

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS**  
**CARRERA CONTADURIA PÚBLICA**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE CIENCIAS CONTABLES,**  
**FINANCIERAS Y AUDITORÍA**



**TESIS DE MAESTRIA**

**INSTRUMENTACION PARA LA SUPERVISION A SER  
EJERCIDA POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO  
SOBRE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y OPERATIVAS  
EN EMPRESAS PUBLICAS DEL NIVEL CENTRAL DEL  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

**Por: Freddy Cruz Coillo**

Tutor: Msc. Ronny Yañez Mendoza

La Paz - Bolivia

2022

## **DEDICATORIA**

Principalmente a Dios por haberme dado una oportunidad en la vida para que pueda proponer la presente investigación y permitirme seguir avanzando en mi formación académica, asimismo, a mis padres por su apoyo moral para que tenga fuerzas para poder proponer para la profesión un método para poder realizar la actividad demandada desde la Constitución Política del Estado.

## **AGRADECIMIENTO**

Al Dios vivo, por darme tiempo para poder formular la presente investigación, quien al darme buena salud me permitió terminar este proceso de investigación,

A mi mamita, por ser la principal impulsadora para que estudie y por ser quien buscó que me supere en todo con trabajo, a pesar de que ella no tuvo la oportunidad de aprender a leer y escribir.

A mi padre y mis hermanos por apoyarme en el desarrollo de esta tesis.

## INDICE DE CONTENIDOS

Dedicatoria	i
Agradecimientos	ii
Índice de contenidos	iii
Índice de tablas	v
Índice de figuras	vii
Resumen	viii
Abstract	ix
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	2
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	3
1.3. PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS O PROPOSITOS	5
1.3.1. Objetivo o Propósito General	5
1.3.2. Objetivos Específicos	5
1.4. JUSTIFICACION	5
1.4.1. Justificación Teórica	5
1.4.2. Justificación Practica	6
1.4.3. Justificación Metodológica	7
1.5. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.5.1. Alcance temporal	7
1.5.2. Alcance espacial	7
2. MARCO DE ANTECEDENTES	8
2.1. REFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES	8
2.2. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	9
2.2.1. Políticas	9
2.2.2. Política Publica	11
2.2.3. La Administración Publica	12
2.2.4. Gestión publica	13
2.2.5. Gestión pública sinónimo de gestión estatal	14
2.2.6. Estados Financieros	14
2.2.7. Sistema de Control Gubernamental	16

2.2.8.	Auditoria Gubernamental	16
2.2.9	El Control Interno	17
2.2.10	Clasificación del Control Interno	21
2.2.11	El riesgo	22
2.2.12	Las empresas públicas en Bolivia	23
2.2.13	Marco legal del funcionamiento de las empresas públicas	26
2.2.14	La supervisión	28
2.3	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	29
2.3.1	Marco Legal	29
2.3.2	Marco Institucional	31
3	METODOLOGIA	42
3.1.	TIPO DE INVESTIGACION	42
3.2.	ESTRATEGIA METODOLOGICA	43
3.2.1.	Diseño de Investigación	43
3.2.2.	Tipo de investigación	43
3.2.3.	Población y muestra	43
4	MARCO PRACTICO	44
4.1.	PRESENTACION DE RESULTADOS	44
4.2.	PRESENTACION DE PROPUESTA	48
4.2.1.	Planificación de la Supervisión	48
4.2.2.	Ejecución de la Supervisión	54
4.2.3.	Elaboración del Informe de Supervisión y nota	58
4.2.4.	Pronunciamiento de la Autoridad Máxima de la Institución	60
4.3	APLICACIÓN DE PROPUESTA	60
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
	BIBLIOGRAFIA	92

## INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1:	Fortalezas y Debilidades de Auditoría y supervisión	31
Tabla No. 2:	Fortalezas y Debilidades de Servicios Legales	33
Tabla No. 3:	Fortalezas y Debilidades de Servicios de Capacitación y Especialidad	35
Tabla No. 4:	Fortalezas y Debilidades de Servicios Administrativos de La CGE	35
Tabla No. 5:	Oportunidades y Amenazas de Servicios de Control Interno, Auditoría y Supervisión	37
Tabla No. 6:	Oportunidades y Amenazas de Servicios Legales	39
Tabla No. 7:	Oportunidades y Amenazas de Servicios de Capacitación y Especialización	40
Tabla No. 8:	Oportunidades y Amenazas de Servicios Administrativos	40
Tabla No. 9:	Comparación de propuesta con el procedimiento vigente en la Contraloría General del Estado	44
Tabla No. 10:	Relación indicadores sensibles y tipo de riesgo empresarial	49
Tabla No. 11:	Relación tipo de riesgo empresarial- fuente de riesgo y su existencia	51
Tabla No. 12:	Valoración del riesgo	51
Tabla No. 13:	Determinación del objetivo de la actividad	52
Tabla No. 14:	Matriz de Planificación de Supervisión	53
Tabla No. 15:	Formulación del evento adverso	57
Tabla No. 16:	Resultados de la aplicación del método Springate	60
Tabla No. 17:	Identificación de indicadores sensibles y tipos de riesgo empresarial	61

Tabla No. 18:	Relación tipo de riesgo empresarial- fuente de riesgo y su existencia	62
Tabla No. 19:	Análisis sobre significatividad de las fuentes de riesgo	62
Tabla No. 20:	Determinación del Riesgo de Negocio	63
Tabla No. 21:	Relación fuente de riesgo, tipo de riesgo y evento adverso identificado	63
Tabla No. 22:	Resultados de uso de plantas de almacenamiento al 31 de julio de 2019	64
Tabla No. 23:	Riesgo valorado	64
Tabla No. 24:	Determinación del objetivo de la Supervisión	65
Tabla No. 25:	Matriz de Planificación de Supervisión elaborada	66
Tabla No. 26:	Programa de trabajo de Supervisión	68
Tabla No. 27:	Relación acción de mediano plazo y Pilar.	71
Tabla No. 28:	Detalle de Plantas que fueron recepcionadas.	72
Tabla No. 29:	Relación Tarea específica y resultados esperados	74
Tabla No. 30:	Relación cantidades acopiadas vs cantidades a acopiar.	78
Tabla No. 31:	Relación cantidades acopiadas/trasladadas vs cantidades a acopiar	83
Tabla No. 32:	Relación cantidades acopiadas vs cantidades a acopiar de maíz	84
Tabla No. 33:	Relación cantidades acopiadas vs capacidad de acopio de trigo	85
Tabla No. 34:	Relación cantidades acopiadas vs cantidad a acopiar de arroz	86

## INDICE DE FIGURAS

Figura No. 1: Modelo Redistribuidor del Estado Plurinacional de Bolivia	25
---	----



## RESUMEN

El presente documento pretende mostrar un procedimiento que debería seguir el personal de la Contraloría General del Estado para ejecutar actividades de Supervisión en las empresas públicas del nivel central del Estado, el cual incluye una serie de tareas sobre todo en la etapa de diagnóstico para que sea lo que direcciona el trabajo de campo a realizarse.

Es importante recalcar que, como mandato de la Constitución Política de Estado, emerge la interrogante de cómo afrontar la supervisión considerando que dicha actividad debe distinguirse de las actividades de control externo posterior, es decir debe ser distinto a los procedimientos que dan lugar a la ejecución de un examen de cumplimiento, de gestión o financiera, entre otros.

Se ha llegado a conocer que la supervisión tiene particularidades que lo distinguen de una auditoría, así es como los conceptos teóricos que fundamentan la ejecución de este tipo de actividad van desde conocer que significa supervisar, controlar, así como tener antecedentes de donde emergen las empresas públicas del nivel central del estado y cuales en estas son los objetos que pueden ser sometidos a este tipo de tarea, tales como el control interno, considerando la existencia de riesgos de negocio y los empresariales, estableciendo de esta forma la dirección de la supervisión, aspectos relevantes que orientan su ejercicio correcto.

La estrategia metodológica empleada fue bajo un enfoque de investigación cualitativo con un tipo de investigación descriptivo explicativo comparativo y un diseño de investigación experimental.

Por lo descrito, el trabajo de supervisión debe conllevar una serie de pasos ordenados, cronológicos y clasificados para lo cual debe formularse un plan de acción para uniformar la ejecución de dicha actividad, distinguiéndose de otros modelos que pudieran surgir.

Constituyéndose un instrumento de la Contraloría General del Estado para la supervisión en Empresas Publicas del Nivel Central del Estado.

## **ABSTRACT**

This document aims to show a procedure that the personnel of the State Comptroller General's Office should follow to carry out Supervision activities in public companies at the central level of the State, which includes a series of tasks, especially in the diagnosis stage so that it is what directs the field work to be carried out.

It is important to emphasize that as a mandate of the Political Constitution of the State, the question arises of how to deal with supervision considering that said activity must be distinguished from subsequent external control activities, that is, it must be different from the procedures that give rise to the execution of a special examination, management or financial, among others.

It has become known that supervision has particularities that distinguish it from an audit, this is how the theoretical concepts that support the execution of this type of activity range from knowing what it means to supervise, control, as well as having a background from where companies emerge public authorities of the central state level and which are the objects that can be subjected to this type of task, such as internal control, considering the existence of business and business risks, thus establishing the direction of supervision, relevant aspects that guide its correct exercise.

The methodological strategy used was under a qualitative research approach with a comparative descriptive explanatory type of research and an experimental research design.

Therefore, the supervisory work must involve a series of ordered, chronological and classified steps, for which an action plan must be formulated to standardize the execution of said activity, distinguishing itself from other models that may arise.

Establishing an instrument of the General Comptroller of the State for the supervision of Public Companies of the Central Level of the State.

## 1. INTRODUCCION

En nuestros días, se ha visto necesario dinamizar el desarrollo en nuestras operaciones y sobre todo ver la forma de como mejorar los controles que realizamos a nuestras actividades, sean estas de carácter público o privado, se necesita que veamos como poder mejorar nuestras intervenciones, en ese contexto, el implementar instrumentos para uniformar formas de accionar, así como establecer mecanismos de respuesta inmediata hacen posible que podamos ver planteamientos aislados y sugerir metodologías, tomando en cuenta que estas deben ser puestas a la práctica para ver su grado de efectividad y su límite de acuerdo a la operación que deseemos controlar.

En este marco, la forma más conveniente de poder realizar el monitoreo en las empresas públicas del nivel central del Estado debe ser objeto de análisis e investigación, porque son estos entes que generan un importante movimiento de recursos, deben continuar sus operaciones con sus recursos que obtienen por la venta de sus productos y la prestación de servicios, además, es necesario considerar que estas tienen un rol estratégico por la cual han sido creadas, en ese marco el mejorar el desarrollo de actividades de control sobre sus operaciones tendrá un efecto directo en sus resultados que obtenga en su liquidez, y sobre todo en su sostenibilidad, porque se busca que la contribución sea sobre operaciones sustantivas.

Asimismo, se busca determinar si la supervisión a efectuar sobre sus operaciones administrativas van a permitir que los esfuerzos del nivel ejecutivo de estos entes empresariales se orienten a lograr fortalecer la gestión empresarial, mediante las recomendaciones que emita el ente de control gubernamental en su calidad del Órgano Rector, dado que por la Constitución Política del Estado le da la atribución de intervenir en toda entidad pública e incluso en aquellas donde el Estado tiene interés económico.

Por lo tanto, poner en práctica un modelo de intervención, análisis, y orientación será base para definir que los esfuerzos de los Supervisores en esta actividad que es una atribución exclusiva definida en la Carta Magna, sea de mucho beneficio para la gestión empresarial.

## CAPITULO I

### 1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

La presente investigación pretende establecer como la Contraloría General del Estado debería afrontar las actividades de supervisión en las empresas públicas considerando la particularidad que conllevan estas en sus actividades, siguiendo un carácter estratégico o social.

En la actualidad en el Estado Plurinacional de Bolivia se busca lograr el bienestar de la población, para lo cual el gobierno está llevando adelante la implementación de políticas derivadas de los 13 pilares establecidos en la Agenda Patriótica 2020-2025, (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social), por lo cual ha constituido empresas públicas que responden a aspectos estratégicos y sociales, las mismas que para una adecuada gestión administrativa fortalezcan su gestión.

En este sentido, estas empresas públicas para poder responder a ese aspecto estratégico de su creación administran recursos públicos con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población considerando la industria en la que se desenvuelven.

Las actividades ejercidas por la Contraloría General del Estado son muy necesarias para que la población tenga una seguridad razonable de que los recursos del Estado son empleados de acuerdo a las normas legales, políticas y lineamientos dictados por los gobiernos de turno.

Asimismo, cabe aclarar que a la fecha se ha determinado que la Supervisión ejercida sobre las empresas públicas considera la identificación de deficiencias en el sistema de control interno y debilidades consideradas como indicios de incumplimiento normativo con efecto a determinar responsabilidad por la función pública.

Este trabajo se realiza con la ausencia de una instrumentación que defina los procedimientos para que el ejercicio de la Supervisión sea uniforme, lo que afecta a que el proceder de dicha actividad tenga tareas definidas, por lo que el mismo genera un efecto distinto

en cada actividad, lo que no asegura que los resultados en todos tengan un impacto en la misma magnitud y favorable en la gestión administrativa y operativa de las Empresas Públicas.

Estas situaciones exigen que se efectúe un análisis integral, para responder adecuadamente y coadyuvar a la mejora en la gestión pública, aspectos que deben ser tomados en cuenta para evitar que se presenten las siguientes situaciones:

- a. Controlar actividades de apoyo y no las sustantivas.
- b. Supervisar operaciones extensas, generando un mayor tiempo en la evaluación.
- c. Falta de determinación del impacto que va a generar la actividad.

Por cuanto, la falta de establecimiento de lineamientos que permitan una evaluación integral a través de un análisis legal, técnico y administrativo y basado en riesgos es muy evidente.

La formulación de instrumentos normativos, debe permitir un resultado y producto que permita generar acciones preventivas, correctivas y, por consiguiente, optimizar el control sobre la captación y uso de recursos públicos en las Empresas Públicas.

Por lo que, se considera que los pasos que se deben seguir cuando se advierten irregularidades con indicios de responsabilidad civil cuyos montos observados superen el costo de la auditoría e inicio de acciones legales, dan lugar a realizar actividades en base al Procedimiento de Auditoría Especial existente (actual Auditoría de Cumplimiento), asimismo, si se establecen indicios de Responsabilidad Penal se empleará el Procedimiento para la formulación de Informes Circunstanciado.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Los trabajos realizados si bien dan lugar a resultados, emergentes de la supervisión realizada, los mismos no surgen de haberse aplicado una metodología uniforme, fundamentándose el mismo por el objeto examinado, sin embargo, al margen de este aspecto, la

cantidad de etapas requeridas, así como la determinación del impacto, si bien ha sido considerado, no en todos ha representado el eje central para la ejecución de actividades, esto a consecuencia de que esta actividad de monitoreo es muy dinámico en cuanto a su forma de ejecución, dado que en algunos casos puedes concluir efectuando un Informe Circunstanciado y en otros casos un Informe de Control Interno, en este sentido, lo que ha quedado con vacíos y para mejora es la oportunidad de mejora que puede sugerir quien realice esta actividad, por lo que, surge las siguientes interrogantes:

¿Cuál sería la instrumentación ha emplear en la supervisión ejercida por la Contraloría General del Estado sobre las actividades operativas y administrativas en las empresas públicas del nivel central del Estado?

Adicionalmente se han suscitado las siguientes interrogantes, emergentes de las situaciones que han ocurrido en los años anteriores en el desarrollo de la actividad de monitoreo sobre diferentes entes, que dieron lugar a la preocupación de como poder lograr uniformar el desarrollo de tareas, toda vez que estos entes deben subsistir con sus recursos que generan por la prestación de servicios o venta de productos.

¿Qué diferencias existirían entre el procedimiento de supervisión vigente en la Contraloría General del Estado y el propuesto, para el ejercicio de la supervisión en una empresa pública del nivel central del Estado?

¿El procedimiento de supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de la Contraloría General del Estado, describe tareas ha desarrollar en la supervisión, en sus etapas de planificación y ejecución?

¿Cuáles son los elementos con los que se debe estructurar el objetivo de la Supervisión a realizar?

### **1.3. PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS O PROPOSITOS**

#### **1.3.1. Objetivo o Propósito General**

Proponer una instrumentación para el ejercicio de la Supervisión de la Contraloría General del Estado sobre las actividades operativas y administrativas de las empresas públicas del nivel central del Estado.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Establecer las diferencias que existen entre el procedimiento de supervisión vigente en la Contraloría General del Estado y el propuesto, para el ejercicio de la supervisión en una empresa pública del nivel central del Estado.
- Determinar si el procedimiento de supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de la Contraloría General del Estado, describe tareas a desarrollar en las etapas de planificación y ejecución de la supervisión.
- Mencionar los elementos con los que se estructura el objetivo de la supervisión.

### **1.4. JUSTIFICACIÓN**

#### **1.4.1. Justificación Teórica**

La actividad ejercida como Supervisión actualmente carece de una metodología de cumplimiento obligatorio que permita uniformar todos los procedimientos a aplicar, recursos a emplear y productos a obtener.

El ejercicio de la Supervisión como una actividad integral en las empresas públicas, requiere de la elaboración de lineamientos teóricos que sirvan y fundamenten la presente investigación.

Teóricamente, es necesario que la presente propuesta de investigación esté plenamente sustentada por los conceptos y teorías que sirven de fundamento.

Estos fundamentos teóricos, se refieren básicamente controlar oportunamente y paralelamente al desarrollo de las operaciones, es decir en el curso de la ejecución de la actividad.

#### **1.4.2. Justificación Práctica**

La Subcontraloría de Empresas Públicas de la Contraloría General del Estado ejecuta actividades de supervisión sobre actividades administrativas y operativas de las empresas públicas, en las que además de la identificación de debilidades del control interno, se incluyen otros temas relacionados con la identificación de áreas críticas, evaluación del procedimiento empleado en cada transacción objeto de análisis y el grado de apego a las normas que regulan su ejecución, identificación de los participantes para el efecto, se emplea diferentes técnicas.

Estos procesos se llevan a cabo por medio de aplicación de técnicas y procedimientos de trabajo de campo, cuya metodología aplicada a la Supervisión, es basada en el marco de pruebas sustantivas sobre los diferentes factores que intervienen en estas operaciones.

A través de este estudio se llegará a diseñar e implementar una herramienta útil para la supervisión en las empresas públicas.

Además, que al comprender el sistema de control interno y comprobar su funcionamiento se permitirá identificar debilidades que podría tener este conjunto de elementos que al ser valoradas se obtendrá información relevante, porque podría estar expuesta a que se incurran actos de corrupción, errores y fraudes.



### **1.4.3. Justificación Metodológica**

Para el desarrollo del presente trabajo se prioriza la aplicación del método de investigación experimental que implicará recurrir al uso de la propuesta que se formulará para ejecutar el trabajo de supervisión y su comparación con la metodología empleada anteriormente por profesionales en Contaduría Pública, sobre evaluaciones efectuadas en Empresas Públicas.

Además, corresponde identificar la aplicación de técnicas y procedimientos establecidos en la Contraloría General del Estado en el ejercicio de la Supervisión en Empresas Públicas que fueron implementados y si los mismos cuentan con lineamientos normativos aprobados y de cumplimiento obligatorio.

## **1.5. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente investigación explora la actividad de supervisión en empresas públicas del Nivel Central del Estado para poder proponer un modelo de intervención.

### **1.5.1. Alcance temporal**

El estudio toma en cuenta los ejercicios efectuados con el modelo diseñado al 31 de diciembre de 2019, periodo en el que se ve necesario cotejar con los de periodos anteriores.

### **1.5.2. Alcance espacial**

Si bien la investigación puede ser empleada a nivel nacional, el tema tratado se valora considerando al personal que presta servicios en la Oficina Central de la Contraloría General del Estado, ubicada en la calle Indaburo esquina Colón de la ciudad de La Paz, específicamente sobre aquellos que ejecutan actividades de supervisión en empresas públicas.

## CAPITULO II

### 2. MARCO DE ANTECEDENTES

#### 2.1. REFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Delgado, D (2017), Metodología de evaluación de riesgo para empresas públicas de la Función Ejecutiva pertenecientes al sector telecomunicaciones periodo 2010 – 2014. Resumen. Este documento plantea un modelo para evaluar riesgos de empresas públicas empleando parámetros cualitativos y cuantitativos para otorgar una calificación de riesgos para las empresas públicas. Además, señala que estas empresas fueron constituidas para que cumplan un fin estratégico, en este sentido, se emplearon ratios empleados en los modelos univariantes y multivariantes que en su generalidad son empleados para instituciones de intermediación financiera.

Huanca, D (2018), Diseño de una Guía para las auditorías de Estados Financieros y Planes de Empresas Públicas según las NAG bolivianas, en esta investigación lo que se busca proponer una guía práctica para el examen de los Estados Financieros en Empresas Publicas basados en lo que dispone las Normas de Auditoria de Estados Financieros y Planes de Empresas Publicas emitidas por la Contraloría General del Estado, donde se enfatiza en considerar la planificación estratégica y de corto plazo, que permitirá establecer además de determinar la razonabilidad de los Estados Financieros, pronunciamientos sobre el cumplimiento de objetivos de corto y mediano plazo, así como respecto a la existencia de utilidades.

Cruz, F (2017), Instrumentación para la Supervisión ha ser ejercida por la Contraloría General del Estado sobre actividades administrativas y operativas en Empresas Publicas del Nivel Central del Estado, este estudio busca proponer una metodología de evaluación tomando en cuenta que la Contraloría General del Estado por las atribuciones emanadas de la Constitución Política del Estado está en condiciones de poder efectuar actividades sobre estos entes empresariales.

Después de haber efectuado la revisión sobre la existencia de temas que se hayan propuesto sobre el control de empresas públicas mediante la supervisión se ha obtenido información que se cita precedentemente, cuyos autores hacen énfasis en las empresas públicas, como entes que deben ser objeto de análisis, cada uno con su propuesta de intervención, de allí que la presente investigación gana espacio para poder proponer una instrumentación para poder desarrollar esta actividad de monitoreo, con propias características, etapas y pasos considerando la naturaleza de las mismas.

## **2.2. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL**

### **2.2.1. Políticas**

Tamayo, D. (2012). Teoría Política. La política deriva de la palabra griega polis o políticos, que designa lo referente a la ciudad, al ciudadano o lo civil y público. Los griegos utilizaban el termino polis como un vocablo para referirse a la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían en un territorio delimitado, que constituían una entidad prácticamente autosuficiente y se encontraba regida por un gobierno propio.

En este contexto, son directrices que orientan la medida a tomar sobre algún problema que se repite una y otra vez dentro de una organización.

Por lo que, las políticas son criterios generales de ejecución que coadyuvan al logro de los objetivos y facilitan la implementación de las estrategias.

#### **2.2.1.1. Clasificación de las políticas**

##### **2.2.1.1.1. Distributivas**

“Son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es remota pero se ejerce a nivel individual”. (Jaime, Dufour, Alessandro, Amaya, 2013, p. 64)

#### **2.2.1.1.2. Regulatorias**

“Son aquellas en las que la coerción se ejerce sobre el individuo (igual que las distributivas) pero donde la probabilidad de la coerción es inmediata o directa. Este tipo de políticas consisten en dictar normas (reglamentaciones) que afectan directamente el comportamiento de los afectados por la regulación” (Jaime, Dufour, Alessandro, Amaya, 2013, p. 64)

#### **2.2.1.1.3. Redistributivas**

“Son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es inmediata (al igual que las regulatorias) pero donde la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual.” (Jaime, Dufour, Alessandro, Amaya, 2013, p. 64)

#### **2.2.1.1.4. Constitucionales**

“Son aquellas en donde la coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta (al igual que las redistributivas) aunque la probabilidad de la coerción es remota o lejana.” (Jaime, Dufour, Alessandro, Amaya, 2013, p. 64)

#### **2.2.1.2. Lineamientos para su formulación**

De acuerdo con Gaviria, Burgos y Helfer (2012), el conjunto de orientaciones que se estructuraron se sintetiza en los siguientes aspectos:

- a) Reconocer y caracterizar la situación.
- b) Generar los mecanismos suficientes para fortalecer los sistemas de información.
- c) Determinar las fuentes de recursos disponibles.
- d) Definición de políticas en todos los niveles.
- e) Hacer visibles los marcos de referencia para lograr solidaridad complementariedad e integridad.

- f) Establecer con anticipación maneras de medir.
- g) Realizar acciones de encaminadas a cubrir las áreas de acción, prevención, habilitación.
- h) Ejecutar el trabajo de manera sistemática.

### **2.2.2. Política pública**

De acuerdo con Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya (2013) una política pública “no es solo la respuesta que emerge de las estructuras institucionales de autoridad ante determinados problemas o demandas que ingresan al sistema político, sino que abarcaría las decisiones que se adoptan con el propósito de “decidir no decidir”, esto es, impidiendo que ciertos problemas y demandas ingresen al sistema”.

El Estado según Valencia (1975), es la sociedad humana que está políticamente organizada a través de un gobierno, el cual emerge del ejercicio del poder político y que regula de modo determinado la convivencia social, buscando como finalidad el bienestar de sus miembros.

Los Órganos que conforman el Estado, poseen propuestas de mediano y largo plazo hacia la población con el fin de solucionar las grandes demandas que esta tiene, en este sentido, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir estos requerimientos de carácter social, y en ese marco las políticas públicas son herramientas fundamentales con los que se busca resolver y satisfacer las necesidades.

Una política pública está respaldada con líneas de acción que previamente se definen y buscan alcanzar los pilares que se definen en las acciones de Largo Plazo en este caso la Agenda Patriótica, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera, la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo. (Podesta, 2001, p. 1)

Podesta, J. (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. Conceptualmente, hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas fases tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de las fases, deben constituir un proceso total. El objetivo central de una política pública es alcanzar fines de bien común y sus propósitos específicos tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones. En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad.

### **2.2.3. La Administración Pública**

#### **2.2.3.1. La administración en el marco de la Nueva Constitución**

El Estado Plurinacional de Bolivia registra en su conceptualización entre otros, a la soberanía, independencia y lo autonómico, ya que de acuerdo al artículo 1 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Bolivia se constituye en un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.”

En este contexto, la administración pública está constituida por el aparato estatal encargado de llevar a adelante la gestión administrativa de las entidades del sector público, al respecto, Dermizaky (1991), definió a la misma como el conjunto de órganos administrativos

que sirven al Estado para el cumplimiento de tareas, realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de bienes, obras y servicios a la sociedad.

Asimismo, también se la menciona que su constitución se da: “en el ámbito de la sociedad enfocándose en resolver sus necesidades y articulando los medios para asegurar las condiciones de vida de la comunidad. Se transforma así en la actividad del Estado, interesada en conseguir los fines y objetivos de éste mediante ciertos métodos o modos de organización y medios de ejecución.” (Galinelli, 2015, p. 14)

Desde otros puntos de vista, se la definió como “el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales. (Almond y Powell: 1978) y como el conjunto de individuos e instituciones gubernamentales cuya función es desempeñar las tareas.” (Jiménez, 2008, p. 39)

#### **2.2.4. Gestión pública**

##### **2.2.4.1. Concepción general de la Gestión Pública**

Decreto Supremo No. 1400. (2012). El Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentra en un proceso de transformación estructural y debe asumir acciones relacionadas con la calidad en la gestión pública dando un salto cualitativo de función a servicio público, para satisfacer las permanentes necesidades de la población, lo que implica la práctica del buen gobierno mediante la formulación de políticas públicas que reconozcan el accionar de las entidades con una gestión innovadora, creativa y comprometida, conductas que serán reconocidas públicamente a través de un premio.

De esta forma es necesario considerar que los cambios que se dieron desde el año 2006 se plasmaron en las modificaciones que se establecieron en la conceptualización de la gestión pública: “Lo cual puede asumirse como una propuesta de cambio en lo que significa la gestión pública y del desarrollo, cabe preguntarse, si se trata de un retorno a un Estado Centralista (se

está reeditando el Estado Benefactor), que definirá el horizonte y gestión de desarrollo. Por la poca capacidad de consolidar las autonomías en el marco de la nueva normativa parecería que es desde el Estado –aunque apoyado por algunos movimientos sociales que le imprimen contenido “popular”– que se conducen estos procesos (tanto en la construcción de paradigmas, la definición de políticas públicas, como en la gestión).” (Villaruel, 2014, p.13)

### **2.2.5. Gestión pública sinónimo de gestión estatal**

La Gestión Pública se constituye como “el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado, es el Estado en acción y en tal sentido está ligada al estudio de las políticas públicas.” (Álvarez & Chica, 2008, p.24)

Su ejercicio se da con la aplicación de tres componentes, el ente ejecutor, el ente gestor y el beneficiario, tal como lo menciona Kresalja (1994) “Todos los servicios públicos tienen tres elementos esenciales, de intervención obligatoria, a saber: la Administración Pública, en quien reside la titularidad del servicio; la entidad gestora del mismo; y, por último, pero no por ello menos importante, el usuario. Cada uno de estos vértices guardan entre ellos una relación de dependencia generadora de derechos y obligaciones.”

La Nueva conceptualización de la Gestión Pública considera la cooperación de las organizaciones públicas, pudiendo ser regionales, es decir, las descentralizadas. (Aibar, 2004, p. 994)

### **2.2.6. Estados Financieros**

De acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada aprobadas con Resolución Suprema No. 222957 del 4 de marzo de 2005, el sistema contable empleado por las entidades públicas, producen los siguientes reportes: Balance General, Estado de Recursos y Gastos Corrientes, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, Flujos de Efectivo, Estado de Ejecución Presupuestaria de Gastos y Recursos y Cuenta Ahorro, Inversión Financiamiento, que



en el caso de las empresas públicas como entes con personería jurídica propia, autonomía de gestión, y presupuesto propio.

“La Contabilidad Integrada opera como un sistema común, único y uniforme integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales, orientado a determinar el costo de las acciones del Estado. Genera información financiera clara y transparente que resulte de fácil comprensión para los usuarios.” (Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, p. 5)

Estos reportes financieros son empleados para diferentes fines, los usuarios usan dicha información para diferentes fines, en este sentido, se emplean para el análisis financiero, el cual “es la utilización de los estados financieros para analizar la posición y el desempeño financiero de una compañía, así como para evaluar el desempeño financiero futuro”. (Wild, 2007, p.12)

Tomando en cuenta la conceptualización anterior, se ha determinado que varios autores han aplicado estos análisis, para poder formular parámetros para determinar el grado de solvencia de las empresas, entre los cuales encontramos al método de predicción de Springate, la cual se basa en el Capital de trabajo, Activo Total, Pasivo Corriente y la Utilidad obtenida, es decir el resultado del Ejercicio, (Miranda, p. 80)

$$Z = 1.03 \times \frac{CT}{AT} + 3.07 \times \frac{UAI}{AT} + 0.66 \times \frac{UAI}{PC} + 0.40 \times \frac{V}{AT}$$

De donde se tiene lo siguiente:

CT = Capital de Trabajo

AT = Activo Total

UAI = Utilidad antes de Impuestos

PC = Pasivo Corriente

### **2.2.7. Sistema de Control Gubernamental**

El Sistema de Control Gubernamental se constituye el conjunto de actividades que tienen como tareas el verificar periódicamente el resultado de la gestión pública, en cuanto a la eficiencia, eficacia, transparencia y economía con las que se utilizó los recursos públicos, así como del cumplimiento de las normas legales, lineamientos de política y planes de acción en las organizaciones gubernamentales. Por cuanto este sistema tiene como objetivos: “mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos; la confiabilidad de la información; 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.” (Ley No. 1178, 1990, art. 13)

Alarcón, E. (2016) Servicios y herramientas del Control Gubernamental. La supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. p. 20.

### **2.2.8. Auditoría gubernamental**

La Auditoría Gubernamental se constituye el examen que se realiza sobre la Administración del Estado, implica la recopilación y análisis objetiva de evidencia para determinar si la misma está en correspondencia con los criterios establecidos.

Sallica, J. (2013). Auditoría Gubernamental. La auditoría gubernamental constituye el examen objetivo, sistemático, independiente, constructivo y selectivo de evidencias, efectuadas a la gestión institucional en el manejo de los recursos públicos, con el objeto de determinar la razonabilidad de la información,

el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, así como respecto de la adquisición, protección y empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, ecológicos, y de tiempo y, si estos, fueron administrados con eficiencia, efectividad, economía y transparencia.

El presente concepto se expone para fines de determinar que los exámenes tienen una estructura consolidada para su ejercicio, es decir registran etapas que se aceptan y se ejecutan por parte de los profesionales que van a realizar la auditoría.

## **2.2.9. El Control Interno**

### **2.2.9.1. Definición**

“El control interno, aquí llamado “el control”, es un proceso o cadena de actividades, inherentes a la gestión e integrado a los demás procesos básicos de la misma;”. (Principios, Normas Básicas de Control Interno, 2000, p. 7)

En este sentido, el control es un conjunto de tareas que se desarrollan para confirmar, comprobar que los procesos, operaciones, actividades se realicen en el marco de las normas, en procura de alcanzar los objetivos, concepto que se complementa con lo siguiente:

Contraloría General del Estado. (2000). Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental. El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de

cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas.

### **2.2.9.2. Componentes del control interno**

El control interno está compuesto por los siguientes componentes:

### **2.2.9.3. Ambiente de control**

De acuerdo con los Principios y Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental (2000), el ambiente de control constituye: el 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.

Contraloría General del Estado. (2000). Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental. Factores más relevantes, como ser:

- 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.

#### **2.2.9.4. Evaluación de los riesgos**

Contraloría General del Estado. (2000). Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental. 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 tempranas, 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.

Esto implica que, en la empresa como tal, debe existir un sistema de análisis de riesgos desde su identificación, su valoración, para poder mitigarlos, toda vez que los más significativos si se materializan afectarían la continuidad de las operaciones.

#### **2.2.9.5. Actividades de control**

Meléndez, J. (2016). Control Interno. Las actividades de control son las acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se lleven a cabo las instrucciones de la dirección para mitigar los riesgos con impacto potencial en los objetivos. Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la entidad, en las diferentes etapas de los procesos de negocio, y en el entorno tecnológico. Según su naturaleza, pueden ser preventivas o de detección y pueden abarcar una amplia gama de actividades manuales y automatizadas, tales como autorizaciones, verificaciones, conciliaciones y revisiones del desempeño empresarial. La segregación de funciones normalmente está integrada en la definición y funcionamiento de las actividades de control. En aquellas áreas en las que no es posible una adecuada

segregación de funciones, la dirección debe desarrollar actividades de control alternativas y compensatorias.

#### **2.2.9.6. Información y comunicación**

Meléndez, J. (2016). Control Interno. La información es necesaria para que la entidad pueda llevar a cabo sus responsabilidades de control interno y soportar el logro de sus objetivos. La dirección necesita información relevante y de calidad, tanto de fuentes internas como externas, para apoyar el funcionamiento de los otros componentes del control interno. La comunicación es el proceso continuo e iterativo de proporcionar, compartir y obtener la información necesaria. La comunicación interna es el medio por el cual la información se difunde a través de toda la organización, que fluye en sentido ascendente, descendente y a todos los niveles de la entidad. Esto hace posible que el personal pueda recibir de la alta dirección un mensaje claro de que las responsabilidades de control deben ser tomadas seriamente. La comunicación externa persigue dos finalidades: comunicar, de fuera hacia el interior de la organización, información externa importante y proporcionar información interna relevante de dentro hacia fuera, en respuesta a las necesidades y expectativas de grupos de interés externos.

#### **2.2.9.7. Supervisión**

Meléndez, J. (2016). Control Interno. Las evaluaciones continuas, las evaluaciones independientes o una combinación de ambas se utilizan para determinar si cada uno de los cinco componentes del control interno, incluidos los controles para cumplir los principios de cada componente, está presente y funcionan adecuadamente. Las evaluaciones continuas, que están integradas en los procesos de negocio en los diferentes niveles de la entidad, suministran información oportuna. Las evaluaciones independientes, que se ejecutan periódicamente, pueden variar en alcance y frecuencia dependiendo de la evaluación de riesgos, la efectividad de las evaluaciones continuas y otras

consideraciones de la dirección. Los resultados se evalúan comparándolos con los criterios establecidos por los reguladores, otros organismos reconocidos o la dirección y el consejo de administración, y las deficiencias se comunican a estas instancias, según corresponda.

## **2.2.10. Clasificación del Control Interno**

### **2.2.10.1. Control Interno Administrativo**

El control administrativo se denomina operativo, está ligado a las actividades que desarrolla el personal operativo.

Meléndez, J. (2016). Control Interno. Establece que la responsabilidad fundamental de la dirección de una empresa es gerencial, con la finalidad de obtener mayores utilidades y en caso de una entidad que no persiga fines lucrativos será para lograr el mejor uso de los recursos en bien de los miembros que la integran. Esto significa que la administración debe cumplir con los siguientes objetivos: Producir con el menor costo posible sin perder la calidad. Ampliar su cuota de mercado con técnicas publicitarias eficientes. Vender al mejor precio. Conocer la demanda de nuevos hábitos y costumbres. Mantenerse informado de la situación de la empresa. Coordinar sus funciones. Mantener una ejecutoría (Demandas judiciales) eficiente, en la demanda y defensa. Determinar si la empresa está operando, conforme a las políticas establecidas. Asegurarse de que se están logrando los objetivos establecidos de una empresa. Para lograr y verificar estos objetivos, la administración debe establecer lo siguiente: El control del medio ambiente o ambiente de control. El control de evaluación de riesgo. El control y sus actividades. El control del sistema de información y comunicación. El control de supervisión o monitoreo. Por lo tanto, la entidad tendrá que desarrollar estrategias y políticas que promuevan la eficacia en todas las actividades de la empresa, tales como: compras, producción, distribución, publicidad, venta e investigación de mercado. Además, para conseguir estos

objetivos, la empresa deberá seleccionar, formar y entrenar a su personal rigurosamente, aplicando técnicas necesarias para optimizar todas las tareas necesarias, así como para supervisar y controlar las mismas.”

## **2.2.11. El riesgo**

### **2.2.11.1. Definición**

Se entiende por riesgo aquella eventualidad que si se materializa podría obstaculizar el normal desarrollo de las operaciones de la empresa, también se la puede definir como “aquella posibilidad de que un evento negativo suceda (o no suceda)”. (Alonso & Berggrun, 2015)

En este sentido, toda eventualidad que podría suscitarse en el nivel operativo, administrativo, ejecutivo y legislativo es considerado el riesgo.

### **2.2.11.2. Riesgos de Negocio**

Son denominados también riesgos estratégicos, pues están relacionados directamente a los objetivos que pretende alcanzar la empresa.

Casares, I. (2016). Introducción a la Gestión Integral de Riesgos Empresariales. Los riesgos estratégicos son aquellos que surgen derivados de la posición estratégica que la organización toma en el entorno en que desarrolla su actividad, por tanto, tienen una doble fuente: por un lado, las propias decisiones estratégicas que toma la organización y por otro, el entorno en el que dichas decisiones se materializan. Es todo lo que afecta a la organización en su macro entorno. En ese sentido, se pueden distinguir:

- Riesgos de negocio: Riesgos de las decisiones estratégicas sobre los productos y servicios o sobre la propia organización.



- Riesgos no de negocio: Riesgos externos derivados del entorno de la organización, por ejemplo, de sus competidores, reguladores, autoridades públicas, sociedad, etcétera.

### **2.2.11.3. Riesgos Empresariales**

Son aquellas contingencias que repercuten en las decisiones gerenciales de la gestión empresarial.

Entre los riesgos empresariales identificamos las siguientes:

- a) Riesgo Operativo: Probabilidad de obtención de pérdidas por fallas del personal en los diferentes procesos operativos de la empresa.
- b) Riesgos de Crédito: Probabilidad de que los clientes incumplan con sus obligaciones de regularizar sus deudas con la empresa.
- c) Riesgo Legal: Probabilidad de incurrir en pérdidas económicas por incumplimientos contractuales, pérdida de documentación, entre otros.
- d) Riesgo Reputacional: Probabilidad de sufrir pérdidas económicas por disminución en la confianza en la empresa.
- e) Riesgo de Cumplimiento: Probabilidad de que la empresa sea afectada por incumplimientos normativos incurridos por su personal.
- f) Riesgo de Liquidez: Probabilidad de incumplir obligaciones existentes a corto plazo.
- g) Riesgo de Mercado: Probabilidad de incurrir en pérdidas por las variaciones de los precios de compra de la materia prima, precios de venta, interés del financiamiento.

## **2.2.12. Las empresas públicas en Bolivia**

### **2.2.12.1. Empresas Estatales y las Capitalizaciones**

A partir del año 1985, en el Estado Plurinacional de Bolivia se llevó a cabo una serie de reformas habiéndose modificado el enfoque económico plasmado en los años setenta.

La capitalización tuvo su lugar por la intromisión en el Estado en las Empresas Públicas, siendo las causales de esta decisión el déficit, distorsión del mercado de crédito y la ineficiente administración de las empresas públicas, existiendo incertidumbre. (Requena, 1996, p. 13)

Arce, L. (2012). Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia. La privatización de las empresas públicas. Mediante este mecanismo, ingenuamente, creían que todos los males de la economía se resolverían. Pensaban que la salida del Estado del sector productivo traería el ansiado desarrollo, pues manejaban la hipótesis de que la administración estatal era parte del problema y no de la solución. Así en Bolivia desde 1985 se inició un programa de privatizaciones, mediante las cuales se entregó a voraces transnacionales: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Fundación de Vinto y otras.

#### **2.2.12.2. Nuevo Modelo Económico y Empresas Estatales**

El Modelo actual de Bolivia tiene como particularidad la participación del Estado de gran manera, la cantidad de inversiones efectuadas en procura de querer consolidarlas, en los diferentes rubros, como el sector hidrocarburífero, eléctrico, alimenticio y telecomunicaciones.

Arce, L. (2012). Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia. En el modelo neoliberal el excedente se generaba de la plusvalía del trabajador, cuya explotación consistía en la prolongación de horas de trabajo y la reducción de derechos. Ese excedente también se producía por la explotación de los recursos naturales en manos de las transnacionales y el sector privado, quienes se apropiaban de este excedente para sus beneficios, haciendo mínimas transferencias al Estado para que éste, a su vez, encare las tareas sociales como educación y salud.

A partir del año 2006, Bolivia ha ingresado a un nuevo modelo económico, baso en que la participación del Estado en el proceso productivo tenga el eje central de dicha acción. Esta se caracteriza por un Estado que tiene por funciones planificar la economía, administrar empresas públicas, invertir en el sector productivo, asumir el papel de banquero, regulador y entre otras más, redistribuir el excedente.

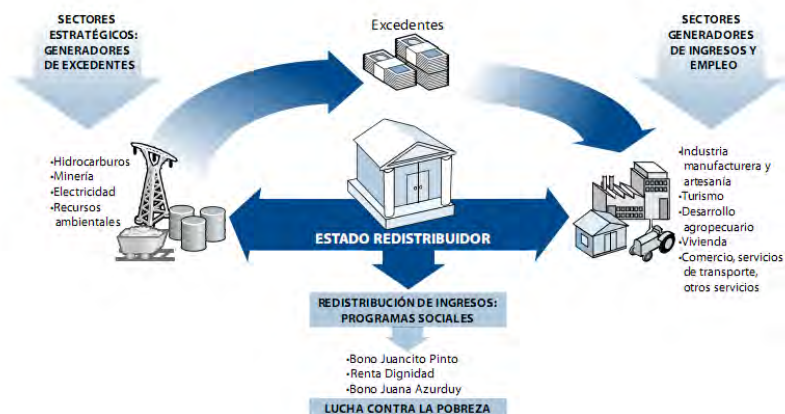


Figura 1. Modelo Redistribuidor del Estado Plurinacional de Bolivia

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012, p. 24

### 2.2.12.3.El objetivo de las empresas en el Estado

A fin de tener recursos para reinvertir en las necesidades de la población se constituyeron las empresas públicas, ya sea que estas tengan un rol estratégico o social, cada una de ellas con propósitos distintos, unas desean evitar el agio y la especulación y otras coadyuvando su desarrollo en sectores estratégicos como el hidrocarburiífero, minero y telecomunicaciones.

García, A, (2013). Las Empresas del Estado. Las empresas del Estado no están, fundamentalmente, para generar empleo, están, principalmente, para dar ganancias al Estado, y con ellas construir escuelas, carreteras, hospitales, mejorar los salarios de salud, de educación. Las empresas del Estado no son fuentes de empleo masivo, no pueden ser. Ese sería un gran error, porque son, primordialmente, una fuente de generación de recursos económicos para nuestro país. Los empleos los deben generar, en parte, el sector privado, la microempresa,

el pequeño productor y el sector agrario, que reciben ese impulso económico, de tecnología, de crédito, de financiamiento, de mayor consumo, porque hay más dinero circulando en el mercado, en las calles, y sólo en parte, el Estado.

### 2.2.13. Marco legal del funcionamiento de las empresas públicas

La Constitución Política del Estado, previene la creación de empresas públicas para los niveles central, departamental y municipal, ya que esta Carta Magna en los artículos 198, 300 y 302 ha definido entre las competencias para estos niveles, lo siguiente:

Parágrafo I, artículo 198: “12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.”

Parágrafo I, artículo 300: “29. Empresas públicas departamentales.”

Parágrafo I, artículo 302: “26. Empresas públicas municipales.”

En este marco legal, mediante la Ley No. 466 “Ley de la Empresa Pública” de fecha 26 de diciembre de 2013, se ha definido el régimen de aquellas que son parte del nivel central del Estado, que comprende a las empresas estatales, estatales mixtas, empresas mixtas y empresas estatales intergubernamentales.

Esta disposición legal establece preceptos orientadores para lo cual fueron creadas este tipo de instituciones.

Ley 466 (2013). Ley de Empresa Pública. **La Empresa Pública Desarrolla un Rol Estratégico.** La empresa pública contribuye significativamente a la consecución de los objetivos estratégicos del país, su creación responde a una decisión estatal que se funda en el logro de soberanía económica del Estado y mejora de la calidad de vida de las bolivianas y los bolivianos para Vivir Bien. **La Empresa Pública se Articula con las Formas de la Economía Plural.** En el marco de la economía plural, la empresa pública se articula y complementa con las otras formas de organización económica, reconocidas en la Constitución

Política del Estado. **Cambio del Patrón Primario Exportador.** Para garantizar el cambio del patrón primario exportador, la empresa pública, a nombre del pueblo boliviano, asume un rol protagónico en el proceso de implementación del modelo económico productivo a través de la administración del derecho propietario sobre los recursos naturales, el control estratégico de los circuitos productivos y la generación de procesos de industrialización, para producir bienes y servicios con valor agregado que permitan cubrir las necesidades básicas del mercado interno, y generar y fortalecer sus capacidades exportadoras con los excedentes. **Calidad y Transparencia de la Gestión de la Empresa Pública.** La empresa pública cumplirá normas y procedimientos para garantizar la eficiencia, eficacia y calidad en su gestión administrativa y en la provisión de bienes y prestación de servicios que oferten, adoptando sistemas de gestión de calidad y de mejora continua. La empresa pública transparente su gestión, difundiendo su información en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable, en el marco de los preceptos constitucionales y normas aplicables. **Control Social y Participación Laboral en la Empresa Pública.** La empresa pública es responsable ante el pueblo boliviano, por el logro de sus objetivos y metas. La empresa pública incorpora el control social y la representación laboral, como mecanismos que contribuyan a una gestión eficiente y transparente, conforme a Ley. **Articulación y Complementariedad entre el nivel central del Estado y los Gobiernos Autónomos.** La empresa pública participará en emprendimientos empresariales conjuntos con las entidades territoriales autónomas, contribuyendo a la articulación y complementariedad de éstas con el nivel central del Estado. **Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra.** La empresa pública deberá cumplir con las políticas y normas relativas a la protección y gestión ambiental, garantizando el desarrollo sustentable del país en equilibrio con los ciclos y procesos de la Madre Tierra. **Responsabilidad en la Gestión de la Empresa Pública.** La empresa pública cumple con la legislación y normativa aplicable, y sujeta sus decisiones a adecuados niveles de análisis, coordinación, creatividad, flexibilidad y conocimiento de los instrumentos para implementarlas. La

autoridad y funciones ejercidas en la gestión de la empresa pública determinan el mismo nivel de responsabilidad por sus resultados.

En el periodo 2014, mediante Decreto Supremo No. 1978, el Órgano Ejecutivo ha establecido el régimen transitorio para la creación de Empresas Publicas de tipología estatal aplicable hasta la aprobación y normativa reglamentaria que regule la gestión empresarial pública. (D.S. 1978, 2014).

#### **2.2.14. La supervisión**

La supervisión no debe entenderse como una actividad aislada, más bien esta tarea debe ser considerada relevante tomando en cuenta que las operaciones que se desarrollan en cualquier contexto, requieren ser controladas recurrentemente, en este sentido el conocer si las labores se efectúan tal como se diseñaron se logrará evitar desviaciones y se precautelará daños significativos si estas se realizan en el curso de la acción que se desarrolla.

En este sentido ejercer este tipo de acciones permite apoyar a las decisiones ejecutivas y retroalimentar a los que realizan los trabajos operativos, algunos autores consideran que quienes deben efectuar esta tarea deben ser expertos, especialistas tal como se cita a continuación:

Robbins, S & DeCenzo, D. (2008) Supervisión. **Persona clave:** los supervisores sirven como enlace de comunicación vital en la cadena de autoridad de la organización. Son como el eje de la rueda alrededor de la cual giran todas las actividades operativas. **Persona en el medio:** debido a que no son “ni de arriba, ni de abajo”, los supervisores deben interactuar y reconciliar las fuerzas opuestas y las expectativas en competencia de la alta administración y los trabajadores. Si no se resuelve, este papel conflictivo crea frustración y estrés en los supervisores. **Como cualquier trabajador:** algunas personas, en especial administradores de nivel alto, consideran a los supervisores como “cualquier otro trabajador”, en lugar de verlos como administradores. Esto se refuerza cuando su autoridad para

tomar decisiones está limitada, se les excluye de la toma de decisiones de nivel alto y desempeñan tareas operativas junto a las mismas personas que supervisan.

**Especialista del comportamiento:** congruente con la creencia de que una de las habilidades más importantes que necesitan los supervisores es tener fuertes aptitudes interpersonales, se les ve como especialistas del comportamiento. Para tener éxito en sus trabajos, los supervisores deben ser capaces de comprender las diferentes necesidades de su personal, así como ser capaces de escuchar, motivar y liderar.

## **2.3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

### **2.3.1. Marco Legal**

El artículo 213 de la Constitución Política del Estado (2009), establece que la Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control y supervisión de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

Asimismo, en su artículo 217 señala que la “I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.”

Además, el artículo 2 del reglamento aprobado con Decreto Supremo No. 23215 (1992), establece que la Contraloría General del Estado procurará fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno, mejorar la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de los servidores públicos no solo por la asignación y forma de uso de los recursos que les fueron confiados sino también por los resultados obtenidos mediante la normatividad de Control Gubernamental.

En este sentido, mediante Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019, la Contraloría General del Estado aprobó su Procedimiento para el ejercicio de la Supervisión (2019).

El cual en su numeral 5, registra los siguientes pasos para Supervisar:

“5. La Supervisión será ejercida de acuerdo al siguiente procedimiento:

Sea, por solicitud, denuncia o de oficio, el Subcontralor del área, Gerente Principal, Gerente Departamental o Gerente de Supervisión y Planificación, conformará una comisión y se solicitará documentación e información a la entidad que corresponda, la cual deberá la solicitud en un plazo de hasta diez (10) días hábiles pudiendo ampliarse tal plazo con la debida justificación.

Recibida la información y/o documentación de la Gerencia correspondiente, previo informe de la comisión, emitirá el respectivo pronunciamiento, previa aprobación del Subcontralor de Área, cuando corresponda y conocimiento del Contralor General del Estado que se considera pertinente podrá pronunciarse.

Recibida la nota y/o informe de la Contraloría General del Estado por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad supervisada, la misma tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para pronunciarse con la debida fundamentación, pudiendo ampliarse este plazo por una vez de forma fundada.

En caso de no ser satisfactorio el pronunciamiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva se emitirá una nueva nota o informe con las observaciones, dejando constancia que se hará seguimiento a la entidad, para posteriormente y cuando corresponda tomarse decisión de realizar una auditoria de cumplimiento o emitirse un Informe Circunstanciado de Hechos.

En cualquier momento se podrá requerir apoyo legal para un determinado pronunciamiento o actuación por parte de la Contraloría General del Estado.



### 2.3.2. Marco Institucional

La Contraloría General del Estado tiene como Misión “Generar confianza en la población boliviana, a través de la función de control y supervisión”. (Plan Estratégico Institucional, 2016, p.105) y como Visión: “Somos una entidad técnica que contribuye al fortalecimiento de la gestión pública con la participación del pueblo boliviano”. (Plan Estratégico Institucional, 2016, p.106)

Este ente de control gubernamental presenta los siguientes estados sobre sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas por tipo de actividad, según la Planificación Estratégica Institucional (2016):

Tabla No. 1

*Fortalezas y Debilidades de Auditoría y supervisión*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
Personal con experiencia acorde a las responsabilidades asignadas.	Falta de apoyo efectivo y oportuno en la atención de los requerimientos del Sistema Informático.
Experiencia de los recursos humanos, en la temática	Existen informes remitidos por las Gerencias Departamentales que no se encuentran sustentados con la documentación suficiente y pertinente.
Se cuenta con personal competente para la ejecución de auditorías ambientales y para supervisar la gestión ambiental.	Personal de las gerencias departamentales con poca experiencia para la ejecución de auditorías.
Compromiso del personal institucional para el logro de los objetivos.	Los Auditores Evaluadores con los que cuenta la unidad son relativamente nuevos, por lo que su experiencia en auditoría es escasa.
Estabilidad laboral de los funcionarios.	Insuficientes recursos económicos, logísticos y humanos.
Coordinación técnica con las Subcontralorías de Servicios Legales y de Auditorías Técnicas en la	No se tiene profesionales con formación y experiencia en las diferentes especialidades a las que se destinan los recursos para la inversión

evaluación de informes de Auditoría Interna con indicios de responsabilidad por la función pública	pública, lo cual constituye una limitante por el tema de competencia al momento de efectuar el control gubernamental.
Procedimientos de inspección actualizados.	Obsolescencia en tecnología de información y comunicación.
Se cuentan con los procedimientos y normativa interna que regula los procesos de auditoría en las Gerencias Departamentales.	Inoportunidad en la atención de la evaluación de los informes de Auditoría Interna, por la Subcontraloría de Auditorías Técnicas.
Se cuenta con Normas de Auditoría Ambiental y con el «Manual para ejecutar auditorías ambientales gubernamentales».	Los bajos niveles salariales afectan negativamente el reclutamiento y la permanencia del personal de la GAA.
Se cuentan con las normas de Auditoría de Tecnologías de Información y la Comunicación, con las que se han realizado en los últimos años auditorías de este tipo.	Existen muchos temas que hacen a la gestión ambiental que no se pueden tomar en cuenta por el número de profesionales con que se cuenta actualmente.
Se cuenta con procedimientos internos actualizados para la auditoría ambiental.	Débil supervisión efectiva en los trabajos de auditoría en las Gerencias Departamentales o Gerencias Principales.
Se cuenta con normas de Auditoría para PIP y Especial	Personal técnico con salarios bajos.
Existencia de marco normativo específico para desarrollar actividades de control y supervisión en las empresas públicas (Ley N° 466).	Bajos niveles salariales del personal de Inspección, auditores y supervisores en las Gerencias Departamentales.
Se desarrolló la supervisión de la gestión ambiental y se cuenta con un procedimiento interno para la Supervisión de la Gestión Ambiental.	Existen muchos temas que hacen a la gestión ambiental que no se pueden tomar en cuenta por el número de profesionales con que se cuenta actualmente.
Objetividad, imparcialidad y responsabilidad en las actividades que realiza la SCCI	Falta de coordinación y toma de decisiones con otras unidades de la C.G.E.
Capacidad de generar lineamientos y directrices para la planificación y ejecución del trabajo de las UAI.	Existen muchos temas que hacen a la gestión ambiental que no se pueden tomar en cuenta por el número de profesionales con que se cuenta actualmente.

Capacidad de mantener uniformidad de criterios técnicos para la evaluación de los informes de Auditoría Interna.	Recursos humano limitado, con capacidades y conocimientos desiguales para el desarrollo de las auditorías TIC.
Buen Ambiente laboral y trabajo en equipo en el nivel central de la Gerencia.	Falta de personal multidisciplinario para la evaluación de casos especializados.
La GAPIP, cuenta con un laboratorio de hormigones.	Cantidad insuficiente de personal para atender los requerimientos e informes de Auditoría Interna en la SCCI.
Aptitud de trabajo en equipo, coordinación y colaboración efectiva.	No existen procedimientos para la revisión de trabajos de Supervisión.
Capacidad de influir en el cumplimiento de objetivos institucionales y existencia de normativa vigente en las entidades públicas.	Las computadoras de los inspectores son obsoletas
Facultad para emitir normativa, lineamientos e instrumentos de evaluación, para el ejercicio adecuado de Auditorías y/o Supervisión a las Empresas Públicas.	Falta de sistematización de procedimientos internos de la SCEP, para el control y obtención de información legal, financiera y operativa de las Empresas Públicas.
Relacionamiento directo, así como la coordinación entre las Gerencias Departamentales y la GAAPIP.	El personal recientemente reclutado en la GAA todavía no adquirió las capacidades necesarias para trabajar con eficiencia.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 2

*Fortalezas y Debilidades de Servicios Legales*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
Se tiene la competencia de determinación de indicios de responsabilidad por la función pública, cuando corresponde, previo análisis de existencia de nexo causal en base a documentación de respaldo que cumpla condiciones de competencia y suficiencia.	Insuficiente personal para responder a la demanda actual de solicitudes de auditorías, opiniones, apoyos legales, consultas en plazo breve y atención en DJBR y solvencias fiscales.
Emisión de informes con la fundamentación y estructura adecuadas que constituyen el respaldo	Falta de cuantificación en el SIPEO del procesamiento de bajas de DDJJ y de notas de

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
de dictámenes de responsabilidad civil que posibiliten la recuperación de daño económico causado al estado	respuesta a las entidades, lo que ocasiona que la medición del cumplimiento no sea adecuado
Se cuenta con procedimientos en el desarrollo de auditorías más ágiles para la obtención de resultados de evaluación oportunos.	Revisiones exhaustivas de gran cantidad de documentación que sustenta informes, insumiendo bastante tiempo que demora la emisión de productos.
La capacidad para inicio de una auditoría con fundamentación legal que orientan en la ejecución de auditorías.	Funcionamiento de los equipos, Tinkclient (Escritorios virtuales) es totalmente deficiente, presentando fallas y desconexión de forma recurrente.
Se cuenta con mecanismos que garantiza la calidad del producto emitido.	El sistema informático de DJBR, es obsoleto
Atención oportuna a las consultas efectuadas por los usuarios de los diferentes Sistemas.	Carencia de instrumentos tecnológicos necesarios para mejorar la atención en DJBR.
Existencia de controles internos que permiten garantizar la calidad de los informes y notas emitidos.	Falta de un sistema informático en que se pueda dar seguimiento a la correspondencia de acorde a las nuevas TICS.
Certificados de Información sobre Solvencia con el Fisco emitidos con la calidad respectiva y en plazo establecido (24 horas).	Restringido espacio de trabajo que incide en la comparación de varios documentos a la vez, insumiendo mayor cantidad de tiempo.
Capacitación a terceros efectuada periódicamente sobre el uso de los Sistemas de Registro de Contratos y CONTROLEG II.	

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 3

*Fortalezas y Debilidades de Servicios de Capacitación y Especialidad*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
-------------------	--------------------

Respaldo normativo para la capacitación y especialización sobre los sistemas de la Ley N° 1178.	Falta de personal idóneo y competente, designado para el apoyo al desarrollo de eventos de capacitación, en las gerencias departamentales.
Estabilidad laboral del personal	Falta de coordinación entre la áreas académica, curricular y otras unidades de la CGE, que permita viabilizar los procesos administrativos
Se cuenta con procesos formales de selección y capacitación de docentes	POAI's desactualizados del área académica.
El CENCAP aplica un enfoque educativo basado en competencias	Capacidad productiva rebasada por las demandas institucionales
Se cuenta con una Plataforma educativa para cursos virtuales	Difusión y publicidad insuficiente de los eventos de capacitación y especialización.
Se cuenta con un Plan Anual de Capacitación y Especialización	Deficiente infraestructura física y tecnológica en las gerencias departamentales.
Se cuenta con una estrategia de capacitación focalizada con el objeto de coadyuvar a la mejora y fortalecimiento de la gestión pública.	Sistemas informáticos de apoyo a las funciones administrativas del CENCAP desactualizados e insuficientes

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 4

*Fortalezas y Debilidades de Servicios Administrativos de la CGE*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
Posicionamiento Institucional y Reconocimiento público de la normativa emitida por la CGE.	Retraso en la aprobación de Normativa debido a diferentes tipos de observaciones y/o sugerencias a los proyectos por parte de las diferentes Áreas y Unidades intervinientes de la CGE.
Suscripción de convenios y acuerdos con EFS pares y Organismos Internacionales.	Falta de infraestructura física e infraestructura tecnológica
Buen clima laboral.	Falta de coordinación entre las Unidades Organizacionales.
Manejo óptimo de la información y registro del movimiento de personal de la CGE.	Insuficiente personal para realizar labores administrativas.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Confiabilidad y responsabilidad en el trabajo realizado.	Falta de espacio físico e infraestructura para desarrollar programas de prevención relacionada con el bienestar físico y mental de los servidores públicos de la CGE.
Se cuenta con un actualizado Sistema de Administración de Activos Fijos.	Lento proceso de dotación de personal.
Personal capacitado en la Proyección, Actualización y Gestión de Instrumentos Normativos;	Presupuesto limitado asignado para la realización de eventos de capacitación interna, que reduce las posibilidades de generar propuestas de alto nivel profesional para la aplicación de capacitación focalizada.
Amplio conocimiento por parte del personal sobre los procesos de la Entidad.	Bajo presupuesto para Proyectos Tecnológicos
Alto grado de independencia, objetividad e imparcialidad.	Falta de Estrategia de relacionamiento internacional
Procedimientos y formatos actualizados de evaluación de desempeño.	Inadecuada distribución del espacio físico de la CGE.
Se cuenta con una guardería, que brinda apoyo pedagógico en las diferentes áreas de desarrollo y atención médica primaria a los hijos de los servidores públicos de Oficina Central.	Alta movilidad funcional en rotaciones del personal de la Contraloría General del Estado solicitados por los ejecutivos de área, que influyen en los requisitos de permanencia y determinación de los evaluadores en los procesos de Evaluación del Desempeño.
Archivo organizado con el resguardo correspondiente de los legajos de papeles de trabajo.	Demora en la atención de los servicios internos solicitados que inciden en retrasos del desarrollo en las actividades.
	Sistema de Hojas de Ruta obsoleto, y de uso exclusivo de oficina central.
	Salarios bajos para el personal operativo.
	Contar con poco personal
	Los escritorios virtuales (Software) implementados por la Unidad de Sistemas

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
	Informáticos y Redes (USIR) en la Oficina de Transcripción de Informes, presentan problemas que interfieren en la corrección e impresión de los informes de auditoría.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 5

*Oportunidades y Amenazas de Servicios de Control Interno, Auditoría y Supervisión*

<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Acceso a financiamiento por parte de la CGE, para coadyuvar en el cumplimiento de sus fines.	
Se tiene un marco jurídico favorable para el ejercicio del control gubernamental.	Falta de personal técnico y capacitado en auditoría en las UAI's.
La SCCI tiene acceso efectivo hacia la Máxima Autoridad Ejecutiva de las entidades públicas.	Crecimiento inesperado de Empresas Públicas, afectaría a objetivos planificados.
Acceso irrestricto a la información y documentación en las entidades del sector público para la realización del trabajo de la CGE.	Incremento de requerimiento de auditorías y denuncias, sobre las Empresas Públicas, con exigencia de resultados urgentes.
Entidades públicas acceden a la SCCI para asesoramiento en temas técnicos.	
Entidades públicas concurren a actividades promovidas por la SCCI en temas de ética y moral, vinculados a la función pública.	Desconocimiento de las empresas públicas en la remisión de informes de Auditoría Externa a la CGE.
Actualmente la gestión ambiental cobró mayor importancia y es cada vez más amplia, lo que configura un escenario de trabajo mayor y en aumento.	
Las auditorías ambientales de la Contraloría General del Estado son referencia para las entidades estatales.	Los cambios de autoridades y personal operativo afecta negativamente al cumplimiento de las recomendaciones y al mejoramiento de la gestión ambiental.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
La capacitación en auditoría ambiental permitió ampliar la ejecución de auditorías ambientales a las Unidades de Auditoría Interna.	
Mayor inversión pública del Estado en Infraestructura, que se debe traducir en mayores ámbitos para el Control Gubernamental en aspectos técnicos.	Falta de asignación suficiente de recursos económicos a la CGE, y por tanto no existe un crecimiento de la unidad, acorde a la inversión pública a controlar.
Incremento de personal técnico en las gerencias departamentales, las unidades de auditoría interna y capacitación en el ámbito de nuestra competencia.	Interrupción del proceso de fortalecimiento del control interno de las entidades públicas por alta rotación de auditores internos.
La Ley N° 164 General de Telecomunicaciones Tecnologías de Información y Comunicación, D.S. 1793, D.S. 2514, entre otras, se abre una brecha de conocimiento referente a software libre y estándares abiertos que es necesario llenar con la adquisición de nuevos conocimientos para hacer frente al reto del Control Gubernamental mediante auditorías y acciones de supervisión de este nuevo esquema nacional.	
El incremento de la inversión pública en las últimas 4 gestiones, permitirá a la Contraloría General del Estado potenciar la ejecución de Auditorías de Proyectos de Inversión Pública y Auditorías Especiales en distintos proyectos.	La falta de compromiso de los entes auditados en la entrega oportuna de la información para ser evaluados, auditados o para hacer seguimiento a la implementación de recomendaciones realizadas.
Influir en la mejora de la gestión de las Empresas Públicas, a través de la evaluación y supervisión.	Incremento de entidades públicas superan la capacidad productiva de la CGE.
La CGE puede acceder a información de firmas auditoras respecto al cumplimiento a los objetivos en el sistema de planificación empresarial o corporativo	Ofertas de trabajo con remuneraciones superiores al que ofrece la CGE, no aseguran que el personal calificado permanezca en la Contraloría.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado



Tabla No. 6

*Oportunidades y Amenazas de Servicios Legales*

<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Se cuenta y se puede acceder a información que coadyuva a detectar el enriquecimiento ilícito.	Falta de aplicación de la normatividad por parte de las entidades con referencia al personal eventual, apoyo y servicio y FF.AA.
Se cuenta y se puede acceder a información de contratos de parte del sector público.	Crecimiento de las entidades públicas que aumentan el volumen de declarantes.
Ser promotores de normativa sobre la administración de los recursos públicos otorgados para el cumplimiento de nuevas competencias otorgadas por la Constitución Política del Estado lo que permitirá a su vez generar normativa interna y externa que permita un mejor control de la administración.	Desconocimiento de los procedimientos y Reglamentos emitidos por la CGE principalmente para la elaboración de informes de auditoría con indicios de responsabilidad, lo que genera que la calidad de los informes de auditoría interna se vea comprometida y exista alto índice de devolución de los informes y como consecuencia la correspondiente aprobación después de 5 años.
	La continua movilidad funcionaria en las entidades públicas deriva en asignación de personal nuevo que carece de capacitación adecuada en lo que se refiere a DJBR, registro de contratos y otros.
	Inadecuado llenado y actualización de datos en los sistemas CONTROLEG II y de Registro de contratos por parte de la entidades.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016- 2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 7

*Oportunidades y Amenazas de Servicios de Capacitación y Especialización*

<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Existencia de demanda de servidores públicos y actores involucrados en la gestión pública para los	Instituciones públicas y privadas sin competencia, desarrollan eventos iguales o similares al

eventos de capacitación y especialización dictados por el CENCAP.	CENCAP por la flexibilidad de sus procesos internos.
Buena imagen institucional para el logro de objetivos institucionales.	Falta de información y autorización a los servidores públicos por parte de las entidades para promover la capacitación y especialización de su personal.
Interés de organismos Financiadores para la mejora de infraestructura física y desarrollo de materiales de capacitación a nivel nacional	Uso indebido de logotipos y nombre del CENCAP, con fines de interés particulares.
Potenciales Alianzas estratégicas y coordinación en el marco de la normativa vigente con los órganos rectores, con el objeto de incorporar en la malla curricular el espíritu y filosofía de la Ley N°: 1178 y sus diferentes sistemas en relación al actual contexto.	Falta de auspicio económico de las entidades a sus funcionarios para acceder a capacitación. Falta de apoyo de los órganos rectores para acceder a sus plataformas de capacitación.
Interés de los servidores públicos y actores involucrados en la gestión pública en el nuevo enfoque por competencias.	Utilización de otras entidades y personal del material de CENCAP para fines particulares.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016-2020 de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 8

*Oportunidades y Amenazas de Servicios Administrativos*

<b>AMENAZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
Incremento de documentación a ser archivada, que derivaría en ambientes de archivo reducido, poniendo en riesgo, la custodia y resguardo de la misma.	Sólido Marco legal que permite el desempeño de la CGE.
Cambio de normativa frecuente mediante Resoluciones del Servicio de Impuestos Nacionales	Acceso a cursos programados internos y externos.
Población confunde competencias de la CGE con Procuraduría, Ministerio de Transparencia.	Coordinación con la Dirección de Normas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para la Compatibilización de Normas.

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
Inexistencia de normativa legal-constitucional que posibilite el expurgo de documentos.	Posibilidad de acceder a financiamientos externos para fortalecer las labores de comunicación externa e interna.
Cambio de políticas por el MEFP que limitan las cuotas de compromiso, antes trimestrales ahora mensuales que no permiten efectuar los gastos dentro un trimestre.	Contacto directo con entidades relacionadas a las actividades financieras.
Mercado laboral externo ofrece mejores condiciones laborales que los que ofrece la CGE (repercusión en fuga de talento humano).	Coordinación con Instituciones externas y profesionales en salud para brindar programas de prevención y educación en salud para los servidores públicos a nivel nacional. Potenciales convenios inter-institucionales para fortalecer las capacidades internas del personal de la CGE.
Escasos proveedores en las Gerencias Departamentales debido a algunas exigencias por el Órgano Rector	Percepción favorable de los Profesionales Independientes y Firmas de Auditoría como Ejecutores del Control Externo Posterior, hacia la CGE, relacionado a la sencillez y prontitud con que se efectúa su registro.

Fuente: Planificación Estratégica Institucional 2016- 2020 de la Contraloría General del Estado.

## CAPITULO III

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. TIPO DE INVESTIGACION

En el trabajo de campo de la presente propuesta se utilizará la investigación experimental, con un tipo de estudio "descriptivo-explicativo". En un estudio descriptivo " se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así describir lo que se investiga". (Hernández & Sampieri, 1991, p. 77)

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren. (Hernández & Sampieri, 1991, p. 77)

Los estudios descriptivos "miden de manera más bien independiente los conceptos o variables a las que se refieren. Aunque desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno de interés". (Hernández & Sampieri, 1991, p. 77)

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales" (Hernández & Sampieri, 1991, p. 74)

En este sentido, con el desarrollo de la investigación, se establecerá el impacto que genera en el ente donde se aplique la investigación, considerando que se debe determinar el grado de afectación que se dan en los fenómenos sobre los cuales se introducen elementos para que se pueda ver sus comportamientos en lo posterior.

## **3.2. ESTRATEGIA METODOLOGICA**

### **3.2.1. Diseño de la investigación**

La investigación efectuada es de carácter experimental dada que la evaluación buscará obtener información sobre la causa y efecto.

Además, la variable: “mejora en la gestión administrativa y operativa” es la que recepcionará el efecto en el diseño de la instrumentación para la supervisión.

### **3.2.2. Tipo de investigación**

Para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos de la presente investigación, se utilizará el método inductivo, porque a partir del análisis de un hecho particular se emitirán conclusiones generales. Ya que se basa en la observación, estudio y la experimentación de diversos sucesos reales.

### **3.2.3. Población y Muestra**

Las unidades observables la constituyen las actividades de supervisión que realiza la Subcontraloría de Empresas Públicas en las Empresas Públicas del Nivel Central del Estado.

## CAPITULO IV

### 4. MARCO PRACTICO

#### 4.1. PRESENTACION DE RESULTADOS

De los resultados obtenidos, y comparando con lo establecido en el Procedimiento para el Ejercicio de Supervisión existente en la Contraloría General del Estado, se tiene lo siguiente:

Tabla No. 9

*Comparación de propuesta con el procedimiento vigente en la Contraloría General del Estado*

Según Procedimiento para ejercicio de la Supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019	Según Propuesta	Comentario
<b>PLANIFICACIÓN DE LA SUPERVISION</b>	<b>PLANIFICACIÓN DE LA SUPERVISION</b>	
	<p>El Supervisor iniciará diagnosticando eventos, considerando las siguientes etapas:</p> <p><b>Diagnóstico de eventos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Análisis de solvencia.</li> <li>— Identificación de componentes afectados, valorando diferentes insumos, como ser: datos que proporcione la Gerencia de Planificación y Supervisión de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento al Instructivo aprobado con Resolución CGE/098/2020.</li> <li>— Identificación de los riesgos empresariales y de negocio.</li> <li>— Valoración de los Riesgos.</li> <li>— Elaboración del objetivo y alcance de la Supervisión.</li> </ul>	<p>La propuesta, considera la realización del diagnóstico de eventos, tarea que no es mencionada por el procedimiento aprobado.</p>

Según Procedimiento para ejercicio de la Supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019	Según Propuesta	Comentario
	Si se advierten eventos adversos en el desarrollo normal de operaciones que generan pérdidas económicas o conllevan indicios de hechos delictivos, inmediatamente de haberlos conocido deben ser valorados, y sus resultados ser enviados a las autoridades competentes para que se adopten medidas.	La propuesta toma en cuenta los eventos adversos que se adviertan, que no se menciona en el procedimiento que aplica la Contraloría General del Estado.
Sea, por solicitud, denuncia o de oficio, el Subcontralor del área, Gerente Principal, Gerente Departamental o Gerente de Supervisión y Planificación, conformará una comisión y se solicitará documentación e información a la entidad que corresponda, la cual deberá atender la solicitud en un plazo de hasta diez (10) días hábiles pudiendo ampliarse tal plazo con la debida justificación.	El Subcontralor de Empresas Públicas, designará el equipo que ejecutará la supervisión, pudiendo solicitar apoyo legal y técnico, de acuerdo al asunto a monitorear en cualquier momento del trabajo de supervisión.	La propuesta ve necesaria la designación del equipo considerando la solicitud de apoyo legal o técnico.
	El equipo de Supervisores efectuará la Matriz de Planificación y el programa de trabajo de la Supervisión, en base al cual elaborará el requerimiento de información y de documentación	En la propuesta se formula la Matriz de Planificación y Programa de Trabajo.
<b>EJECUCION DE LA SUPERVISION</b>	<b>EJECUCION DE LA SUPERVISION</b>	La propuesta considera aplicar el programa de trabajo, las técnicas de investigación en la Supervisión.
	Se procederá con la ejecución del programa de trabajo, efectuándose inspecciones documentales, físicas, recalculos, indagaciones, confirmaciones con terceros, asimismo se elaboraran los papeles de trabajo correspondientes.	

<b>Según Procedimiento para ejercicio de la Supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019</b>	<b>Según Propuesta</b>	<b>Comentario</b>
	Si se advierten eventos adversos que van a afectar el desarrollo normal de operaciones que podrían generar pérdidas económicas o representan delitos, conllevan indicios de hechos delictivos, inmediatamente de haberlos conocido deben ser valorados, y sus resultados ser enviados a las autoridades competentes para que se adopten medidas.	La propuesta considera que si se evidencia eventos adversos que generen pérdidas económicas, sus resultados serán reportados inmediatamente.
<b>CONCLUSION Y PRESENTACION DE INFORME</b>	<b>CONCLUSION Y PRESENTACION DE INFORME</b>	
Recibida la información y/o documentación de la Gerencia correspondiente, previo informe de la comisión, emitirá el respectivo pronunciamiento, previa aprobación del Subcontralor de Área, cuando corresponda y conocimiento del Contralor General del Estado que se considera pertinente podrá pronunciarse.	Como resultado del trabajo, reportando los eventos adversos detectados, las conclusiones arribadas y las recomendaciones formuladas, se emitirá el Informe de Supervisión.  Además, de los eventos comunicados en el curso de la Supervisión, se tiene que reportar el estado de cumplimiento de acciones de mejora y correctivas implementadas, aclarando que estas deben cumplirse en su integridad.	Según la propuesta, el Informe incluye, en caso de ser sobre un tema recurrente, el estado de implantación de las medidas sugeridas en el curso del trabajo de campo.
Recibida la nota y/o informe de la Contraloría General del Estado por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad supervisada, la misma tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para pronunciarse con la debida fundamentación, pudiendo ampliarse este plazo por una vez de forma fundada.	De los resultados reportados mediante carta, se solicitará a la Autoridad Máxima de la Institución que en un plazo de 10 días hábiles de recibida la nota, informe del personal responsable de implantar las recomendaciones, asimismo las tareas a realizar y los periodos definidos para implantarlos.	La propuesta difiere en cinco (5) días, respecto al procedimiento, para el pronunciamiento que debe emitir la empresa supervisada.



<b>Según Procedimiento para ejercicio de la Supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019</b>	<b>Según Propuesta</b>	<b>Comentario</b>
En caso de no ser satisfactorio el pronunciamiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva se emitirá una nueva nota o informe con las observaciones, dejando constancia que se hará seguimiento a la entidad, para posteriormente y cuando corresponda tomarse decisión de realizar una auditoría especial o emitirse un Informe Circunstanciado de Hechos.	Si existe demora en la manifestación por parte de la Empresa Pública, inicialmente se hace seguimiento sobre la comunicación de resultados mediante un contacto telefónico, de manera previa a la emisión de una carta, solicitando el requerido.	Antes de la emisión de una nueva nota, la propuesta considera aplicar otros medios de contacto para conocer la fecha de la respuesta.
En cualquier momento se podrá requerir apoyo legal para un determinado pronunciamiento o actuación por parte de la Contraloría General del Estado.	En la etapa de planificación se propone considerar el apoyo técnico además del Legal.	El procedimiento aprobado considera requerir el apoyo legal únicamente en cualquier momento.

Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el cuadro anterior, el Instructivo para la Supervisión a la Labor de los Comites de Control Interno aprobado con Resolución CGE/098/2020 de 28/12/2020, al ser aplicado, proporcionará un insumo para coadyuvar en la detección de componentes afectados, parte integrante de la supervisión en las Empresas Publicas del Nivel Central del Estado.

Además, la propuesta contiene aspectos particulares, tomando en cuenta la naturaleza de las Empresas Publicas, ya que estas deben sobrevivir con sus recursos, tienen obligaciones que cumplir por los préstamos que han obtenido y por el rol estratégico que les corresponde cumplir, por eso que es necesario direccionar que esta actividad de Supervisión sea aplicada sobre sus principales operaciones.

## **4.2. PRESENTACION DE LA PROPUESTA**

Desde el punto de vista del enfoque a desarrollar, se establece que la realización de la Supervisión debería contener las siguientes actividades, las cuales desarrollamos a continuación:

### **4.2.1. Planificación de la Supervisión**

En esta etapa se recopila información mediante diferentes medios, pudiendo tomar también como insumo la información proveniente de las valoraciones que realice la Gerencia de Planificación y Supervisión de la Contraloría General del Estado, en aplicación a lo citado en el al Instructivo aprobado con Resolución CGE/098/2020, con el fin de conocer la actividad, tarea, proyecto, operación que será objeto de supervisión, para lo cual, inicialmente se determina el grado de solvencia de la empresa pública, posteriormente se identifican los eventos adversos, se establece y valora los riesgos para que luego su formule el objetivo de la Supervisión.

A continuación, se explican cada uno de los pasos sobre el diagnóstico de eventos y/o sucesos, como ser:

#### **a) Análisis de solvencia**

Inicialmente, el diagnóstico incluye el análisis sobre el estado de solvencia de la empresa pública, para lo cual, para obtener datos sobre este indicador, se aplica el método Springate que proporciona información, reportando información sobre cualquiera de los incisos a), b) ó c):

- Si el estado de solvencia (ES) de la empresa pública es:  $ES \geq 0.862$ , la empresa es solvente.
- Si el estado de solvencia (ES) de la empresa pública es:  $0.862 > ES > 0$ , la empresa es solvente, pero que muestra eventos que a la larga podrían afectar significativamente a la empresa.

- Si el estado de solvencia (ES) de la empresa pública es:  $ES < 0$ , la empresa tiene eventos adversos que deben ser tratados a la brevedad porque afectan su solvencia.

Para lo cual se aplica la siguiente formula:

Estado de Solvencia (ES) =  $1.03A + 3.07B + 0.66C + 0.40D$ , donde:

A= Capital de trabajo / Activo Total.

B= Resultado del ejercicio / Activo Total.

C= Resultado del ejercicio / Pasivo Corriente.

D= Ventas / Activo Total.

**b) Identificación de relaciones con indicadores sensibles**

De los índices que presentan afecciones, se debe desglosar sus componentes e interpretarlos para poder establecer las áreas críticas de la empresa que se encontrarían afectadas.

**c) Identificación de los riesgos relacionados a los indicadores sensibles**

Una vez identificados los componentes afectados, estos deben relacionarse al tipo de riesgo empresarial, considerando a cuáles de estos riesgos se adecuan los elementos desglosados que permiten obtener el indicador, tomando en cuenta las conceptualizaciones de cada tipo de Riesgo:

Tabla No. 10

*Relación indicadores sensibles y tipo de riesgo empresarial*

Indicadores sensibles	Tipo de riesgo empresarial
Pueden ser bienes de uso, de consumo, las operaciones de venta de compras, entre otros.	De mercado, de crédito, ventas. Entre otros.

Fuente: Elaboración Propia

Los tipos de riesgos empresariales son:

- Riesgo Operativo: Probabilidad de obtención de pérdidas por fallas del personal en los diferentes procesos operativos de la empresa.
- Riesgos de Crédito: Probabilidad de que los clientes incumplan con sus obligaciones de regularizar sus deudas con la empresa.
- Riesgo Legal: Probabilidad de incurrir en pérdidas económicas por los incumplimientos contractuales, pérdida de documentación o por errores en el asesoramiento por el área legal de la empresa.
- Riesgo Reputaciones: Probabilidad de sufrir pérdidas económicas por disminución en la confianza en la empresa.
- Riesgo de Cumplimiento: Probabilidad de que la empresa sea afectada por incumplimientos normativos incurridos por su personal.
- Riesgo de Liquidez: Probabilidad incumplir obligaciones a corto plazo.
- Riesgo de Mercado: Probabilidad de incurrir en pérdidas por las variaciones de los precios de compra de la materia prima, precios de venta, interés del financiamiento y por ceder espacio a los competidores.

**d) Identificación de los riesgos empresariales y de negocio**

De la relación efectuada, y una vez establecido el tipo de Riesgo Empresarial, el Supervisor Evaluador en base a información obtenida en evaluaciones anteriores efectuadas reportadas en Informes de Auditoría Externa, Auditoría Interna, u otros documentos, le permitirán la identificación de fuentes de riesgo que deben ser valorados para establecer su existencia o no mediante los respaldos del último ejercicio fiscal de la empresa.

Asimismo, en esta evaluación previa, se debe también debe considerar:

- Existencia de problemas en las operaciones, sistemas, programas o proyectos.
- Situaciones que den lugar a la oportunidad de mejorar la gestión empresarial, mediante los riesgos advertidos.

De requerirse información adicional, el Supervisor proyectará nota dirigida a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la empresa pública, la cual una vez proporcionada, dará lugar a que se concluya la valoración de los eventos mediante la Matriz de Planificación de Supervisión, misma que contiene los siguientes elementos:

Tabla No. 11

*Relación tipo de riesgo empresarial- fuente de riesgo y su existencia*

Tipo de riesgo Empresarial	Fuente de riesgo	Existencia	
		SI	NO
Pudiendo ser cualquiera de los citados en el inciso anterior.	Obtenido de la información analizada.		

Fuente: Elaboración Propia

**e) Valoración de los Riesgos**

Los tipos de riesgos empresariales son valorados efectuando el análisis preliminar sobre las fuentes de riesgo, del cual se debe establecer su relevancia, dando la calificación combinando la probabilidad de ocurrencia e impacto, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla No. 12

*Valoración del riesgo*

Probabilidad de ocurrencia (a)		Impacto (b)		Valoración (a x b = c)	
1	Improbable	1	Poco significativo	1 a 3	Bajo
2	Posible	2	Significativo	4 a 6	Medio
3	Muy Posible	X 3	Muy significativo	X 7 a 9	Alto X

Fuente: Elaboración Propia

**f) Elaboración del objetivo y alcance de la Supervisión**

La determinación del objetivo de la actividad, requiere la determinación de la acción, la fuente del riesgo, el evento adverso, su consecuencia y criterio, emergente de lo que se identificó en los incisos anteriores.

Tabla No. 13

*Determinación del objetivo de la actividad*

Acción	Fuente de Riesgo	Evento adverso	Consecuencia del evento adverso	Criterio relacionado la evento
Registra el verbo.	Elemento que conlleva potencial para dañar o coadyuvar (operación, contrato, producto. Etc.	que un Hecho que obstaculiza el desarrollo normal de las operaciones.	que el evento adverso en las actividades administrativas de empresa publica	Normativa, lineamiento, que debe seguirse en la ejecución de la actividad.

Fuente: Elaboración Propia

Consecuentemente, la formulación del propósito de la supervisión, se da por la combinación de la acción + fuente de riesgo+ criterio, en este sentido, la acción se mantiene siempre como primer elemento, pudiendo rotar de lugar: la fuente de riesgo y el criterio.

En el alcance se registrará el lugar que será objeto de supervisión, la cobertura de la evaluación, registrando en el periodo del proceso en curso de manera integral.

Una vez que se valoraron los elementos anteriores, por su significatividad, el Supervisor pone a consideración del Subcontralor de Empresas Públicas, para que sea esta autoridad que una vez de haber comprendido la situación, designe al equipo de supervisores que realizarán la actividad, por lo que este trabajo emerge de la iniciativa del ente de control

gubernamental, pudiendo solicitar al apoyo legal y técnico, de acuerdo al asunto a monitorear y en cualquier momento del trabajo de supervisión.

Consecuentemente se formulará la Matriz de Planificación de Supervisión

La formulación implica efectuar la descripción narrativa de los hechos relacionados al evento adverso, elemento del cual debe pronosticarse la consecuencia considerando el Riesgo de Negocio existente, asimismo, se debe registrar el Tipo de Riesgo Empresarial. Es menester señalar que en respuesta al evento adverso existente, se formula los Procedimientos de la Supervisión. Formato de la Matriz exponemos a continuación lo siguiente:

Tabla No. 14

*Matriz de Planificación de Supervisión*

No.	Narrativa de hechos o del proceso	Riesgo de Negocio	Tipo de Riesgo empresarial	Evento adverso	Consecuencia del evento adverso si se concreta	Procedimientos de la Supervisión
1	Relato	Lo que afecta a los objetivos de la empresa	El relacionado al riesgo de negocio	Problema	Efecto en las operaciones y en la empresa	Tareas que debe realizar el Supervisor

Fuente: Elaboración Propia

Considerando los procedimientos de la Supervisión establecidos en la Matriz, se consolida y se definen las tareas que se desarrollarán con el objeto de recopilar evidencia sobre la ocurrencia de eventos adversos, determinando el Programa de Trabajo correspondiente.

En este documento se registra el nombre de la operación, actividad, tarea, que será objeto de supervisión.

#### **4.2.2. Ejecución de la Supervisión**

Esta fase constituye el monitoreo como tal, implica aplicar los procedimientos plasmados en el programa de trabajo formulado.

Las actividades a realizarse deben ejecutarse en forma ordenada e iterativa, empleándose para la cual los elementos de investigación como son las inspecciones documentales, inspecciones físicas, las indagaciones, las observaciones, las confirmaciones con terceros, recalculos, procedimientos analíticos a fin de establecer la existencia o no de eventos adversos.

En este sentido, la aplicación de diferentes técnicas de investigación, debe ser aplicada estratégicamente para reducir el nivel de error en las operaciones a un nivel aceptablemente bajo.

Respecto a la observación, podemos señalar que esta tarea nos permite conocer directamente el funcionamiento de una determinada operación, al supervisor le es necesario identificar cómo se aplican los controles de procesamiento, los gerenciales e independientes, siempre que estos se encuentren implementados.

La inspección documental involucra la contrastación de lo registrado entre diferentes reportes, complementada con la actividad de inspección física para confirmar o descartar lo contenido de manera escrita.

El análisis financiero implica tomar los datos contenidos en los reportes financieros que inicialmente en el diagnóstico permitieron establecer los componentes de solvencia afectados; si bien estos no exponen en su integridad información razonable, utilizarlas para las comparaciones y tendencias coadyuva a encontrar información que posteriormente puede ser complementada con otras técnicas del estudio, ya que al saber que se suscitaría variaciones significativas se obtendrá evidencia para orientar la supervisión.



La confirmación obtenida de terceros, pudiendo ser estos, entes gubernamentales o particulares, contribuye a que se encuentren hechos ilícitos porque al ser una fuente independiente da mayor confianza sobre la evidencia respecto a la que se recibió de la empresa pública estratégica, esta actividad implica obtener una declaración escrita sobre el objeto auditado.

Las indagaciones tienen como fin obtener confesiones verbales, las cuales ayudan a esclarecer temas que posiblemente no puedan ser advertidos mediante la documentación existente relacionada a los temas sometidos a auditoría.

Los recalculos son relevantes, ya que pueden demuestran actos dolosos, cuando al efectuar pruebas aritméticas, logran advertir importes inferiores a los establecidos que corresponden a los revelados en los registros contables, sin embargo, dicha tarea necesita apoyarse con otras diligencias para descartar que fue un desacierto lo efectuado y que constituye fraude.

Con la aplicación de los procedimientos señalados, el supervisor obtiene evidencia pudiendo ser esta directa o secundaria.

El examen de la evidencia constituye una etapa relevante porque todo lo acopiado se somete a la valoración respectiva, para poder establecer la suficiencia, pertinencia (relevancia) y fiabilidad de las mismas, en este sentido, cuando se tratan de eventos adversos es muy importante establecer si la cantidad de información categorizada como respaldos sustentan que la acción efectuada permite a las diferentes instancias con competencia poder recomendar y adoptar medidas.

La pertinencia de la evidencia está ligada a que el supervisor, pueda establecer la relación lógica que conlleva estas con el objetivo del examen, es decir al haber logrado alcanzar la concordancia existente entre el contenido de estas con el objetivo u objetivos definidos para la supervisión; satisface ver que se constituye en el principal sustento de los resultados presentados.

La fiabilidad de la evidencia se demuestra cuando los respaldos representan certezas sobre las que ninguna instancia puede dudar, es decir que ni los jueces, ni el Directorio pueda dudar de los acontecimientos reportados que estarían ejecutándose en la empresa.

Es menester que el Supervisor con todas las pruebas realizadas llegue a definir si existen o no eventos adversos los cuales pueden ser entre otros, por datos alterados, documentos falsificados, errores en el conteo, desaciertos en la aplicación de normas legales en las operaciones que son objeto de Supervisión, lo que implica conocer si esta documentación fue creada correctamente, que las firmas correspondan a las de sus titulares, así se pueda descartar que se hayan suscitado alteraciones a datos contenidos en medios informáticos o en los impresos.

Con esa información, debe hacerse narraciones, haciendo una descripción detallada de las razones que dieron lugar a tal suceso, identificando a los participantes, los documentos que formulan, esto a fin de que los sucesos a reportar contengan todos los elementos necesarios para una adecuada comprensión y posterior formulación de acciones para mejorar su implementación.

La documentación a ser acumulada, la cual puede corresponder tanto a la elaborada y la obtenida por el auditor, debe estar resguardada correctamente, el equipo de supervisores que participan tienen que tener una política, la que establezca quienes podrán acceder y los registros de quienes consulten los mismos, contabilizando la finalidad para lo cual consultaron los mismos.

Estos papeles de trabajo contenidos en legajos, deben respaldar los resultados alcanzados, los expedientes donde se contienen, tienen que ser archivados. Los legajos que tienen que existir producto de la supervisión efectuada la deben conformar, el legajo de supervisión:

Los papeles de trabajo sugeridos deberían ser:

Legajo de supervisión (LS):

LS-1 Informe de Supervisión

- LS-2 Programa de trabajo
- LS-3 Planillas de análisis de la ejecución
- LS-4 Actas de reuniones
- LS-5 Correspondencia recibida y enviada
- LS-5 Diagnóstico efectuado sobre la empresa pública

Es necesario recalcar que la etapa de ejecución debe ser iniciada por el Supervisor Evaluador con la recopilación de documentación, formulación de las planillas llave, considerando lo establecido en el programa de trabajo.

El Supervisor antes de querer ejecutar la visita a infraestructuras en proceso de construcción, u otros ambientes donde se estén efectuando actividades debe formular su Plan de Visita que considere entre otros el itinerario y el tiempo que tomara realizar la tarea.

Si durante la ejecución el Supervisor Evaluador advierte la existencia de eventos adversos que van afectando el desarrollo normal de las operaciones que podrían generar pérdidas económicas o conllevan indicios de hechos delictivos, inmediatamente de haberlos conocido, deben ser valorados, y sus resultados ser enviados a las autoridades competentes para que se adopten medidas, tales hechos tienen que citar, entre otros, la siguiente relación:

Tabla No. 15

*Formulación del evento adverso*

Evento adverso	Criterio	Efecto en la gestión empresarial
Situación que dificulta el desarrollo normal de las operaciones.	Disposición legal, lineamiento técnico, presupuesto, metas.	Obstaculización a: La continuidad de operaciones. Optimización de uso de recursos. Logro de objetivos. Cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo. Cumplimiento de acuerdos contractuales. Minimización de costos.

Fuente: Elaboración Propia

Después de haber determinado el efecto del evento adverso en la gestión empresarial, debe ser comunicada al Gerente de Auditoría acompañando toda la documentación que respalda.

Una vez que el Gerente de Auditoría ratifica lo planteado por el Supervisor Evaluador, debe elevar a consideración del Subcontralor de Empresas Publicas, quien después de haber aceptado su emisión, en un acta similar al de la validación adjunto a una nota, debe comunicar a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Empresa Pública objeto de Supervisión para su aceptación e implementación inmediata considerando el efecto que conlleva si persiste su existencia.

Si durante la ejecución de la Supervisión se advierten hechos que conlleven indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva civil o penal, estos deben ser puestos al Subcontralor de Empresas Públicas para que se proceda a la elaboración de la Nota Administrativa o Informe Circunstanciado, o a la realización de la Auditoría de Cumplimiento, de acuerdo al tipo de afección identificado.

#### **4.2.3. Elaboración del Informe de Supervisión y nota**

Como resultado del trabajo, reportando los eventos adversos detectados, las conclusiones arribadas y las recomendaciones formuladas, se emitirá el Informe de Supervisión.

Además, de los eventos comunicados en el curso de la Supervisión, se tiene que reportar las acciones de mejora y correctivas que se implementaron, aclarando que estas deben cumplirse en su integridad.

El “Informe de Supervisión” debe estar sustentado por papeles de trabajo seleccionados a criterio del responsable evaluador y respaldando las observaciones advertidas.

Posteriormente el referido Informe, se remitirá al Subcontralor de Empresas Públicas para su aprobación.

Una vez recibido el Informe de Supervisión y la nota, previo control de calidad, deberán ser aprobados por el Subcontralor de Empresas Públicas, según corresponda.

Una vez comunicados los resultados, el Subcontralor de Empresas Públicas, instruirá el registro, seguimiento de recomendaciones, archivo físico y digital de los resultados de la Supervisión.

#### **4.2.3.1. Estructura de Informe**

Producto del trabajo realizado se emitirá un Informe de Supervisión, el cual debe contener los siguientes puntos:

- Título del Informe
- Número de Informe
- Antecedentes, objetivo, objeto, alcance y metodología
- Resultados de la Supervisión
  - Eventos adversos que afectan el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo
  - a) Eventos adversos que afectan la continuidad de operaciones.
  - b) Eventos adversos que afectan la optimización de uso de recursos.
  - c) Eventos adversos que afectan el logro de objetivos.
  - d) Eventos adversos que afectan el cumplimiento de acuerdos contractuales.
  - e) Eventos adversos que afectan la minimización de costos.
- Estado de implantación de los eventos adversos que se comunicaron en el curso de la Supervisión. (Si corresponde)
- Conclusión
- Recomendación

#### 4.2.4. Pronunciamiento de la Autoridad Máxima de la Institución

De los resultados reportados mediante carta, se solicitará a la Autoridad Máxima de la Institución que en un plazo de 10 días hábiles de recibida la nota, informe del personal responsable de implantar las recomendaciones, asimismo las tareas a realizar y los periodos definidos para implantarlos.

### 4.3. APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos tiene por objeto apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado interno y externo.

#### 4.3.1. Planificación de la Supervisión

El diagnóstico de la empresa consistió en los siguientes pasos:

##### a) Análisis de solvencia

De cuya prueba realizada se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla No. 16

*Resultados de la aplicación del método Springate*

Descripción de solvencia	Gestión 2017	Gestión 2018
Nivel de insolvencia	-2,410	-0,529

Fuente: Elaboración propia

De lo anterior, tomando en cuenta los parámetros del método Springate, se determina que al ser el Estado de Solvencia (ES)  $< 0$ , la empresa tiene problemas que deben ser tratados a la brevedad.

**b) Identificación de relaciones con indicadores sensibles**

Siendo más específicos, de los elementos que determinan dicho estado, los componentes que presentan sensibilidad son:

- El rendimiento de cada Bs1 invertido, da como remanente Bs -0.01.
- Se obtiene Bs-1.99 como redito para cubrir cada Bs1 de deuda a corto plazo.

**c) Identificación de los riesgos relacionados a los indicadores sensibles**

Los componentes afectados emergen del análisis que se realiza a los resultados obtenidos considerando los elementos que conforman la determinación del estado solvencia, dando lugar a los siguientes:

Tabla No. 17

*Identificación de indicadores sensibles y tipos de riesgo empresarial*

Indicadores sensibles	Tipo de riesgo empresarial
El rendimiento de cada Bs1 invertido, da como remanente Bs -0.01.	Riesgo en Ventas
	Riesgo de Crédito
	Riesgo Operacional
	Riesgo de Reputación
Se obtiene Bs-1.99 como redito para cubrir cada Bs1 de deuda a corto plazo.	Riesgo de Ventas
	Riesgo Operación

Fuente: Elaboración Propia

**d) Identificación de los riesgos empresariales y de negocio**

Tomando en cuenta observaciones expuestas en los Informes de Auditoría Externa así como Interna y otros documentos, se formularon los siguientes factores de riesgos:

Tabla No. 18

*Relación tipo de riesgo empresarial- factor de riesgo y su existencia*

Tipo de riesgo Empresarial	Factor de riesgo	existencia	
		SI	NO
Riesgo en ventas	Los ingresos captados en la gestión.		X
Riesgo de Crédito	El incremento de la cantidad de deudores.		X
Riesgo operacional	Los gastos generados en la gestión.	X	
Riesgo de reputación	Los productos que vende la empresa.		X

Fuente: Elaboración Propia

Del tipo de Riesgo Operacional, del cual su existencia se advierte en documentación, se hizo un análisis sobre los gastos que generó la empresa, del cual, de los más significativos cuyas ejecuciones son mayores al 10% y que sumados representan el 67% respecto al monto total de los gastos realizados en la gestión 2018, tenemos los siguientes comportamientos de la comparación efectuada sobre los periodos 2018 - 2017 al nivel de ejecución presupuestaria:

Tabla No. 19

*Análisis sobre significatividad de las fuentes de riesgo*

Partida Presupuestaria		Gestión 2018	% sobre total de gastos – 2018	Incremento /disminución en relación al 2017
Código	Denominación			
3.1.3	Productos Agrícolas, Pecuarios y forestales.	279 682 744.67	35.99%	-56.18%
4.2.2.30	Otras Construcciones y Mejoras de Bienes Públicos de Dominio Privado.	243 821 253.52	31.38%	84.34%

Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos 2018 – 2017 de Sistema SIGEP.

Explicando los resultados obtenidos y una vez analizados los asuntos relacionados a estos datos, se advierte que se suscitó una disminución en el acopio de los granos, respecto al año anterior e incremento de ejecución de proyectos de infraestructura productiva para el almacenamiento de granos.



Emergente de lo anterior, aparecen los siguientes Fuentes de Riesgo:

- Fuente de Riesgo 1: La capacidad de almacenamiento.
- Fuente de Riesgo 2: El acopio de granos.

Dándose lugar a la identificación de la existencia del Riesgo de Negocio:

Tabla No. 20

*Determinación del Riesgo de Negocio*

Fuentes de Riesgo	Riesgo de negocio	Acción de Corto Plazo según el Plan Operativo Anual 2019	Consecuencia
La Capacidad de almacenamiento.	Escasez de granos de arroz, de maíz y trigo	Implementar infraestructura productiva para capacidad de funcionamiento.	Capacidad Ociosa
El acopio de granos.	acopiarse en Plantas de la EMAPA.	Participar de la producción nacional de alimentos estratégicos mediante el acopio de granos (maíz, arroz y trigo).	Demanda Insatisfecha

Fuente: Elaboración Propia

Para poder establecer la actividad a realizar, relacionamos las fuentes de riesgos con el tipo de riesgo empresarial existentes en los procesos operativos relacionados a la acción de corto plazo, los cuales son:

Tabla No. 21

*Relación fuente de riesgo, tipo de riesgo y evento adverso identificado*

Fuente de riesgo	Tipo de riesgo empresarial	Evento adverso posible	Criterio respecto al evento
La capacidad de almacenamiento.	Riesgo operacional	Infraestructura productiva de la EMAPA empleada,	Capacidad de Plantas empleadas
El acopio de granos.	Riesgo operacional	no conforme al POA.	conforme al POA.

Fuente: Elaboración Propia

e) **Valoración de los Riesgos**

Tomando en cuenta los Informes emitidos sobre los acopios, valoramos los riesgos de negocio y empresarial, habiendo obtenido los siguientes resultados:

Tabla No. 22

*Resultados de uso de plantas de almacenamiento al 31 de julio de 2019*

Infraestructura productiva	Descripción	Trigo TN	%	Maíz TN	%
Planta Cabezas	Ejecutado 31.07.2019	10.00	0.2	750.00	5
	Programado 31.12.2019	5000.00		15000.00	
Planta Cuatro Cañadas	Ejecutado 31.07.2019	13320.00	37	43.80	0.73
	Programado 31.12.2019	36000.00		6000.00	
Planta San Julián	Ejecutado 31.07.2019	122.40	0.34	0.00	0
	Programado 31.12.2019	36000.00		10000.00	
Planta San Pedro	Ejecutado 31.07.2019	352.20	5.87	0.00	0
	Programado 31.12.2019	6000.00		42000.00	
Infraestructura productiva	Descripción	Arroz TN	%		
Planta Yapacaní	Ejecutado 31.07.2019	219.00	4.38		
	Programado 31.12.2019	5000.00			

Fuente: Elaboración Propia

De lo anterior, se calificó los mencionados riesgos, de la siguiente forma:

Tabla No.23

*Riesgo valorado*

Probabilidad de ocurrencia (a)	Impacto (b)	Valoración (a x b = c)
1 Improbable	1 Poco significativo	1 a 3 Bajo
2 Posible	2 Significativo	4 a 6 Medio
3 Muy Posible X	3 Muy significativo X	7 a 9 Alto X

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, del riesgo empresarial se debe determinar al evento, como aquella circunstancia o suceso sobre el cual se tendría efecto, identificando con objeto las instalaciones, operaciones, actividades que serán objeto de monitoreo:

**f) Elaboración del objetivo de la Supervisión**

La formulación del objetivo de la supervisión, inicialmente considera la acción, fuente de riesgo, evento adverso, consecuencia y criterio, tal como se expone a continuación:

Tabla No. 24

*Determinación del objetivo de la Supervisión*

Acción	Fuente de Riesgo	Evento adverso	Consecuencia del evento adverso	Criterio relacionado la evento
Comprobar si Verificar si Establecer si	Capacidad de almacenamiento de granos. Planta Yapacaní Planta Cabezas Planta San Julián Planta Caracollo Planta Cuatro Cañadas Planta San Pedro	Planificación de acopio no considera lo definido en los instrumentos de gestión.	Almacenamiento inferior a lo proyectado	Almacenamiento de acuerdo al POA 2019.

Fuente: Elaboración propia

De lo anterior, se establece que el objetivo de la supervisión emerge de la combinación de acción + fuente de riesgos + criterio, conformando lo siguiente:

Verificar si las capacidades de almacenamiento de granos de las Plantas de Acopio de los municipios de San Pedro y Cuatro Cañadas, de los Centros de Almacenamiento de San Julián, Caracollo, Cabezas y del Ingenio Arrocerero de Yapacaní de la EMAPA se utilizaron de acuerdo a lo definido en el POA 2019.

Tabla No. 25

*Matriz de Planificación de Supervisión elaborada*

No	Narrativa de hechos o del proceso	Riesgo de Negocio	Tipo de Riesgo empresarial	Evento adverso	Consecuencia si se concreta	Procedimientos de la Supervisión
1	El responsable de acopio con la información obtenida de la Gerencia de Producción, Unidad de Cartera, y Asesoría Legal, el Responsable de Acopio procederá a compilar la información para elaborar el Plan de Acopio, además también se tomará en cuenta los: Informes Técnicos de los Responsables de Plantas EMAPA y Analistas o Coordinadores de Zona (En Plantas Privadas) en los que se solicita los requerimientos de instrumental, equipos, material y otros necesarios; Informes Técnicos de visitas de evaluación (previas al acopio) a ingenios y silos privados a contratarse. Informe Técnico del Responsable de Control de Calidad.	Escasez de granos de arroz, de maíz y trigo para acopiar en Plantas de la EMAPA	Riesgo Operacional	Inexistencia de datos para formular el Plan de Acopio	cantidades acopiadas en centros de acopio propiedad de la Empresa inferiores a las programadas  Capacidades e instalaciones ociosas	Obtener documentación sobre los informes emitidos, en cuanto a la producción de grano por regiones.

No	Narrativa de hechos o del proceso	Riesgo de Negocio	Tipo de Riesgo empresarial	Evento adverso	Consecuencia si se concreta	Procedimientos de la Supervisión
2	El responsable de acopio elaborará el Plan de Acopio	Escasez de granos de arroz, de maíz y trigo para acopiar en Plantas de la EMAPA	Riesgo Operacional	Planificación de acopio no considera lo definido en los instrumentos de gestión.	cantidades acopiadas en centros de acopio propiedad de la Empresa inferiores a las programadas  Capacidades e instalaciones ociosas	Se obtendrá el Informe Técnico sobre el Plan de Acopio.  Se indagará las razones para proyectar el acopio de cantidades inferiores a las programadas en centros de acopio propiedad de la empresa: -Obtener Informes Trimestrales de funcionamiento de las Plantas. - Inspecciones físicas de las Plantas de Acopio y transformación para identificar: a) Los tipos de granos almacenados. b) Condiciones de las instalaciones construidas para almacenar grano.

Fuente: Elaboración Propia

Tabla No. 26  
*Programa de trabajo de Supervisión*

Procedimientos	Ref. PT	Hecho por
<p>Obtención de documentación relacionada al estado actual de las Plantas, cantidad de grano almacenado, capacidad de almacenamiento proyectado, cantidad de acopio de granos gestión 2019, planes de acopio formulados para la gestión 2019 y resúmenes de existencia por mes de cada tipo de grano.</p>		
<p>Verificar si mediante el plan de acopio de granos se orientó a emplear las capacidades de almacenamiento de las diferentes Plantas para la gestión 2019.</p>		
<p>Establecer las cantidades acopiadas en la gestión 2019 en las diferentes Plantas de Acopio de la EMAPA, pertenecientes a las distintas campañas.</p>		
<p>Efectuar un resumen de cantidades almacenadas por mes en cada Centro de Almacenamiento y determinar el porcentaje que representa respecto a la capacidad total y cotejar con el (%) de uso planificado en el POA 2019.</p>		
<p>Inspeccionar las Plantas de Acopio y transformación para identificar:</p>		
<p>Los tipos de granos almacenados.</p>		
<p>Condiciones de las instalaciones construidas para almacenar grano.</p>		
<p>En caso de requerirse realice otros procedimientos.</p>		

Procedimientos	Ref. PT	Hecho por
Prepare el informe, registrando las observaciones identificadas.		
Concluya sobre la capacidad de almacenamiento utilizado.		

Fuente: Elaboración propia

#### **4.3.2. Ejecución de la Supervisión**

Se procedió a la aplicación de los procedimientos determinados en el programa de trabajo, habiéndose efectuado inspecciones físicas, inspecciones documentales, recalculos, cuyos resultados se registran en el Informe:

#### **4.3.3. Elaboración del Informe de Supervisión y nota**

Emergente de los procedimientos realizados se ha emitido el Informe que se describe a continuación:

***SUPERVISIÓN A LA UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO DE GRANOS DEFINIDA EN EL POA 2019 DE LAS PLANTAS DE ACOPIO DE LOS MUNICIPIOS DE SAN PEDRO Y CUATRO CAÑADAS, DE LOS CENTROS DE ALMACENAMIENTO DE SAN JULIÁN, CARACOLLO Y CABEZAS Y DEL INGENIO ARROCERO DE YAPACANI***

#### **ANTECEDENTES, OBJETIVO, ALCANCE Y METODOLOGÍA**

##### **Antecedentes**

En cumplimiento del Plan Operativo Anual 2019 de la Contraloría General del Estado y en el marco del artículo 217 de la Constitución Política del Estado, la

Subcontraloría de Empresas Públicas efectuó la supervisión a la utilización de la capacidad de almacenamiento de granos definida en el POA 2019 de las Plantas de Acopio de los municipios de Cuatro Cañadas y San Pedro, Centros de Almacenamiento de Cabezas, San Julián y Caracollo e Ingenio Arrocerero de Yapacaní.

La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA en adelante) fue creada mediante Decreto Supremo 29230 de 15 de agosto de 2007, modificado con Decreto Supremo 29710 de 17 de septiembre de 2008, constituyéndose como empresa pública con personería jurídica y patrimonio propio bajo tuición del ex Ministerio de Producción y Microempresa actual Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Según el artículo 3 del Decreto Supremo 1694 de 14 de agosto de 2013, que modifica el Decreto Supremo 29710 de 17 de septiembre de 2008, la citada empresa tiene como principales actividades:

... apoyar a los sectores productivos de alimentos, producción directa de alimentos, la compra-venta y/o dotación de insumos, equipamiento, maquinaria, infraestructura y productos agropecuarios y agroindustriales, transformación básica de la producción y su comercialización, prestación de servicios para el sistema de producción en los que se encuentran los productores agropecuarios y agroindustriales, prestar asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otros relacionados con la producción.

En ese sentido, su misión y visión de acuerdo con su Plan Estratégico Empresarial (PEE 2016 - 2020) aprobado con Resolución Administrativa No. 02-004 de 2 de marzo de 2017, están definidos de la siguiente forma:



**Misión:**

Somos una Empresa Pública Estratégica de carácter social, que coadyuva a garantizar la seguridad alimentaria con soberanía, mediante el apoyo a la producción y estabilización de precios del mercado de alimentos, contribuyendo al Vivir Bien de las bolivianas y bolivianos en el Estado Plurinacional de Bolivia.

**Visión:**

Ser la Empresa Estatal consolidada y referente en seguridad alimentaria en la región, generando valor agregado mediante la incorporación de tecnología e innovación en la producción de alimentos.

Además, para el cumplimiento de su misión, la EMAPA en dicho plan para el periodo 2016 - 2020 proyectó implementar infraestructura con el fin de incrementar la capacidad de almacenamiento de materia prima, definiendo la siguiente acción de mediano plazo:

Tabla No. 27

*Relación acción de mediano plazo y Pilar*

Acción de mediano plazo	Pilar 8
Ampliar la capacidad de almacenamiento y transformación mediante la implementación de infraestructura productiva.	Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien

Fuente: Planificación Estratégica Empresarial de la EMAPA 2016- 2020

Infraestructuras productivas que fueron concluidas hasta la gestión 2019, cuyo detalle es el siguiente:

Tabla No. 28

*Detalle de Plantas que fueron recepcionadas*

No.	Denominación de infraestructura	Fecha de recepción definitiva
1.	Planta de acopio y transformación de granos en el municipio de Cuatro Cañadas	31 de marzo de 2017
2	Centro de almacenamiento y transformación de cereales en el municipio de Caracollo	13 de febrero de 2019
3	Centro de almacenamiento de alimentos en el municipio de Cabezas	04 de junio de 2018
4	Planta de acopio de granos en el municipio de San Pedro	21 de abril de 2017
5	Centro de almacenamiento y transformación de granos en municipio de San Julián	23 de abril de 2019
6	Ingenio arrocero en el municipio de Yapacaní	05 de febrero de 2019

Fuente: Actas de recepción obtenidas del Sistema de Contrataciones Estatales

La capacidad de almacenamiento de las señaladas infraestructuras productivas para el almacenamiento de granos, según el Plan Estratégico Empresarial de la EMAPA, era la siguiente:

Centro de almacenamiento y transformación de granos municipio de San Julián del departamento de Santa Cruz: Capacidad: Tamaño de almacenamiento de granos de 49 667,22 TM (Base Soya) compuesta por la batería de 8 silos almacén cilíndricos metálicos de fondo plano.

Centro de almacenamiento y transformación de cereales municipio de Caracollo del departamento de Oruro: Capacidad: Capacidad estática 57 367,84 TM (Base Trigo), compuesta por una batería de 5 silos almacén.

Centro de almacenamiento de alimentos del sur de Emapa en el municipio de Cabezas del departamento de Santa Cruz: Capacidad: Capacidad estática: 30 157 TM (Base Maíz) 31 068 TM (Base Soya)

Ingenio Arrocerero municipio de Yapacani de departamento de Santa Cruz: Capacidad: Almacenamiento de 10 610 TM (Base Arroz), compuesta por una batería de 10 silos almacén.

Planta de almacenamiento de granos de EMAPA en el municipio de Ivirgazama del departamento de Cochabamba: Capacidad: Almacenamiento de 50 085,20 TM (Base Soya), compuesta por la batería de 8 silos almacén.

Planta de acopio y transformación de granos de Emapa en el municipio de San Pedro Santa Cruz, Capacidad: Almacenamiento de 86 000 TM.

Planta de acopio y transformación de granos de Emapa en el municipio de Cuatro Cañadas de Santa Cruz: Capacidad: Almacenamiento de 86 000 TM.

Asimismo, a fin de almacenar grano, la EMAPA definió como acción estratégica participar en el proceso de acopio para participar en la producción de alimentos estratégicos. (PEE 2016 – 2020)

Con la finalidad de materializar las citadas acciones, la EMAPA en su POA 2019 Reformulado aprobado con Resolución Administrativa No. 01-020 de 5 de abril de 2019, estableció entre otros la siguiente operación «Mantener en funcionamiento y operación los centros de almacenamiento y transformación de propiedad de EMAPA» y las tareas y resultados esperados relacionados al almacenamiento de grano:

Tabla No. 29

*Relación Tarea específica y resultados esperados*

Tarea Específica (TE)	Resultados Esperados
Acopiar, almacenar y despachar granos en la Planta de EMAPA localizada en el municipio de Cuatro Cañadas.	50% de la capacidad de almacenamiento de la planta utilizada para el acopio de maíz y trigo. 6 000 t de maíz acopiadas y almacenadas 36 000 t de trigo acopiadas y almacenadas.
Acopiar, almacenar y despachar granos en la Planta de EMAPA localizada en el municipio de San Pedro.	57% de la capacidad de almacenamiento de la planta utilizada para el acopio de maíz y trigo. 6 000 t de maíz acopiadas y almacenadas. 42 000 t de trigo acopiadas y almacenadas.
Acopiar, almacenar y despachar granos en la Planta de EMAPA localizada en el municipio de Cabezas.	50% de la capacidad de almacenamiento de la planta utilizada para el acopio de maíz y trigo. 15 000 t de maíz acopiadas y almacenadas. 5 000 t de trigo acopiadas y almacenadas.
Acopiar, almacenar, despachar y efectuar la transformación de granos de arroz en el Ingenio arrocero de EMAPA localizada en el municipio de Yapacani.	80% de la capacidad de almacenamiento del ingenio utilizado para el acopio e ingreso por traslado de arroz en chala. 3 000 t de arroz acopiadas y almacenadas
Acopiar, almacenar y despachar granos en la Planta de EMAPA localizada en el municipio de San Julián	50% de la capacidad de almacenamiento de la planta utilizada para el acopio de maíz y trigo. 10 000 t de maíz acopiadas y almacenadas. 36 000 t de trigo acopiadas y almacenadas.
Acopiar, almacenar y despachar granos de trigo en la Planta de EMAPA localizada en el municipio de Caracollo	80% de la capacidad de almacenamiento de la planta es utilizado para el grano de trigo ingresado por traslado. 40 000 t de trigo recibidas por traslado.

Fuente: Plan Operativo Anual Reformulado Gestión 2019 de la EMAPA

Sobre las capacidades de almacenamiento expuestos en el cuadro precedente, corresponden a las cantidades de granos a almacenar, ya que registran en la columna Resultados Esperados las toneladas acopiadas y almacenadas.

Por otra lado, la Gerencia de Acopio y Transformación elaboró Planes de acopio de la gestión 2019, en cumplimiento al Procedimiento Acopio de Granos Oriente aprobado con Resolución Administrativa N° 02/2019 de 4 de septiembre de 2018, correspondientes a maíz, trigo y arroz de las campañas verano 2018/2019, invierno 2019, verano 2018/2019 respectivamente; en los cuales definió entre otros, los periodos de inicio y fin de proceso de acopio según cronograma, exponiendo para tal efecto el siguiente intervalo de periodo de tiempo:

Arroz: de febrero a junio de 2019

Maíz: de abril a septiembre de 2019

Trigo: de julio a octubre de 2019

Considerando lo señalado, es responsabilidad de la Gerencia de Acopio y Transformación, a través de sus dos (2) unidades organizacionales, asegurarse que la capacidad de almacenamiento de las diferentes Plantas implementadas por la EMAPA hasta el año 2020, sea utilizada a plenitud para el acopio de materia prima de acuerdo a lo planificado, tal cual lo define el Manual de Organización y Funciones aprobado con Resolución Administrativa No. 02-006 de 26 de febrero de 2016, que señala como objetivo, gestionar de forma eficiente y eficaz los procesos de adquisición, acopio, almacenamiento y transformación de materia prima.

A su vez, las unidades de Acopio y Transformación y de Centros de Acopio y Transformación dependientes de dicha gerencia, tienen entre otros, las siguientes tareas:

Unidad de Acopio y Transformación:

A. Gestionar, planificar e implementar actividades de acopio de granos.

(...)

Unidad de Centros de Acopio y Transformación:

A. Garantizar la disponibilidad y operatividad de la infraestructura necesaria para el acopio y transformación.

B. Mantener la infraestructura y equipamiento adecuados para el almacenamiento y transformación de granos.

C. Controlar el correcto funcionamiento de los centros de almacenamiento y transformación.

(...)

E. Coordinar la implementación de sistemas informáticos para el manejo de los centros de acopio, transformación, almacenamiento y distribución, propios de EMAPA.

F. Gestionar los recursos financieros y controlar su correcto uso que permitan un adecuado funcionamiento y operación en los centros productivos.

### **Objetivo**

Verificar si las capacidades de almacenamiento de granos de las Plantas de Acopio de los municipios de San Pedro y Cuatro Cañadas, de los Centros de Almacenamiento de San Julián, Caracollo, Cabezas y del Ingenio Arrocerero de Yapacaní de la EMAPA se utilizaron de acuerdo a lo definido en el POA 2019.

### **Objeto**

El objeto de la supervisión lo constituyen los siguientes documentos:

Informes Técnicos emitidos sobre acopio de grano.

Kardex mensuales de movimiento de granos.

Resumen de existencias de materia prima.

Planes de acopio.

Informes Trimestrales sobre funcionamiento de las Plantas.

Plan Estratégico Empresarial.

Plan Operativo Anual Reformulado 2019.

### **Alcance**

La Supervisión fue realizada en cumplimiento del artículo 217 de la Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009; la evaluación comprendió la revisión y análisis de la información y documentación que respalda el uso de la capacidad de almacenamiento de granos, que para las Plantas de Acopio de los municipios de San Pedro y Cuatro Cañadas y Centro de Almacenamiento de Cabezas fue por el periodo del 2 de enero al 30 de septiembre de 2019 y para los Centros de Almacenamiento de San Julián y Caracollo y del Ingenio Arrocerero de Yapacaní, correspondió desde la fecha de su recepción definitiva al 30 de septiembre del presente año.

### **Metodología**

El tipo de evidencia fue documental (de fuentes internas) y testimonial obtenida como resultado del desarrollo de técnicas y procedimientos detallados en el Programa de Trabajo de la Supervisión, aplicados en el análisis y evaluación de la información y documentación que respaldan la capacidad de almacenamiento de las Plantas de los municipios de Cabezas, Cuatro Cañadas, San Julián, San Pedro, Caracollo y Yapacani utilizada para la acumulación de granos.

### **RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN**

De la supervisión realizada, se obtuvo las siguientes observaciones:

#### **EVENTOS ADVERSOS QUE AFECTAN EL LOGRO DE OBJETIVOS**

##### **Incorrecta planificación sobre la cantidad de granos a almacenar en los diferentes Centros de Almacenamiento de la EMAPA**

La información sobre las tareas de almacenar y acopiar en las Plantas de acopio de San Pedro y Cuatro Cañadas, Centros de Almacenamiento de Cabezas y San

Julián no se planificó correctamente, dado que se presentó una variación considerable en cuanto a las cantidades acumuladas durante el periodo comprendido de enero a septiembre de 2019, respecto a lo definido en el POA, según exponemos a continuación:

Tabla No. 30

*Relación cantidades acopiadas vs cantidades a acopiar*

Planta de acopio de la EMAPA	Cantidades definidas en el POA 2019	Cantidades (Toneladas) almacenadas según reportes de la Gerencia de Acopio (2019)								
		Al 31 de enero	Al 28 de febrero	Al 31 de marzo	Al 30 de abril	Al 31 de mayo	Al 30 de junio	Al 31 de Julio	Al 31 de Agosto	Al 30 de septiembre
San Pedro	6000 t de maíz	30 762,30	23 227,36	19 756,59	19 611,61	19 873,68	19 961,40	19 888,57	19 737,57	19 447,59
	42000 t de trigo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	611,48	663,46
Cuatro Cañadas	6000 t de maíz	60 570,91	54 417,77	43 643,11	34 970,16	22 701,21	20 378,17	18 594,90	18 218,73	16 932,64
	36000 t de trigo	4 534,55	4 218,53	4 205,47	4 173,27	3 829,02	3 371,69	13 598,63	20 472,80	13 116,82
Cabezas	15000 t de maíz	2 310,83	2 476,19	2 635,87	2 317,93	6 166,96	6 102,21	9 085,08	16 061,15	15 981,62
	5000 t de trigo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 325,76	5 056,11
San Julián	10000 t de maíz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	991,76	988,69	985,73
	36000 t de trigo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	122,68	3 319,52	3,428.19

Fuente: kardex, Plan Operativo Anual Reformulado de la EMAPA Gestión 2019

Sobre la determinación de operaciones, el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones aprobado con Resolución Administrativa No. 02-003 de 12 de enero de 2018, en el inciso B) de su artículo 14 define:

B) Determinación de operaciones y tareas. Los REACP, determinarán las operaciones y tareas específicas que se deban encarar para conducir al logro de los resultados esperados por cada acción de corto plazo en las fechas previstas.

Clasificarán las mismas en función al tipo de operaciones al que responden (de funcionamiento o de inversión), pudiendo agruparlas a su vez al interior de éstas (actividades), en función a la identificación de los productos intermedios que produzcan (bienes) o que presten (servicios), y se determine la necesidad de una asignación



individualizada de recursos físicos y financieros, sea para fines de control, identificación de responsables, separación de procesos, etc.

Lo anterior se debió a que, en la EMAPA, en el seguimiento a la ejecución del POA, no se detectaron oportunamente los desvíos entre las cantidades de granos almacenadas y las que se programaron acumular en cada Planta de acopio de la EMAPA, consecuentemente no se definieron las medidas de ajustes necesarias, para poder corregir la planificación efectuada, en procura de evitar distorsiones significativas como la advertida.

La incorrecta programación ocasionaría el incumplimiento de metas, así como la asignación errónea de recursos y la pérdida de oportunidad de tomar una decisión inmediata para mejorar un punto débil advertido, tal como se presenta en el almacenaje de trigo.

### **Bajo porcentaje (%) de granos trasladados respecto a lo programado en el POA**

#### **Ingenio Arrocerero Yapacaní**

Revisados los Resumen de Kardex de los periodos de febrero (fecha de su recepción) a septiembre 2019, ninguna tonelada ingresó por acopio al Ingenio Arrocerero Yapacaní, evidenciándose que la cantidad almacenada respecto a la definida en el POA 2019 (3000 Tn de arroz en chala) en el mes de marzo asciende a 7%, emergente del traslado de 175.33 toneladas de arroz del Silo Grageda y el registro de 43 Tn como sobrante, cantidades que disminuyeron en los meses de abril, mayo, junio por los envíos a pelado de 74,79, 33,72 y 106,44 toneladas en cada mes, respectivamente, habiéndose reducido el uso al 0,14 % al cierre de junio, y mantenido en julio y agosto, siendo que recién en septiembre de la presente gestión se transfirieron 256,29 toneladas adicionales, alcanzando un almacenaje del 9% al cierre de dicho mes.

Al respecto, de la visita realizada el 13 de diciembre de 2019 se evidenció que seis (6) de diez (10) Silos se encontraban vacíos y que las cantidades de toneladas de arroz en chala existentes en los cuatro restantes, no pudieron ser cuantificadas, debido a la inexistencia de instrumentos que permitan realizar tal tarea.

### **Centro de Almacenamiento y Transformación de Cereales de Caracollo**

Los silos almacén del Centro de Almacenamiento y Transformación de Cereales ubicado en el municipio de Caracollo, provincia Cercado del departamento de Oruro fueron empleados para almacenar toneladas de trigo desde el mes de enero a septiembre de 2019, emergentes de traslados de otros silos, cantidades almacenadas que fueron insuficientes en relación a lo definido en el POA 2019 (40 000 Tn), porque en el mes de enero de 2019 del Silo Jihussa se recibió únicamente 3 353,27 toneladas (ton.) de trigo, lo cual representó el 8% respecto a la cantidad planificada, el cual en el mes de febrero se incrementó al 13% con el traslado de 1 759,90 toneladas de dicho Silo, pero que disminuyó considerablemente desde marzo a septiembre por despachos a producción y mermas técnicas, ocasionándose que al 30 de septiembre la cantidad almacenada haya descendido al 0,22%, no obstante de haberse registrado los siguientes movimientos:

De la campaña verano 2018-2019, en el mes de julio del 2019 del Centro de Acopio Cochabamba se recibieron 1 113,64 ton. de grano de trigo, que en agosto disminuyeron por su despacho a producción; de dicha campaña en el mes de septiembre el Centro de Acopio Potosí transfirió 26 toneladas, del cual en dicho mes se enviaron a molienda 25.95 toneladas.

Sobre la campaña invierno 2019, en el mes de agosto se registró el traslado de 51 toneladas de grano de trigo de la Planta de acopio de Cuatro Cañadas, cantidades que al 30 de septiembre de 2019 se incrementaron a 54.65 toneladas por las

transferencias de la Planta de acopio de Cuatro Cañadas (24.55 tn) y Silo Mónica (30.08 Tn), de las que se despachó 50.96 Tn.

Respecto al mes de octubre, el silo Mónica transfirió 1 976,43 toneladas, lo cual dio lugar al incremento del almacenaje al 3.19%.

Observación que al mes de diciembre de 2019, estuvo vigente, ya que en la inspección física efectuada en fecha 12 de diciembre del año en curso, en el cual se constató que en el silo 5 se llevaba a cabo el cargado de granos, que no pudo ser objeto de conteo por inexistencia de un instrumento para medir exactamente la cantidad acumulada dentro del silo, considerando que con los procesos de limpieza, las cantidades recibidas son mayores a las almacenadas, siendo el sistema informático empleado para controlar el acopio de granos, el medio para definir que silo es utilizado para dicho fin.

Lo señalado, demuestra que las cantidades trasladadas a las dos Plantas de la EMAPA, fue en menor proporción respecto a lo que se planificó almacenar en las mismas.

Sobre tal situación, según inciso el numeral 2.2. de Informe INF/EMAPA/GG/GAT/UCAT N° 0645/2019 EMAPA/2019-10189, el personal de la Gerencia de Acopio reportó entre otros al Gerente General de la EMAPA, la situación del almacenamiento en los mencionados Silos:

d) Planta Yapacaní

... en cuanto acopio, almacenaje, despacho y transformación de grano de arroz al mes de julio, ha registrado un avance del 4,38%, con respecto al programado de 5.000 toneladas de arroz beneficiadas procedentes del acopio en el ingenio y de los traslados de grano efectuado en la gestión 2019...

d) Planta Caracollos

...La Planta Caracollos ha registrado por traslado 6.324,48 toneladas de grano de trigo, por tanto el avance es de 18,06% con respecto al programado como meta en el silo (35.000 toneladas) en la gestión 2019. Y en cuanto a transformación de grano de trigo se ha registrado un 20,67% con respecto al programado de 13.506 toneladas de molienda de grano de trigo (2 turnos) en la gestión 2019....

Lo identificado se debió a que las programaciones para el traslado de cantidades de granos de un silo a otro, no fueron definidas en función al uso de capacidad de almacenamiento proyectado en el POA para ambas Plantas de la EMAPA.

Sobre lo mencionado, el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones aprobado con Resolución Administrativa No. 02-003 de 12 de enero de 2018 en el tercer párrafo de inciso A) del artículo 17 señala:

En caso de haberse detectado desvíos entre lo ejecutado y lo programado, el Gerente General de EMAPA, basado en los informes y recomendaciones recibidas, instruirá las medidas correctivas necesarias para reorientar oportunamente el desarrollo de la acción de corto plazo y, de corresponder, pautas de perfeccionamiento para aquellas que se encuentren en riesgo de desvío

Lo identificado se debió a una planificación incorrecta al programar las cantidades a almacenar en la gestión.

La observación señalada generaría la existencia de capacidad ociosa en el Centro de Almacenamiento de municipio de Caracollos e Ingenio Arroceros de Yapacaní comportamiento correspondiente al periodo supervisado por la siguiente relación entre las cantidades recepcionadas respecto a lo definido en el POA:

Tabla No. 31

*Relación cantidades acopiadas/trasladadas vs cantidades a acopiar*

Planta de acopio municipio	Cantidades definidas en el POA 2019	Cantidades en Toneladas trasladadas/acopiadas Gestión 2019:								
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
Yapacaní	3 000 Tn de arroz acopiadas y almacenadas	0,00	0,00	175,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	256,29
Caracollo	40 000 Tn de trigo recibidas por traslado	3 353,27	1 759,90	175,33	0,00	0,00	0,00	1 113,64	732,57	80,63

Fuente: Kardex y Plan Operativo Anual Reformulado Gestión 2019 de la EMAPA

### **Uso innecesario de silos privados en el acopio de granos cuando existe espacio disponible para acumular granos en Centros de almacenamiento de la EMAPA**

Los acopios de granos de arroz, trigo y maíz de las campañas verano 2018 – 2019, invierno 2019 y verano 2018 – 2019 respectivamente, llevados a cabo en la gestión 2019, dieron lugar al uso de silos privados no obstante de que la Gerencia de Acopio y Transformación de la EMAPA determinó capacidad de almacenaje disponible en los Centros de Almacenamiento propiedad de EMAPA de los municipios de Yapacaní, Cuatro Cañadas, San Pedro, San Julián y Cabezas del departamento de Santa Cruz, según señalan los planes definidos para dichas campañas agrícolas, sobre los cuales detallamos a continuación:

**Maíz:** De acuerdo al Informe INF/EMAPA/GG/GAT/UCAT No. 0209/2019 de 2 de abril de 2019 mediante el cual se presentó el plan de acopio del programa verano 2018 – 2019 de grano de maíz formulado en base al monitoreo a cosechas efectuado por la Gerencia de Producción, se dio a conocer que se programó acopiar 37 923,17 toneladas de maíz en las siguientes Plantas de Acopio de la EMAPA:

Tabla No. 32

*Relación cantidades acopiadas vs cantidades a acopiar de maíz*

Planta de Acopio y Almacenamiento	Cantidades en toneladas	
	Planificadas para acopiar	Acopiadas
Centro de almacenamiento y transformación de granos del municipio de San Julián	8 602,00	0,00
Centro de almacenamiento de alimentos del sur del municipio de Cabezas	22 308,45	10 023,32
Planta de acopio y transformación de granos del municipio de Cuatro Cañadas	3 017,60	87,97
Planta de acopio y transformación de granos del municipio de San Pedro	3 995,12	1 325,92
Totales	37 923,17	11 437,21

Fuente: Kardex y Plan de Acopio de la EMAPA

Sin embargo, como se observa en el cuadro precedente, según los reportes Resumen de Existencias de Materia Prima, se acopió el 30% (11 437,21) respecto a la cantidad planificada, a lo que se suma el hecho de que el acopió de 7 397,99 toneladas de granos de maíz (campaña verano 2018 – 2019), fue almacenada en el silo alquilado MOLINOS DON MELCHOR SOCIEDAD ANONIMA-MOMELSA, el cual, según dicho plan, no fue seleccionado entre los centros de acopio.

Trigo: De acuerdo con el PLAN DE ACOPIO DE TRIGO CAMPAÑA INVIERNO 2019, difundido con Nota Interna NI/EMAPA/GG/GAT No. 0134/2019 EMAPA/2019-08936 del 15 de julio de 2019, de los siguientes centros de acopio previstos a ser asignados como puntos para recolectar, según resúmenes de existencia de los meses de julio a octubre de 2019, el acopio en las Plantas de la EMAPA se dio en bajo porcentaje (%) respecto a la capacidad disponible programada, según se expone a continuación:

Tabla No. 33

*Relación cantidades acopiadas vs capacidad de acopio de trigo*

Silos habilitados del departamento de Santa Cruz	Capacidad disponible de acopio (t)	Cantidad acopiada en (tn) en Plantas de la EMAPA	% acopiado respecto a capacidad disponible
Cuatro Cañadas	48 000	18 813.98	39%
San Pedro	12 000	664.86	6%
San Julián	36 000	3 428,20	10%
Cabezas	10 000	8 325.94	83%
Agroindustrial CAICO S.A.	45 000		
Momelsa SA	5 000		
Otro Silo privado	25 000		

Fuente: Kardex y Plan de Acopio de la EMAPA

Arroz: Según el Plan de acopio de arroz formulado por el personal de la Gerencia de Acopio y Transformación para la campaña verano 2018/2019, para el municipio de Yapacaní se incluyó al Ingenio Arrocerero de propiedad de la EMAPA como uno de los centros de acopio, para el cual se definió una capacidad de almacenamiento disponible de 3 500 toneladas, sin embargo de la revisión efectuada a los reportes resúmenes emitidos sobre el acopio, dichas actividades únicamente se realizaron en silos alquilados entre los cuales se adicionó para dicha tarea al silo Grageda para almacenar 977.41 toneladas, no obstante de que este no fue seleccionado como centro de acopio.

A continuación, se expone el comportamiento del acopio ejecutado respecto al planificado donde se demuestra la innecesaria utilización de silos alquilados ya que la cantidad acopiada alcanzó el 71% de lo planificado:

Tabla No. 34

*Relación cantidades acopiadas vs cantidad a acopiar de arroz*

Silo seleccionado según el Plan de Acopio	Cantidad acopiarse en toneladas definida en el Plan de acopio	Acopio ejecutado en toneladas					Total acopio	
		Febrero	Marzo	Abril	Mayo	cantidad	%	
EMAPA	3 500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%	
Aurora	1 589,76	196,06	1 153,36	323,38	9,29	1 682,09	106%	
				(a) 910,84	(a) 66,57	(a) 977,41		
San Joaquín	2 296,32		711,56	252,13	22,68	986,37	43%	
Ovando	2 296,32	651,49	998,37	290,06		1 939,92	84%	
Roy Santiago	2 649,60	1 181,54	804,44	225,18		2 211,16	83%	
Sofía	2 296,32	987,70	1 495,57	418,84	57,32	2 959,43	129%	
Súper arroz	1 413,12	153,15	851,40	262,14		1 266,68	90%	
Tarifa	3 532,80	289,48	466,03	292,71	15,13	1 063,36	30%	
Urupe	3 532,80	1 619,93	1 363,77	433,42		3 417,13	97%	
Total	23 107,04	5 079,35	7 844,50	3 408,69	170,99	16 503,54	71%	

Fuente: Kardex y Plan Operativo Anual Reformulado Gestión 2019 de la EMAPA

De la tabla anterior se observa que se acopio cantidades en el silo Grageda, aspecto citado en el inciso (a) de dicha tabla.

En cuanto a ejecutar el acopio en base a su plan, el PROCEDIMIENTO DE ACOPIO GRANOS ORIENTE VERSIÓN 6 aprobado con Resolución Administrativa N° 02-019 de 4 de septiembre de 2018 en su numeral 4.1.18 define:

#### 4.1.18 Plan de acopio

Documento oficial de la Gerencia de Acopio y Transformación en el que se establece el objetivo, meta y fechas estimadas de inicio y cierre del proceso de acopio, también describe el área de intervención, productores participantes del acopio, el proceso de acopio y los parámetros base de la calidad del grano a acopiarse, asimismo los centros de acopio a considerarse para su habilitación.



Asimismo, el punto 5.3 del citado procedimiento, describe que el Responsable de Acopio tiene como responsabilidad, la ejecución del Plan de Acopio aprobado para cada grano.

Lo no aplicación del plan de acopio se debió a la falta de supervisión y control a la programación del acopio y sobre las labores de envío de cantidades de granos a centros de acopio llevado a cabo por los productores en coordinación con el personal de la Gerencia de Acopio y Transformación de la EMAPA.

Lo advertido generó incremento de costos en el almacenaje de granos por la adición de silos privados para el acopio de granos, capacidad ociosa en las Plantas de Acopio de la EMAPA.

## **CONCLUSIÓN DE INFORME**

Las capacidades de almacenamiento de granos del Centro de Almacenamiento del municipio de Cabezas y Plantas de Acopio de San Pedro y Cuatro Cañadas en el periodo comprendido entre el 2 de enero y 30 de septiembre de 2019, de los Centros de Almacenamiento de San Julián y Caracollo e Ingenio Arrocerero de Yapacaní desde la fecha de su recepción definitiva al 30 de septiembre del presente año, no se utilizaron de acuerdo a lo definido en el POA 2019.

## **RECOMENDACIÓN DE INFORME**

Se recomienda al Gerente General de la EMAPA, asegurarse que las unidades organizacionales de la empresa a su cargo realicen las siguientes acciones correctivas y de mejora:

El Responsable de Ejecución de Acción de Corto Plazo de la Gerencia de Acopio y Transformación:

R01. El Responsable de Ejecución de Acción de Corto Plazo de la Gerencia de Acopio y Transformación, en el seguimiento a la ejecución del POA, debe detectar los factores que afectarían el logro de objetivos sobre las cantidades programadas con respecto a las almacenadas en los silos almacén de cada Planta de Acopio de la empresa, para que la gerencia a su cargo, instruya las medidas correctivas necesarias a fin de reorientar oportunamente el desarrollo de la acción a corto plazo y, de corresponder pautas de perfeccionamiento para aquellas que se encuentren en riesgo de desvío, según lo definido en el artículo 17 inciso A) del Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones.

Que la Gerencia de Acopio y Transformación:

R02. Incluya en su Procedimiento de Almacenamiento y Despacho de Materia Prima e Insumos, tareas para la elaboración de planes de traslado de granos a centros de acopio de la EMAPA, considerando la capacidad (cantidad a acumular en toneladas o kilogramos) de almacenaje que se proyecten en próximos planes de corto y mediano plazo.

R03. Formule lineamientos para la medición de cantidades de granos acumuladas en silos almacén de cada centro de acopio de la empresa, que defina entre otros, el procedimiento y métodos para calcular las mismas, los responsables de su ejecución y los formularios que registrarán las actividades realizadas, instrumento normativo que debe ser aprobado por la instancia competente y difundido a todo el personal.

A través de las Gerencias de Producción y de Acopio y Transformación:

R04. Incorporen en el Procedimiento de Acopio de granos Oriente, labores de monitoreo sobre la designación de centros de acopio para las campañas agrícolas y en los envíos de las cantidades cosechadas a las diferentes Plantas de Acopio, con el objeto de que la integridad de lo acopiado se destine a infraestructuras productivas de la EMAPA y se evite alquilar silos privados en adelante.

A este fin, conforme el plazo establecido en los artículos 36 y 37 del Reglamento aprobado con Decreto Supremo No. 23215, debe hacer conocer a esta Subcontraloría, las acciones asumidas, responsables y plazos correspondientes.

#### **4.3.4. Pronunciamiento de la Autoridad Máxima de la Institución**

La Gerencia General de la EMAPA, ha efectuado su pronunciamiento haciendo llegar la nota respectiva adjunto al Formulario Cronograma de Implantacion de Recomendaciones de la Supervisión.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1. CONCLUSIONES**

La presente investigación se concluye con la proposición de una instrumentación para el ejercicio de la Supervisión de la Contraloría General del Estado sobre las actividades operativas y administrativas de las empresas públicas del nivel central del Estado, que considera las etapas de planificación, ejecución y comunicación de resultados de dicha actividad.

Lo propuesto a diferencia del procedimiento aprobado y vigente en la Contraloría General del Estado, considera la realización de un diagnóstico de eventos, identificando los hechos adversos, además ve necesario la solicitud de apoyo técnico según exija el tema a tratar por el campo de acción de la empresa pública, toma en cuenta la formulación de la Matriz de Planificación y el Programa de Trabajo, la ejecución de los procedimientos del programa elaborado. Asimismo, en la comunicación de resultados, la propuesta considera reportar en el Informe, sobre un tema recurrente con acción encomendada anteriormente, el estado de implantación de las medidas sugeridas. Además, para el pronunciamiento de la MAE de la empresa supervisada, se estima cinco (5) días más que el otorgado según el procedimiento aprobado. Y, antes de reiterar la solicitud de pronunciamiento, sugiere emplear otros medios de contacto para conocer la fecha de la respuesta.

El procedimiento de supervisión aprobado con Resolución No. CGE/002/2019 de 3 de enero de 2019, únicamente describe la siguiente tarea en la planificación, no señalando actividades a desarrollar en la etapa de ejecución:

Sea, por solicitud, denuncia o de oficio, el Subcontralor del área, Gerente Principal, Gerente Departamental o Gerente de Supervisión y Planificación, conformará una comisión y se solicitará documentación e información a la entidad que corresponda, la cual deberá atender

la solicitud en un plazo de hasta diez (10) días hábiles pudiendo ampliarse tal plazo con la debida justificación.

Los elementos que deben estructurar el objetivo de la supervisión, son la acción a realizar, el criterio y la fuente de riesgo, los cuales fueron estructurados en base al diagnóstico de eventos llevado a cabo.

## **5.2. RECOMENDACIONES**

En base al estudio efectuado en la presente tesis y la necesidad que existe de que las intervenciones que se realicen sean sobre procesos en curso y en operaciones que están relacionadas directamente a la actividad principal de las empresas públicas, se recomienda implementar este modelo como instrumento que oriente a quienes tengan la oportunidad de ejecutar actividades de Supervisión para coadyuvar a que los principales procesos operativos y administrativas mejoren, a fin de que la gestión empresarial se fortalezca con recomendaciones oportunas, que eviten el manejo incorrecto de los recursos, que permitan que se alcancen los objetivos, se optimicen el uso de recursos, minimicen los costos y se cumplan las disposiciones legales.

## BIBLIOGRAFIA

Aibar, C. (2004), *Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la gestión pública*. Revista Española de Financiación y Contabilidad.

Alonso, J. & Berggrun, L. (2015) *Introducción al Análisis del Riesgo Financiero*, Ediciones Ecoe.

Alarcón, E. (2016). *Servicios y herramientas del Control Gubernamental*. Lima, Perú: Tarea Asociación Grafica Educativa.

Álvarez, A. & Chica, S. (2008), *Gestión de las Organizaciones Públicas*, Bogotá. Colombia: Escuela Superior de Administración Publica.

Andrade, C. J. (2013). *Empresas Públicas y planificación*. Quito: Senplades.

Arce, L. & Morales, A., (2012). *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. La Paz, Bolivia.

Casares, I. & Lizarzaburu, E. (2016), *Introducción a la Gestión Integral de Riesgos Empresariales*. Lima Perú: Platinum Editorial S.A.C

Contraloría General del Estado. (2014). *Normas de Auditoría Gubernamental de Estados Financieros y Planes de Empresas Públicas* aprobadas con Resolución CGE/083/2014 de 12 de agosto de 2014. Recuperado el 10 de enero de 2020, de <https://www.contraloria.gob.bo/portal/Normativa/NormativadeControlExterno.aspx>.

Cruz, F (2017). *Instrumentación para la Supervisión ha ser ejercida por la Contraloría General del Estado sobre actividades administrativas y operativas en Empresas Publicas del Nivel Central del Estado*.

De Mattos, F. L. (2009). *El Estado – y la sociedad*. La Paz - Bolivia.

Delgado, D (2017). *Metodología de evaluación de riesgo para empresas públicas de la Función Ejecutiva pertenecientes al sector telecomunicaciones periodo 2010 – 2014*.

Dermizaky, P. (1991). *Derecho Constitucional*. Cochabamba, Bolivia: Editorial Arol.

Hernández Sampieri, R. (2010). *La metodología de la investigación*. Madrid --España: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Galinelli, B., Migliori, A., Pau, M., Giroto, L., Marín, G., Pagani, M., Payo, M, García, M., Quintans, N., Diazzi, L., Milito, E., Arrupe, M., Lohlé T. & Zanzottera, M. (2015). *Estudios sobre gestión pública*, La Plata, Argentina: Talleres Gráficos Aurelio Impresiones.

Garcia, A. (2013). *Las Empresas del Estado*, La Paz, Bolivia

Gaviria, A., Burgos, G. & Helfer, S. (2012), *Lineamientos de política en discapacidad e inclusión social*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Salud y Protección Social.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. Recuperado el 15 de marzo de 2020, de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/CPE>.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (1990). *Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990*. Recuperado el 22 de marzo de 2020, de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1178>.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). *Decreto Supremo No. 1400 de 07 de noviembre de 2012*. Recuperado el 18 de marzo de 2020, de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1400>.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Ley No. 466. Ley de Empresa Pública de 26 de diciembre de 2013*. Recuperado el 18 de marzo de 2020, de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/466>.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2016). *Ley No. 777 de 21 de enero de 2016*. Recuperado el 20 de julio de 2020, de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/777>.

Hernández, R., Baptista, P. & Sampieri, C. *Metodología de Investigación* (1991). Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Herrera, A. W. (2011). *La corrupción en Bolivia*. La Paz: Edit. KIPUS.

Huanca, D (2018). *Diseño de una Guía para las auditorías de Estados Financieros y Planes de Empresas Públicas según las NAG bolivianas*.

Jiménez, W. & Ramírez, C. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*, Bogotá, Colombia: Escuela de Administración Superior de la Administración Pública.

Kresalja, B. (1994), *El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos*.

Meléndez, J. (2016), *Control Interno*. Ancash, Perú: Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote.



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2005). *Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada aprobadas con Resolución Suprema No. 222957 del 4 de marzo de 2005*. Recuperado el 19 de febrero de 2020, de [https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/normas\\_leyes/normas/NB\\_SCI.pdf](https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/normas_leyes/normas/NB_SCI.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). *Las Empresas Estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia*. La Paz: Unidad de Comunicación Social.

Ministerio De La Presidencia. (2008). *Gestión pública intercultural*. La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2014). *AGENDA PATRIOTICA 2025*. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de [www.planificacion.gob.bo/AGENDA\\_PATRIOTICA2025\\_MPD-1.pdf](http://www.planificacion.gob.bo/AGENDA_PATRIOTICA2025_MPD-1.pdf).

Miranda, R. *¿Cómo saber si la empresa está en riesgo de quebrar o de insolvencia?*

Podesta, J. (2001). *Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional*. Recuperado el 31 de agosto de 2020 de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362001000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007)

Requena, M. (1996). *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*. Santiago, Chile.

Robbins, S & Decenzo, D. (2008). *Supervisión*. Naucalpan de Juárez, México: Pearson Education.

Sallica, J. *Auditoría Gubernamental*. Recuperado el 28 de marzo de 2020 de <https://www.academia.edu/29063061/AUDITORIA-GUBERNAMENTAL>.

Tamayo, D. (2012). *Teoría Política*. Tlalnepantla, México: Red Tercer Milenio.

Villarroel, P. (2014), *Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.