

INDICE

Página

1.	MARCO DE ANTECEDENTES	1-8
2.	MARCO CONTEXTUAL	8-9
2.1.	La Contraloría General del Estado Boliviano y el Control Gubernamental	9-13
2.2.	Ámbito de aplicación del control gubernamental	13
2.3.	Atribuciones de la Contraloría General del Estado	13-16
3.	MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	16
3.1.	La actividad de Supervisión	16
3.2.	El proceso de la supervisión	17-18
3.3.	Propósito de la supervisión	18
3.4.	Características del supervisor	18-19
3.5.	Pasos para la realización de la Supervisión	19
3.6.	La Supervisión componente del sistema de control interno	19
3.6.1.	Ambiente de Control	20-21
3.6.2.	Evaluación de riesgos	22-25
3.6.3.	Actividades de control	25-27
3.6.4.	Información y comunicación	28-29
3.6.5.	Supervisión	29-30
3.7.	La función de la supervisión, relación con la eficacia y eficiencia del C.I.	30-31
3.8.	Gestión administrativa y operativa	31
3.8.1.	Definición de la Administración	31
3.8.2.	Gestión Administrativa	32
3.8.3.	Gestión Operativa	32
	BIBLIOGRAFIA	33-34

MARCO TEÓRICO

1. MARCO DE ANTECEDENTES

La instrumentación para el ejercicio de la supervisión en las empresas públicas del nivel central del estado, es un tema nuevo, debido a la promulgación de disposiciones legales y creación de empresas publicas recientes por políticas gubernamentales del nivel Central del Estado, por cuanto no existen antecedentes de investigaciones anteriores sobre el presente tema.

La Contraloría General del estado realiza actividades de supervisión en determinadas empresas públicas, las cuales fueron ejecutadas sin instrumento propio que defina los procedimientos a seguir.

Entre algunos antecedentes sobre la supervisión, se tiene el mandato expreso proveniente de la Constitución Política del Estado vigente desde la gestión 2009 otorgado al ente rector del control gubernamental que señala que la Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado. (Constitucion Politica del Estado, articulo 217, 2009)

Además, se la otorga a la Contraloría General del Estado las competencias de control de administración sobre las empresas públicas de carácter estatal, debiendo tomar en cuenta el régimen legal de la empresa pública y no la normativa común que rige al sector público. (Ley N° 466 de la empresa publica, articulo 55, 2013)

La línea de investigación sobre la supervisión, se basó en principio como alternativa para ejercer el control gubernamental. Posteriormente, la línea de investigación se ha concentrado en las actividades efectuadas por la Contraloría General del Estado, ente rector del sistema de control gubernamental.

Dentro de la labor de investigación y consulta realizada para la elaboración del presente trabajo, se encontró el manual emitido por la Contraloría General de Colombia denominado “Manual de Supervisión de Contratos de la Contraloría de Bogotá D.C. (año 2012)”.

En el II párrafo de su punto 2.2. define a la supervisión como un conjunto de actividades tendientes a la coordinación y control realizada por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden, llámese de: compraventa, suministro, prestación de servicios, obra, consultoría, contratos y convenios interadministrativos, que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales vigentes.

En este punto se hace conocer que la supervisión implica un conjunto de acciones tendientes a la coordinación y control efectuada por una persona natural sobre diferentes aspectos contenidos en el acuerdo contractual.

El punto específico anterior emitido en la disposición emitida por la Contraloría de Bogotá, aporta de gran manera en la investigación, ya que nos permite entender el desarrollo, la magnitud y la importancia que actualmente tiene la supervisión que introduce un elemento de control como ser la acción preventiva, por lo cual nos motiva a desarrollar la propuesta referente a la instrumentación de la supervisión para optimizar su ejecución, que con diferencia al control externo posterior, la evaluación se realiza sobre las etapas específicas de un proceso de una actividad o proyecto y en cualquier momento.

El planteamiento anterior y la recopilación de la información realizada por la citada Contraloría, aportará de manera importante a la elaboración de nuestra investigación, como una guía teórico-práctica para poder ahondar sobre diferentes conceptos normativos aplicables en la supervisión.

También se consultó la publicación presentada en agosto de 2012, titulada “La Historia de la Contraloría en Bolivia” elaborado por Gabriel Herbas Camacho, ex Contralor General del Estado.

En el acápite de “**La Constitución Política del Estado Plurinacional, sus normas derivadas y las competencias de la Contraloría**” parte de la publicación, se hace mención a la ampliación de las competencias de la contraloría hacia la supervisión, la cual se puede entender como la facultad para intervenir en cualquier etapa de una actividad, obra o proyecto, así como en la

revisión de cualquier documento de las entidades públicas, enfatizando los siguientes aspectos:

- La Supervisión considerada como control concurrente.
- La competencia absoluta sobre todas las instancias o momentos en los que puede intervenir la Contraloría.

También se consultó, las atribuciones que poseen otras Contralorías, para lo cual se consultó la página web de Wikipedia, en la que se menciona que el enfoque de supervisar, también se consideran en Contralorías Generales de otros países, tal es el caso del Perú, en la que se señala que la función de control entre otros implica: Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública. (Contraloria_General_del_Perú, 2017)

1.1. Reseña histórica de las empresas públicas

En cuanto a la reseña histórica de las empresas públicas, la gestación del nacionalismo y del Estado del Bienestar (1936-1951), empezó con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB (1936), la creación del Banco Minero de Bolivia BAMIN (1936), del Banco Agrícola de Bolivia BAB (1942) y de la Corporación Boliviana de Fomento CBF (1942). Las cajas de ahorro y seguro obreros aparecieron en 1935. Este periodo estuvo marcado por una fuerte inestabilidad política.

En 1952 se produjo la revolución nacional, que dio nacimiento al modelo del nacionalismo revolucionario. Esta introdujo la reforma agraria, en la perspectiva de ampliar el mercado interno dotándoles a los campesinos las tierras que antes trabajaban para sus patrones. Nacionalizó las minas pertenecientes a los grandes mineros, para ser administradas por el Estado, buscando destinar los excedentes para la industrialización del país. Se decretó el voto universal, incorporando a los analfabetos en la toma de decisiones políticas.

El estado empezó a crear más empresas públicas. Se fundó la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (1953), sobre las empresas mineras nacionalizadas y el Estado se convirtió en el principal agente económico del país. Se creó la Caja Nacional de Seguridad Social, dando lugar al fortalecimiento del Estado del Bienestar, haciendo que el Estado administre la seguridad social.

Luego aparecieron más empresas públicas como la Empresa Nacional de Fundiciones ENAF (1971), el Servicio Nacional de Caminos (SNC), el Banco del Estado BANEST (1971) y las Corporaciones de Desarrollo en cada departamento.

El modelo de la revolución nacional duró hasta (1952-1985), año que se decidió achicar el papel empresarial del Estado. Una de las medidas que implicó cambiar el estilo de desarrollo en Bolivia fue la liquidación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF).

El ocaso de la revolución nacional, se dio en medio de un alto proceso inflacionario. A partir de la crisis de los años treinta, se vivieron tres procesos inflacionarios agudos; la primera a consecuencia de la guerra del Chaco (1935-38), la segunda al introducir la nacionalización de las minas (1953-1956) y la tercera por el excesivo endeudamiento público que las empresas públicas no pudieron pagarlas (1981-1985). El producto interno bruto, en esos años de inflación mostró tasas de crecimiento negativas.

La revolución nacional logró aplicar el proceso de sustitución de importaciones y tuvieron éxito diversificando la producción agropecuaria en el oriente boliviano. Se amplió la frontera agrícola en esa región, por la conclusión de los caminos Cochabamba-Santa Cruz, Montero-Santa Cruz, la instalación de las líneas férreas de Yacuiba-Santa Cruz y Corumba-Santa Cruz.

Las medidas económicas de 1985 al margen de estabilizar la economía buscó transformar el papel del Estado que había incursionado en la inversión productiva, para restringir su acción a las inversiones en infraestructura y transfiriendo la gestión de las empresas públicas al sector privado.

El desempeño del modelo neoliberal aplicado a partir de 1985, se expresó en modestas tasas de crecimiento. Fue baja la inversión en infraestructura en caminos. Uno de los problemas fue que no pudo revertir la persistente balanza comercial negativa que empezó a partir de 1958, a pesar de haberse diversificado las exportaciones. Se espera que la reciente apertura del mercado norteamericano mediante la ley de preferencias andinas (APTA) incentive las exportaciones bolivianas de manufacturas textiles y una negociación óptima sobre la exportación del gas reviertan finalmente la crónica balanza comercial.

Posteriores a los años 2000 y hasta la fecha, se ha retornado a las políticas estatistas y algunas empresas fueron reactivadas y otras creadas.

Pero el asunto no sólo se limita a la aplicación de esa clase de medidas, sino a los resultados que permiten su funcionamiento, única forma de constatar que esa “política” es correcta o incorrecta.

El total de empresas públicas del nivel central del Estado, constituidas hasta la gestión 2016, según la información que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su portal de Internet, es de 32 empresas que operan en el sector público. Es importante señalar que en este total se incluye a las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas, Empresas Públicas Estatales del nivel central del Estado.¹

Tabla N° 2

COD	EMPRESA PUBLICAS DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO
513	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPF (posee 9 empresas S.A.)
514	Empresa Nacional de Electricidad – ENDE (posee 12 empresas)
517	Corporación Minera de Bolivia – (posee 6 empresas más Empresa Siderurgica de Mutun)
522	Empresa Nacional de Ferrocarriles – Residual
523	Empresa de Correos de Bolivia (ECOBOL)
578	Boliviana de Aviación – BOA
580	Depósitos Aduaneros Bolivianos – DAB
526	Empresa Estatal de Televisión - Bolivia TV
584	Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos – EBIH
587	Empresa Estratégica Boliviana de Construcción y Conservación de Infraestructura Civil
585	Agencia Boliviana Espacial – ABE
572	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA

¹ <http://vmpc.economiayfinanzas.gob.bo/financiera0.asp>

COD	EMPRESA PUBLICAS DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO
588	SENATEX EX Empresa Pública Nacional Textil – ENATEX
586	Empresa Azucarera San Buenaventura – EASBA
525	Transporte Aéreo Boliviano – TAB
551	Empresa Naviera Boliviana – ENABOL
589	Empresa de Construcciones del Ejercito
548	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional -COFADENA
573	Empresa Siderurgica del Mutun
590	Empresa Ensambladora de Computadoras (QUIPUS)
582	Empresa Boliviana de Almendras (EBA)
574	Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL)
575	Empresa de Papeles de Bolivia (PAPELBOL)
576	Empresa Estratégica CARTONBOL
579	Empresa Pública Nacional Estratégica Cementos de Bolivia, ECEBOL
718	Complejo Agroindustrial “Buena Vista”
581	Empresa Azucarera de Bolivia-Bermejo AZUCARBOL
592	Empresa Pública “Boliviana de Turismo” BOLTUR
591	Empresa Pública de Transporte por Cable “Mi Teleférico”
593	Empresa Pública “YACANA”
594	Administración de Servicios Portuarios – Bolivia, ASP-B
595	Gestora Publica de la Seguridad Social a Largo Plazo

Fuente: Extraído de la página web del Ministerio de Economía y finanzas Publicas

En Bolivia, las empresas públicas tienden a tener importancia ante la sociedad de una nación, debido a los aportes de estas a distintos niveles, como ser: en la dinamización del desarrollo económico endógeno, en la defensa de la soberanía nacional, en la promoción de la innovación, el avance científico y tecnológico, en la generación de infraestructura de calidad, y en la provisión de servicios de calidad desde una perspectiva de equidad e inclusión social.

El Decreto Supremo N° 1978 del 16 de abril de 2014, establece los pasos para la constitución de las empresas públicas en el régimen transitorio²:

(CREACIÓN). La creación de las empresas públicas de tipología Estatal durante el régimen transitorio, deberá sujetarse a lo siguiente:

- a. Proyecto de decreto supremo propuesto por la Ministra o Ministro del sector que deberá establecer la creación, objeto, carácter, domicilio, reconocimiento de personalidad jurídica, patrimonio o capital, financiamiento, atribuciones y funciones del Gerente Ejecutivo.

El proyecto de decreto supremo establecerá la sujeción de la empresa pública de tipología Estatal a la Ministra o Ministro responsable de la política del sector que implicará la supervisión

² Decreto Supremo N° 1978 (2014) La Paz- Bolivia.

de la alineación de los instrumentos de planificación empresarial con las políticas y estrategias del sector, así como la evaluación y seguimiento de las actividades que desarrolle la empresa. Adicionalmente el Ministerio ejercerá las facultades propias de la tuición.

- b. El Gerente Ejecutivo será designado por el Presidente del Estado Plurinacional mediante Resolución Suprema;
- c. El personal de la empresa estará sujeto a la Ley General del Trabajo.
 - (ACTIVIDADES). I. La empresa pública de tipología Estatal, durante el régimen transitorio, podrá desarrollar las siguientes actividades:
 - a. Implementar la infraestructura y/o equipamiento hasta la puesta en marcha del emprendimiento productivo;
 - b. Desarrollar la actividad empresarial de acuerdo a su objeto de creación.
 - II. La empresa pública de tipología Estatal, durante el régimen transitorio, deberá elaborar la documentación legal de la empresa y realizar el registro de la misma, conforme a la Ley N° 466 y lineamientos que apruebe el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas - COSEEP.
 - III. Las actividades señaladas en los Parágrafos I y II del presente Artículo, serán desarrolladas de forma paralela hasta su ingreso al nuevo régimen de la empresa pública de acuerdo al cronograma establecido por el COSEEP.
 - (GERENTE EJECUTIVO). El Gerente Ejecutivo de la empresa pública de tipología Estatal creada durante el régimen transitorio, se constituye en la máxima autoridad ejecutiva de la empresa, adicionalmente a las atribuciones y funciones a ser asignadas en disposición normativa específica, tendrá las siguientes atribuciones y funciones:
 - a. Ejercer la representación legal de la empresa;
 - b. Administrar recursos para el desarrollo de la empresa en el marco de la normativa vigente;
 - c. Suscribir contratos, convenios, y/o acuerdos para el cumplimiento de las actividades de la empresa;
 - d. Realizar las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la empresa;
 - e. Aprobar la organización, estructura, planes, programas, proyectos, reglamentos y manuales necesarios para el funcionamiento y desarrollo de las actividades de la empresa, conforme a la estructura de costos del emprendimiento;
 - f. Aprobar el programa de operación anual, presupuesto de la empresa y su reformulación, para su posterior remisión a las instancias correspondientes;
 - g. Gestionar la elaboración de los documentos legales y normativa interna que permitan el desenvolvimiento futuro de la empresa en el marco del régimen legal de la empresa pública.
 - (AUDITORÍA). I. Concluido el régimen transitorio previsto en el presente Decreto Supremo, el Gerente Ejecutivo deberá disponer la realización de una auditoría financiera externa para la empresa.
 - II. Los resultados de la auditoría practicada podrán dar lugar a la realización de auditorías especiales, los informes de las auditorías deberán ser remitidos a la Contraloría General del Estado para los efectos de ley.
 - III. La realización de una o más auditorías ni los resultados de las mismas impedirán el ingreso de las empresas al régimen legal de las empresas públicas. Las responsabilidades emergentes de los resultados de las auditorías practicadas se procesarán de acuerdo a normativa aplicable.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.-

Durante el régimen transitorio que establece el presente Decreto Supremo, las empresas y las entidades públicas vinculadas a su gestión deberán desarrollar sus actividades en el marco normativo que regula el funcionamiento de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNEs).

Considerando el artículo 27 de la Ley 1178, corresponde a cada empresa pública elaborar en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública y corresponde a su máxima autoridad, la responsabilidad de su implantación, es en este marco que no obstante de plantearse la formulación de una herramienta para que la Contraloría General del Estado apoye en la mejora de la gestión pública, cada empresa pública por mandato de la ley es responsable de implementar un buen sistema de control interno en todas sus operaciones.

2. MARCO CONTEXTUAL

El Órgano Rector de Control Gubernamental es la instancia máxima de control en el sistema de control gubernamental, cuyas operaciones son desarrolladas en las áreas urbana y rural de Bolivia, toda vez que ejerce el control a todas las entidades del sector público como ser: municipios, entidades descentralizadas, ministerios, gobiernos departamentales, empresas públicas entre otros, ejerciendo actividades de control de diferente naturaleza, toda vez que cuenta con un equipo multidisciplinario para poder afrontar diferentes operaciones de control.

A diciembre de 2016, había establecido que la actividad de supervisión debería ser instrumentada toda vez que la misma si bien se ejecutaba aun no contenía los instrumentos que le permitan ver cómo afrontar de manera uniforme la evaluación en cada entidad pública.

Dentro de los tipos de supervisión efectuados por el Órgano Rector de Control Gubernamental, se ha determinado que se efectuaron evaluaciones entre otros, a los ingresos, a sueldos y salarios, administración de mercancías, que además de los relevamientos efectuados también son actividades que lleva a dar insumos para las diferentes auditorias ejecutadas dada la naturaleza de las

mismas, como ser: auditoría financiera, auditoría operativa, auditoría ambiental, auditoría especial, auditoría de proyectos de inversión pública, auditoría de Tecnologías de la Información y la Comunicación.³

La investigación será realizada en la Contraloría General del Estado en las unidades que llevaron adelante actividades de supervisión, con base en la ciudad de La Paz, para tal efecto se empleará la técnica de la encuesta que será aplicada a una muestra de personal operativo – auditor, supervisor, gerentes y gerentes principales para tomar conocimiento sobre la metodología empleada, información que será evaluada, analizada y comparada, con la finalidad de diseñar una adecuada instrumentación para el ejercicio de la supervisión a empresas públicas, que permita a Contraloría General del Estado optimizar el ejercicio de la supervisión, a través de la aplicación de un apropiado conjunto de tareas para contribuir en la gestión administrativa de las empresas públicas.

2.1. La Contraloría General del Estado Boliviano y el Control Gubernamental

La historia de la Contraloría no es ajena, ni ha sido en el pasado, a la propia evolución del Estado en el país, sus avances y retrocesos corresponden también a los momentos históricos que ha vivido la patria.

El hecho de que a escaso tiempo de fundación de la república se hayan iniciado procesos de control muestra las intenciones de las autoridades de ese momento de establecer los mecanismos necesarios para proyectar la construcción de un Estado con las instancias de control adecuados.

Son 129 años de historia en sus diferentes formas, ya sea como Tribunal Nacional de Cuentas o como Contraloría, siendo así que como órgano de control gubernamental ha cumplido las mismas tareas con más o menos competencias, con mayor o menor concentración de decisiones.

Los años transcurridos muestran a la Contraloría como a una de las instituciones con mayor presencia en el tiempo, esto también señala una madurez de la

³ Normas de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado, aprobadas mediante Resolución CGE/094/2012 del 27 de agosto de 2012.

sociedad que en todo momento ha requerido la presencia del Control Gubernamental.

Es cierto, a lo largo de su historia se han producido múltiples modificaciones, ha sido criticada o aplaudida según su accionar, han ampliado o reducido sus competencias, sin embargo en ningún momento la sociedad ha planteado su prescindencia.⁴

La presente publicación pretende hacer una introducción de la evolución de la Contraloría en el tiempo, sus diferentes etapas históricas, sus avances y retrocesos, llegando a lo que es hoy la institución. Asimismo, en la perspectiva de que el lector no sólo conozca la parte histórica sino también el trabajo que realiza la entidad, se ha complementado con una descripción de sus tareas su estructura institucional y el alcance de su trabajo. (Camacho, 2012).

El control gubernamental no nació juntamente con la independencia de Bolivia (1825), toda vez que tuvieron que transcurrir aproximadamente 58 años para la creación de un sistema de control estructurado; sin embargo, tampoco se puede afirmar una total ausencia, ya que entre 1825 y 1883, fecha de creación del Tribunal Nacional de Cuentas se establecieron mecanismos intermedios que permitieron al Estado naciente crecer generando su institucionalidad paulatinamente en la medida de su expansión especialmente económica.⁵

Una preocupación de la gestión gubernamental en los años 1833, fue contar con un aparato financiero sólido, capaz de mantener la transparencia de los gastos e ingresos del Tesoro Nacional, esa fue la razón fundamental para impulsar la creación del primer organismo de control gubernamental, que se denominó Contraloría General de la República, sustituyendo al antiguo y desgastado Tribunal de Cuentas que ejerció sus funciones con muchas limitaciones.⁶

El 5 de mayo de 1928 fue creada la Contraloría General de la República (CGR) en el periodo constitucional del presidente Hernando Siles. El Contralor General

⁴Camacho, G. H. (2012). *La Historia de la Contraloría General del Estado en Bolivia*. La Paz: Presencia.

⁵ Camacho, G. H. (2012). *La Historia de la Contraloría General del Estado en Bolivia*. La Paz: Presencia.

⁶ Camacho, G. H. (2012). *La Historia de la Contraloría General del Estado en Bolivia*. La Paz: Presencia.

de la República, máxima autoridad de la nueva institución, era elegido por el jefe de Estado, de una terna elevada a su consideración por el Senado, con un mandato de seis años con posibilidad de reelección. (Contraloría General de la República (Bolivia), 2017)

De acuerdo con lo descrito en el anterior párrafo, la creación de la actual Contraloría General de la Estado (ex Contraloría General de la República) fue efectiva en un periodo de expansión en la economía boliviana, periodo en el que según Gabriel Herbas Camacho realizaron las mayores inversiones en obras de desarrollo que van desde apertura de caminos y construcción de puentes, hasta la construcción de infraestructura de servicios públicos y deportivos.

La Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado) ha ido evolucionando con el tiempo, para pasar de ser una entidad más bien preventiva hasta 2009 cuando llega a hacer supervisión y control externo posterior a las administraciones de los organismos públicos del Estado. (wikipedia, 2017)

En el devenir histórico de la Contraloría, los cambios estructurales han sido frecuentes especialmente en relación a las competencias para actuar como órgano de primera instancia y de apelación. Salvo determinados aspectos en las cuales también asumió la facultad de constituirse en una instancia única en la que sus fallos eran inapelables, la Contraloría se consolidó sólo como un órgano de primera instancia

Por otra parte, el control gubernamental, considerado el elemento integrador entre el control de la sociedad sobre la administración, y el de ésta última sobre su propia gestión, no puede tener otro objetivo que la evaluación del cumplimiento eficaz y eficiente de la voluntad social expresada democráticamente mediante los mecanismos que cada sociedad establezca en ejercicio de su soberanía nacional. Sin embargo, dicho objetivo no tiene validez en sí mismo sino en función de una finalidad como es el desarrollo de los dos derechos básicos del sistema democrático: el de elegir a sus gobernantes y el de darse sus propias leyes. Por esta razón, la función principal del moderno control gubernamental es asegurar la transparencia de la gestión pública garantizando el derecho social de acceso a información relevante y confiable sobre los actos de gobierno y sus resultados para que con su análisis, y en ejercicio pleno de la

libertad política, la sociedad pueda superarse constantemente mejorando la elección de mandatarios y las leyes que éstos deben ejecutar.

Según la Ley N° 1178 del 20 de julio de 1990, el control gubernamental⁷ tiene como finalidad:

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

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

- a) El sistema de control interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y
- b) El sistema de control externo posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.”

Por lo expuesto podemos señalar que el ejercicio del control gubernamental implica:

- 1) Verificar el cumplimiento de disposiciones legales.
- 2) Calificar los sistemas de administración y control interno implementados en las entidades.
- 3) Opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos.
- 4) Dictaminar sobre la razonabilidad de los EE.FF
- 5) Evaluar el nivel de eficacia, economía, eficiencia y efectividad de las operaciones concluidas.

⁷ Artículo 13 de la ley 1178 del 20 de julio de 1990.

En el “control gubernamental”, se hace énfasis a las actividades de monitoreo sobre las operaciones administrativas que se generan diariamente con los siguientes fines:

- a) La consecución de los objetivos nacionales a través de la aplicación de las políticas y programas gubernamentales en un marco de eficiencia, economía, licitud y transparencia.
- b) La credibilidad de la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, elemento esencial para afianzar el sistema democrático. Esta rendición de cuentas es obligación de todo servidor público y comprende los objetivos, la forma y los resultados del uso de los recursos públicos que fueron confiados a su administración.
- c) La prevención, detección y corrección de la comisión de irregularidades en contra de los intereses del Estado.
- d) La evaluación de la gestión a la luz de las políticas gubernamentales.

2.2. Ámbito de aplicación del control gubernamental

El control gubernamental es aplicable a toda entidad pública sin excepción alguna, es decir es aplicable en toda institución que utilice recursos del Estado, o donde este haya invertido recursos.

Según la Constitución Política del Estado⁸, la Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

2.3. Atribuciones de la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado es responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizarán asimismo sobre la adquisición, manejo, disposición de bienes y

⁸ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 213)

servicios estratégicos para el interés colectivo. (Constitucion Política del Estado, 7 de febrero de 2009)

La Ley 1178, en su artículo 23 señala que la Contraloría General de la República es el órgano rector del sistema de control gubernamental, el cual se implantará bajo su dirección y supervisión. La Contraloría General de la República emitirá las normas básicas de control interno y externo; evaluará la eficacia de los sistemas de control interno; realizará y supervisará el control externo y ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del sector público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de que trata esta Ley. (Ley N° 1178, Ley de Administracion y Control Gubernamentales, 20 de julio de 1990)

Asimismo, las atribuciones conferidas a la Contraloría General del Estado (ex Contraloría General de la Republica) por la Ley 1178, se identifican en el artículo 3 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la Republica⁹:

- a) elaborar y emitir la normatividad básica de Control Gubernamental Interno y Posterior Externo;
- b) supervigilar la normatividad de los sistemas contables del Sector Público;
- c) promover la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno;
- d) evaluar la eficacia del funcionamiento de los sistemas de administración, información y control interno;
- e) ejercer el control externo posterior, así como reglamentar y supervisar su ejercicio;
- f) anotar los contratos celebrados por las entidades públicas para efectos del control externo posterior.
- g) tener acceso en cualquier momento y sin limitación ni restricción alguna a los registros, documentos y operaciones, para fines de control externo posterior;

⁹ Decreto Supremo 23215 del 22 de julio de 1992

- h) requerir, cuando a su criterio fuere necesario, al máximo ejecutivo de las entidades públicas, la realización de análisis, auditoría y otra clase de exámenes posteriores.
- i) reglamentar la contratación de servicios profesionales de auditoría externa o consultoría especializada en apoyo de la misma;
- j) contratar los servicios de firmas o profesionales calificados e independientes u ordenar a las entidades del sector público y a las personas comprendidas en el Art. 5. de la Ley N° 1178, la contratación de dichos servicios, señalando el alcance del trabajo;
- k) examinar los programas y papeles de trabajo de los análisis, auditorías y evaluaciones que realicen las entidades públicas y las firmas o profesionales independientes, sin sustituir la responsabilidad de los mismos;
- l) evaluar los informes de auditoría elaborados por las unidades de auditoría interna de las entidades sujetas al control gubernamental y por firmas o personas independientes; rechazar los informes que no se ajusten a las normas básicas de auditoría gubernamental o secundarias de general aplicación o de aplicación específica o aquellos en los que no se haya cumplido con el alcance del trabajo u otros requerimientos de la contratación, casos en los cuales la Contraloría dispondrá las medidas conducentes para subsanar las deficiencias y evitarlas en el futuro;
- m) dictaminar en los casos previstos por la Ley, incluyendo los de responsabilidad por violación a la independencia de la unidad de auditoría interna, parcialización de dicha unidad o deficiente ejercicio profesional de sus servidores;
- n) recomendar la suspensión o destitución del principal ejecutivo y, en su caso, de la dirección colegiada de las entidades en las que se hubiese dictaminado responsabilidad ejecutiva;
- ñ) realizar el Control Posterior Externo del cumplimiento y de las recomendaciones aceptadas de las acciones adoptadas por la entidad como consecuencia de los dictámenes de responsabilidad emitidos;
- o) requerir la destitución del ejecutivo o asesor legal principal de las entidades en las que se hubiese determinado responsabilidad por incumplimiento del inciso c) del artículo 43 de la Ley N° 1178;
- p) ordenar el congelamiento de cuentas corrientes bancarias y/o suspensión de entrega de fondos por los tesoros del gobierno central, departamental, judicial, municipal o universitario o por cualquier otra fuente u organismo financiero o hacer los trámites necesarios en el exterior para tal efecto, en el

caso de las entidades que incumplan los plazos y condiciones fijados para la implantación progresiva de los sistemas;

- q) conducir los programas de capacitación y especialización de los servidores públicos en el manejo de los sistemas que establece la Ley, mediante la definición, programación, elaboración y dictado de cursos, seminarios, conferencias y otros, así como efectuar las correspondientes convocatorias y reglamentaciones;
- r) ejercer conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 y su reglamento la autonomía operativa, técnica y administrativa, requerida en su calidad y naturaleza de Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado;
- s) otras previstas por las Leyes de la República que sean compatibles con su naturaleza como Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado.

3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

3.1. La actividad de Supervisión¹⁰

La Supervisión es la acción y efecto de supervisar, implica ejercer la inspección de un trabajo realizado, involucra la evaluación, seguimiento, registro de las actividades que se llevan a cabo en un proyecto o programa. Es un proceso de recogida rutinaria de información sobre todos los aspectos de la actividad.

Supervisar constituye la acción de controlar como se realizan las actividades.

La supervisión también implica comunicar a financiadores, implementadores y beneficiarios de la actividad en cuanto al avance y desarrollo de la actividad. Los informes posibilitan el uso de la información recabada en la toma de decisiones para mejorar el rendimiento de la actividad.

La supervisión hoy en día es muy importante dadas las circunstancias emergentes de los actores sociales actuales y la participación estatal en los diferentes sectores de la población, toda vez que en cada donde el Estado participa, hay riesgos de que se den lugar a aquellos fenómenos en el que se

¹⁰ Dr. Vanella G. Ricardo, (2005), Guía del Emprendedor “Claves para Organizar un negocio Exitoso”.

hace participe el servidor público y particulares, entre los más relevantes mencionamos al tipo de fraude más conocido el cual es la corrupción.

3.2. El proceso de la supervisión

Para contribuir al aseguramiento de la calidad, la supervisión debe:

- Examinar permanentemente los procesos y productos;
- llevar registro documental de las experiencias de su función;
- formular propuestas alternativas para solucionar problemas detectados, validando su factibilidad;
- formalizar en cuerpos normativos internos las soluciones que impliquen innovaciones en los procesos de control, comunicarlas y difundirlas a todos los involucrados;
- Utilizar los sistemas de alertas tempranas para anticipar cambios que, junto al hallazgo de situaciones de desvío en la aplicación de otros procesos de supervisión, retroalimenten a toda la organización y
- Atender a la coordinación general entre los componentes de la organización y terceros con los que interactúa para proveer los insumos óptimos para la toma de decisiones.

Las acciones enunciadas precedentemente implican comprobar en forma continua el funcionamiento de los procesos de control vigente y la naturaleza e importancia de los resultados de tales procesos. Paralelamente, estar atento a los cambios internos y del contexto y a las sugerencias de los propios integrantes de la organización como a las de los usuarios de sus productos o servicios. La supervisión implica, también, la evaluación y comprobación de las metodologías empleadas para ejecutar todos los procesos, incluyendo las actividades de control, atendiendo al uso de los recursos humanos y materiales asignados a los mismos, vigilando la coordinación y retroalimentando al conjunto de la organización para coadyuvar a la calidad. En este último aspecto, la supervisión es parte integrante del sistema de gestión de la calidad, ayudando a generar propuestas alternativas de mejoramiento, analizar su factibilidad e incorporar las implantadas a los cuerpos normativos así como comunicar y difundir estas normas a todo el personal de la organización.

La función de supervisión implica, asimismo, evaluar continuamente el desempeño de los recursos humanos generando los “inputs” para identificar las necesidades de capacitación, promoción, rotación y demás actividades propias de la administración de personal.

3.3. Propósito de la supervisión

La supervisión es vital en la planificación e implementación de una actividad. Es como mirar a dónde se va cuando se monta en bicicleta; puede rectificar la dirección con el manillar para asegurarse de que no se sale del camino.

La supervisión proporciona información que puede ser útil para:

- Analizar la situación real de las operaciones.
- Determinar si los recursos recibidos se utilizan adecuadamente.
- Identificar los problemas a los que se enfrenta la entidad pública y encontrar soluciones
- Asegurarse de que todas las actividades se llevan a cabo convenientemente, por las personas adecuadas y a tiempo.
- Determinar si se realizó la ejecución de las actividades de acuerdo a lo planificado.

La supervisión también implica informar sobre el progreso y avance de las operaciones. Estos informes permiten que la información recabada se utilice en la toma de decisiones en la toma de decisiones para la mejora del funcionamiento del proyecto.

La supervisión es muy importante en la planificación e implementación de proyectos.

Es como mirar al camino cuando se va en bicicleta: puede ajustar el recorrido para asegurarse de que no se desvía.

3.4. Características del supervisor

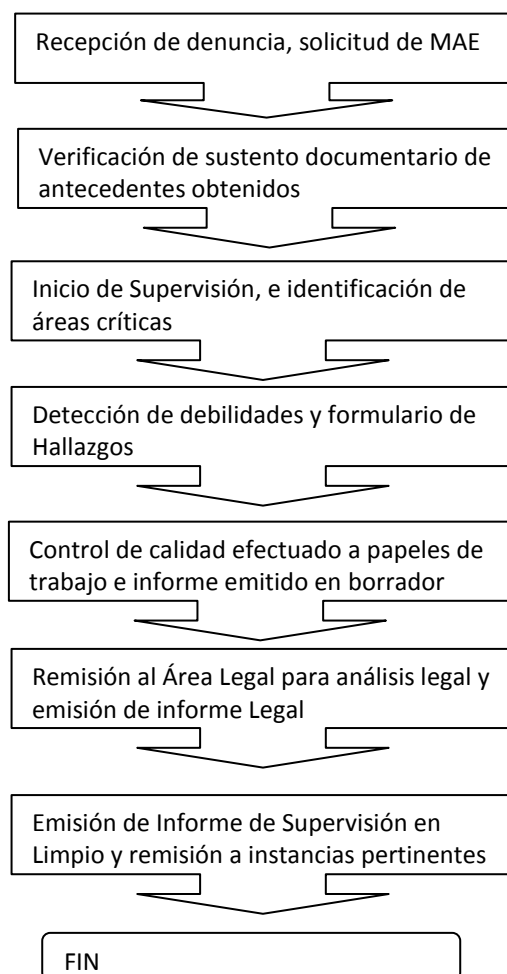
En el marco de las funciones asignadas, autoridad delegada y su ubicación en la estructura administrativa, todos los involucrados en procesos de supervisión deben asumir una actitud de compromiso con los objetivos del control interno, a partir de su conocimiento de los objetivos y políticas institucionales.

Los supervisores, así entendidos, comprenden a diferentes integrantes de la organización ubicados en distintos niveles jerárquicos, comenzando por la dirección superior que asume la responsabilidad indelegable del ejercicio de la supervisión general.

El supervisor, como cualquier otro miembro de la organización, está obligado a responder por sus funciones ejerciendo las mismas con competencia e idoneidad, observando la aplicación de las reglas internas vigentes y con aplicación de su criterio y juicio profesional.

3.5. Pasos para la realización de la supervisión

A continuación se describen los pasos para la realización de una supervisión, que a la fecha no fue aplicada a empresas públicas por su naturaleza:



Fuente: Elaboración Propia

3.6. La supervisión componente del sistema de control interno

El control interno es el conjunto de regulaciones, actividades, planes, políticas, registros, organización, procedimientos y métodos, diseñados e implantados por las autoridades y el personal que conforma la institución, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, este sistema está compuesto por el control interno previo y control interno posterior en el que se incluye la supervisión.

Los Principios y normas Generales de Control Interno Gubernamental emitidos por la Contraloría General del Estado, establece a los componentes del control interno siguientes: ¹¹

3.6.1. Ambiente de Control

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son, por lo tanto, determinantes de las conductas y los procedimientos organizacionales.

Entre los factores que inciden en el ambiente de control tiene fundamental importancia la actitud asumida con respecto al control interno por la dirección superior, la gerencia y los demás miembros de la organización, así como la organización gerencial y el marco para el control gerencial.

La naturaleza de esa actitud fija el tono de la organización y, sobre todo, provee disciplina a través de la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto.

El ambiente de control constituye la conjunción de medios, operadores y reglas predefinidas, influidas por varios factores, para el establecimiento y fortalecimiento de políticas y procedimientos, así como el desarrollo de acciones efectivas para el logro de los objetivos organizacionales.

¹¹ (Principios y Normas generales y Basicas de Control Interno Gubernamental aprobadas Resolucion CGR-1/070/2000, 2000)

Entre los principales factores antes mencionados, del ambiente de control, se ubican:

- la filosofía y estilo de la dirección y la gerencia,
- la integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos,
- la estructura, el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimientos,
- las formas de asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal,
- el grado de documentación de políticas y decisiones y de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento y
- en las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de unidades de auditoría interna con suficiente grado de independencia y calificación profesional, así como comités de auditoría y control y de evaluación de la calidad del desempeño institucional.

El ambiente de control resultante será tan bueno como lo sean los factores que lo determinan. El mayor o menor grado de desarrollo y excelencia de éstos hará, en ese mismo orden, a la fortaleza o debilidad del ambiente que generan y a la calidad del desempeño de la organización. Consecuentemente, las Normas Básicas de Ambiente de Control derivan de los referidos factores, tales como los siguientes:

- a. Filosofía de la dirección
- b. Integridad y valores éticos
- c. Competencia profesional
- d. Atmósfera de confiabilidad
- e. Administración estratégica
- f. Sistema organizativo
- g. Asignación de autoridad y responsabilidades
- h. Políticas de administración de personal
- i. Auditoría interna y Comités de control

3.6.2. Evaluación de Riesgos

El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes, tanto derivados de la situación presente como del efecto de los cambios futuros que deben anticiparse por medio de sistemas de alertas tempranos, se identifica el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza y se evalúa la vulnerabilidad del sistema. Para ello, debe adquirirse un conocimiento práctico de la entidad y sus componentes, de manera de identificar los puntos débiles y los riesgos internos y externos que pueden afectar las actividades de la organización.

El establecimiento de los objetivos organizacionales es anterior a la evaluación de riesgos.

Si bien aquellos no son un componente del control interno, constituyen un requisito para el funcionamiento del mismo.

Los objetivos (relacionados con las operaciones, su legalidad y registro para generar información confiable), pueden ser explícitos o implícitos, generales o particulares.

Estableciendo objetivos globales y por actividad, una entidad puede identificar los factores críticos del éxito y determinar los criterios para medir el rendimiento.

Luego de identificados los riesgos, es necesario evaluar su significatividad relativa estimando la frecuencia con que pueden producirse, de forma tal de determinar cuáles riesgos se asumen y cuáles requieren establecer una variedad de procedimientos que tengan por objetivo su minimización.

Todas las actividades de identificación, evaluación y determinación de riesgos deben ser ejecutadas en el marco general del mejoramiento de la calidad del desempeño organizacional y adecuadamente documentadas. Dichas actividades son objeto de consideración

específica en las normas básicas de evaluación de riesgos que se desarrollan a continuación.

Asimismo, se establece como normativa básica de evaluación de riesgos, a las siguientes:

a. Identificación del riesgo

Se deben identificar los riesgos relevantes, actuales y potenciales, de origen interno y externo, que afecten la consecución de los objetivos institucionales, por medio de un proceso permanente que debe ser parte integrante de la estrategia y planeamiento organizacionales.

El referido proceso permanente de identificación de riesgos se debe alimentar no sólo con la experiencia de la entidad en materia de impactos derivados de hechos ocurridos, sino también de las amenazas y riesgos que puedan afrontarse en el futuro.

Dado que los flujos de información son esenciales para identificar los riesgos es necesario controlar los propios riesgos inherentes a cada categoría de información con relación a la gestión y toma de decisiones. En tal sentido, la que se genera en los niveles operativos de la organización debe estar controlada, básicamente, en cuanto a su integridad y exactitud, evitando duplicaciones, omisiones, errores e irregularidades en el proceso de captura de datos transaccionales. A medida que el flujo de información asciende hacia los niveles decisionales requiere una evaluación cuidadosa de las comparaciones, proyecciones y estimaciones que contiene, incluyendo aspectos esenciales sobre cambios estratégicos, políticos y programáticos, asegurando la representatividad de la información y su conformidad con los principios, normas, reglamentos y otras disposiciones que regulan su formulación.

El centro de atención para la identificación de riesgos reside en una serie de factores que pueden agruparse como los propios de las actividades críticas de cada entidad y los relacionados con los cambios dentro de la organización y/o en su entorno, que interfieran el logro de

los objetivos formalmente explícitos o implícitos de una organización pública. El ámbito de análisis comprende el riesgo involucrado en los objetivos institucionales tanto como el asociado a objetivos específicos de programas, proyectos o actividades.

b. Sistemas de alertas tempranos

Todo organismo debe disponer de procedimientos capaces de captar e informar oportunamente los cambios efectivos o potenciales en el ambiente interno y externo, que puedan afectar contra la posibilidad de alcanzar sus objetivos en las condiciones deseadas.

En consecuencia, se requiere de un sistema de información apto para captar, procesar y transmitir información relativa a los hechos, eventos, actividades y condiciones que originan cambios ante los cuales el organismo se debe anticipar.

Una herramienta fundamental para asegurar la calidad del proceso de identificación de riesgos es la detección anticipada de los cambios en las condiciones del medio interno y externo en que el organismo desarrolla su acción. La concretización de esta herramienta se logra por medio de una actividad consciente, periódica e independiente, bajo la responsabilidad de la dirección superior, que permita determinar si las actividades de control vigentes resultan efectivas en las condiciones presentes y actuar en consecuencia. Un sistema de control puede dejar de ser efectivo al cambiar las condiciones en las cuales opera, por lo cual se requiere la revisión permanente de los factores internos y externos que afectan las actividades de la organización.

Un sistema de alertas tempranos involucra la identificación de los cambios y el análisis de las oportunidades y riesgos asociados, esto es, identificar causas potenciales que faciliten o impidan alcanzar los objetivos, calcular la probabilidad de su ocurrencia, evaluar sus probables efectos y considerar el grado en que el riesgo puede ser controlado o la oportunidad aprovechada.

c. Estimación del riesgo

Se debe estimar la frecuencia con que se presentarán los riesgos identificados, así como también se debe cuantificar la probable pérdida que ellos pueden ocasionar o el impacto que pueden tener en la satisfacción de los usuarios del servicio. De este análisis, se derivarán objetivos específicos de control y las actividades asociadas para minimizar los efectos de los riesgos identificados como relevantes.

Los métodos utilizados para determinar la importancia relativa de los riesgos pueden ser diversos, debiendo contemplar, al menos, una estimación de su frecuencia o probabilidad de ocurrencia y la valoración de los efectos resultantes.

Los riesgos que se estimen como de alta frecuencia y alto impacto ameritarán la atención preferente. En los casos de riesgos intermedios jugarán un papel relevante el juicio y criterio profesional para analizarlos y decidir los cursos de acción a seguir. El mismo juicio profesional se requiere para los casos de riesgos que presentan dificultades en su cuantificación e identificación de impactos asociados, lo cual evitará la tendencia natural a conceptuarlos como "no medibles".

3.6.3. Actividades de Control

El proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su dirección superior. Esto implica que existe una actividad primaria y general de control, a cargo de aquellos y bajo la conducción de esta última, que consiste en el aseguramiento de la vigencia de los principios de control interno. Asimismo, comprende el monitoreo permanente del adecuado diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, para la minimización de los riesgos que pueden afectar los objetivos institucionales, dentro de un marco de aseguramiento permanente de la calidad y como base para el ejercicio de la responsabilidad.

La pauta que debe guiar la ejecución de esta actividad primaria de control, con aplicación del criterio y juicio profesional, debe ser la optimización de la relación costo beneficio. Ello significa identificar y diseñar actividades claves de control integradas a los procesos operacionales y administrativos, como un curso de acción direccionado a la desburocratización y modernización del Estado, asegurando mayores niveles de eficacia, economía y eficiencia en la administración de los recursos públicos.

En el contexto descrito, la dirección superior debe evaluar continuamente la mezcla óptima de las actividades de control desde la perspectiva de sus jerarquías. Esto significa equilibrar los controles gerenciales, independientes y de procesamiento, en el marco de los controles generales, lo cual implica contemplar aspectos cualitativos de la administración.

Tanto en los principios como en las normas de ambiente de control y de evaluación de riesgo se amplían conceptualmente los controles generales precedentemente enunciados. En la ejecución de estos controles la dirección superior debe considerar la categoría de cada uno de ellos en tanto constituyen principios, normas generales o normas básicas, como ser.

a. Procedimientos para ejecutar actividades de control

Los procedimientos para ejecutar actividades de control responden a un orden de prelación que contempla controles previos, sucesivos niveles de supervisión hasta llegar a la dirección superior, con el apoyo de la auditoría interna. Todos los procedimientos se completan con la retroalimentación de los resultados que producen para la generación de acciones correctivas tanto sobre el proceso objeto de control como sobre el propio procedimiento de control.

Las actividades de control referidas incluyen, entre otras:

- revisión del desempeño real por parte de la dirección superior
- revisión gerencial por funciones y actividades

- controles independientes mediante recuentos físicos y comprobaciones de existencia y estado de los activos
- inspección de documentación
- constataciones de propiedad
- confirmaciones y conciliaciones
- indagaciones y representaciones
- observaciones “in situ” de hechos o circunstancias
- técnicas de datos de prueba y testeos orientados a cantidades, calidades, precios y costos
- análisis de causas de reprocesos
- pruebas de reconstrucción
- análisis de causas de reclamos, devoluciones y quejas
- diseño orientado de encuestas al personal, a los usuarios externos y a los terceros relacionados
- validación de exactitud y oportunidad del registro de transacciones y hechos
- consideración de observaciones contenidas en informes de control independientes.

Las actividades de control enumeradas precedentemente, a título ejemplificativo, no sólo son ejecutables por instancias independientes sino que deben también constituir actividades de control previo y simultáneo tanto a la ejecución de operaciones como a su registro. Por otra parte, existen actividades de control propias de cada proceso inherentes a su misma ejecución, tales como constataciones, comparaciones, cálculos y recálculos, inspecciones de calidad y recuentos físicos; por ejemplo, previo al pago de la factura de un proveedor se constatará que la misma responde a las condiciones y términos de la orden de compra y a la recepción efectiva del bien o servicio.

Adicionalmente, se identifica un conjunto de actividades de control que utilizan para contrastar información propia con otra proveniente del entorno, incluyendo la de entidades similares, relacionadas, tutoras, de fiscalización, estadística, estudios e investigaciones, organismos nacionales e internacionales, etc.

3.6.4. Información y Comunicación

La información, generada internamente o captada del entorno, en las entidades gubernamentales debe ser comprendida por la dirección superior como el medio imprescindible para reducir la incertidumbre, a niveles que permitan la toma adecuada de decisiones que involucren las operaciones, la gestión y su control y la rendición transparente de cuentas, asegurando la consistencia entre toda la información que se genera y circula en la organización y la interpretación inequívoca por todos sus miembros.

Para lograr la finalidad de la información, así entendida, se requieren canales de circulación para su comunicación que reúnan condiciones apropiadas. Ello implica la existencia de modalidades de circulación predeterminadas (especificadas en manuales e instrucciones internas) y conocidas por todos los involucrados (mediante mecanismos apropiados de difusión). Las modalidades incluyen canales formales e informales con líneas abiertas de comunicación y, fundamentalmente, apoyados por una clara actitud de escuchar y transmitir con debido cuidado por parte de la dirección superior, en una atmósfera de mutua confianza.

La conformación de los sistemas de información y comunicación deben responder a características de adaptabilidad a los cambios de la dinámica propia de la vida institucional y del contexto. Por lo tanto, se deben conformar dos tipologías de información que comprenden los informes cotidianos y rutinarios y, por otra, a los informes de excepción y de alertas sobre hechos especiales y no recurrentes.

Los sistemas de información deben ser integrados en el sentido de correlacionar la de naturaleza financiera con la de gestión, para contribuir al mejor seguimiento y control de esta última.

Todos los involucrados en la organización deben conocer oportunamente sus responsabilidades de operación, gestión y control así como el modo en que se relacionan sus actividades con el trabajo de los demás.

La transmisión de la información por los canales de comunicación debe ser multidireccional y abierta en el ambiente de confianza antes mencionado.

La toma apropiada de decisiones, que incluyan la consideración de los cambios permanentes en la organización y su entorno, requiere la interrelación continua de la información generada internamente y la proveniente del entorno.

Las funciones y características de la información y su sistema y de los canales de comunicación, así como el control de la tecnología de información son objeto de tratamiento particular en las normas básicas específicas que se desarrollan a continuación.

3.6.5. Supervisión

La supervisión se constituye un proceso sistemático y permanente de revisión de todas las actividades que desarrolla una organización, sean éstas de gestión, de operación o control, incluyendo entonces, como objeto e integrándose, a la vez, a las actividades de control.

Las acciones que conforman el proceso de supervisión son ejecutadas según la distribución de responsabilidades y funciones asignadas y autoridad delegada en la estructura organizativa. Por lo tanto, la supervisión tiene un orden jerárquico descendente desde la de índole gerencial, pasando por la independiente y llegando hasta la de procesamiento, según el nivel de sus ejecutores. En cualquier caso son sus propósitos contribuir a la minimización de los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales, incrementando la eficiencia del desempeño y preservando su calidad, en una relación interactiva con los demás componentes del proceso de control.

En la consecución de sus objetivos, que se resumen en la identificación de mejoras para el funcionamiento de los procesos de control interno, la supervisión puede utilizar dos modalidades. Una consiste en evaluaciones incorporadas a las operaciones corrientes y recurrentes,

que se ejecutan en tiempo real y arraigadas a la operación. La otra responde al grupo de evaluaciones puntuales en relación con la naturaleza e importancia asociadas a cualquier cambio o situación no recurrente o excepcional, incluyendo las detectadas por medio de la primera modalidad. Ambas modalidades se correlacionan, respectivamente, con las categorizaciones del control gubernamental previstas en la Ley N° 1178 (Arts. 13, 14 y 15) la cual diferencia el control interno previo y el control posterior (interno o externo), en el marco de la supervisión continua.

La tarea de supervisión consiste en evaluar el funcionamiento real del sistema, la existencia de controles y su formalización aplicados, cotidianamente, como rutina incorporada a los hábitos y que resulten aptos para los fines perseguidos. La amplitud descrita hace que el supervisor deba recurrir al apoyo de auditoría interna y/o externa, consultorías especiales y asistencia para el desarrollo de proyectos especiales, ejerciendo en todo momento su criterio y juicio personal y profesional.

El ejercicio de la supervisión es aplicable a todas las fases del desempeño de una organización, por lo cual actúa en la planificación, ejecución, la evaluación de los resultados, retroalimentando permanentemente el accionar y proponiendo correcciones o ajustes en las etapas pertinentes y contribuyendo a mejorar el proceso de toma de decisiones.

La función y el proceso de supervisión, las características de sus ejecutores con relación al proceso y la eficacia del control interno son normadas a continuación.

3.7. La función de la supervisión y su relación con la eficacia y eficiencia del control interno

La supervisión, como componente interactivo de los procesos de control contribuye al mejoramiento de los objetivos de estos procesos para que la dirección superior a la que apoyan tenga una seguridad razonable en:

- la confiabilidad de la información acerca del avance en el logro de sus objetivos y metas y en el empleo de criterios de eficacia, economía y eficiencia, expresados en informes de gestión, operativos y financieros;
- el cumplimiento de la legislación y normativa interna vigente, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados de la propia organización y
- en los niveles de calidad logrados en el desempeño real.

En la medida en que el diseño y funcionamiento de los controles internos existentes en la organización tengan la capacidad real de detectar desvíos, la eficacia de dichos controles estará presente y se cumplirán sus objetivos.

Como los controles tienen un costo en tiempo y dinero (economicidad y eficiencia), la supervisión debe juzgar si un mayor control o seguridad justifica su costo; por otra parte, debe buscar el equilibrio entre los objetivos de la organización y los controles para lograrlos, evitando que el exceso de control dificulte el logro de lo planificado.

3.8. Gestión administrativa y operativa

3.8.1. Definición de la Administración

Según el autor Agustín Reyes Ponce¹², la administración se define como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social, señalándose que la Administración es la técnica de la coordinación (Ponce, 1995).

Asimismo, William P. Leonard en su libro titulado “Auditoría Administrativa”¹³ hace mención a las exigencias de la Administración, haciendo énfasis que la administración que precie de cuidadosa y prudente procederá a examinar a fondo sus objetivos y métodos. Así como aprovechar las innovaciones en instrumentos y procedimientos administrativos que pueden servir de gran ayuda al ejecutivo. (Leonard, 1977).

¹² Reyes Ponce Agustín, (1995). *Administración Moderna* (pág. 14). México: Limusa Noriega Editores.

¹³ Leonard William P., (1971). *Auditoría Administrativa* (pág. 24). México: Editorial Diana.

3.8.2. Gestión Administrativa

La gestión administrativa se da mediante gestiones que tienen dos enfoques, el enfoque directo y el enfoque indirecto, el enfoque directo.

Se gestiona de forma directa cuando la Administración por sí o por medio de una empresa que de ella depende, explota el servicio recayendo sobre la misma el riesgo y ventura de la explotación. Como se ha dicho anteriormente, en todo caso se llevarán a cabo por la propia Administración, los servicios que impliquen ejercicio de autoridad. (Jimenez, 2011)

Los servicios se gestionan de forma indirecta cuando la Administración otorga a uno o varios empresarios la facultad de explotar económicamente el servicio público.

Ejemplos de modalidades de gestión indirecta son: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta. (Jimenez, 2011).

3.8.3. Gestión Operativa

Las autoras Sonia Martín Gómez, Cristina Isabel Dopacio, Cristina Masa Lorenzo en su libro titulado "Practica de gestión operativa en la empresa", hacen mención a que la gestión operativa implica el llevar a cabo la Administración de los recursos necesarios en la producción y la prestación de servicios, lo que convierte a esta función empresarial en el pilar básico para la consecución de la competitividad empresarial, pues lo cual tiene que considerar la planificación a largo plazo de la capacidad y localización de las instalaciones, gestión de calidad en cada proceso de producción, administración adecuada en los almacenes los cuales deben responder a las demandas de los procesos productivos en las empresas.

BIBLIOGRAFIA

Disposiciones Legales:

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009.
- Contraloría General Del Estado, “Principios de Control Interno y las Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución Reglamentaria N° CGR1/070/2000.
- Contraloría General Del Estado, Normas Auditoria Gubernamental aprobada mediante Resolución CGE/094/2012 del 27/08/2012.
- El Decreto Supremo N° 1978 del 16 de abril de 2014.
- Decreto Supremo 23215 – Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la Republica (actual Contraloría General del Estado)
- Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990.
- Ley 466 de la empresa pública del 26 de diciembre de 2013.

Publicaciones de diferentes autores:

- Camacho, Herbas G. (2012). La Historia de la Contraloria General del Estado en Bolivia. La Paz: Presencia.
- Dr. Vanella G. Ricardo, (2005), Guía del Emprendedor “Claves para Organizar un negocio Exitoso”.
- Edmundo Guajardo Garza, Administración de la Calidad Total. Conceptos y Enseñanzas de los Grandes Maestros de la Calidad , México, Mx: Editorial Pax México L.C.C.S.A, 2003
- Hernández S. R., Fernández C. y Baptista I. P. (2003). Metodología de la investigación. México, Ed., McGraw-Hill.
- Jimenez, M. Pilar Batet (2011), Gestión Administrativa, España, Colección Sapientia.
- Kaplan, Robert S. y David P. Norton, (2000), Cuadro de Mando Integral. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S. A.
- Leonard, William P., (1977), Auditoria Administrativa, México, Editorial Diana S.A.
- La economía Boliviana del Siglo XX, Guido Luna Cabrera

- Martín Gómez S., Isabel Dopacio C., Masa Lorenzo Cristina (2014). Practica de Gestión Operativa de la Empresa. España.
- Meigs, Williams, Haka, Bettner, (2000), Contabilidad, La base para decisiones gerenciales.
- Montana, Patrick J.(2002), Administración, Tercera Edición, México, D.F: CECSA.
- Moyer, McGuigan, Kretlow, (2005), Administración financiera contemporánea, México, Thomson.
- Ponce, Agustin Reyes, (1995), Administración Moderna, México, Editorial Limusa S.A. de C.V.