

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA
UNIDAD DE POSTGRADO
“DIPLOMADO EN AUDITORÍA FORENSE”**



MONOGRAFÍA

**PROPUESTA DE UNA METODOLOGÍA PARA PROBAR EL
DELITO DE USO INDEBIDO DE INFLUENCIAS EN LA
ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS**

POSTULANTE: JUAN CARLOS SALAZAR SALAZAR

DOCENTE : LIC. OLGA SUAREZ

**LA PAZ – BOLIVIA
2017**

Dedicatoria:

A mis tres hijos hermosos Roberto Carlos, Carlos Antonio y Juan Carlitos, Quienes me impulsan a seguir adelante con su cariño, comprensión y ante todo Alegría todos los días.

A mi esposa Beatriz Antonieta por su apoyo y comprensión En todo momento.

A mi querida Mama Irene Salazar por su humildad, porque Siempre me Apoyo en los buenos y malos momentos de mí vida.

A mi hermano Rene e hijos por su apoyo moral.

Agradecimiento:

A Dios por guiarme por el buen camino de la vida.

A la Lic. Olga Suarez, Docente y Mg.Sc. Ángel Quisbert Blanco, Coordinador de la Unidad de Postgrado de la Carrera de Contaduría Pública y todo el personal administrativo, gracias por su confianza en mi persona y brindarme todos los conocimientos en el área.

ÍNDICE

| | Pág. |
|--|------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 2. ANTECEDENTES | 2 |
| 3. PROBLEMATIZACIÓN | 4 |
| 3.1. Identificación del Problema | 4 |
| 3.2. Planteamiento del Problema | 4 |
| 4. JUSTIFICACIÓN | 6 |
| 4.1 Relevancia Social | 6 |
| 4.2. Relevancia Económica..... | 6 |
| 4.3 Relevancia Política | 9 |
| 5. OBJETIVOS..... | 9 |
| 5.1 Objetivo General..... | 9 |
| 5.2 Objetivos Específicos | 9 |
| 6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL | 10 |
| 6.1Antecedentes del Objeto del Estudio | 10 |
| 6.1.1 Administración científica | 10 |
| 6.1.2 Teoría clásica de la Administración..... | 11 |
| 6.1.3 Modelo Burocrático..... | 13 |
| 6.1.4 Teoría de relaciones humanas | 14 |
| 6.1.5 Teoría estructuralista de la administración | 15 |
| 6.1.6 Teoría conductual de la administración | 16 |
| 6.1.7 Teoría de los sistemas | 16 |
| 6.1.8 Teoría de las contingencias | 16 |
| 6.1.9 Teoría situacional | 17 |
| 6.1.10 Teoría del caos | 17 |
| 6.1.11 Teoría neoclásica de la administración..... | 17 |
| 6.1.12 Fraude Interno | 20 |
| 6.1.13 Fraude Externo | 21 |
| 6.1.14 Fraude Corrupción en los procesos de contratación | 21 |

| | |
|--|----|
| 6.1.15 Fraude y corrupción está comprendido en los siguientes actos..... | 22 |
| 6.1.16 Políticas Antifraude..... | 23 |
| 6.2. La Auditoría Forense como Política | 26 |
| 6.2.1 Auditoría Forense Preventiva..... | 27 |
| 6.2.2 Auditoría Forense Detectiva | 27 |
| 6.2.3 Características de la Auditoría Forense | 28 |
| 6.2.4 Fases del proceso de contratación competitiva..... | 28 |
| 6.2.5 Fraude en la fase Pre-Solicitud | 29 |
| 6.2.6 Fraude en la fase de solicitud | 29 |
| 6.2.7 Fraude en la fase de evaluación..... | 30 |
| 6.2.8 Fraude en la fase de administración..... | 31 |
| 6.2.9 Tipos de cambio y políticas económicas | 31 |
| 6.2.10 La relación entre los instrumentos de gestión institucional Plan Estratégico Institucional (PEI), Programa Operativo Anual (POA) y Presupuesto Institucional y con el Programa Anual de Contrataciones (PAC) | 33 |
| 6.2.11 El requerimiento: El INPUT del proceso de contratación pública..... | 35 |
| 6.2.12. El estado como un cliente universal..... | 36 |
| 6.2.13 Las unidades orgánicas que intervienen en el proceso de contratación..... | 36 |
| 6.2.14 El procedimiento sobre la obtención del resultado deseado | 39 |
| 6.2.15 Plan Nacional de Desarrollo (PND) | 41 |
| 6.2.16 Nueva Constitución Política del Estado | 42 |
| 6.2.17 Políticas Gubernamentales para el control de la Corrupción, la transparencia y la integridad Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción Plan Estratégico (2010-2015) | 43 |
| 6.2.18 Plan Operativo Anual (POA) (Gestión 2012)..... | 44 |
| 6.2.19 Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) | 45 |
| 6.2.20 Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia..... | 46 |

| | |
|---|----|
| 6.2.21 Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción | 46 |
| 6.2.22 Unidades de Transparencia..... | 47 |
| 6.2.23 Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” | 47 |
| 6.2.24 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios..... | 48 |
| 7. MARCO METODOLÓGICO | 51 |
| 7.1 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN..... | 51 |
| 7.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN..... | 51 |
| 7.3 TIPO DE INVESTIGACIÓN O ALCANCE..... | 52 |
| 7.4 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN | 52 |
| 7.5 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN..... | 52 |
| 8. Marco legal y normativo para el proceso de contratación | 52 |
| 9. CONCLUSIONES..... | 54 |
| 10. RECOMENDACIONES | 54 |
| BIBLIOGRAFÍA | |

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones públicas del Estado Plurinacional de Bolivia para ejecutar sus actividades planificadas requieren de la dotación de los recursos humanos y materiales considerados en la planificación de contratación, caso contrario no será posible alcanzar los resultados deseados.

Las contrataciones de bienes y servicios, construcción de obras, servicios de consultoría, seguros y otros pueden ser definidas como el acto de adquirir la calidad adecuada de los bienes y/o servicios u obras necesarios, a un precio razonable, en la cantidad apropiada y además de ser entregados en el debido lugar y a su debido tiempo.

Para realizar las compras y/o la contratación de bienes y servicios de manera óptima, el comprador debe tener en cuenta los aspectos mencionados, por tanto la contratación de un bien o servicio resulta ser una función compuesta por una serie de operaciones cuyo cumplimiento garantizará que los bienes y servicios adquiridos satisfagan las necesidades que motivaron su compra.

En las entidades del Sector Público boliviano la contratación de bienes y servicios, está regulada por el Artículo 10º de la Ley N° 1178.

A lo largo de la historia han sucedido innumerables casos de fraude y corrupción que han tenido impactos catastróficos en las Instituciones Públicas.

Este tema cada vez está adquiriendo mayor fuerza debido a la mayor complejidad de la globalización y al uso de la tecnología.

Por lo tanto, estos factores hacen que las Instituciones públicas operen con un mayor nivel de riesgo operativo.

De acuerdo a estadísticas el 1% de los trabajadores de una Institución Pública está sujeto a cometer delitos, a objeto de aprovechar las oportunidades que se les presenten y aprovecharlas en su beneficio.

La detección y prevención de fraudes requieren la atención de todos a nivel de organización, debido a que en la actualidad éstos no son identificados por el funcionamiento del control interno, por el contrario son descubiertos por casualidad y/o denuncias.

2. ANTECEDENTES

La Ley No1178, de 20 de julio de 1990, (Ley de Administración y Control Gubernamental conocida Ley SAFCO), renovó los aspectos referentes al 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.

En cumplimiento a lo establecido por esta ley, el Poder Ejecutivo nacional ha dictado su reglamentación en 1995, sufriendo ligeras modificaciones hasta que se dictó el Decreto Supremo 27328, el 31 de enero de 2004. A esta reglamentación se la llamó Procesos de Contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y de Consultoría, más conocida por su nombre originario Normas Básicas.

Decreto Supremo No181 de 28 de Junio del 2009 que aprueba las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que establece el marco conceptual y los principales elementos de organización, funcionamiento y de control interno para la administración de Bienes y Servicios de una entidad pública.

Sin embargo, pese a contar con un Marco Legal establecido en los últimos diez años se detectaron hechos de corrupción tipificados como delitos por Uso indebido de Influencias, enriquecimiento ilícito entre los más comunes, en el cual se encuentran involucradas las Máximas Autoridades de las instituciones públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, según antecedentes hacemos referencia de algunos casos.

En estos actos de corrupción se encuentran las ex Máximas Autoridades de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Jorge Alvarado (2006), Juan Carlos Ortiz (2006-2007), Manuel Morales Olivera (2007), Guillermo Aruquipa (2007-2008), Santos Ramírez (2008-2009), Carlos Villegas (2010-2014) y Guillermo Achá (2015).

Caso Santos Ramírez fue una de las más criticadas, debido a que se iniciaron 12 procesos por presuntos hechos de corrupción, uso indebido de influencias y enriquecimiento ilícito; por los contratos con Sipsa (recalificación de garrafas), Catler Uniservice, (adjudicación de obras de construcción de la Planta Separadora de Líquidos Río Grande-Santa Cruz).

Caso Fondo Indígena: Este caso de corrupción está tipificado como delito de uso indebido de influencias, enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado, debido a que se encontró 49 obras "fantasma" y proyectos observados por los que se giraron US\$6,8 millones de arcas públicas a cuentas privadas de referentes del partido político de Evo Morales.

Además, 205 personas se encuentran procesadas entre exministra, dos senadores y dos dirigentes de organizaciones sociales que son parte del oficialismo en Bolivia.

Caso CAMC; Se encontraron indicios de corrupción en todos los contratos realizados entre la empresa china CAMC y el Estado boliviano. De acuerdo al informe que presentaron los assembleístas en el marco de la investigación que realizó la Comisión Mixta por el caso de "tráfico de influencias", donde está involucrada la expareja del presidente Evo Morales.

La señora Gabriela Geraldine Zapata Montaña ha sido imputada por la Fiscalía de la ciudad de La Paz, a instancia de denuncia del Ministerio de Transparencia y querrela presentada por el Ministerio de la Presidencia. Es acusada por cinco delitos de corrupción, entre ellos el haber hecho uso indebido de influencias a través de autoridades estatales, para la firma de los contratos de la empresa china CAMC y el Estado Plurinacional de Bolivia, lo cual se evidencia a través de indicios de delitos de

corrupción que hemos detectado mediante el análisis de adjudicación y entrevistas realizadas en el seno de la Comisión”.

Caso de la empresa azucarera de San Buenaventura, se identificó indicios por los delitos “uso indebido de influencias, incumplimiento de deberes y resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes”.

Estos hechos comunes relacionado a contrataos que se presentaron en las Instituciones Públicas, se refieren a contratos lesivos contra el Estado.

3. PROBLEMATIZACIÓN

3.1. Identificación del Problema

Los procesos de contratación de bienes por sumas millonarias por su naturaleza e importes involucrados se exponen a vulnerabilidades internas y externas, situación agravada por la falta de implantación de controles efectivos durante estos procesos.

3.2. Planteamiento del Problema

La información obtenida respecto a los procesos de contratación de bienes muestra que tienen un alto nivel de corrupción, debido a los delitos cometidos en el FONDO INDIGENA, CAMS, YPFB y otros en las instituciones públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, identificados como uso indebido de influencias, enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al estado, conducta antieconómica y contratos lesivos al estado, por lo tanto, no se está cumpliendo con los objetivos institucionales.

El millonario caso de corrupción del Fondo Indígena tocó la base social del Movimiento al Socialismo. Indígenas, campesinos e interculturales forman parte de la extensa lista de más de 2.000 involucrados en el irregular manejo de los 1.100 proyectos aprobados en esta entidad y un posible daño económico de casi 200 millones de bolivianos.

Asimismo, se identificó más 30 proyectos “fantasma”, es decir que las obras no existen, pese a los recursos que recibieron. El daño en este caso asciende a 14.514.340 bolivianos, además de 713 proyectos que ya debieron ser entregados, en los que se presupone un daño económico de 87.739.378 bolivianos; además Bs 685 millones se depositaran a 968 cuentas particulares de autoridades y dirigentes de organizaciones sociales.

Estos problemas son causados por las deficiencias y débiles mecanismos en cuanto al diseño de los procedimientos de control interno y rendición de cuentas, debido a que no están siendo bien implementados los controles.

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE EL ARTICULO 146 USO INDEBIDO DE INFLUENCIAS ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO PENAL Y LEY 004 MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ

| Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción | Legislación Nacional DELITOS (Código Penal y Ley 004) | LA PAZ | ORURO | POTOSÍ | COCHABAMBA | CHUQUISACA | TARIJA | PANDO | BENI | SANTA CRUZ | TOTAL |
|--|---|--------|-------|--------|------------|------------|--------|-------|------|------------|-------|
| Artículo 19 Abuso de funciones | Artículo 146.- (Uso indebido de influencias) CASOS | 133 | 13 | 9 | 13 | 89 | 51 | 3 | 41 | 0 | 352 |

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios a través del Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios implantado en las instituciones públicas, es el instrumento jurídico más completo sobre la problemática de las modalidades de las Contrataciones. Se incluye como parte fundamental de la estructura y ambiente de control por el cual permiten atender los procesos de contratación con recursos provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia.

Si bien es indiscutible la importancia y el proceso del contrato administrativo, no es menos indudable la categoría de la problemática relacionada con los sujetos que intervienen en los mismos, así como las diversas y modernas modalidades de la contratación, subsumidas en actos de corrupción en la suscripción de estos contratos.

En resumen, los recursos fueron utilizados inadecuadamente, debido a que no justifica la objetividad de los procesos de contratación.

4. JUSTIFICACIÓN

4.1 Relevancia Social

Las Instituciones Públicas tendrán carácter social cuando contribuya al crecimiento económico y social del Estado Plurinacional de Bolivia creando empleos, prestando servicios, cubriendo demandas insatisfechas e interviniendo en el mercado para evitar distorsiones del mismo.

La relevancia más importante en el ámbito social, resalta los Programas de Vivienda Social por medio de los cuales se contribuyó a reducir el déficit habitacional, los programas MIAGUA I, II y III que permitieron incrementar el acceso y la provisión de agua para el consumo humano y riego, los programas de electrificación rural y la Tarifa Dignidad de electricidad que posibilitaron ampliar la cobertura del servicio eléctrico a nivel nacional, entre otros, para ello el Estado Plurinacional de Bolivia realizó el proceso de contratación de empresas.

4.2 Relevancia Económica

Bolivia cuenta con un esquema de contratación administrativa, que, como subsistema, está incluido en la Ley N° 1178 (Ley SAFCO) y cuya operativa se halla regulada por el Decreto Supremo N° 181, cuyo objetivo es el de regularlas distintas modalidades en que el Estado tiene a bien procurar la contratación de bienes, obras y servicios para el logro de los fines de su gestión, en pro de la colectividad.

Evidentemente, el monto que se destina anualmente a tal rubro, no es menor, estando en la gestión 2015, alrededor de 6.000 millones de dólares, constituyendo una fuente importante de movimiento económico, en la que, el relacionamiento entre el sector público y privado es vital.

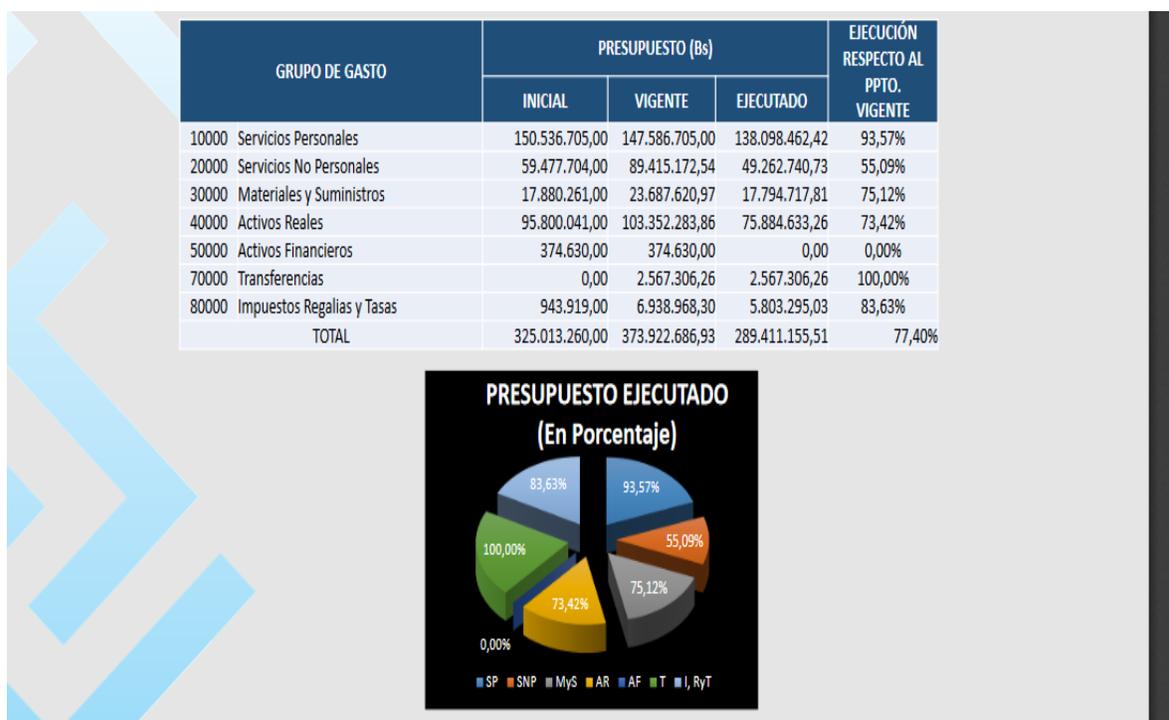
La relevancia económica, deviene del relacionamiento que estas contrataciones suponen para el ámbito público, lo que es más importante aún, su incidencia en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, justifican que, se tenga que analizar algunos aspectos que, a día de hoy deben superarse, de manera de contar con un verdadero esquema que, garantice el logro de sus objetivos. Teniendo en cuenta que, el régimen de contrataciones alcanza en su transversalidad, a las reparticiones gubernamentales del Gobierno Central, lo mismo que, a las Gobernaciones y municipios, es necesario generar un esquema eficiente que, permita entre otras cosas:

- a. La apropiación correcta de los fondos destinados al logro de la satisfacción de las necesidades de la colectividad, a partir de la contratación de bienes, obras y servicios.
- b. La definición del procedimiento pre-contractual de adquisición que, mejor conviniere a los intereses de las entidades contratantes, dentro de los cánones que establece la norma.
- c. Una adecuada y eficiente gestión contractual, de tal manera que, se garantice el Cumplimiento del objeto del contrato, en los términos que así se establecieron, tanto en la etapa contractual, como a la hora de que, las entidades gubernamentales realizarán su programación anual.
- d. Promover la transparencia en estos procesos de contratación, desterrando prácticas poco claras y que, pueden inducir hacia la comisión de algunos delitos por los funcionarios públicos, lo mismo que, por los proponentes o contratistas.

Estos elementos relacionados de manera sintética, justifican por sí solos, la necesidad de jerarquizar el régimen de contratación administrativa en Bolivia, de manera tal que se elija como un verdadero sistema, encargado a una entidad, cuya vocación y atención sea exclusiva, redundando en la satisfacción eficiente de las necesidades de la colectividad.

En la actualidad, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuenta entre sus tantas atribuciones, con la de fungir de Órgano Rector del Subsistema de Administración de Bienes y Servicios, dentro del cual se halla comprendido el régimen de contratación administrativa. Habiendo generado una Dirección encargada de atender lo referido a este régimen, siendo sus esfuerzos institucionales grandes pero no suficientes, respecto del desafío que supone regular un tema de las proporciones y el volumen de las contrataciones administrativas, en nuestro país.

Como referencia en este cuadro vamos a demostrar la ejecución presupuestaria 2015 relacionada al grupo 40000 Activos Reales, dato emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:



4.3 Relevancia Política

1. El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia tiene como Política generar mecanismos de apoyo a la producción boliviana, generando mayores oportunidades para todos los actores económicos, promoviendo la inclusión de los Micro y Pequeños Empresarios. Organizaciones Económicas campesinas y Asociaciones de Pequeños Productores en los procesos de contratación.

2. Que el Gobierno Nacional en el marco del Plan Bolivia, ha establecido entre sus políticas prioritarias, la lucha contra la corrupción, promoviendo el fortalecimiento de las entidades estatales y la modernización de sus sistemas de gestión, con el objeto de procurar mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública.

3 .Que las Contrataciones del Estado se constituyen en uno de los aspectos más sensibles, del inadecuado manejo de los recursos estatales y la comisión de prácticas corruptas y fraudulentas, debiendo contar con un marco jurídico normativo estable, que permita la agilidad, transparencia, equidad y evite la corrupción

5. OBJETIVOS

5.1 Objetivo General

Valorar el efecto de los procesos de contratación de bienes por sumas millonarias proponiendo la realización de una Auditoría Forense Especializada con el propósito de identificar, prevenir, detectar y probar delitos de uso indebido de influencias.

5.2 Objetivos Específicos

1. Analizar y describir la normativa legal vigente que rige el proceso de contratación en las Instituciones Públicas del Estado plurinacional de Bolivia.
2. Analizar y describir el proceso administrativo financiero utilizado para las contrataciones durante el proceso de contrataciones de bienes y servicios, identificando en las áreas y/o actores involucrados, su aporte y pertinencia dentro de las instituciones públicas del Estado plurinacional de Bolivia.

3. Analizar la ejecución del plan anual de contrataciones institucionales dentro del periodo 2016 y 2017.
4. Determinar el relacionamiento entre el proceso de contratación y la gestión administrativa financiera en las instituciones públicas del Estado plurinacional de Bolivia.
5. Contribuir al desarrollo sostenible por medio de las disposiciones institucionales y los procesos de contratación de bienes y servicios.

6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

6.1 Antecedentes del Objeto del Estudio

A fin de brindar mayor claridad a la presente investigación objeto del estudio, a continuación se mencionan las diferentes teorías administrativas que forman parte del marco teórico.

6.1.1 Administración científica

Frederick Winslow Taylor; Fundador de la administración científica, a quien se lo conoce como padre de la administración científica. Taylor investigó el proceso productivo de las empresas fabriles para desarrollar mejores formas de trabajar y elevar la productividad bajo un método científico (Hernández y Rodríguez, 2008:35); Taylor (1856- 1915), nació en Filadelfia Estados Unidos.

La administración científica hace énfasis en la división del trabajo, en el estudio de tiempos y movimientos necesarios para ejecutar una tarea, el diseño de cargos y tareas, la estandarización de métodos de producción, los incentivos salariales, la supervisión funcional, las condiciones ambientales de trabajo; y, la selección científica y preparación del operario (Chiavenato, 2006:50).

Taylor buscó incrementar la productividad aumentando la eficiencia de los operadores, de tal forma Frederick Winslow Taylor que la eficiencia máxima de los obreros conduciría a la eficiencia máxima de la empresa, a través de la

racionalización de tareas estableciendo procedimientos y tiempos de ejecución, eligiendo a las personas más adecuadas para ejecutar las tareas, capacitando a las personas y monitoreando el desempeño de cada uno. La responsabilidad de la organización del trabajo, según Taylor le corresponde únicamente a los gerentes, y la ejecución a los trabajadores (Chiavenato, 2009:64).

6.1.2 Teoría clásica de la Administración: Henri Fayoles el responsable de esta teoría y fue quien dio más importancia a la dirección de los negocios de manera integral y no solo a las operaciones, buscaba la división del trabajo en la organización desde la cima; destaco que la empresa cumple seis funciones básicas: producción, finanzas, contabilidad, ventas, personal y seguridad (Chiavenato, 2009:66).

Ingeniero geólogo francés (1841-1925), nació en Constantinopla hoy Estambul, fue reconocido por salvar de la ruina a la una empresa minera de carbón. Henri Fayoles el responsable de esta teoría y fue quien dio más importancia a la dirección de los negocios de manera integral y no solo a las operaciones, buscaba la división del trabajo en la organización desde la cima; destaco que la empresa cumple seis funciones básicas: producción, finanzas, contabilidad, ventas, personal y seguridad (Chiavenato, 2009:66). Ingeniero geólogo francés (1841-1925), nació en Constantinopla hoy Estambul, fue reconocido por salvar de la ruina a la una empresa minera de carbón.

La teoría clásica es el primer enfoque formal de la administración, y la definió como el acto de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, constituyendo el llamado proceso administrativo que puede aplicarse tanto a las personas y al trabajo, y se halla presente en toda actividad administrativa realizada por los gerentes, jefes, supervisores, y operadores para mejorar su productividad. (Dubrin, 2000:16). El proceso administrativo constituye una de las herramientas más importantes hasta la fecha, de quienes ejercen la actividad administrativa dentro de las empresas. La teoría Clásica adopta principios, procesos y técnicas que pueden ser aplicados de

manera universal sin importar el tipo de empresa pública o privada ni tamaño ni actividad a la que se dediquen (Hernández y Rodríguez, 2011:48).

Henri Fayol manifestó que como toda ciencia la administración debe basarse en principios y estos deben ser maleables, universales y adaptables a cualquier tiempo y circunstancia, de tal forma que permitan a los gerentes tomar decisiones acertadas y alcanzar la máxima eficiencia posible. Existen 14 principales principios según Fayol: división en el trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses individuales a los generales, remuneración de personal, centralización, cadena escalar, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa, y espíritu de equipo (Chiavenato, 2006:72).

Entre los aportes que actualmente la teoría de la administración científica y la teoría clásica brindan, guardan relación con la presente investigación. Así por ejemplo, la racionalización de las tareas vinculadas a las contrataciones y el proceso que se llevará a cabo en cada una de ellas viene establecida desde la misma LOSNCP, su Reglamento General y las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Sercop, que al no ser cumplidas bajo lo señalado en la normatividad legal vigente en el tiempo establecido la contratación fracasa y por lo tanto no se cumple con lo planificado. Max Weber, sociólogo alemán se dedica al estudio de las organizaciones y desarrolla el modelo burocrático para las organizaciones grandes y complejas. De la misma manera lo concerniente a las competencias laborales, estas se vinculan a la selección adecuada del personal que ejecutará las tareas; y, a la capacitación que ellas tengan para desempeñar su trabajo. Tal es el caso de la certificación de competencias que actualmente otorga el Sercop a quienes desempeñan diferentes roles a lo largo del proceso de contratación pública, estos roles son: responsables requerentes, jefe de contratación, gestor de contratación, responsable jurídico y administrador del contrato.

El proceso administrativo es utilizado en el desarrollo de las actividades de quienes lideran las contrataciones de bienes y servicios, sin duda la planeación o previsión que constituye la primera fase del proceso administrativo, también lo es en materia de contrataciones. La planificación, es un requisito indispensable para las compras, y está reflejada en el plan anual de contrataciones PAC, en él se puede visualizar la programación de las adquisiciones durante el ejercicio fiscal y el presupuesto que se destinará a las mismas. La organización, dirección, coordinación, y control como parte del proceso administrativo se utiliza para la ejecución de la planificación, y se lo hace bajo el liderazgo de quienes son responsables de la gestión administrativa de la institución en los niveles jerárquicos y operativos.

6.1.3 Modelo Burocrático.

A medida que las organizaciones exitosas empezaron a crecer fue necesario un nuevo modelo de administración que permitiera dirigir a las organizaciones grandes y complejas. Max Weber⁸ desarrolla una teoría de organización ideal basada en estructuras de autoridad con una jerarquía muy definida, división del trabajo, relaciones impersonales, normas y reglamentos detallados, esta teoría fue llamada burocracia (Robbins, Coulter; 2010:28). El modelo burocrático es un modelo racional, no toma en cuenta a las personas ni sus motivaciones, por lo tanto se toma en cuenta las metas colectivas de la organización y no las de sus miembros. Las principales características de este modelo son: división del trabajo, jerarquía, reglas y reglamentos, formalización de las comunicaciones, competencia técnica y procedimientos técnicos. A través de estas características se busca imponer orden, disciplina y estandarización dentro de la organización. En este modelo la ausencia de estas características puede llevar al desorden y confusión, por el contrario el exceso de estas puede llevar a la rigidez y comportamiento mecánico de la empresa. Por ejemplo el exagerado apego a los reglamentos adquiere un alto valor dejando de lado los objetivos organizacionales, también el exceso de formalismo en donde las decisiones, acciones y reglas se las debe dejar por escrito haciendo que la comunicación fluida sea remplazada por formularios y que el trabajador se

acostumbre a la repetición formando una rutina. El exceso de papeleo sea quizás lo más conocido de este modelo pues al ser muy formal todas las acciones se documentan y requieren de varias duplicaciones de los documentos. A la burocracia se la conoce por su rigidez por lo tanto este modelo será adecuado para entornos estables, previsibles y poco cambiantes (Chiavenato, 2009:67-71).

Este modelo burocrático caracterizado por ser muy racional es hasta estos días el postulado más utilizado en las entidades públicas o al menos, el que más se evidencia. Este modelo se caracteriza por: el exceso de documentos, la estructura jerárquica rígida, estricto apego a procedimientos y normas, entre otras. Sin duda las entidades públicas buscan orden y orientación en su actuación diaria, de tal manera que la formalidad que este modelo brinda de cierto modo ha permitido que estas estructuras organizacionales complejas puedan llevar orden y disciplina interna.

La racionalidad del modelo se puede ver reflejada en el proceso de contratación pública. Las compras públicas requieren de un orden lógico y secuencial así como de aprobaciones de la máxima autoridad sin las cuales no se ejecutarán las mismas. La responsabilidad de quienes actúan a lo largo de proceso de compra comprende entre otras cumplir con disposiciones de la máxima autoridad y ejecutar con orden lo dispuesto por la normativa legal vigente. A pesar de la rigidez y de las formalidades del proceso existe actualmente cierta flexibilidad al ser delegable la responsabilidad de la autorización de los procesos a niveles más bajos dentro de la estructura jerárquica a través de resoluciones administrativas internas que permiten dinamizar las acciones relacionadas con las compras públicas.

6.1.4 Teoría de relaciones humanas: Esta teoría da prioridad al aspecto humano de las organizaciones, pone en el centro de la teoría a las características humanas que cada tarea exige. Esta teoría provino de una serie de estudios realizados por Hawthorne como experimento de la administración científica que concluyeron en rediseños de la jornada laboral, periodos de descanso, incentivos en el trabajo, etc; que sin duda dieron a conocer que los aspectos humanos son tan importantes para

elevar la productividad en las organizaciones y que las normas sociales son factores claves en la productividad individual (Robbins, Coulter, 2010:34).

Los temas que predominan en esta teoría son la selección de personal, la capacitación, la fisiología del trabajo, estudios de la personalidad del trabajador, la comunicación, el liderazgo, relaciones interpersonales y sociales dentro de la organización.

Esta teoría refleja un cambio en la concepción de la administración pues a diferencia de la teoría clásica esta trata a la organización como grupos de personas y no como una máquina. De cierta manera se dio autonomía a los trabajadores a través de la confianza y apertura a nuevas ideas pero siempre ligadas a la delegación de responsabilidad y de autoridad.

La gestión administrativa actual refleja esta particularidad pues mantiene las responsabilidades de la máxima autoridad delegadas a los niveles jerárquicos y operativos dentro de la estructura organizacional de la institución, lo que permite desconcentrar actividades que antes solo el mando superior las realizaba, de tal forma que los tiempos de respuesta dentro de la organización son menores. Esto se ve reflejado por una parte en los procesos de reclutamiento de personal y en el interés que se da al momento de capacitar a las personas dentro de la organización. Como en el caso de la contratación pública, la necesidad de mantener un personal calificado para ejercer las actividades propias de las adquisiciones demuestra el interés de elevar la productividad organizacional.

6.1.5 Teoría estructuralista de la administración: El estructuralismo constituye una síntesis entre la teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas; pretendió guardar el equilibrio entre la perspectiva formal de la administración y el desarrollo de los obreros pero sin ningún favoritismo entre ambos.

6.1.6 Teoría conductual de la administración: Esta teoría se deriva de la escuela de las relaciones humanas, su mayor interés es mejorar la administración a través de la comprensión del elemento humano, a diferencia de las otras escuelas esta se concentró en aspectos como la comunicación, liderazgo, clima organizacional, grupos y equipos de trabajo, es decir dio prioridad a los aspectos sociales y humanos. La teoría del comportamiento nace con Douglas McGregor, Abraham Maslow, Frederick Herzberg, entre otros, quienes basan la teoría en la motivación humana para dirigir la organización. (Dubrin, 2000:16).

Esta teoría enfatiza el proceso decisorio en el que todo miembro de la organización participa, basándose en la información que recibe del entorno, es decir en cómo perciben la situación en la cual se encuentran, señala además que la conducta individual de las personas puede ser una herramienta importante para mejorar o desmejorar la calidad de vida de la organización (Chiavenato, 2006: 281-283).

6.1.7 Teoría de los sistemas: Esta teoría surge a partir de los años 1960, considerando a las organizaciones como sistemas, es decir como un conjunto de partes o elementos interrelacionados o interdependientes que forman parte de un todo. Estos sistemas pueden ser cerrados cuando no interactúan ni se relacionan con el entorno; y, abiertos que son los influenciados con su entorno e interactúan con él. De tal forma que en las organizaciones los factores interdependientes son los individuos, estructuras, objetivos, actitudes, autoridad, que juntos hacen que la organización funcione y cumpla con sus objetivos. Por lo que si uno de estos elementos falla el resto puede verse afectado, no solo porque está relacionado con factores internos sino también con el entorno, pues las organizaciones no están aisladas de los proveedores, de reglamentos, exigencias legales o gubernamentales, que forman parte de ella (Robbins, Coulter, 2010: 35-36).

6.1.8 Teoría de las contingencias: La teoría de las contingencias plantea que las organizaciones son diferentes y cada una enfrenta situaciones distintas por lo que requieren de diversas formas para dirigir las. Existen algunas variables generales de contingencia, que entre otras tenemos al tamaño de la organización, la tecnología

para las tareas rutinarias, la incertidumbre ambiental, y las diferencias individuales (Robbins, Coulter, 2010: 36-37). Esta teoría se basa en los aspectos del liderazgo de la teoría conductual y tiene un enfoque amplio e integrador, de tal forma que las áreas, las personas y la estructura de la organización se integren y surjan entre ellas, pero también enfocándose en el crecimiento y supervivencia de su entorno cada vez más cambiante. Nada es absoluto y no existe una manera exclusiva de administrar todo depende de las condiciones en las cuales opera la organización, debido a que no todas las personas y situaciones responden de igual manera antes situaciones semejantes, por lo que se adaptan a las exigencias del entorno (Dubrin, 2000:18).

6.1.9 Teoría situacional: Esta teoría nace a partir de las investigaciones hechas por Chandler, Burns y Stalker, Woodward y Lawrence y Lorsch sobre las organizaciones y sus ambientes. Esta enfatiza y destaca que la eficacia de la organización no se obtiene siguiendo un modelo único, puesto que las organizaciones pueden estar condicionadas por su ambiente interno y externo. Es decir, de acuerdo a esta teoría no existe una manera única de organizar porque la organización es un sistema abierto y se interrelaciona con su ambiente y la tecnología (Chiavenato, 2006:435-442).

6.1.10 Teoría del caos: Según esta teoría, el caos, el desorden y el azar constituyen la regla pues los modelos de administración basados en el orden y equilibrio ya han caducado. Por lo cual las organizaciones son sistemas vivos que interactúan con su entorno y buscan su propia auto-organización y de esta manera busca permanentemente su reacomodo y reestructuración en si misma a fin de alcanzar la eficacia organizacional (Chiavenato, 2009:85).

6.1.11 Teoría neoclásica de la administración: Esta teoría se caracterizó por tomar los principios clásicos y actualizarlos y adaptarlos a la época haciéndolos menos normativos, concibe a la administración como un proceso cíclico que consta de cuatro funciones: planeación, organización, dirección y control (Chiavenato, 2009: 72-73).

Esta teoría produjo la llamada administración por objetivos, haciendo hincapié en los resultados más que en los medios o métodos para alcanzarlos; cualquiera que sea la organización: empresa, iglesia, gobierno, etc.; todas se asemejan por las actividades que deben realizar para seleccionar gerentes y personal, establecer planes, coordinar y controlar operaciones, y evaluar resultados. Fue característico de esta teoría hacer énfasis en la práctica de la administración reafirmando los postulados clásicos, resaltando que la teoría solo tiene valor cuando se la pone en práctica y evidenciando resultados palpables. Para ello fue importante dar realce a los principios administrativos y así alcanzar objetivos y producir resultados a fin de evaluar el desempeño de las organizaciones, de tal forma que si no se cumplen los objetivos y se alcanzan resultados, no existe eficiencia administrativa (Chiavenato, 2006:130-132).

La teoría neoclásica concibe la administración como una actividad que reúne todas las acciones internas de la organización en donde el factor humano necesita cooperar para alcanzar los objetivos organizacionales; es decir, bajo esta teoría se realiza la unión y coordinación de los recursos a fin de alcanzar resultados en términos de eficacia y eficiencia (Chiavenato, 2009:73).

Entre los principales exponentes de esta teoría tenemos a Peter Druker, Ernest Dale, Harold Koontz, Cyril O'Donnell, entre otros. Peter Druker, destaca tres principales aspectos en las organizaciones. El primero relacionado a los objetivos, en donde señala que si una organización no define sus objetivos no tendrá la posibilidad de evaluar los resultados ni tampoco su eficiencia. Segundo relacionado a la administración, en el cual señala que las organizaciones pueden diferenciarse en sus objetivos pero si son semejantes en su aspecto administrativo requieren de acciones de planificación y dirección para conseguir los objetivos institucionales; y, finalmente el tercer aspecto relacionado con el desempeño individual, este viene dado por los individuos de la organización que desempeñan su trabajo, ya sea en la dirección, ejecución u operación de las actividades propias de la organización. Es así como la

eficiencia de una organización depende de la eficiencia de quienes trabajan en ella y de esta forma alcanzan objetivos organizacionales y personales como individuos (Chiavenato, 2006:132).

Al relacionar esta teoría al aspecto propio de la presente investigación nos damos cuenta que guarda relación con la gestión administrativa de las instituciones públicas. Es importante la gestión administrativa porque se transforma a la medida de la eficiencia y eficacia buscando resultados palpables y procurando la consecución de objetivos institucionales. En este sentido el gobierno del Ecuador a través del Plan Nacional del Buen Vivir procura impulsar la administración descentralizada y desconcentrada⁹, la tendencia es avanzar hacia la entrega eficiente de servicios públicos a nivel nacional.

La teoría administrativa de Druker incorpora términos como dirección por objetivos, y sociedad del conocimiento; también da importancia al talento humano y a los resultados colectivos no individuales, además brinda espacio a la responsabilidad social y humanística posibilitando el desarrollo profesional. La administración de procesos y de proyectos es el punto fundamental de esta teoría encaminada a la eficiencia y calidad en la entrega del servicio mediante una gestión por resultados.

“El fraude es un error intencionalmente causado con el objeto de apropiarse el bien de otro; todos los artificios, todas las maniobras, todos los procedimientos de cualquier naturaleza que sean propios para llevar a ese resultado entran en la noción general del fraude”¹.

Podemos decir que el fraude es una acción encaminada a eludir cualquier disposición legal, ya sea esta fiscal, penal o civil, siempre que con ello se produzca perjuicio contra el Estado o en contra de un patrimonio.

Es un engaño hacia un tercero, abuso de confianza, dolo, simulación, etc. El término "fraude" se refiere al acto intencional de la Administración, personal o terceros, que

da como resultado una representación equivocada en el inicio del proceso de contratación, pudiendo implicar:

“Manipulación, falsificación o alteración de registros o documentos. Malversación de bienes. Supresión u omisión de los efectos de ciertas transacciones en los registros o documentos. Transacciones sin sustancia o respaldo. Mala aplicación de políticas de contratación”.

El fraude, una manera muy antigua de conseguir beneficios mediante la utilización de la inteligencia, viveza y creatividad del ser humano, considerado como un delito, de esta manera, son afectadas diversos sectores empresariales.

“Cualquier acto ilegal caracterizado por engaño, ocultación o violación de confianza. Estos actos no requieren la aplicación de amenaza de violencia o de fuerza física. Los fraudes son perpetrados por individuos y por organizaciones para obtener dinero, bienes o servicios, para evitar pagos o pérdidas de servicios, o para asegurarse ventajas personales o de negocio.”

“Fraude.- El término fraude se refiere a un acto intencional por uno o más individuos dentro de la administración, empleados, o terceras partes, el cual da como resultado una representación errónea de los estados financieros.”

6.1.12 Fraude Interno

Pérdidas derivadas de algún tipo de actuación encaminada a defraudar, apropiarse de bienes indebidamente o soslayar regulaciones, leyes o políticas empresariales (excluidos los eventos de diversidad, discriminación) en las que se encuentra implicada, al menos, una parte interna a la empresa.

Actividades no autorizadas ejemplos: operaciones no reveladas (intencionalmente); operaciones no autorizadas (con pérdidas pecuniarias); valoración errónea de depósitos (intencional).

Hurto y Fraude - Ejemplos: fraude crediticio, depósitos sin valor; hurto, extorsión, malversación, robo; apropiación indebida de activos; destrucción dolosa de activos; falsificación; utilización de cheques sin fondos; contrabando; apropiación de cuentas, de identidad, etc.; incumplimiento, evasión de impuestos (intencional); soborno, cohecho; abuso de información privilegiada (no a favor de la empresa).

6.1.13 Fraude Externo

Pérdidas derivadas de algún tipo de actuación encaminada a defraudar, apropiarse de bienes indebidamente o soslayar la legislación, por parte un tercero.

Hurto y Fraude—Ejemplo: hurto, robo; falsificación; utilización de cheques sin fondos.

Seguridad de los Sistemas - Ejemplo: daños por ataques informáticos; robo de información.

Conclusión

En conclusión podríamos decir que el fraude es un acto intencionado con la finalidad de sacar provecho de una situación, el fraude por lo general es con el afán de obtener dinero sin embargo también puede verse reflejado con el abuso de confianza o el engaño, puede ser perpetrado por alguien dentro de una institución pública o fuera de ella.

6.1.14 Fraude Corrupción en los procesos de contratación:

1. Se exige que los Oferentes que participen en los procesos de contratación de bienes y servicio, observen los más altos niveles éticos, ya sea durante el proceso de contratación de bienes y servicios.

2. Si se comprueba que un funcionario público, o quien actúe en su lugar, y/o el Oferente o adjudicatario propuesto en un proceso de contratación, ha incurrido en prácticas fraudulentas o corruptas, la Convocante deberá:

a) Descalificar cualquier oferta y/o rechazar cualquier propuesta de adjudicación relacionada con el proceso de adquisición o contratación de que se trate; y/o;

b) Remitir los antecedentes del oferente directamente involucrado en las prácticas fraudulentas o corruptivas, a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a los efectos de la aplicación de las sanciones previstas.

c) Presentar la denuncia ante las instancias correspondientes, si el hecho denunciado se encontrara tipificado en la legislación penal, deberá aplicarse la normativa.

6.1.15 Fraude y corrupción está comprendido en los siguientes actos:

- i. Ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, cualquier remuneración económica o regalos para influenciar las acciones.
- ii. Cualquier acto u omisión incluyendo la tergiversación de hechos y circunstancias, que engañen, o intenten engañar, a alguna parte para obtener un beneficio económico o de otra naturaleza o para evadir una obligación.
- iii. Perjudicar o causar daño, o amenazar con perjudicar o causar daño, directa o indirectamente, a cualquier parte o a sus bienes para influenciar las acciones de una parte.
- iv. Colusión o acuerdo entre dos o más partes realizado con la intención de alcanzar un propósito inapropiado, incluyendo influenciar en forma inapropiada las acciones de otra parte.

6.1.16 Políticas Antifraude

El fraude y la corrupción son acciones que pueden afectar considerablemente la imagen y la reputación de las instituciones públicas, además de vulnerar la ley, la confianza de los Trabajadores, Accionistas, Proveedores, Comunidades, Clientes y en general el escenario de sus negocios.

Como parte del compromiso de las instituciones públicas para impulsar el desarrollo de acciones coordinadas para prevenir el fraude y la corrupción, disuadir las conductas indebidas e incentivar el compromiso de los trabajadores que se establece la presente Política.

Esta política se complementa con lo preceptuado en otras disposiciones de carácter interno como lo son el Código de Ética y Conducta funcionaria.

Las políticas anti fraude son todas aquellas que la administración implementa dentro de su organización para minimizar el riesgo de fraude a continuación se detalla ejemplos de políticas anti fraude:

Establecer las definiciones de controles de acceso y seguridad informática como parte vital de las políticas y procedimientos asociados a la tecnología de información, incluyendo la creación de la función de seguridad en el inicio del proceso de contratación con relación a la información.

Para evitar los fraudes, es necesario mantener al tanto a los auditores internos de todos los riesgos presentes en la organización, incluyendo los proyectos en ejecución que tengan impacto sobre el ambiente de tecnología de información respecto al inicio del proceso de contrataciones.

Para minimizar los riesgos de fraude, es necesario implementar un esquema organizacional donde los roles y responsabilidades de los distintos trabajadores

estén claramente definidos y sean entendidos por todos los miembros de las Instituciones Públicas.

Es necesario implementar programas de capacitación orientados a crear una cultura organizacional de gestión de riesgos y prevención del fraude interno.

Otra medida importante radica en la elaboración, implementación y difusión de un código de conducta que involucre ampliamente al personal de todos los niveles.

También debe haber una política de "tolerancia cero" y "no excepciones" para cualquier incumplimiento del código de conducta, tanto a directivos como empleados.

Un incentivo común al fraude en las Instituciones Públicas radica en el establecimiento de metas irreales para empleados y ejecutivos. La presión por los resultados de corto plazo (donde la compensación está ligada al cumplimiento de los objetivos) es un poderoso incentivo a las maniobras fraudulentas, en tal virtud no fijar metas irreales.

La realización de investigaciones serias cuando se detecta una irregularidad es un poderoso mensaje de que la empresa está completamente decidida a alcanzar una máxima transparencia en todos sus procesos. En otras palabras, es el mejor mensaje para que todos los miembros de la organización comprendan que "con eso no se juega".

Adicionalmente a las políticas expuestas, a continuación se detalla una forma sencilla de evaluar la vulnerabilidad al fraude:

- Identificar exposiciones al fraude.
- Determinar la susceptibilidad a la apropiación indebida de bienes.
- Identificar y evaluar síntomas de fraude en áreas donde la exposición al fraude es fuerte.

- Identificar si existe la presunción suficiente para sugerir una investigación.
- Determinar áreas con debilidades en los controles que invitan a la oportunidad de cometer Fraudes.

Una política está ligada también a la estrategia por consiguiente y de acuerdo a la FORENSIC ACCOUNTING AND FRAUD SOLUTIONS INTERNATIONAL a continuación se detalla diez pasos para un modelo de control estratégico de fraude):

1. Tener un modelo macro integrado de control de fraude (de acuerdo a la organización)
2. Determinar la estructura de responsabilidad: Quien es responsable y quien Coordina, Monitorea, revisa, promueve la estrategia de control al fraude
3. Conducir periódicamente una evaluación estructurada de riesgo de fraude cubriendo todas las funciones.
4. Impartir educación a los empleados (todos los niveles de la organización – necesitan conocer la estrategia de control de fraude)
5. Impartir educación a proveedores y clientes para prevenir relaciones corruptas con Empleados
6. Tener un sistema eficiente de reporte de fraude o potenciales fraudes, procedimientos para Denunciar.
7. Protección a los empleados que denuncien, animara todos para que reporten instancias de Fraude y corrupción.

8. Tener procedimientos claros sobre notificación a las autoridades para prevenir relaciones Corruptas con empleados.

9. Guía para llevar a cabo la investigación, procedimientos para recolectar y conservarla Evidencia, entrevistas, reportes.

10. Procedimientos y sanciones disciplinarias castigar a los culpables y sentar precedentes para el resto de los empleados.

6.2. La Auditoría Forense como Política

El término “forense” proviene del latín “forensis” que significa “público y manifiesto” o “perteneciente al foro”; a su vez, “forensis” se deriva de “fórum”, que significa “foro”, “plaza pública”, “plaza de mercado” o “lugar al aire libre”.

Antiguamente en Roma y en las otras ciudades del Imperio Romano las asambleas públicas, las transacciones comerciales y las actividades políticas se realizaban en la plaza principal.

En dichos foros (plazas) también se trataba los negocios públicos y se celebraba los juicios; por ello, cuando una profesión sirve de soporte, asesoría o apoyo a la justicia para que se juzgue el cometimiento de un delito, se le denomina forense, tal es el caso de las siguientes disciplinas: medicina, psicología, grafología, biología, genética, informática, auditoría y otras.

Cuando en la ejecución de labores de auditoría como financiera, de gestión, informática, tributaria, ambiental, gubernamental, se detecten fraudes financieros significativos y sea necesario profundizar sobre ellos, se está incursionando en la denominada auditoría forense.

La investigación de un fraude financiero depende de: 1) el tipo de fraude; 2) el entorno en el que fue cometido (público o privado);3) la legislación aplicable. Un trabajo de auditoría forense también puede iniciar directamente sin necesidad de una auditoría previa de otra clase, por ejemplo en el caso de existir denuncias específicas.

La auditoría forense “es una auditoría especializada que se enfoca en la prevención y detección del fraude financiero a través de los siguientes enfoques: preventivo y detectivo”.

6.2.1 Auditoría Forense Preventiva

Orientada a proporcionar aseguramiento (evaluación) o asesoría a las organizaciones respecto de su capacidad para disuadir, prevenir (evitar), detectar y reaccionar ante fraudes financieros, puede incluir trabajos de consultoría para implementar: programas de controles anti fraude; esquemas de alerta temprana de irregularidades; sistemas de administración de denuncias. Este enfoque es proactivo por cuanto implica tomar acciones y decisiones en el presente para evitar fraudes en el futuro.

6.2.2 Auditoría Forense Detectiva

Orientada a identificar la existencia de fraudes en el inicio del procesos de Contrataciones de bienes y servicios mediante la investigación profunda de los mismos llegando a establecer entre otros aspectos los siguientes: cuantía del fraude; efectos directos e indirectos; posible tipificación (según normativa penal aplicable); presuntos autores, cómplices y encubridores; en muchas ocasiones los resultados de un trabajo de auditoría forense detectiva son puestos a consideración de la justicia que se encargará de analizar, juzgar y dictar la sentencia Respectiva. Este enfoque es reactivo por cuanto implica tomar acciones y decisiones en el presente respecto de fraudes sucedidos en el pasado.

Un trabajo de auditoría forense usualmente implica la consideración de los dos enfoques antes señalados realizándose entonces una labor de auditoría forense

Integral; sin embargo, existen casos en los cuales solo se requiere una auditoría Forense preventiva o detectiva.

6.2.3 Características de la Auditoría Forense

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales características de la Auditoría forense.

| | |
|-----------------|--|
| PROPÓSITO | Prevenición y detección del fraude financiero. Debe señalarse que es competencia de la justicia determinar si eso no fraude (delito). El auditor forense llega a establecer indicios de responsabilidad penal que junto con la evidencia pone en consideración de un juez para que dicte sentencia. |
| ALCANCE | El período que comprende el fraude financiero sujeto a investigación. |
| ORIENTACIÓN | Retrospectiva respecto al fraude en el inicio del proceso de contratación auditado y prospectiva a fin de recomendar los controles para que no se vuelva a presentar. Cabe indicar que todo sistema de control brinda seguridad razonable de evitar errores o fraudes más no seguridad absoluta. |
| NORMATIVIDAD | Normas de auditoria Gubernamental, en lo que fuere aplicable, normas de investigación, legislación penal, disposiciones relativas a fraudes en el inicio del proceso de contratación de Bienes y Servicios. |
| ENFOQUE | Combatir el fraude y corrupción en las Instituciones públicas. |
| AUDITOR A CARGO | Profesional con formación de auditoría forense. Contador Público Autorizado. |

6.2.4 Fases del proceso de contratación competitiva

Antes de hablar sobre la detección, hablaremos sobre las fases que se emplean comúnmente en estos procesos de contratación competitiva: Pre-solicitud, Solicitud, Evaluación y asignación y por último Administración. En cada una de

estas fases puede estar presente el fraude y veremos a continuación algunos de ellos.

6.2.5 Fraude en la fase de Pre-Solicitud

En esta fase, la entidad contratante identifica sus necesidades, desarrolla el pliego de licitación, determina el método a utilizar para adquirir los bienes y servicios y finalmente desarrolla un criterio de asignación para la evaluación. En esta fase pueden estar presentes los siguientes fraudes:

- Necesidad de reconocimiento: cuando se solicitan bienes y servicios innecesarios o de forma excesiva.
- BidTailoring: cuando los requerimientos y especificaciones están direccionados a un contratista, proveedor o vendedor en específico.
- BidSplitting: cuando un proyecto grande que requiere de licitación competitiva se divide en proyectos más pequeños para realizarlos por procesos abreviados y directos.
- Métodos injustificados de contratación: cuando se contrata de forma directa o cuando se crea el proceso de contratación con pocos días para que otros contratistas no tengan tiempo de participar.
- Cambio de órdenes: cuando se tiene previamente preparada una propuesta como ganadora con el precio más bajo y se planea ajustar después al precio real.

Los fraudes cometidos en ésta fase obedecen mayormente a un contacto de amistad, cercanía o trato de conveniencia económica entre las personas que identifican los requisitos y el contratista, vendedor o proveedor.

6.2.6 Fraude en la fase de solicitud

Esta fase envuelve las actividades de la invitación, preparación y puesta de la licitación en conocimiento para el público en general. En esta fase pueden estar presentes los siguientes fraudes:

- Manipulación de la licitación: cuando el empleado ejerce influencias para ir direccionando su apetito hacia un contratista.
- Fuga de información: las propuestas comerciales son confidenciales en los procesos de licitación competitivos hasta que se cierre la etapa de participación. Un empleado corrupto puede entregar información de éstas propuestas a otros competidores antes de cerrarse la convocatoria.
- Colusión entre contratistas: cuando se confabulan dos o más proveedores para vencer a la competencia e inflan los precios artificialmente.
- Precios defectuosos: cuando los contratistas inflan los precios intencionalmente a través de negocios previos con el empleado contratante.

Los fraudes cometidos en esta fase obedecen mayormente a la promesa del pago de comisiones del proveedor al empleado contratante a cambio de ejercer influencias.

6.2.7 Fraude en la fase de evaluación

En esta fase los empleados encargados de evaluar las propuestas de la licitación, conducen reuniones y tienen discusiones, así como negociaciones. En esta fase aún se les puede dar oportunidad a los contratistas, vendedores o proveedores para modificar sus propuestas. Al final, los empleados seleccionan una propuesta ganadora. En esta fase pueden estar presentes los siguientes fraudes:

- Manipulación de la licitación: cuando el empleado ejerce influencias para seleccionar un contratista.
- Fuga de información: las propuestas comerciales son confidenciales en los procesos de licitación competitivos hasta que se cierre la etapa de participación. Un empleado corrupto puede entregar información de éstas propuestas a otros competidores antes de cerrarse la evaluación.
- Colusión entre empleados y contratistas: entre más nivel de poder tenga un empleado que participe en la evaluación, más fácil será para él influenciar a otros para la elección de su proveedor, con el que previamente acordó un beneficio económico.

Los fraudes cometidos en esta fase se dan más fácilmente debido al conocimiento que tienen los empleados encargados de evaluar de todas las propuestas y sus precios. Así, pueden negociar con más precisión sus beneficios económicos a cambio de su elección.

6.2.8 Fraude en la fase de administración

Durante esta fase, la parte contratista empieza a ejercer su actividad de acuerdo con las obligaciones adquiridas. En esta fase pueden estar presentes los siguientes fraudes:

- Bienes y servicios que no cumplen: cuando se falla en el cumplimiento de las especificaciones del contrato o hay sustituciones del producto o servicio ofrecido originalmente.
- Abuso en el cambio de órdenes: cuando se generan adendas al contrato modificando sus responsabilidades y reduciéndolas.
- Sobrecostos: cuando en colusión con los empleados se generan sobrecostos justificados y se cargan al contratante con el motivo de ganar más dinero.

Los fraudes aquí presentes obedecen a la necesidad de extraer dinero del contrato en ejecución para el beneficio de empleados y contratistas.

6.2.9 Tipos de cambio y políticas económicas

De acuerdo a Magaly Rojas⁵ "Los procesos de contratación tienen un peso significativo en la actividad económica, pues representan alrededor del 10% del PBI y equivalen a poco más del 40% del gasto público". (NP 008915 del OSCE, 11/09/2015).

Es así que el retraso de las Instituciones Públicas en la ejecución de sus contrataciones afecta directamente los indicadores macroeconómicos del país, podemos decir de manera fehaciente que dicho retraso durante el 2014 equivale a más de 2.5 veces la inversión del proyecto minero "Tía María", más de 12 mil

millones que no se llegaron a invertir en el mercado nacional a través de la compra-venta de bienes, servicios u obras.

El propósito principal de hacer pública la información de los Planes Anuales de Contratación (PAC) a través de distintas plataformas, principalmente a través de las páginas web de las Entidades y del portal web del SEACE es la de asegurar que los potenciales proveedores del Estado tomen conocimiento de las necesidades de las Entidades Públicas y sean partícipes del proceso de contratación desde el principio, ya sea programando sus actividades para satisfacer la demanda estimada a través de la revisión o14 Presidente del OSCE.

Según Michael E. Porter⁶: "...las ventajas inherentes a los clústers son poderosas fuerzas que impulsaran a la mejora de los proveedores locales, y las empresas incluidas en el clúster tendrán un incentivo para fomentar la entrada de nuevos proveedores o las inversiones de proveedores lejanos en el entorno local".

Estas posibilidades se dan cuando el sector privado tiene la certeza que el sector público cumplirá con sus propias programaciones.

El impacto económico no acaba cuando se programa y realiza la respectiva contratación, también es necesario mencionar otro aspecto que es el costode las deficientes ejecuciones contractual.

PORTER, Michael E. 2013, debe ser Competitivo Edición actualizada y aumentada, página 287. En tal sentido, El Estado a través de una deficiente gestión del inicio del proceso de contratación no solo pierde la oportunidad de que se genere inversión en el sector privado, sino que también puede llegar a asumir una pérdida de capital que resta a los recursos que disponen sus Entidades para cumplir sus objetivos.

6.2.10 La relación entre los instrumentos de gestión institucional Plan Estratégico Institucional (PEI), Programa Operativo Anual (POA) y Presupuesto Institucional y con el Programa Anual de Contrataciones (PAC).

En la fase de programación e inicio del proceso de contratación de bienes y servicios y obras, tenemos la sub fase de programación, que podemos definir como la planificación del abastecimiento de la Institución pues responde principalmente a las preguntas: ¿Qué comprar? ¿Para qué comprar? y ¿Cuándo comprar?

Es necesario conocer la relación que tienen el Programa Anual de Contrataciones (PAC) con los principales instrumentos de gestión que manejan las Entidades Estatales, entre los cuales tenemos el PEI, POA y PRESUPUESTO, como se describe a continuación:

- El Plan Estratégico Institucional (PEI); Los planes estratégicos constituyen instrumentos orientadores de la gestión o que hacer institucional de una entidad pública que sirven de guía para dar inicio a la preparación de los presupuestos institucionales que articulan los ingresos y gastos con los objetivos institucionales para cada año fiscal. En él se plasma la Visión y Misión Institucional, Lineamientos de Política Institucional, Objetivos y Metas Institucionales de Mediano y Largo Plazo (tres años) e indicadores para medir su cumplimiento.

- El Plan Operativo Anual (POA); El plan operativo es el documento de gestión que debe reflejar los objetivos y metas institucionales de corto plazo (metas presupuestales del año fiscal) que planean alcanzar las entidades del sector público durante cada año, los cuales deberán estar en concordancia con el Plan Estratégico Institucional. Dichos objetivos deberán a su vez estar plasmados en los Presupuestos Institucionales de las Entidades Públicas, que tienen como marco legal la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

- El Presupuesto Institucional (PRESUPUESTO); El Presupuesto es el reflejo financiero del Plan Operativo Institucional, muestra las metas presupuestarias de cada unidad orgánica y su costo. Constituye el instrumento de gestión de las Entidades del Estado que les permite lograr sus objetivos y metas contenidas en su Presupuesto Institucional, a través de las actividades y proyectos que cada entidad implemente.

Es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del sector público y muestra los ingresos que financian dichos gastos.

Al respecto, dado que existe una asignación inercial de recursos en cada Entidad, se ha introducido la técnica del presupuesto por resultados, que promueve una visión integrada entre el planeamiento y el presupuesto.

En relación a las contrataciones, la Oficina que se encarga del Presupuesto evalúa y otorga la certificación presupuestaria que garantiza la existencia de recursos para cubrir el pago por las prestaciones de los contratos que se efectúen dentro del ejercicio anual.

- Programa Anual de Contrataciones (PAC): Es el documento de gestión que contiene las contrataciones previstas para el corto plazo (año fiscal), busca el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en el PEI, POA y PRESUPUESTO.

Tiene por finalidad uniformizar los criterios para la elaboración y publicación de la programación anual de compras de las Instituciones para que el mercado, es decir los proveedores, puedan tener información anticipada de las compras, programar su producción, obtención de créditos y metas de ventas.

6.2.11 El requerimiento: El INPUT del proceso de contratación pública

El proceso de contratación es un proceso lineal y secuencial de actividades y tanto como en las Normas Básicas del Sistema de Contrataciones de Bienes y Servicios como en la nueva Constitución Política del Estado y la Ley No1178 a entrar en vigencia comparten como punto de arranque la atención del requerimiento, más allá de que en la sub fase de programación se determine el “CUÁNDO”, el requerimiento establece el “QUÉ” y el “CÓMO” se va a abastecer a la Entidad e inicia la sub fase de solicitud del bien, servicio u obra formulada por el área usuaria de la Institución Pública que comprende las Especificaciones Técnicas, los Términos de Referencia o el Expediente Técnico de obra, respectivamente.

El fraude en el inicio del proceso de contratación, ésta lógica y lo señalado en el planteamiento del problema de la monografía, lo que posiciona al requerimiento como el principal insumo del proceso de contratación institucional.

La elaboración del requerimiento es responsabilidad del área usuaria de la Institución, siendo así, cabe precisar algunos supuestos sobre esta responsabilidad:

- El Jefe del área tiene como función natural elaborar el requerimiento, esta es una responsabilidad delegada por una normatividad Institucional que es de su competencia.
- Si bien el requerimiento es el INPUT del proceso de contratación, los usuarios desconocen los insumos que requieren para su elaboración, como los reglamentos técnicos, normas metrológicas, normas técnicas peruanas, conocimiento de lo que existe disponible en el mercado, entre otra información.
- Finalmente, otro problema al momento de elaborar el requerimiento es la concepción de “calidad”, ya que ésta debe ser determinada por el área usuaria, y en ninguna parte de la extensa normativa se ha propuesto una definición. Es así, que

muchos usuarios sin consideración de su capacidad presupuestal se comprometen a solicitar aquello que es lo mejor que hay en el mercado pensando que aquello que tiene calidad, es lo más moderno, caro, exclusivo, o que posea alguna característica que se le haya presentado como tal por algún proveedor. Al respecto existen muchas definiciones de calidad y muchas veces es confundida por aquello que tiene la virtud de ser excelente o superior al resto de sus pares, una conceptualización más sana y sobria que se ajusta a las limitaciones que tienen las Instituciones Públicas con respecto a su presupuesto es que la calidad debe ser aquello que posea las condiciones o características mínimas o básicas que satisfacen tu necesidad.

6.2.12. El estado como un cliente universal

La evolución de la normativa nacional a lo largo de los años ha evolucionado de una amplia gama que buscaba cubrir las distintas especialidades de contratación requeridas por los sistemas funcionales del Estado en una sola normativa que abarca la mayor parte de las Contrataciones del Estado.

“En el año 2015, el Gobierno Boliviano ha realizado contrataciones por 64,674.40 millones mediante 103,220 procesos de selección, 70,527 órdenes de compra y 1,095 exoneraciones.

Este valor es mayor al adjudicado en el año 2014, el cual ascendió a 65,564.10 millones. Según valor de objeto contractual, el 42% corresponde a bienes, 20.9% a servicios (incluye consultoría de obras) y el 30% a obras.

6.2.13 Las unidades orgánicas que intervienen en el proceso de contratación

El principal paradigma del inicio del proceso de contratación pública es asumir la responsabilidad absoluta, al marco normativo de contrataciones y sus reglamentos institucionales, define fases en la que existen otros actores que asumen la responsabilidad de algunas actividades durante su realización.

- El Área Usuaria.- Tal como se mencionó anteriormente es aquella que tiene como responsabilidad la elaboración del requerimiento y la coordinación para su programación en el Planificación de las compras, este es el principal INPUT del proceso de contratación, con este elemento se inicia el proceso de contratación y sirve como base para atender los objetivos estratégicos de la Entidad.

Es necesario aclarar y entender que si bien la normativa le asigna esta responsabilidad al área usuaria la elaboración del requerimiento en su forma y contenido, no es una función natural del usuario, por lo que, desde su perspectiva es una recarga a sus actividades, es decir a las funciones asignadas en su Entidad. Esto se da en la mayor parte de las Entidades del Estado, inclusive en aquellas que se pueden considerar como las más organizadas del sector público, donde sus áreas usuarias no saben elaborar correctamente su requerimiento (el usuario sabe lo que quiere, pero no sabe cómo pedirlo) inclusive a pesar de contar con normas internas se genera el retraso en la convocatoria programada del inicio del proceso, ya que el usuario no ha entendido el rol que asume en el proceso de contratación.

Cada Entidad padece este problema de acuerdo a sus propias capacidades por lo que la solución también debe ser aplicable a las capacidades de cada Entidad, entendiéndose por capacidades a los recursos humanos o materiales disponibles.

Mención aparte es el área técnica, aquella que por su función o especialidad participa en la elaboración del requerimiento técnico mínimo e incluso consolida y efectúa como suyo el requerimiento participando como área usuaria en la Entidad, aunque este rol está claramente definido la coordinación entre el área o áreas usuarias con el área técnica genera un procedimiento adicional a tomarse en cuenta por aquellos que están encargados de la programación del proceso de contratación.

Usuaria en la consecución de los objetivos estratégicos institucionales, sin embargo en la práctica la designación de un servidor público, que como miembro del Comité Especial le significa una carga laboral adicional a sus funciones regulares dentro de

la Entidad, transformando esta función primordial en una función de menor importancia desplazable por las responsabilidades propias de su rol en la Entidad.

- El Proveedor.- Que si bien en sí no es una unidad orgánica, es la persona natural o jurídica que brinda la prestación para satisfacer la necesidad del área usuaria. Entendamos así, a los representantes del mercado disponible para la atención de dichas necesidades y realizan la prestación para recibir la contraprestación económica equivalente en el mercado.

La normatividad vigente no le otorga ninguna responsabilidad durante el proceso de contratación más allá de la realización efectiva de la prestación pactada a cambio de un pago, el que podrá ser penalizado o aplicable de sanción en caso de incumplirla, sin embargo, su participación es la que consolida que el INPUT, es decir el requerimiento, emitido por el área usuaria es efectivamente realizable, su primera aparición en el proceso de contratación es a través de su participación en el Estudio de Posibilidades que Ofrece el Mercado en el que se le invita a ser parte a través de su cotización, que es una de las principales fuentes de información para la determinación del valor referencial, con la justificación de que la fuente de cotizaciones es aquella que refleja los precios actuales de mercado y es la principal fuente de información para la Institución de las condiciones que existen en el mercado para el oportuno abastecimiento.

La sola participación de las empresas beneficia a la Entidad al facilitarle información de las condiciones del mercado, como por ejemplo, si la contratación cuenta con pluralidad de marcas y/o postores. Sin embargo el proveedor no recibe ningún beneficio, ya que su participación es voluntaria y no recibe ninguna certeza de que se le adjudique la contratación, por lo tanto estamos ante un relación de beneficios desiguales, por lo que es necesario que las Entidades cautelen una buena relación con el mercado, ya que depende de esta relación recibir la participación adecuada.

Una de las principales razones por las que la normatividad no establece plazos en la fase de actos al inicio del proceso de contrataciones es que durante el Estudio de Posibilidades que ofrece el mercado se recurre a la fuente principal que son las solicitudes de cotizaciones y esta depende del grado de atención que tengan los proveedores de la contratación requerida, así como su disponibilidad a invertir tiempo en una lectura, y análisis de costos que no le garantiza que vaya a adjudicársele la buena propuesta, es así, que la elaboración de la cotización, esperada por la institución, pasa a un segundo lugar, tras sus propias prioridades.

6.2.14 El procedimiento sobre la obtención del resultado deseado

En la práctica, la normatividad vigente en contrataciones así como las normatividades de otros sistemas administrativos establece las pautas para la realización de las actividades que la conforman así como el desempeño que debe tener sus actores durante su realización, es así, que inclusive las discrecionalidades que puedan tener estos actores debe circunscribirse al marco normativo.

Esto implica que la normatividad existente regula las actuaciones de los servidores públicos a tal punto que se reduzca las posibilidades de fraude en su actuación que pueda identificarse como un acto de corrupción, sobre todo en los procesos de contratación tan sensibles a esto, inclusive yendo más allá, ya que la normatividad establece la aplicación de sanciones también para aquellas desviaciones que sin desembocar en corrupción hayan generado interrupciones o retrasos en el abastecimiento oportuno.

Es así que los actores por hechos propios o ajenos a su causa están expuestos al constante escrutinio por las postergaciones, nulidades, o denuncias que pueda acarrear su actuación y las sanciones que deriven de éstas.

Tal es el punto de preocupación excesiva por el formalismo del proceso de contratación al que se ha llegado en algunas instituciones que los generan

recomendaciones que pueden afectar al Estado más de lo que afectó la causa que originó la recomendación.

Ante este escenario los actores del proceso de contratación buscan regular sus acciones más estrictamente por la literalidad de la norma que los rige, que por alcanzar el logro de contratar satisfactoriamente el abastecimiento de la necesidad de la Entidad para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, a fin de evitar supuestas sanciones en su contratación.

De la misma forma Bullard y Chávez señalan: “Es común en el Derecho asumir las formas establecidas y olvidar la razón por la cual ellas fueron definidas de tal o cual manera. Ello no solamente genera una especie de fanatismo por lo exterior, sino que desvirtúa el propósito intrínseco, aquello que le da razón, a las actuaciones que el Derecho nos exige”.

Asimismo, Beramendi Amplia lo siguiente: (...) el imperativo de evitar la corrupción a menudo ha invertido las prioridades y, lejos de haberse creado mecanismos eficientes y ágiles para la contratación pública, ha servido para montar extenuantes procedimientos legales que han sido criticados porque traban la eficiencia de la Administración, retardan la satisfacción de las necesidades públicas y someten al funcionario a una atemorizante cultura controlista que lo conduce a preferir la formalidad a la sustancia, que premia la ineficiencia y la articulación legalista en lugar de reconocer los resultados. (...) Al problema referido debe agregarse que la interpretación de las bases de los procesos está regida por un carácter básicamente formalista.

Esta visión priva del carácter técnico que debiera presidir las discusiones relativas a la compra de bienes o contratación de servicios por parte del Estado, y se explica en parte por la sombra de una conducta de control atemorizante de los funcionarios públicos, que en muchos casos prefieren la comodidad de una interpretación literal

restrictiva a una que atienda la esencia de las cosas”. Prefieren la comodidad de una interpretación literal restrictiva a una que atienda la esencia de las cosas”.

Bolivia adhirió a la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) en marzo de 1996 y ratificó su adhesión en enero de 1997. Desde el 2001, el Estado forma parte del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, MESICIC.

En 1998, durante el gobierno del Presidente Banzer, se adoptó el “Plan Nacional de Integridad: estrategia boliviana de Desarrollo Institucional y Lucha contra la Corrupción.”

Posteriormente, entre el 2002 y el 2003, durante el gobierno del Presidente Jorge Quiroga, la Secretaría de Lucha contra la Corrupción y Políticas Especiales (SLCC) pasó a ser el ente encargado de fortalecer las acciones que se habían iniciado con el Plan Nacional de Integridad en la gestión de gobierno anterior.

En el 2003, en el gobierno del presidente Carlos Mesa Gilbert, se creó la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA) como la autoridad responsable de continuar con las funciones de la SLCC dirigidas a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En el año 2004, se estableció el Plan Integral Anticorrupción (PIA) 2005-2009 con el apoyo financiero de Holanda, Suecia y Dinamarca. Este programa estaba dirigido a fortalecer la capacidad de las instituciones que tenían bajo su responsabilidad el diseño e implementación de programas destinados a lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta tres objetivos: prevención, capacitación y sanción. Cuatro instituciones gubernamentales formaron parte del PIA: la Contraloría General de la República, la Fiscalía General, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Delegación Presidencial Anticorrupción. Según el Informe Anual 2009, hay un total 3,561 casos PIA en trámite a nivel nacional.

6.2.15 Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Bolivia (2006-2011) presentado a la Nación en Junio de 2006 contiene los puntos principales de acción así como los principios

fundamentales de la política del gobierno de Evo Morales. Dichos principios se enfocan principalmente en el logro de una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para “Vivir Bien”

La estrategia Bolivia Digna comprende la construcción de la interculturalidad y el comunitarismo, lo cual implica la toma de decisiones compartidas entre el Estado y la sociedad; así como la participación permanente y equilibrada en la comunidad. Bajo ésta estrategia se plantean cambios en el Sector Justicia y una política de “cero tolerancia a la corrupción e impunidad”.

Dentro de la estrategia Bolivia Democrática también se plantea cambios importantes para promover la participación ciudadana en el seguimiento y monitoreo de la gestión pública, y se hace alusión a la responsabilidad que tienen las diferentes instancias del Estado de facilitar información sobre su gestión a las organizaciones de la Sociedad Civil. Esta estrategia se centra en profundizar la democracia participativa para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en la perspectiva del Vivir Bien y en la construcción de un nuevo estado sustentado en la presencia y el poder efectivo de los pueblos originarios y de los movimientos sociales.

6.2.16 Nueva Constitución Política del Estado

En la nueva Constitución Política del Estado, adoptada mediante el Referéndum Constitucional de enero de 2009, varios artículos hacen referencia al rumbo en el que deben encaminarse las políticas públicas de control de la corrupción; se señala, por ejemplo, el deber que tienen los ciudadanos de denunciar actos de corrupción, el carácter de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, la retroactividad de la ley penal, la creación de la Procuraduría General del Estado, la transparencia en la gestión pública, el acceso a la información, el control social, la rendición pública de cuentas, etc.

Algunos de los artículos que hacen referencia a los fundamentos que rigen al Estado y a la prevención y control de la corrupción son: Art. 8,I y 8,II; 232; 235,III; 112; 21,VI; 93,III; 241 y 242;323; 108;28;115, I; 213; 229a 231 y 123.

6.2.17 Políticas Gubernamentales para el control de la Corrupción, la transparencia y la integridad Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción Plan Estratégico (2010-2015)

Desde el 2006, Bolivia ha venido fortaleciendo las iniciativas de lucha contra la corrupción bajo el principio de “Cero tolerancia a la corrupción e impunidad”, el cual ha definido la visión de la gestión del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC). Especialmente, los principios del Plan Nacional de Desarrollo (PND) fueron retomados en la “Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción”, la cual constituye el marco conceptual del Programa de Lucha contra la Corrupción que maneja el gobierno actual. Su objetivo principal es “prevenir y sancionar actos de corrupción facilitando a las instituciones públicas, empresas privadas, a la ciudadanía, medios de comunicación, y organizaciones sociales los instrumentos necesarios para desarrollar en los bolivianos y bolivianas una cultura de cero tolerancia a la corrupción”.

Creado en virtud del Decreto Supremo No. 29894, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción cuenta con dos viceministerios bajo su dependencia; el Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de Ética y Transparencia y el Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción. Con el nuevo rol del Ministerio, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2015 se formuló con el propósito de cumplir el mandato social, político, y legal. Es un instrumento de gestión que permite la organización de la planificación nacional y sectorial con la institucional. Es decir que el PEI es una herramienta de gestión que permite una implementación ordenada de la estrategia de la entidad, facilitando la medición de los efectos que logra el MTILCC con relación a los impactos que se quieren lograr en la implementación de la Plan Nacional TLCC; la orientación del PEI se sustenta en la Visión institucional definida desde un inicio.

El reportaje del Plan Estratégico presenta el Marco Estratégico mediante el cual se identifican productos que genera la entidad a partir de un análisis de las facultades del MTILCC interrelacionadas con el mandato de la nueva Constitución Política del

Estado (CPE), la misión y visión del Ministerio, diagnóstico institucional, identificación de las áreas de éxito de la visión y las políticas institucionales. En misma línea, Momento de la Elección Estratégica constituye básicamente la formulación de los objetivos estratégicos, su relación traducida en el mapa estratégico y el Cuadro de Mando Integral Institucional. Por último, la cuarta y quinta parte del documento, describen de manera general el monitoreo y evaluación de la estrategia y la articulación PEI-POA.

6.2.18 Plan Operativo Anual (POA) (Gestión 2012)

El Programa de Operaciones Anual de la gestión 2012 del Ministerio Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción se destaca en el Plan Estratégico Institucional (PEI). Desde su creación en el 2009, el Ministerio ha avanzado en el mejoramiento de la capacidad técnica tanto como en el compromiso social de los servidores públicos. Con el mandato presidencial “Cero tolerancia a la corrupción e impunidad” y con el Plan Estratégico del país, POA dispone el marco de acción mediante el cual se producen resultados esperados a mediano plazo que se van ejecutando anualmente.

Los resultados esperados a mediano plazo se encuentran, esencialmente, los siguientes:

- Construir en el MTILCC hasta el 2015 una cultura institucional basada en los principios y valores éticos establecidos en la CPE y promover éstos fundamentos en las entidades públicas y la ciudadanía en general.
- Consolidar hasta el 2015, la capacidad institucional del MTILCC en su central y regionales, a partir de la optimización de los procedimientos técnicos, administrativos y de coordinación y del desarrollo integral de sus servidores públicos.
- Gestionar efectivamente con diferentes fuentes de financiamiento, los recursos financieros necesarios para la ejecución del Plan Estratégico Institucional 2010 – 2015.

- Promover hasta el 2015 en todas las entidades públicas, el fortalecimiento de sus sistemas y procedimientos de acceso a la información para que los ciudadanos (as) ejerzan efectivamente su derecho al mismo.
- Fortalecer hasta el 2015 el proceso para la supervisión de la Rendición Pública de Cuentas con control social en las instituciones públicas del país.
- Desarrollar y fortalecer los mecanismos y medios para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de luchar contra la corrupción y participar activamente en su prevención.
- Generar y consolidar hasta el 2015, el funcionamiento de espacios de coordinación entre entidades públicas para ejecutar acciones conjuntas de prevención y lucha contra la corrupción.
- Disminuir las prácticas corruptas a través de la generación e implementación de normas preventivas y sancionatorias, políticas e instrumentos orientados a la Lucha Contra la Corrupción, durante la gestión 2010 – 2015.

6.2.19 Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC)

La promulgación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, No. 3551 del 21 de febrero de 2006, consolidó la creación del Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción como parte de la estructura del Ministerio de Justicia. Posteriormente, tras la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, en enero de 2009, el Viceministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción pasa a ser un Ministerio, con el mismo nombre, a través de Decreto Supremo No. 29894.

El trabajo del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción se enfoca en las siguientes áreas:

- Transparencia

- Lucha contra la Corrupción
- Acceso a la información pública
- Control Social
- Recuperación de bienes
- Rendición de cuentas
- Ética pública

El MTILCC tiene dos viceministerios bajo su dependencia: el Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción y el Viceministerio de Prevención, Promoción de Ética, y Transparencia.

6.2.20 Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia

El Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia es el ente responsable por el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a promover la transparencia y prevenir la corrupción, haciendo énfasis en el control social, la ética pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Asimismo, coordina el desarrollo de sus funciones con las entidades del nivel central del estado y las entidades territoriales autónomas. El cumplimiento de normas relacionadas con Transparencia de todas las instituciones públicas es monitoreado. Este viceministerio también realiza capacitaciones, y promoción de interacción entre las entidades públicas y sociedad civil.

6.2.21 Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción

El Viceministerio de Lucha contra la Corrupción se encarga de promover la aplicación de sanciones a los delitos de corrupción a través del seguimiento y monitoreo de los procesos legales para investigar y castigar actos de corrupción. Recibe denuncias orales y escritas por parte de cualquier ciudadano que desee reportar algún acto de corrupción cometido por un funcionario público y no se requiere la identificación del denunciante. A partir de la denuncia inicial se da un

periodo de investigación preliminar en el que se verifica si la denuncia es procedente y si el caso amerita una sanción penal o disciplinaria.

6.2.22 Unidades de Transparencia

El Decreto Supremo No. 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo establece la creación de una Unidad de Transparencia en cada uno de los Ministerios, bajo la dirección directa del Ministro y en coordinación con el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

Estas Unidades de Unidad Transparencia están encargadas de promover la transparencia y el control social dentro de cada Ministerio. Las funciones de estas Unidades de Transparencia son:

- Asegurar el acceso a la información pública del Ministerio
- Promover la ética de los servidores públicos del Ministerio
- Desarrollar mecanismos para la implementación del control social
- Verificar que las autoridades cumplan con su obligación de rendición de cuentas, incluyendo la emisión de estados financieros, informes de gestión, memorias anuales, etc.

6.2.23 Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”

Bajo la tuición del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, la Unidad tiene objetivo coadyuvar a los logros del Ministerio.

En virtud de la Ley No. 1178 (Administración y Control Gubernamentales), la Unidad está encargada de relevamiento y análisis del diagnóstico institucional. Los objetivos estratégicos de la Unidad incluyen:

- Contribuir al mejoramiento de la administración, el grado de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y licitud de la gestión del MTILCC;

- Fortalecer el desarrollo, implantación, funcionamiento y retroalimentación de los Sistemas de Administración y Control a través de evaluaciones periódicas;
- Coadyuvar al mejoramiento de los procesos para incrementar los niveles de calidad, oportunidad y confiabilidad del sistema de administración y control gerencial;
- Apoyar a los funcionarios de la entidad en el proceso de rendición de cuentas por los recursos que le fueron confiados;
- Verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables y obligaciones contractuales de la entidad, informando si corresponde, sobre los indicios de responsabilidad por la función pública.

6.2.24 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, establecidas por el Decreto Supremo 29190 tienen como objetivo “establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos, en el marco de la Ley No. 1178”; y “establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno, relativos a la administración de bienes y servicios, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos”.

En las Normas Básicas se establecen los imperativos para la conducta ética del Servidor Público que interviene en la contratación de bienes y servicios del Estado. Igualmente, se contempla un conjunto de definiciones en la Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales, que se constituyen en un compromiso sobre la conducta profesional que los funcionarios están obligados a cumplir en el desarrollo de sus actividades relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios del Estado.

ABREVIATURAS

- a) ANPE. Apoyo Nacional a la Producción y Empleo;
- b) CUCE. Código Único de Contrataciones Estatales;
- c) DBC. Documento Base de Contratación;
- d) DBC-ANPE. Documento Base de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo;
- e) EPNE. Empresa Pública Nacional Estratégica;
- f) LP. Licitación Pública;
- g) MAE. Máxima Autoridad Ejecutiva;
- h) NB-SABS. Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios;
- i) PAC. Programa Anual de Contrataciones;
- j) POA. Programa de Operaciones Anual;
- k) RE-SABS. Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios;
- l) RE-SABS-EPNE. Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios de Empresas Públicas Nacionales Estratégicas;
- m) RPA. Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo;

n) RPC. Responsable del Proceso de Contratación de Licitación Pública;

o) SABS. Sistema de Administración de Bienes y Servicios;

p) SICOES. Sistema de Contrataciones Estatales.

| MODALIDAD | CUANTÍA |
|---|--|
| Contratación Menor | De Bs.1 (Un 00/100 boliviano) hasta Bs.50.000.- (Cincuenta Mil 00/100 Bolivianos) |
| Apoyo Nacional a la Producción y Empleo | Mayor a Bs.50.000.- (Cincuenta Mil 00/100 Bolivianos) hasta Bs.1.000.000.- (Un Millón de Bolivianos) |
| Licitación Pública | Mayor a Bs.1.000.000.- (Un Millón de Bolivianos) adelante |
| Contratación por Excepción | Sin límite adelante |
| Contratación por Emergencia | Sin límite adelante |
| Contratación Directa de Bienes | Sin límite adelante |

7. MARCO METODOLÓGICO

7.1 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene como base un análisis cualitativo que se fundamentó en un proceso inductivo, en marcado en la Ley No1178 de 20 de julio de 1990 y Decreto Supremo NO181 de 28 de junio de 2009 que se aplica, para luego generar perspectivas teóricas.

Se realizaron entrevistas a especialistas en materia de Contrataciones Administrativas, a dos funcionarios en la Caja Petrolera de Salud pertenecientes al área de Contrataciones, a un especialista en Contrataciones funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.

7.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El estudio está basado en métodos empíricos para la recolección de información como lo son las entrevistas y análisis documental, así como también los métodos teóricos como la inducción, deducción y síntesis de la información para realizar el análisis de los resultados.

Para recolectar la información se utilizaron los siguientes instrumentos de guía:

1. Entrevista a jefe del área de compras sobre el tema en estudio. Para obtener información del mismo y la opinión profesional al respecto.
2. Entrevista a los especialistas, así se conocerá la opinión de éstos, de la situación percibida por ellos y las formas de mejorar.
3. Entrevistas a los técnicos y analistas de las unidades de adquisiciones de las diferentes instituciones del Estado, para obtener información si ellos están capacitados y cómo aplican el Decreto Supremo No181.

7.3 TIPO DE INVESTIGACIÓN O ALCANCE

El presente estudio según su alcance o desarrollo sería de tipo exploratorio y según el tiempo de realización es de corte longitudinal.

7.4 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

7.5 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

En la etapa de recolección de la información se utilizó como instrumento el uso de métodos que permitan el contacto del sujeto de estudio y facilitar el acceso a la información que requiere la investigación para lograr los objetivos propuestos.

A éstos, se les llama métodos empíricos, se denominan de esta manera por su vinculación directa con la realidad y el instrumento de la investigación.

La Entrevista:

Es la comunicación interpersonal, establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes, planteadas sobre el problema propuesto.

Análisis documental

Se estudió la ley, los comentarios de medios de comunicación escritos, textos referidos a las contrataciones públicas y procesos de compra y otras leyes y procedimientos relacionados al tema.

La encuesta

La técnica de investigación estructurada que consiste en una interrogación escrita que se le realizó a los servidores públicos con el fin de obtener determinada información necesaria para una investigación.

8. Marco legal y normativo para el proceso de contratación

1. Constitución Política del Estado (Febrero 2009)

2. Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990 (Art.20), de Administración y Control Gubernamentales, dispone que el Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.
3. Ley N° 1178, en su Art.20 establece las atribuciones básicas de los órganos rectores, entre las cuales se encuentra la de emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema.
5. Ley No004 de 31/03/2010; Lucha Contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas (“Marcelo Quiroga Santa Cruz”).
6. Decreto Supremo 181 de 28/06/2009 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
7. Reglamento Específico del SABS (Compatibilizado y Aprobado)
8. Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, Organización del Órgano Ejecutivo, establece que es atribución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas ejercer las facultades de autoridad fiscal y Órgano Rector de las normas de gestión pública.

9. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis del procedimiento interno utilizado para la ejecución de los diferentes tipos de contratación pública, conocer la normativa legal que los rige, y su relacionamiento con la gestión administrativa financiera, se concluye y recomienda lo siguiente:

La Norma Básica de Contrataciones de Bienes y Servicios, su Reglamento General y las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas constituyen la normativa legal vigente que rige el proceso de contratación de bienes y servicios que fue y es ejecutada por las instituciones públicas.

Esta normativa detalla los procedimientos a seguir en cada tipo de contratación a utilizar, describe además la responsabilidad que los intervinientes tienen al momento de realizar las contrataciones, así también las consecuencias de la falta de cumplimiento. Por lo tanto la Presidencia de la República sigue el modelo de gestión de contrataciones públicas establecido en la normativa legal vigente, que le permite cumplir con sus objetivos institucionales.

Las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como ente rector del Sistema de Contratación de Bienes y Servicios, son actualizadas con regularidad lo que obliga a las Instituciones Públicas estar atenta a cada cambio o directriz nueva para cumplir con lo dispuesto, de tal forma que la institución de manera oportuna ha gestionado administrativamente los cambios dentro de la institución para cumplir cabalmente lo señalado en las resoluciones.

10. RECOMENDACIONES

Se recomienda continuar con el cumplimiento de la normativa legal vigente que rigen en los procesos de contrataciones de bienes y servicios a través del reconocimiento continuo de las actualizaciones de la norma que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como ente rector del Subsistema de Contratación de bienes y servicios.

Para lo cual será necesario que el personal a cargo pueda capacitarse continuamente y llegue a tener mayor número de recursos humanos certificados en materia de contratación, toda vez que la normativa legal aún sigue siendo nueva, sumada a la exigencia de la utilización de las herramientas informáticas que se vinculan directamente al cumplimiento de la norma.

Procurar el aprovisionamiento continuo al área de Adquisiciones de equipos y tecnología acorde a la naturaleza de sus labores a fin de evitar posibles inconvenientes al momento de la ejecución misma del proceso de contratación debido a que la mayor parte del proceso se ejecuta a través del portal de compras públicas y la ausencia de un buen servicio de internet por ejemplo ocasionará que los procesos sigan su curso normal.

Establecer procedimiento de controles internos que coadyuve a la gestión administrativa, alineada a la normativa legal vigente que rige a las contrataciones dentro de las instituciones públicas, para la entrega eficiente y oportuna de los requerimientos institucionales, que permita dinamizar todas las contrataciones tanto de ínfima cuantía como de montos superiores a esta.

Mantener un repositorio físico y digital de todos los expedientes de contratación y perpetuar un buen manejo y custodio del mismo determinando un responsable.

Bibliografía

- 1 <http://es.scribd.com/doc/984788/El-Fraude>
 - 2 Luis Cerna. (2006). Fraude y Error en Auditoría. Casa Editora Universitaria: Universidad Nacional de Tumbes.
 - 3 Instituto de Auditores Internos. (2011) Marco Internacional para la Práctica de la Auditoría Interna. Ecuador: Prodedim Cía. Ltda. Autor
 - 4 Instituto de Auditores Internos. (2011) Normas Internacionales de Auditoría. Ecuador: ProdedimCiaLtda. Autor
- BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo y CHÁVEZ VERÁSTEGUI, Christian 9. “La carreta delante de los bueyes: El olvido de la competencia en los procesos de selección” publicado en la Revista Themis N° 56, página 1.
- BERAMENDI GALDÓS, Gustavo 10. “Contratación Pública: El triunfo de la forma sobre la sustancia”. En: Actualidad Jurídica. Número 154. Lima: Gaceta Jurídica. Septiembre
- www.Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.com** Naciones Unidas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). Programa País para Bolivia (2010-2015). La Paz.
- Argentina. Oficina de Anticorrupción. (2009). Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública. Buenos Aires.
- GALLUP International. (2010). Así piensan los Bolivianos, la corrupción en Bolivia (Estudio No. 142). La Paz – Bolivia
- Corporación Latinobarómetro. (2013). Informe 2013, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). Bolivia; Programa de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. La Paz.
- Los grandes casos de corrupción en Bolivia. (2009, 15 de Febrero). Periódico EL DIARIO.

Bolivia. Ministerio de la Presidencia. (2013). Informe de Gestión 2012 del Presidente Evo Morales Ayma. La Paz.

Embajada de España en La Paz – Bolivia. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ficha País. Obtenida el 24 de Octubre de 2013, de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BOLIVIA_FICHA%20PAIS.pdf

Transparencia Internacional. Corrupción por País. Obtenida el 21 de Octubre del 2013, de <http://transparency.org/country#BOL>

Transparencia Internacional. Corrupción por País. Obtenida el 27 de Octubre del 2013, de http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

Organización de los Estados Americanos. Adecuación de la Legislación Penal Nacional Boliviana a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Obtenida el 22 de Octubre de 2013, de http://www.oas.org/juridico/spanish/agendas/estudio_final_bolivia.htm