y tener conocimientos sobre los diversos sistemas que puedan afectar el desenvolvimiento en el área de trabajo y de este modo aportar en bien de la gestión Institucional. El propósito es lograr que las personas se sientan, se identifiquen y actúen como parte de la organización, participen activamente en un proceso de desarrollo continuo a nivel personal e institucional y sean los protagonistas del cambio y las mejoras.

La capacitación del trabajador es importante para afrontar diversas tareas concernientes al desarrollo o desenvolvimiento en el trabajo. La Gerencia Nacional de Recursos Humanos de la Contraloría General del Estado, es el área encargada de velar por el bienestar y mejorar el rendimiento de los servidores, ya que es la que trata directamente con los servidores. Uno de los aspectos más importantes para el trabajador en la labor que desempeña y en los aspectos que rodean a su trabajo es la satisfacción laboral. Pero en muchas circunstancias los trabajadores se ven desmotivados por no tener calidad en el trabajo, esto implica ambiente del trabajo, y en muchas instituciones públicas se pueden apreciar muebles antiguos, computadoras desfasadas, ambiente de trabajo que no está acorde a las

exigencias para prestar un servicio adecuado al usuario pues esto repercute de manera negativa en su desempeño del servidor dentro de su institución. En el presente trabajo de investigación se identificó cómo la gestión del talento humano se relaciona con el desempeño laboral de los servidores de la Contraloría General del Estado.

## **5. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

Una vez conocido el problema que guio el presente trabajo, podemos estar en condiciones de identificar el problema:

**¿Cómo influye un modelo de evaluación del desempeño en una entidad, como la Contraloría General del Estado y en la calidad del servicio que presta la misma?**

La Evaluación del Desempeño en este tipo de entidades genera algunos factores que fundamentan el presente trabajo y respaldan la interrogante planteada: - El grado de satisfacción en el servicio que presta. - La necesidad de ser competitivos y de satisfacer las demandas de prestar un servicio de calidad, ha hecho que se descuide de cierto modo el factor humano. - Muchas instituciones públicas han sacrificado el bienestar de sus recursos humanos frente a la presión que enfrentan todos los días.

Hoy en día las instituciones por sus características de competencia y la globalización tienden a la optimización de sus recursos, ya sean estos materiales, humanos o económicos.

## **6. OBJETIVOS DEL TEMA**

### **6.1. OBJETIVO GENERAL.**

El objetivo general del presente trabajo, es la de, evaluar el actual modelo de Evaluación del Desempeño de la Contraloría General del Estado, para que a partir de este análisis se pueda ver su influencia en el logro de objetivos institucionales.

### **6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- Determinar los actuales factores y componentes del subsistema de la Evaluación del Desempeño de la CGE.
- Establecer factores relevantes para el desarrollo e implementación de un subsistema de evaluación del desempeño y su relación con la calidad del servicio.
- Establecer la relación entre la aplicación de un modelo de evaluación del desempeño y el logro de los objetivos institucionales.
- Evaluar el comportamiento de la toma de decisiones y las acciones que se ponen en práctica, a partir de la Evaluación del Desempeño.

# CAPITULO I

## MARCO HISTÓRICO

### 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN HISTORIA DOMINICANA.

Es en esta constitución y como resultado del nacimiento de la nueva república más concretamente del Estado Dominicano es donde se dan los primeros con respecto a los principios que hoy se consagran, como es el mérito del empleado público y esta se expresa en dicha constitución cuando reza en uno de sus artículos lo siguiente: “Los servidores del Estado no podrán ser destituido de sus cargos al menos que hayan sido debidamente escuchados, y que de probarse causa grave en el ejercicios de sus funciones”, quedando con esto fundamentado uno de los modelos de carrera para lograr la permanencia como lo es el mérito.

Sin embargo, este importante progreso quedó sin efecto cuando diez años más tarde se hizo una enmienda a la Carta Magna afectando este logro que se había alcanzado como era la permanencia en el cargo salvo que hubiese cometido una falta grave. Este principio al mérito que fue suprimido se restableció al principio del siglo XX cuando en el año 1920 con la intervención militar norteamericana que se dictó una orden llamada orden ejecutiva No. 452, la misma dejó el Servicio Civil como un Instrumento Jurídico Administrativo que de regular la relación laboral existente entre los dos entes, Estado y los Servidores Públicos.

Década de la Tiranía de Trujillo (1930-1961), en esta época y es importante resaltar esto porque en principio parecería con las aprobaciones de disposiciones normativas que tenían vinculado con la cámara administrativa que el reglamento, tenía buena intención de respetar lo que era el ingreso a un empleado público en base al mérito; como era de esperarse pudo comprobar en poco tiempo que era una más de sus simulaciones. Llegado hasta este punto, donde el régimen de la

función pública ha pasado por altas y bajas, llegando a una fecha donde se inicia una nueva etapa en la historia de la función pública en la República Dominicana, es decir, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Es a partir de 1991 que se promulga la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, donde el Estado Dominicano inicia un proceso de democratización de la gestión pública y, de rectificación jurídica, al conferir a los empleados públicos los derechos y prerrogativas que medio siglo antes había reconocido a favor de los trabajadores del sector privado, la cual agotó su rol histórico, que consistió en apoyar los primeros esfuerzos por instituir un Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

Pero es en el año 2007, cuando fue derogado dicha ley, por la Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública, esto se desprende de los procesos de Reforma y Modernización del Estado, para crear un verdadero Estado de Derecho, donde se trazan las pautas y orientaciones a seguir en los niveles de gestión.

Mediante la promulgación de la Ley No. 14-91, del 20 de mayo del 1991, se crea la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Su reglamento de Aplicación No. 81-94, se promulgó el 29 de mayo del 1994. Según el espíritu de la Ley de Carrera Administrativa, esta representa la parte especial del estatuto de aplicación de los Servidores Públicos que consecuentemente con la demostración de sus méritos en procesos de concursos o evaluación del desempeño, han ingresado al Sistema de Profesionalización de la Función Pública, para garantizar la estabilidad de sus puestos de trabajo y brindar un servicio basado en la eficiencia y eficacia de la gestión pública, pero las normas que se refieren a la Carrera Administrativa son las que más dificultades presentan, pues primero se ingresa a la Función Pública y luego mediante un proceso de evaluación ingresan a la Carrera Administrativa.

El Ministerio de Administración Pública, que es el órgano Rector del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, junto a las oficinas institucionales de Recursos Humanos, debe diseñar, desarrollar y administrar un sistema equitativo de Planificación, Clasificación, Valoración, Remuneración, Reclutamiento, Selección de Personal, de todos los cargos presupuestado del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta la asignación de metas individuales de trabajo complejidad y dificultad en el desempeño, deberes y responsabilidades.

## **2. CARTA INTERAMERICANA DE FUNCIÓN PÚBLICA.**

La Carta Interamericana de la Función Pública como sistema que pretende contribuir con el Estado como herramienta para lograr el bienestar de la sociedad, en el entendido de que si se cuenta con un buen sistema de función pública se puede contribuir a lograr los postulados que establecen muchas constituciones de los países miembros del CLAD, es por ello que desde el génesis de esta carta se ha pensado diseñar un documento el cual marca las pautas y directrices orientadas para la consolidación de un sistema de función pública eficiente, eficaz, transparente y que incluya en si misma los principios que rigen la administración pública establecidos en muchas constituciones.

En ese sentido Fernández Toro, (en Ivanega. 2010) expresa lo siguiente:

*“Reconociendo la heterogeneidad de los sistemas nacionales de función pública, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, delinea un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debería articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública profesional en Iberoamérica, permitiendo esfuerzos compartidos y un lenguaje común”. (Ivanega, 2010)*

Para lograr con éxito hacer realidad el establecimiento de un sistema de función pública, articulado como motor y eje control que contribuye con la democracia,

gobernanza y el desarrollo humano sustentable, desde la carta se establecen tres (3) lineamientos esenciales, los cuales detallamos a continuación:

1. Configuración de un sistema eficaz de función pública, erigido como pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas para lograr una buena gestión pública.
2. Configurar un marco genérico de principios rectores, políticos y mecanismos de gestión, articulado sobre la base de un lenguaje común sobre la función en los países de la comunidad iberoamericana.
3. Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollo y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejoría y modernización de los sistemas nacionales de función pública.

### **3. HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Previamente a realizar un análisis del funcionario en la Historia debemos hacer referencia al origen de la Administración, la doctrina dentro de la Ciencia Administrativa se ha ocupado de los orígenes de la administración, no solo como ciencia o disciplina académica, sino como aquel conjunto de actuaciones que permiten alcanzar objetivos de fines particulares o colectivos. (D'AVIS, 1999)

Se mencionado que el surgimiento de la administración es simultáneo al proceso de socialización, es decir que no puede concebirse la administración antes del hombre en sociedad: cuando los individuos intentan lograr metas al trabajar en grupo.

En la época primitiva, con la división social del trabajo cuando el hombre se dedica a la caza y la mujer al cuidado doméstico, según el profesor boliviano Julio Alberto

D'avis, se perfila ya con los nítidos caracteres de función administrativa encaminada al beneficio colectivo y por ende constituye el hecho primigenio de la Administración Pública.

Las contribuciones de las organizaciones militares y los Cameralistas, que fueron un grupo de administradores públicos y de intelectuales alemanes y austríacos, de los siglos XVI al XVIII, creían en la universalidad de las técnicas de la administración.

El desplazamiento de municiones, armamento y provisiones durante la primera y segunda guerra mundial, por citar algunos casos, dan cuenta de la existencia de nociones de administración que han posibilitado dichos cometidos.

Se puede señalar que la administración es como el conjunto de actividades humanas cuyo objetivo predeterminado persigue fines de servicio en beneficio de particulares o del colectivo social.

Las nociones de administración están presentes en nuestra vida y nos acompañan desde que nacemos hasta el deceso, tal vez no las aplicamos de manera consciente, sin embargo, no cabe duda, que administramos recursos humanos, materiales y financieros, en nuestros hogares, en el barrio o comunidad, en la escuela, la universidad, el trabajo, la empresa, el Estado.

El funcionario aparece en la historia fuertemente unido al concepto de Estado. Aunque durante la Edad Antigua aparecen cuerpos de trabajadores públicos en todas las grandes civilizaciones de la época, el cambio se producirá durante la Edad Moderna, cuando estos cuerpos de trabajadores pasarán de estar formados por personas vinculadas a las estructuras clásicas del poder, para formar un cuerpo de funcionarios modernos, cuya lealtad aparece ligada sola y únicamente al Estado, evitando así los intereses partidistas que aparecieron durante todas las épocas anteriores, y cuyo mejor ejemplo son quizás, la corrupción de los

magistrados provinciales romanos, y la extraña relación entre “ VassiDominici” en los estados herederos del imperio carolingio y que desembocaran en el feudalismo más puro. El funcionario es aquél que hace funcionar las situaciones públicas así sea de buen o mal modo. Los funcionarios componen el cuadro administrativo de un grupo determinado.

#### **4. BOLIVIA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En el Libro “Curso de Derecho Administrativo” escrito por Julio Alberto D’Avis, el autor señaló refiriéndose al Estatuto que:

*“Constituye la máxima garantía para la dignidad, el profesionalismo y la eficiencia de la función administrativa, poniendo atajo a la intromisión política, al empirismo y a la improvisación del funcionario”. (D’Avis S., 2009, pág. 84)*

El año 1886 hasta 1939 se pretendió establecer una estructura de aparato Institucional y un servicio exterior adaptados a las necesidades, cuyo fin era la Institucionalización del servicio exterior. Se dejó en suspenso el Estatuto de 1939, considerándolo como análisis insuficiente de la Post guerra del Chaco acudiéndose a la Universidad. (Laredo, 2008)

El año 1949, a instancias del Poder Ejecutivo los profesores Revilla Quezada y Roberto Pérez Patón, elaboraron un anteproyecto de Estatuto de Funcionarios Públicos. (D’Avis S., 2009)

El año 1954, el presidente Paz Estensoro promulgó el Estatuto Orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores el 29 de abril, este Estatuto fue preparado bajo la dirección del Canciller Walter Guevara Arce y del Subsecretario German Quiroga Jaldo, ese año también fue creado el Comité Nacional de Administración

Pública, con la misión de elaborar un nuevo anteproyecto del Estatuto del Funcionario Público (se quedó en proyecto).

El año 1959, se organiza una Comisión Jurídica Nacional, con la función entre otras, de elaborar un anteproyecto del Estatuto del Funcionario Público, esta elaboración se quedó en proyecto.

El año 1973, se dicta el DL.11049, aprobando las leyes del Sistema Nacional de Personal y de la Carrera Administrativa; inspirada la primera de ellas en que el funcionario es el elemento básico de la Administración Pública en la consecución de sus fines, puesto que el éxito de los programas que ejecuta el Gobierno, se encuentra en función directa a su capacidad, efectividad y honestidad.

El decreto Ley de la gestión 1973, es un antecedente para la elaboración de la Ley N° 2027 creado en fecha 27 de octubre de 1999, donde se establece la Carrera Administrativa y la Superintendencia de Servicio Civil, que hoy rigen en Bolivia y que ahora es denominado el Estatuto del Funcionario Público.

#### **4.1. CREACIÓN DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

El autor Serrate y Serrano señala: porque una ¿Ley y no un Decreto Reglamentario?, afirmando que: “En Bolivia durante el periodo republicano, el mayor tiempo lo hemos vivido bajo el accionar de gobiernos de facto, en el cual no cabía la necesidad de cuestionar la competencia que se arrogaba el Poder Ejecutivo de la Nación. Como consecuencia de este permanente quebranto institucional existe en el actual parlamento boliviano una fuerza instintiva más que científica, que propende, a los efectos de dar mayor grado de certeza y seguridad a la norma, inclinarse por la ley en lugar del decreto reglamentario autónomo, como correspondería en ese caso. Es decir, el Legislativo pasa por alto la premisa jurídica de que la potestad administrativa del país está a cargo del Poder Ejecutivo, como reza nuestra CPE”.

Sin embargo, en la Historia de Bolivia se ha visto que se ha descrito al Servidor Público con derecho, sin embargo, se le ha despojado de sus derechos, con el objetivo de que el Estado debe cumplir sus metas sin limitar el tiempo de inversión necesario.

## **5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO**

El Tribunal Nacional de Cuentas fue creado en 1883, con la finalidad de controlar fondos públicos. Tenía como sede la ciudad de Sucre y estaba administrado por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados. Sus resoluciones eran inapelables, presentaban un informe anual al Congreso Nacional y respondían de sus actos ante la Corte Suprema de Justicia.

El mandato del Tribunal Nacional de Cuentas concluyó el 5 de mayo de 1928, fecha en la cual el Presidente de la República, Dr. Hernando Siles, promulgó una ley creando la Contraloría General de la República como organismo independiente del Poder Ejecutivo, pero bajo la dependencia del Presidente de la República. La Contraloría General de la República, inició sus actividades el 1ro de enero de 1929,

En la reforma de la Constitución Política del Estado mediante ley de 2 de febrero de 1967, se incorpora el concepto de control fiscal y se institucionaliza la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Régimen Económico y Financiero.

El Decreto Ley N° 11902 del 21 de octubre de 1974, sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole un nuevo sistema de organización administrativa, convirtiendo a la oficina de La Paz en la oficina central del sistema, con oficinas de auditoría interna en las diferentes

entidades públicas y con unidades regionales a cargo de Contralorías Departamentales.

El mandato de la Contraloría General de la República hasta la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990, que cambia sustancialmente las funciones y atribuciones del Contralor General de la República y el concepto del control fiscal.

Esta Ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

La Ley 1178 define las cualidades de la Contraloría General de la República como: Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, en la Sección I, del Capítulo I, del Título V de la Segunda Parte (art. 214 al art. 217), encarga la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico a un órgano constitucional denominado Contraloría General del Estado, como máximo responsable de la supervisión y del control externo posterior. La Contraloría General del Estado adopta esta nueva denominación a partir del 1 de abril de 2009, mediante Resolución N° CGE 001/2009 de 31 de marzo de 2009.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **1. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

##### **1.1. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN**

El Tribunal Nacional de Cuentas fue creado en 1883, con la finalidad de controlar fondos públicos. Tenía como sede la ciudad de Sucre y estaba administrado por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados. Sus resoluciones eran inapelables, presentaban un informe anual al Congreso Nacional y respondían de sus actos ante la Corte Suprema de Justicia.

El mandato del Tribunal Nacional de Cuentas concluyó el 5 de mayo de 1928, fecha en la cual el Presidente de la República, Dr. Hernando Siles, promulgó una ley creando la Contraloría General de la República como organismo independiente del Poder Ejecutivo, pero bajo la dependencia del Presidente de la República. El Contralor General de la República, máxima autoridad de la nueva institución, era elegido por el Jefe de Estado, de una terna elevada a su consideración por el Senado, con un mandato de seis años con posibilidad de reelección.

Las innovaciones que introduce esta ley se originan en un documento denominado “La Reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal del Gobierno y la Creación de una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal”, elaborado por una misión dirigida por el señor Edwin Walter Kemmerer, que fue contratada por el Gobierno de Bolivia para estudiar y proponer reformas institucionales.

La Contraloría General de la República tenía un carácter más bien preventivo y no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales como era el caso del

Tribunal Nacional de Cuentas. Inició sus actividades el 1ro de enero de 1929, con las siguientes atribuciones:

- Supervigilar el cumplimiento de disposiciones legales en las entidades públicas.
- Implantar un nuevo sistema contable en las oficinas gubernamentales.
- Controlar a los funcionarios públicos responsables que reciban, gasten o tengan la custodia de fondos o propiedades estatales.
- Examinar y revisar las deudas y reclamos a favor o en contra del Gobierno Nacional.
- Recuperar deudas y obligaciones que resulten del examen de cuentas y documentos.
- Practicar inspecciones de los registros y procedimientos de los funcionarios que recauden, administren o tengan a su cargo el control de fondos públicos.

En la reforma de la Constitución Política del Estado mediante ley de 2 de febrero de 1967, se incorpora el concepto de control fiscal y se institucionaliza la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Régimen Económico y Financiero.

Posteriormente, en el proceso de reglamentación de las disposiciones constitucionales, se dictaron varios decretos.

El Decreto Supremo N° 8321, de 9 de abril de 1968, dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría a cargo del ejercicio del control gubernamental. Además, estableció

las funciones de auditoría posterior y el control jurídico legal en las entidades públicas.

El Decreto Ley N° 11902 del 21 de octubre de 1974, sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole un nuevo sistema de organización administrativa, convirtiendo a la oficina de La Paz en la oficina central del sistema, con oficinas de auditoría interna en las diferentes entidades públicas y con unidades regionales a cargo de Contralorías Departamentales.

Entre las nuevas funciones de la Contraloría General de la República estaban:

- La auditoría posterior en los bancos estatales;
- La fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios internacionales;
- La evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado; y,
- La emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas.

El Decreto Ley N° 14933 del 29 de septiembre de 1977, puso en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal.

La Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece principios procesales que se emplean bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República. Las otras dos leyes no incorporan cambios fundamentales.

El mandato de la Contraloría General de la República se mantiene con las características antes mencionadas hasta la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990, que cambia sustancialmente las funciones y atribuciones del Contralor General de la República y el concepto del control fiscal.

Esta Ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. Crea los sistemas de administración y control destinados a:

- Programar y organizar las actividades
- Ejecutar las actividades programadas
- Controlar la gestión del Sector Público

La Ley 1178 define las cualidades de la Contraloría General de la República como: Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.

Autoridad Superior de Auditoría del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.

Conductora de los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Uno de los cambios fundamentales resultante de la promulgación de la Ley 1178, fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo,

dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno.

El ejercicio de las funciones del Contralor General de la República, por mandato constitucional, es de diez años y en virtud de la Ley N° 1353 de 9 de octubre de 1992, el Senado debe aprobar una terna por dos tercios del total de sus miembros, de la cual el Presidente de la República elige al Contralor General.

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, en la Sección I, del Capítulo I, del Título V de la Segunda Parte (art. 214 al art. 217), encarga la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico a un órgano constitucional denominado Contraloría General del Estado, como máximo responsable de la supervisión y del control externo posterior.

La Contraloría General del Estado adopta esta nueva denominación a partir del 1 de abril de 2009, mediante Resolución N° CGE 001/2009 de 31 de marzo de 2009.

## **1.2. MISIÓN**

Generar confianza en la población boliviana, a través de la función de control y supervisión.

## **1.3. VISIÓN**

Somos una entidad técnica que contribuye al fortalecimiento de la gestión pública con la participación del pueblo boliviano.

## **2. GESTIÓN PÚBLICA**

### **2.1 CONCEPTO DE GERENCIA PÚBLICA**

*En el concepto de Wallace la gerencia es: "un proceso para conseguir resultados mediante la asignación, movilización y actuación planeada de los recursos de otros con objetivos compartidos". (Wallace, 1997)*

Este proceso es realizado por la gerencia pública a través de las funciones gerenciales de planificación, organización, ejecución y control de los recursos, bienes y patrimonio estatales, en términos de eficacia y eficiencia, debiendo lograrse los objetivos, ejecutar los programas y las políticas públicas de manera eficaz y eficiente.

*Eficaz, porque la ciudadanía está esperando servicios efectivos, y eficiente porque debe lograrse optimizar la utilización de los recursos. Toda entidad debe generar información oportuna, confiable y útil para una adecuada toma de decisiones y realizar un control efectivo. La "información más el control" dan "transparencia a la gestión". (Ley 1178 Art. 1)*

### **2.2 FUNCIONES GERENCIALES**

#### **2.2.1 PLANIFICACIÓN**

*En el concepto de Harold Koontz, la planificación incluye "seleccionar misiones, objetivos y las acciones para lograrlos; requiere la toma de decisiones, es decir escoger entre diversos cursos de acción futuros". (Koontz, 1990)*

*Según David Hampton "la planeación incluye decidir cómo conviene situar a la organización y posesionarla en su ambiente, cómo hay que desarrollar y*

*aprovechar su fuerza y cómo se afrontarán los riesgos y oportunidades del ambiente. (Hampton, 1998)*

En la administración pública se planifica a través del Sistema de Programación de Operación Anual POA, que contiene dos sub-sistemas: Formulación y ejecución. Esta planificación se realiza en el marco de lo establecido por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

Para elaborar el POA se debe conocer previamente el presupuesto con el que se va a contar periódicamente para la realización de las actividades. Es decir, que planificar es decidir de antemano qué se va a hacer, cómo, dónde y cuándo. Y es de acuerdo a la planificación y al control que vamos a conseguir nuestros objetivos y vamos a llegar donde queremos, siempre y cuando tengamos presente el cambio del medio ambiente que rodea a la organización.

### **2.2.2 ORGANIZACIÓN**

*Para Stoner "la palabra organización se refiere a que el trabajo se arregla y asigna entre los miembros de la organización, de modo que se logren eficientemente las metas de ella".*

*En el criterio de Carlos Fernández Collado la organización es:*

- 1. Dos o más personas que saben que ciertos objetivos sólo se alcanzan mediante actividades de cooperación;*
- 2. Obtienen materiales, energía e información del ambiente;*
- 3. Se integran, coordinan y transforman sus actividades para transformar los recursos;*

4. *Reintegran al ambiente los insumos procesados como resultado de las actividades de la organización".*

En la administración pública la organización está representada por el Sistema de Organización Administrativa SOA, el cual contiene tres fases: análisis, diseño e implementación, y pretende analizar la estructura organizacional de las entidades, decir el organigrama, los manuales de funciones, la gestión documentaria, etc.

Una vez que los gerentes han establecido los objetivos y preparado los planes o programas para lograrlos, deberán diseñar y desarrolla una organización que les permita lograrlos. Ellos eligen los recursos necesarios para realizar las tareas, es entonces donde debe existir autoridad, capacidad de toma decisiones y responsabilidad para realizar las tareas.

### **2.2.3 EJECUCIÓN**

*En el criterio de Koontz; la ejecución comienza por "ocupar y mantener ocupados los puestos en la estructura de la organización mediante la identificación de los requerimientos de la fuerza de trabajo, inventario de las personas disponibles, reclutamiento, selección, colocación, ascensos, evaluación, implementación de carreras, compensaciones y capacitación".*

En la administración pública existe el Sistema de Administración de Personal SAP, mediante el cual se provee de recursos humanos calificados para un desempeño eficiente dentro de la entidad.

Ejecutar los planes supone dotar de recursos humanos los puestos que provee la estructura organizacional, es influir sobre las personas para que logren los objetivos de la organización.

## **2.2.4 CONTROL**

La función de control para Koontz, representa: "la medición y corrección del desempeño a fin de asegurarse de que se cumple con los objetivos de la organización y los planes diseñados para alcanzarlos". (Koomtz, 1990)

Dentro de la gestión pública, para controlar existe el Sistema de Control Gubernamental SCG, el cual se encarga de verificar la ejecución, evaluar e identificar las causas de las desviaciones y recomendar soluciones a las causas de éstas. Todo este proceso de control del sistema se realiza a través del control interno, así como del control externo.

Mediante la función de control, el gerente mantiene la organización en la vía correcta sin permitir que se desvíe demasiado de sus objetivos.

## **2.3 LEY SAFCO**

### **2.3.1 FINALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

La Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales SAFCO, promulgada el 20 de julio de 1990 durante el Gobierno Constitucional de Jaime Paz Zamora, regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado con el objeto de:

a) Programar, organizar, ejecutar y controlar tanto la captación como el uso eficaz de los recursos públicos, provengan de fuentes internas o externas y en cualquier modalidad, para lograr el cumplimiento y ajuste de las políticas, programas, servicios, proyectos, etc. del sector público.

b) Disponer de información útil, oportuna y confiable que garantice los estados financieros e informes.

c) Que todo servidor público, sin distinción de jerarquía o de otra potestad, asuma plena y total responsabilidad de sus actos rindiendo cuenta tanto de los objetivos como de los resultados a los que fueron destinados los recursos confiados.

d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir, identificar, comprobar y sancionar el manejo incorrecto de los recursos públicos.

La ley 1178 se aplica en todas las entidades del sector público, tales como:

- La Presidencia y Vicepresidencia de la República
- Ministerios
- Unidades administrativas de la CGR y de las Cortes Electorales
- Banco Central de Bolivia
- Superintendencias de Bancos y de Seguros
- Entidades Estatales de Intermediación Financiera
- Fuerzas Armadas y Policía Nacional
- Administraciones Departamentales, Universidades y Municipalidades
- Instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamentales y municipales
- Unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial
- Toda persona jurídica en la que el Estado tenga la mayoría del patrimonio

### 2.3.2 SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y DE CONTROL

- a) Para programar y organizar las actividades Programación de Operaciones  
Organización Administrativa Presupuesto
- b) Para ejecutar las actividades programadas Administración de Personal  
Administración de Bienes y Servicios Tesorería y Crédito Público Contabilidad Integrada
- c) Para controlar la Gestión del Sector Público Control Gubernamental: Control Interno y el Control Externo Posterior

### 2.3.3 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA (D.S. No. 23318-A)

#### CUADRO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

FACTORES	ADMINISTRATIVA	EJECUTIVA	CIVIL	PENAL
<b>ORIGEN CAUSA</b>	Acción que implica una transgresión de las disposiciones de los Reglamentos Internos o falta de cumplimiento de sus deberes	Gestión deficiente; no rendición de cuentas del uso de los recursos a su cargo; no logro de resultados; no logro de objetivos	Acción u omisión que ocasione daño valuable en dinero al Estado	Acción tipificada como delictiva en el Código Penal, robo, hurto, malversación de fondos, uso indebido de influencias, cohecho
<b>SE APLICA A</b>	Servidores públicos y ex servidores públicos	Máximos ejecutivos de las entidades	Funcionarios, ex funcionarios o particulares que hayan ocasionado daño económico	Funcionarios públicos
<b>QUIEN</b>	Tribunal	Solamente el	Juez	Juez

<b>ESTABLECE RESPONSABILIDADES</b>	Administrativo que debe conformarse a principios de gestión	Contralor General de la República		
<b>COMO</b>	Proceso administrativo	Soportado en un examen de auditoria	Código de Procedimiento Civil	Proceso del Código Penal
<b>SANCIONES</b>	Descuento del 20 % del haber mensual; suspensión del cargo por 1 mes sin goce de haberes; destitución	Destitución	Resarcimiento de daños	Depende del delito, reclusión o privación de libertad
<b>PRESCRIPCIÓN</b>	A los 2 años	A los 2 años	A los 10 años	A los 10 años

Fuente: Ley SAFCO, D.S. 23318-A

## 2.4 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

### 2.4.1 TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Muchas instituciones del Sector Público han diseñado sus políticas, planes operacionales, etc. para cumplir con los principios de la transparencia, modernizando sus sistemas administrativos e implementando en algunos casos tecnología informática moderna. Tal es el caso del Banco Central de Bolivia, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda entre otros, que han constituido sus sistemas de información en base a la organización de sus archivos administrativos, archivos de oficina, archivo intermedio y archivo central mediante los cuales se difunde a la sociedad las actividades internas, además de contar con páginas web de Internet en las que se muestran y disponen casi en su totalidad, los planes operativos, los recursos disponibles, las futuras inversiones y los resultados obtenidos de su gestión, así como nombres, cargos, estudios, salarios, etc. de sus funcionarios.

#### **2.4.1.1. PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

La transparencia de los funcionarios públicos según el D.S. No. 23318-A involucra:

- a) Generar y transmitir expeditamente información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable a sus superiores, a las entidades que proveen los recursos y a cualquier persona facultada.
- b) Preservar y permitir en todo momento el acceso a esta información a sus superiores jerárquicos y a las personas encargadas de realizar el control interno o externo posterior
- c) Difundir información antes, durante y después de la ejecución de sus actos a fin de procurar una comprensión básica por parte de la sociedad respecto lo esencial de la asignación y uso de recursos, los resultados obtenidos y los factores de significación.
- d) Proporcionar información ya procesada a toda persona individual o colectiva que la solicite y demuestre un legítimo interés.

#### **2.4.2 TRANSPARENCIA EN LA CGR**

En la Contraloría General la transparencia está dada bajo los siguientes principios:

- a) La generación y transmisión de información se dan desde el momento en que la Ley 1178 y específicamente el D.S. No. 23215 confieren a la Contraloría General de la República la facultad de ejercicio del Control Interno y el Control Externo Posterior en las instituciones del Sector Público (Arts. 31 y siguientes del D. S. 23215 Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República). En la práctica, este principio se verifica en la gran cantidad de innumerables normas, contratos, registros, documentos, operaciones, exámenes,

evaluaciones, documentos contables, papeles de trabajo, informes y dictámenes generados mensual y anualmente, información que en cualquier momento de los procesos se encuentra disponible de forma útil, oportuna, pertinente, comprensible y verificable para cualquier autoridad superior de las entidades, así como para cualquier persona natural o colectiva mediante la Unidad de Secretaria General o la Oficina de Información Pública a las que cualquier interesado puede acudir y solicitar información previo cumplimiento de ciertos requisitos, en la que mensualmente se difunden los resultados de todos los procesos de investigación llevados a cabo incluyendo nombres, instituciones, operaciones, observaciones y daños económicos si los hubieren, dando a conocer las correspondientes responsabilidades administrativa, ejecutiva, civil y penal de los funcionarios involucrados. Eventualmente, por la prensa oral y escrita local y nacional, se difunden resúmenes periodísticos de los resultados obtenidos dando a conocer a la opinión pública los resultados de las auditorías institucionales y los montos de los daños económicos causados al Estado.

b) El principio de preservación está dado por el Sistema de Archivos de la CGR Archivos de Oficina, Archivos de Piso y Archivo Central, que tiene la función, entre otras, de preservar toda la documentación generada y permitir en todo momento el acceso a esta información a los auditores, autoridades y funcionarios en general que lo requieran para realizar sus respectivas tareas y funciones.

c) El principio de difusión antes, durante y después, de los actos administrativos a la sociedad para un básico conocimiento de los planes, recursos asignados, resultados obtenidos y factores de significación está dado por la Unidad de Secretaria General, la Oficina de Información Pública y la página web de Internet en las que cualquier persona, natural o jurídica, puede acceder, solicitar y obtener, previos requisitos de identificación e interés, toda la información que requieran.

d) El principio de información está dado por el acceso irrestricto a la información obtenida de las auditorías gubernamentales mediante la otorgación de la

información ya procesada a cualquier persona individual o colectiva que la solicite y demuestre un legítimo interés. En este sentido, la Contraloría General de la República cuenta con los siguientes canales de información para hacer efectiva la transparencia:

#### **2.4.2.1 PÁGINA WEB**

Una página web/internet disponible al público [www.cgr.gov.bo](http://www.cgr.gov.bo), en la que se muestra en forma muy resumida los resultados de los informes de auditoría emitidos cada mes.

#### **2.4.2.2 INFORMES DE GESTIÓN**

Son informes de gestión anuales impresos donde se detallan todas las actividades, resultados e informes de las auditorías gubernamentales.

#### **2.4.2.3 OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA**

Esta unidad proporciona información en general de las funciones de la CGR a personas interesadas previo cumplimiento de requisitos de identificación y fines de la información.

#### **2.4.3 PRINCIPIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Los principios fundamentales que guían el acceso a la información pública según el Artículo 3 del D.S. No. 28168 son los siguientes:

**a) Publicidad:** Toda información que genere y posea el Poder Ejecutivo pertenece a la colectividad y es pública. Las personas tendrán el derecho de acceso irrestricto a misma, salvo excepciones expresamente previstas por leyes vigentes.

**b) Obligatoriedad:** Toda entidad del Poder Ejecutivo tiene la obligación de entregar la información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz que solicite cualquier persona, sin discriminación alguna.

**c) Gratuidad:** El acceso a la información es gratuito. Cuando existan costos de reproducción, éstos deberán ser cubiertos por el solicitante.

**Art. 6.- (Garantía de acceso la información).** Las Máximas Autoridades Ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, estableciendo la estructura y procedimientos internos de las entidades públicas bajo la dependencia que permitan brindar información completa, adecuada, oportuna y veraz.

**Art. 7.- (Regulación de excepciones)** 1. El acceso a la información sólo podrá ser negado de manera excepcional y motivada, únicamente respecto a aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada, personal o confidencial. II. Levantado el secreto, la reserva o la confidencialidad por autoridad competente, de conformidad a leyes vigentes, la información solicitada será proporcionada de manera oportuna y preferente.

**Art. 9.- (Medios de acceso a la información)** Las personas pueden acceder a la información pública de manera directa a través de páginas electrónicas, publicaciones o cualquier otro formato de difusión; y de manera indirecta, a través de la Unidad de Información que las MAE habilitarán en cada una de las entidades.

### **3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL SERVIDOR PÚBLICO Y EL ESTADO COMO EMPLEADOR**

#### **3.1. ADMINISTRACIÓN**

La administración es el conjunto sistemático de reglas, preceptos y normas relativas a la coordinación, para lograr la máxima eficiencia en la estructuración y manejo de un organismo social.

*W. Wilson en su ensayo el estudio de la administración pública, dice; “La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo el que actúa y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”,*

*JIMENES CASTRO WILBURG define “La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es posible lograr”.*

#### **3.1.1 CLASES DE ADMINISTRACIÓN**

Pueden ser agrupados en dos clases:

- Administración Pública
- Administración Privada.

En este apartado precisaremos algunas diferencias importantes entre ambas administraciones, a partir del titular que las realiza, los fines que persiguen y el régimen jurídico que les resulta aplicable.

La Administración Privada, se caracteriza por estar a cargo de personas individuales o colectivas privadas (sociedades civiles, asociaciones, fundaciones, sociedades cooperativas, sociedades comerciales), persigue fines privados (lucrativos o no), y está sujeta a normas jurídicas de derecho privado: civil, cooperativo, comercial, que no les exigen mayores formalidades, en cuanto a requisitos y procedimientos para la asunción de cargos en la organización administrativa, la captación e inversión de sus recursos materiales y financieros.

La Administración Pública, en cambio, se caracteriza por estar a cargo de servidores públicos (funcionarios y empleados públicos), sujetos a responsabilidades administrativas, ejecutivas, civiles y penales; persigue fines en beneficio del colectivo social, de allí que la captación e inversión de sus recursos está prevista por Ley, y se encuentra sujeta a normas jurídicas de derecho público: constitucional y administrativo.

Así también la administración pública es aquel: El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general) a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General) regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

**FUNCIÓN PÚBLICA.-** La función pública puede ser definida como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un Reglamento.

La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado.

En el presente trabajo también se toma en cuenta la concepción del derecho, doctrina derecho laboral y administrativo:

**DERECHO.-** Potestad o facultad, consecuencia jurídica, validez o vigencia e invalidez nulidad, etc. Conjunto de normas vigentes en un tiempo y un lugar determinado “Julio BJ Maier”.

**DERECHO ADMINISTRATIVO.-** Es el conjunto de normas y principios que regulan la materia administrativa.

**DERECHO LABORAL.-** es el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones de trabajo.

**DOCTRINA.-** En el ámbito jurídico, doctrina jurídica es la idea de derecho que sustentan los juristas. Si bien no originan derecho directamente, es innegable que en mayor o menor medida influyen en la creación del ordenamiento jurídico.

No se puede concebir un análisis del servidor público, sin que se desarrolle el concepto de Estado y funciones en calidad de emperador:

**ESTADO.-** “Situación en la que refiere algo, referido a eso algo a la estructura social alude al Estado de sociedad y la estructura de poder en los aspectos jurídicos y políticos de un modo general, a la Organización Política” Alcides Alvarado.

### **3.1.2. EL ESTADO COMO EMPLEADOR DE TRABAJO SUBORDINADO**

La concepción del Estado como empleador, desde el punto de vista de los Convenios Internacionales data de la década de los años ochenta y se expresa en los Convenios Internacionales de la OIT N° 151 y 154.

**PECULIARIDADES DEL ESTADO COMO EMPLEADOR:** El Estado no solo es el empleador, además tiene el poder de legislar y de gobernar. Este poder el Estado determina que debe ser un empleador modelo, la relación se caracteriza por la

existencia de un orden jerárquico, que no es lo mismo que la relación de subordinación del derecho laboral.

**LA RELACIÓN JERÁRQUICA SE CARACTERIZA POR:** El dictado de órdenes que deben ser cumplidas por los subordinados e implica la vigilancia de estos por el jerárquico.

**POTESTA DISCIPLINARIA. IMPORTA LA APRECIACIÓN DE LA CONDUCTA DE LOS FUNCIONARIOS Y LA POSIBLE APLICACIÓN DE SANCIONES:**

Conocimiento de la actuación de sus subordinados mediante la interposición de los recursos administrativos.

**PODER DE AVOCARSE.** Potestad jerárquica de traer a conocimiento propio un asunto que está a consideración del inferior.

**POTESTAD REGLAMENTARIA.** Dicta sus propios reglamentos. Potestad de designar a sus subordinados, ascenderlos, trasladarlos y destituirlos.

**POTESTAD DECISORIO** obtención de los recursos financieros a través del sistema tributario, también mediante la percepción de las tarifas que recibe por la prestación de servicios.

- El Estado puede establecer restricciones.
- El Estado está sujeto a restricciones Constitucionales.
- En el aspecto laboral, en el empleo estatal, hay una estructura burocrática que es normada.

## 4. ACTOS ADMINISTRATIVOS

Acerca de los Actos Administrativos, son actos realizados por los servidores públicos sujetos al estatuto del funcionario público, que generan efectos jurídicos dentro del marco legal, para que un Acto Administrativo sea efectivo es necesario cumplir un requisito fundamental: competencia, causa, objeto, procedimiento, motivación y finalidad, la misma está determinada por leyes específicas, una vez realizado el Acto Administrativo, se extingue en su aplicación.

Miguel Costa Romero define el Acto Administrativo como “una manifestación unilateral, externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica y extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

El objeto del acto administrativo se clasifica en directo o indirecto. En forma directa, el acto administrativo adquiere sentido en cuanto crea, modifica y transmite, reconoce o extingue determinados derechos u obligaciones. Indirectamente, al realizar el Municipio, por conducto de sus órganos competentes, todo tipo de actos administrativos, esta de hecho cumpliendo con el cometido que la ley establece (*Acosta, 2017: 1*)

Pero el acto administrativo no es una isla es el Derecho Administrativo quien está inmerso en su estudio es así que el Derecho administrativo estudia la “estructura administrativa , la organización centralizada y descentralizada, la función pública, el acto administrativo, los reglamentos , los contratos administrativos , el procedimiento administrativo , la responsabilidad del Estado, el dominio público ,las limitaciones a la propiedad .....etc., pues, una disciplina científica, jurídica y, por ende, una rama de la ciencia del derecho”, además menciona que no solo estudia la actividad del órgano de administración pública, sino también el total de las actividades de índole administrativa. (*DER. 109*)

Pero como los definimos a los servidores públicos, el art. 233 de la Constitución Política del Estado señala que son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento.

#### **4.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

El derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula una organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración Pública en relación con los particulares.

Todo el sistema jurídico administrativo está regulado por el Derecho Administrativo sea este público o privado y desde luego está ligado con otras ciencias.

El Derecho Administrativo se fija esas normas jurídicas de la aplicación de los principios Constitucionales, uno de estos principios es que Toda persona tendrá derecho de hacer peticiones a las instituciones públicas.

#### **4.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Se conoce como procedimiento administrativo a uno de los ejes fundamentales del Derecho Administrativo; gracias a él los ciudadanos de una determinada comunidad tienen la seguridad de que los trámites administrativos desarrollados frente a un organismo público se realizarán de forma rigurosa en base a las leyes pactadas por dicha comunidad, y no de forma aleatoria. Consiste en una serie de pasos que permitirán que los ciudadanos puedan sentirse al amparo de la ley de su país y ante cualquier duda puedan reclamar al organismo del Estado (*Pérez Porto y Gardey, 2012*).

#### **4.2.1. DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El debido procedimiento administrativo constituye un principio-derecho que concede a los administrados derechos y garantías implícitos a un procedimiento regular y justo. Este principio-derecho debe ser observado por la Administración Pública en la tramitación de los procedimientos administrativos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción” (*Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, Ministerio de justicia y Derechos Humanos, 2013, p. 15*).

Debido Proceso: El debido proceso constituye un principio-derecho que debe ser aplicado en sede jurisdiccional. No obstante, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que este derecho también debe ser observado en la tramitación de los procedimientos administrativos” (*Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, Ministerio de justicia y Derechos Humanos, 2013, p. 12*).

### **5. SERVIDORES PÚBLICOS**

Los servidores públicos desempeñan sus funciones en la administración pública, entendida como “en tanto material y jurídica, como toda aquella actividad particular o general, unilateral o bilateral del Estado que se produce mediante la aplicación de procedimientos administrativos y se encuentra a satisfacer necesidades colectivas” (Martin, 2018:63). Permanentemente el municipio emite acuerdos, determinaciones, convenios, que constituyen actos administrativos, que se deben cumplir básicamente con eficacia y eficiencia y responsabilidad, ya que como se mencionó el servidor público está sujeto a la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público, Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, además del Decreto Supremo 23188-A Responsabilidad por la Función Pública, que tienen que ser cumplidas ya que tienen medidas sancionatorias de carácter coercitivo.

## **CAPITULO III**

### **MARCO CONCEPTUAL**

#### **1. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.**

La entendemos como un proceso que consiste en la planeación, en la organización, en el desarrollo y en la coordinación y control de técnicas capaces de promover el desempeño eficiente del personal, a la vez que la organización representa el medio que permite a las personas que colaboran en ella alcanzar los objetivos individuales relacionados directa o indirectamente con el trabajo”

La Administración de Recursos Humanos cuenta con técnicas, que deberán ser aplicadas tomando en cuenta los ámbitos internos y externos a la organización, con el propósito de captar y mantener un elemento humano dinámico, motivado, que se sienta integrado y satisfecho por las condiciones de desarrollo que le brinda tanto para su vida particular como en su permanencia en la entidad y que en retribución a la situación positiva que percibe, la gerencia espera que este elemento responda desempeñando una eficaz y eficiente labor en el desarrollo de las funciones que le fueron confiadas para el logro de los objetivos institucionales.

#### **2. SERVIDOR PÚBLICO.**

Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, del 22 de octubre de 1999.

El término servidor público, para efectos de la Ley ya mencionada, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que

presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración

Partiremos deduciendo el concepto de funcionario público según como lo entiendan los doctrinarios: Según el autor Nicolás Granja G. el funcionario público “Es aquella persona que, revestida regularmente de una función, la ejerce dentro de su campo de competencia que le señalan las leyes. El funcionario público o administrativo es aquel que, por sí solo, o en colaboración con otro u otros, representa físicamente un órgano de la Administración.” (Granja, 2006).

Por otro lado el autor Rafael Bielsa define al funcionario público expresando: “Es funcionario público el que, en virtud de designación especial y legal (sea por decreto ejecutivo, sea por elección), y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituyen o concurre a “constituir” y a “expresar o ejecutar” la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social” (Bielsa, 195)

### **3. FUNCIÓN PÚBLICA.**

La función pública puede ser definida como: “Un conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado. (LEGALMAG, 2012)

### **4. REGLAMENTO INTERNO.**

“Por reglamento se entiende toda disposición jurídica de carácter general y con valor subordinado a la Ley dictada por la Administración, en virtud de su

competencia propia. Lo que significa que la norma reglamentaria, al estar sometida jerárquicamente a la Ley, aunque sea posterior no puede derogar o modificar el contenido de las normas con rango de ley y, por el contrario, éstas tienen fuerza derogatoria sobre cualquier reglamento.” (García & Girón, 2012)

## **5. SISTEMAS.**

“Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos” (Spedding, 1979). El concepto de sistemas ha sido utilizado por dos líneas de pensamiento diferentes.

- La primera es la teoría de sistemas generales, corriente iniciada por von Bertalanffy y continuada por Boulding y otros. El esfuerzo central de este movimiento es llegar a la integración de las ciencias.
- El segundo movimiento es bastante más práctico y se conoce con el nombre de “ingeniería de sistemas” o “ciencias de sistemas”. Iniciada por la investigación de operaciones y seguida por la administración científica y finalmente por el Análisis de sistemas. Esta situación mantiene una estrecha relación con la teoría general de sistemas, donde el estudio es de manera interdisciplinario y busca las propiedades comunes a estas entidades.

## **6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Según el autor Georges Vedel la define “...como el conjunto de actividades del Gobierno y de las autoridades descentralizadas ajenas entre los poderes Públicos ejercidas bajo el régimen del poder público “ De esta manera, la Administración

Pública puede entenderse desde dos puntos de vista uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. La Administración Pública, significa primordialmente las labores que se encargan, por mandato legal de tramitar los negocios públicos que se les han asignado. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos. La administración concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimiento y método que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas.

## **7. BOLIVIA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA**

“Constituye la máxima garantía para la dignidad, el profesionalismo y la eficiencia de la función administrativa, poniendo atajo a la intromisión política, al empirismo y a la improvisación del funcionario”. (D’Avis S., 2009)

## CAPITULO IV

### MARCO JURÍDICO

#### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

##### **Artículo 46.**

*I. Toda persona tiene derecho:*

*1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.*

*2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.*

*II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.*

*III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.*

##### **Artículo 54.**

*Es obligación del estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y remuneración justa.*

La Nueva Constitución Política del estado dispone que toda persona tiene derecho a una fuente laboral estable en condiciones equitativas y satisfactorias, asimismo el párrafo II del Art. 46 establece que el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas, si también dispone la protección de los trabajadores y trabajadoras como principal FUERZA PRODUCTIVA de la sociedad, de primacía de la relación laboral, de continuidad, y estabilidad laboral, de no discriminación.

**Artículo 213.**

*I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.*

*II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley.*

**Artículo 217.**

*I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizarán asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.*

*II. La Contraloría General del Estado presentará cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

En los artículos 213 y 217 de la Constitución Política del estado dispone General del Estado, Fiscalía General del Estado y Ministerio de Justicia, para la defensa oportuna de los intereses del Estado. Relaciones Exteriores, para la defensa legal del Estado ante organismos internacionales y en procesos que surjan de las relaciones internacionales.

#### Artículo 232

La administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

#### Artículo 233

Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas: Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñan cargos electivos, las designadas y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento.

#### **Artículo 234**

*Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere:*

- 1. Contar con la nacionalidad boliviana*
- 2. Ser mayor de edad*
- 3. Haber cumplido con los deberes militares*
- 4. No tener pliego de cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento.*

*5. No estar comprendido en los casos de prohibición y de incompatibilidad establecidos en la Constitución.*

*6. Estar inscrito en el padrón electoral*

*7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país.*

### **Artículo 235**

*Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos:*

*1. Cumplir la Constitución y las leyes.*

*2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública*

*3. Prestar declaración jurada de bienes y rentas, durante y después del ejercicio del cargo*

*4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.*

*5. Respetar y proteger los bienes del Estado, y abstenerse de utilizarlos para fines electorales y otros ajenos a la función pública.*

### **Artículo 236**

*Son prohibiciones para el ejercicio de la función pública:*

*I. Desempeñar simultáneamente más de un cargo público remunerado a tiempo completo.*

*II. Actuar cuando los intereses entren en conflicto con los de la entidad donde prestan sus servicios, y celebrar contratos o realizar negocios con la administración pública directa, indirectamente o en representación de tercera persona.*

*III. Nombrar en la función pública a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.*

### **Artículo 237**

*I. Son obligaciones para el ejercicio de la función pública:*

*1. Inventariar y custodiar en oficinas públicas los documentos propios de la función pública, sin que puedan sustraerlos ni destruirlos. La ley regulará el manejo de los archivos y las condiciones de destrucción de los documentos públicos.*

*2. Guardar secreto respecto a las informaciones reservadas, que no podrán ser comunicadas incluso después de haber cesado en las funciones. El procedimiento de calificación de la información reservada estará previsto en la Ley.*

## **2. LEY 2027 ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

De 27 de octubre de 1999, Art. 1° (Principios) b) Sometimiento a la Constitución Política del Estado, la Ley y al ordenamiento jurídico

**Artículo. 2° (OBJETO),** *el presente estatuto en el marco de sus preceptos de la Constitución Política del Estado, tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo d la carrera*

*administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.*

**Artículo. 4° (SERVIDOR PUBLICO)** *Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación a la Ley. El termino servidor público, para efectos de esta Ley, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presenten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración*

El Estatuto del funcionario público adopta la terminología de Servidor Público, para referirse a toda persona que trabaja con dependencia al Estado, poniendo límite, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a la arraigada discusión doctrinaria y legislativa entre los conceptos de Funcionario y Empleado Público Generaliza el concepto de Servidor Público, como:

- Aquélla persona individual, sin tener relevancia su jerarquía y calidad y forma de designación. (Comprende así a dignatarios, funcionarios o empleados).
- que presten el servicio bajo relación de dependencia
- Que sea en una Entidad Estatal

**ARTÍCULO 5º (CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS).** *Los servidores públicos se clasifican en:*

**a) Funcionarios electos:** *Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del*

*Estado. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa y Régimen Laboral del Presente Estatuto.*

**b) Funcionarios designados:** *Son aquellas personas cuya función pública emerge de un nombramiento a cargo público, conforme a la Constitución Política del Estado, disposición legal u Sistema de Organización Administrativa aplicable. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.*

**c) Funcionarios de libre nombramiento:** *Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. El Sistema de Administración de Personal, en forma coordinada con los Sistemas de Organización Administrativa y de Presupuesto, determinará el número y atribuciones específicas de éstos y el presupuesto asignado para este fin. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del presente Estatuto.*

**d) Funcionarios de carrera:** *Son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la Carrera Administrativa que se establecen en el presente Estatuto.*

**e) Funcionarios interinos:** *Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al presente Estatuto y disposiciones reglamentarias.*

Se menciona a todas las personas nombradas en la Función Pública, de conformidad con el ordenamiento jurídico. La redacción no es clara, pues por su amplitud comprende a todo Servidor Público. Es en el Reglamento donde se puntualiza:

- A los Ministros de Estado nombrados por el Presidente de la República, mediante Decreto Presidencial
- Los Viceministros, Directores Generales y los Directores de los Servicios

Nacionales nombrados por Resolución Suprema.

Se añade innecesariamente que los Ministros sean nombrados por el Presidente de la República mediante Decreto Presidencial. En Bolivia los Ministros del Poder Ejecutivo son nombrados únicamente por el Presidente de la República y únicamente se los puede designar mediante Decreto Presidencial.

También incluye en esta denominación de Funcionarios Designados, los Prefectos, también Funcionarios Designados: el Fiscal General de la República, Contralor General de la República, Superintendentes y Presidentes de las entidades autónomas, autárquicas y descentralizadas, se incluye también a los funcionarios diplomáticos y consulares, así también Miembros del Poder Judicial en el siguiente detalle: Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Vocales de las Cortes Superiores de Distrito y Jueces del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura, (ambos de reciente creación) Estos Funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del Funcionario Público.

### **3. LEY 1178 LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES**

***Artículo 9º.-** El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.*

***Artículo 23º.-** La Contraloría General de la República es el órgano rector del sistema de Control Gubernamental, el cual se implantará bajo su dirección y supervisión. La Contraloría General de la República emitirá las normas básicas de control interno y externo; evaluará la eficacia de los sistemas de control interno; realizará y supervisará el control externo y ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector Público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas. En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de que trata esta ley.*

El Sistema de Administración de Personal es un conjunto de normas, principios, procesos, procedimientos, métodos y técnicas que regulan la función Pública.

El sistema se basa en los principios de mérito transparencia, eficiencia, no discriminación, estabilidad laboral, equidad, flexibilidad y modernidad Este Sistema es aplicado vale decir ejercido y desarrollado por el Órgano Rector y por todas las Entidades Públicas comprendidas en el Art. 2º del Estatuto del funcionario Público (Ámbito de aplicación, de acuerdo a las Normas Básicas de Administración de Personal, reglamentos básicos y normas secundarias o especializadas).

El Título III del Estatuto del Funcionario Público señala el establecimiento de la carrera administrativa que tiene el objetivo de promover la eficiencia de la actividad administrativa publicado en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de sus funcionarios de carrera y la permanencia de estos condicionada a su desempeño. La carrera administrativa se articula mediante el Sistema de administración de personal.

El objetivo principal como se ha señalado es promover

- la eficiencia de la actividad administrativa
- el desarrollo laboral de sus funcionarios, tendiente a su profesionalización
- y la permanencia condicionada a su desempeño.

La Carrera Administrativa se articula mediante el Sistema de Administración de Personal, todo ciudadano sin discriminación alguna puede aspirar a pertenecer a la Carrera Administrativa, condicionado únicamente al cumplimiento de los requisitos que formula el estatuto del funcionario público, su Reglamento y el Sistema de Administración de Personal.

Los Funcionarios de Carrera gozan de otros derechos más, aparte de los derechos específicos que tienen todos los Funcionarios de la Administración Pública. Como, por ejemplo:

- a la Carrera Administrativa y estabilidad;
- a recibir capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional;
- al goce de especiales incentivos económicos, conforme a Estatuto. Ahora bien, los derechos prescriptos a favor de los Servidores Públicos en el presente Estatuto lo excluyen de los derechos establecidos en la Ley

General del Trabajo y otras disposiciones del régimen laboral que rige únicamente para los trabajadores.

### **3.1. PROCESOS DE DOTACIÓN DE PERSONAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Es un verdadero proceso, cuyos pasos a seguir ratifican lo enunciado en los principios de este Estatuto del funcionario público. Este proceso de dotación comprende las siguientes funciones:

**Cuantificación de la demanda;** Es el requerimiento de personal. Esta tarea tiene que ejecutarla cada Entidad cuantificando y determinando la demanda laboral en relación a sus objetivos.

**Programación operativa individual-anual;** Consiste en establecer y definir los objetivos de cada puesto y los resultados que se esperan de su desempeño.

## **4. DECRETO SUPREMO N° 23215**

En su artículo 3 establece las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República por la Ley 1178 se agrupan y sistematizan en la siguiente forma:

r) Ejercer conforme a lo previsto en la Ley N°1178 y su Reglamento la autonomía operativa, técnica y administrativa, requerida en su calidad y naturaleza de Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado.

## **5. LEY 025 “LEY DEL ÓRGANO JUDICIAL”**

En su artículo 183.I (Atribuciones) establece que el Consejo de la Magistratura ejercerá las siguientes atribuciones constitucionales en materia de Control y Fiscalización, Punto 10 Elaborar auditorías jurídicas.

## CAPITULO V

# FUNDAMENTOS JURÍDICOS, DOCTRINALES DE UNA ADECUADA EVALUACIÓN PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE ESTADO

### 1. SELECCIÓN DE PERSONAL

El proceso de selección de personal aplicado en la Contraloría General del Estado, consta de pasos específicos que siguen para decidir cuál solicitante cubrirá el puesto vacante. (Requisitos para el ingreso).

**Etapas inicial:** cuando se toma la decisión de cubrir uno o más cargos en función de las necesidades de un área o dependencia, luego se determina el número de vacantes, se describen los cargos y se especifican los puestos y tareas.

**Etapas de planificación:** consiste en determinar el mecanismo adecuado para este proceso y los responsables de la implementación del mismo en los distintos momentos. Dicho mecanismo consiste en concursos públicos.

Un concurso público y abierto es un proceso de selección destinado a cubrir un determinado puesto de trabajo, en el cual puede participar toda persona que reúna las condiciones generales y específicas que se establezcan. Se denomina “aspirante” a toda aquella persona que se inscribe en una convocatoria a concurso y “postulante” a toda aquella persona que ha sido admitida al concurso por reunir los requisitos mínimos de admisibilidad.

**Etapas de implementación del concurso público:** se lleva a cabo el procedimiento a fin de culminar con la elección de las personas más adecuadas para cubrir los puestos vacantes.

Generalmente, este proceso consiste en siete etapas: Inscripción y entrega de documentación requerida, examen escrito, evaluación de antecedentes curriculares y laborales, orden de mérito, entrevista personal por parte del director de Recursos Humanos, terna y selección.

**Etapas de incorporación y adaptación:** aquí se deben cumplir todos los requisitos legales para la incorporación del personal al organismo y su preparación.

Todos los agentes de la Administración Pública que son incorporados quedan ordenados por el Régimen de contratos semestrales. Luego de pasado y cumplido dicho plazo el pase a planta permanente es, en teoría, automático de acuerdo con lo establecido por la misma Ley.

Sin embargo, en los hechos la norma no se cumple ya que los contratos tienen renovación automática hasta el surgimiento de cupos en planta permanente y generalmente esto depende de una decisión política.

Ahora bien, este proceso de selección no siempre se cumple. En todas las organizaciones, y en especial en las entidades públicas, las relaciones de poder e influencia cumplen un rol muy importante. Observamos que las vacantes, en general, se cubren de modo discrecional por parte de los funcionarios de áreas, sin concurso público previo.

Hemos podido identificar, a su vez, la existencia de dos aspectos que consideramos relevantes para nuestro estudio. En este sentido, se advierte, por un lado, la existencia de sobrepoblación de personal y superposición de funciones. Y por el otro, encontramos varios empleados que tienen relaciones de parentesco entre sí.

## 2. PLAN DE CARRERA

El plan de carrera laboral está compuesto por un conjunto de objetivos y medidas que lo conducen a una máxima meta profesional a largo plazo. Requiere escoger una profesión y planificar los pasos para llegar a trabajar en ella. Se trata de un plan para lograr la autosuficiencia temporal y a largo plazo.

Como hemos mencionado, los agentes de la Administración Pública. En ella se contemplan dos aspectos en relación con el Plan de carrera a saber: la antigüedad y la formación académica en los siguientes términos:

**Formación académica:** todos los empleados son categorizados numéricamente en una escala de 1 a 16. Las categorías 15 y 16 corresponden a empleados que poseen estudios secundarios incompletos; por su parte, los empleados que tienen estudios secundarios completos se encuadran en las categorías de 8 a 14; las categorías superiores (1 a 7) están destinadas a profesionales.

**Antigüedad:** de acuerdo con lo que establece la Ley, todos los empleados tienen derecho a subrogar una categoría cada 3 años, independientemente de su formación académica. En la práctica esto no se cumple en tiempo y forma, pues en general esta posibilidad depende casi exclusivamente de la voluntad y decisión política del poder legislativo.

## 3. CAPACITACIONES

Muchas veces se considera a la capacitación como un gasto que supone erogaciones de elevado costo adicional. En realidad, esto debería considerarse como una inversión. Este proceso de capacitación le permite al empleado adquirir nuevas capacidades para desempeñar mejor sus funciones, lo que indefectiblemente le otorga una mayor productividad a la organización de la que forma parte.

Recordemos que, desde una visión sistémica, los mecanismos de mejora continua tales como las capacitaciones permiten, a través de la retroalimentación, mejorar los procesos internos.

La Dirección General de Recursos Humanos de la Contraloría General del Estado está implementando, desde los últimos dos periodos legislativos, programas destinados a mejorar la calidad de vida de sus empleados, como así también apuntalar y desarrollar sus capacidades y habilidades.

Según nos informó su Director se trata de las siguientes iniciativas:

**Incorporación al Secundario:** los objetivos en este caso son incentivar y fomentar la culminación de los estudios secundarios de los empleados, y así equiparar los derechos de los sectores menos favorecidos. Se detectaron y priorizaron grupos de empleados con necesidades de culminar sus estudios para mejorar sus oportunidades de recalificación laboral.

La admisión y posterior seguimiento y asesoramiento a los empleados que deciden incorporarse a la Educación Secundaria mediante esta iniciativa forma parte de las etapas del proceso de formación. De tal manera que la propuesta educativa que llega al empleado constituye una oportunidad de desarrollo personal y laboral pues ofrece mayores recursos y en mejores condiciones para hacer efectivo el proceso de aprendizaje.

**Capacitaciones en Informáticas:** sus objetivos son proporcionar a los empleados las habilidades que necesitan para realizar su trabajo; proporcionar a la Legislatura Recursos Humanos competentes en términos de conocimiento, habilidades y actitudes para un mejor desempeño de su trabajo; desarrollar el sentido de responsabilidad hacia la entidad a la que pertenecen a través de una mayor competitividad y conocimientos apropiados, mantener a los empleados permanentemente actualizados frente a los cambios científicos y tecnológicos. La

especificidad en las funciones y conocimientos de los empleados permite incorporar en el trabajador un mayor sentido de pertenencia.

**Programa de Prevención de Adicciones:** se diseñó un modelo de prevención e intervención psicosocial focalizado en los trabajadores y su relación con las adicciones. Dicha propuesta de intervención se ancla en la práctica en un protocolo, que busca detectar precozmente los problemas existentes relacionados con adicciones como el alcohol, el uso abusivo de otros estimulantes, psicofármacos, ludopatía.

#### **4. CULTURA ORGANIZACIONAL**

Cuando hablamos de cultura organizacional, nos referimos a las creencias, valores, costumbres y prácticas de un grupo de personas que forman parte de una organización. En este subsistema englobamos todos los aspectos relativos al ambiente de trabajo y las relaciones interpersonales que allí ocurren.

Observamos que la infraestructura del lugar cuenta con los recursos (oficinas, espacios diferenciados, mobiliario, insumos de trabajo, tecnologías, etc.) necesarios para el correcto funcionamiento y desempeño del personal; incluyendo las áreas físicas funcionales hasta los elementos básicos de uso cotidiano. Otro dato a destacar es la limpieza y el orden del lugar, ya que la Contraloría General del Estado cuenta con personal especializado para dicha tarea. A priori, por la información recabada, podemos ver que las decisiones se toman en forma vertical y que los empleados no tienen demasiada participación en las mismas.

#### **5. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO**

En este subsistema nos interesa analizar dos aspectos que pueden considerarse fundamentales: por un lado, la existencia o no de información y mediciones periódicas; por otro lado, cómo es o no utilizada tal información.

La dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General del Estado cuenta con información y datos inherentes al desempeño del personal y cuestiones que hacen a la mejora de sus funciones, tales como horas de capacitaciones, porcentajes de objetivos alcanzados, ausentismos, entre otros. Desafortunadamente, esos datos sólo son recopilados como estadísticas informáticas y la información no es filtrada ni analizada mediante alguna de las distintas herramientas disponibles.

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **1. CONCLUSIONES**

La adecuada evaluación de los servidores públicos en la Contraloría General, garantiza el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública

El objetivo del presente trabajo consiste en implementar y desarrollar mecanismos de evaluación de desempeño para los servidores públicos, en su conjunto sea una herramienta de gestión integral que permita estimar el valor real del aporte del empleado público de planta permanente en la ejecución de sus funciones y tareas los nuevos desafíos del servidor público con una evaluación sistemática, estratégica, innovadora y participativa son desafío que se deben tomar muy en cuenta en las instituciones públicas, ya que nos encontramos por constantes cambios sociales, económicos y tecnológicos.

Al mismo tiempo, se plantea generar un sistema de mejora continua en indicadores relacionados a la selección de personal; plan de carrera; capacitación; ausentismo, sanciones y rotación del personal; cultura organizacional, entre ellas motivación, liderazgo, participación, comunicación y evaluación de desempeño en la Contraloría General del Estado, con la finalidad de mejorar la gestión en la Administración Pública

## **2. RECOMENDACIONES**

Se recomienda realizar el seguimiento de la presente propuesta para el logro de los objetivos institucionales con una adecuada evaluación del desempeño del servidor público.

Se recomienda dar énfasis a Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público, para que los servidores públicos tengan una adecuada capacitación y evaluación constante para un buen desarrollo de sus funciones

## BIBLIOGRAFÍA

- AMARO Guzmán Raymundo, “Administración de Personal” México 1990, Editorial Limusa.
- AGUIRRE, J. (2000). Dirección y gestión de personal. Ediciones pirámide. Madrid.
- ALFARO, S. (2007) propuesta de un proceso de evaluación de competencias laborales para seleccionar personal de servicio al cliente a través de Assessment center en una empresa de venta directa. Tesis. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- ALLES, M. (2002). Dirección Estratégica de Recursos Humano. Gestión por Competencias. 3ra Edición. Argentina. Granica.
- ANDRINO, G. (2009) determinación de competencias laborales en puestos tipo nivel ejecutivo y mandos medios de una empresa envasadora de alimentos y conservas de la ciudad capital de Guatemala. Tesis. Universidad Rafael Landívar. Guatemala
- BARRIOS, E. y Fong, M. (2002) INTECAP (Instituto Técnico de Capacitación y Producción) Diseño Curricular Basado en Competencias. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Santiago de Chile.
- CHIAVENATO Idalberto, “Administración de Recursos Humanos”, Editorial Mc. Graw Hill, México.
- CHIAVENATO Idalberto, “Gestión del Talento Humano” Editorial Mc Graw Hill, noviembre de 2002, Brasil.
- DESSLER Gary, “Organización y Administración”, Editorial Prentice Hall, México 1994.

HAMPTON David R, "Administración", Tercera edición, Editorial Mc Graw Hill, México 1989. 66

THOMPSON, Arthur. Administración Estratégica. 13 ed. Mc Graw Hill 2004

L.HILL, Charles W. y JONES, Gareth R. Administración Estratégica. 8 ed.

FRED R., David. Conceptos de Administración Estratégica. 11 ed. Mc Graw Hill 2008

PORTER E, Michael. Estrategia y ventaja Competitiva. 1 ed. Deusto 2005

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. 2012. Normas Generales de Auditoría Gubernamental. Norma Básica NE/CE-011. La Paz – Bolivia. Editorial Presencia S.R.L.

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. 2012. Reglamento de la responsabilidad por la función pública. Decreto Supremo N° 23318-A. 3 de noviembre de 1992.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

LEY 1178

DECRETO SUPREMO N° 23215

D' AVIS S, Julio Alberto, Curso de Derecho Administrativo - Doctrina General y Legislación Boliviana -, Edit. LETRAS, La Paz, 1960

KOONTZ, Harold, O'DONNELL, Cyril y WEIHRICH, Heinz, Administración, Edit. McGraw-Hill, 8ª ed., 3ª edic. en español, México, 1985

CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, Edit. McGraw-Hill, 4ª ed., ps.23-25, 32-33, Bogotá