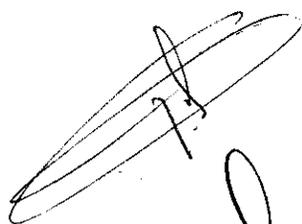
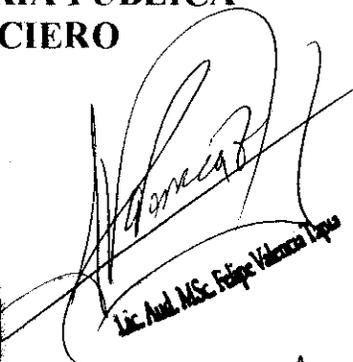


UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORIA
MAESTRIA EN CONTADURÍA PUBLICA
Y CONTROL FINANCIERO



Rubén Contreras E. Msc.
COORDINADOR MAESTRIA DE AUDITORIA
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS



Lic. Aud. MSc. Felipe Valencia Lopez



**“EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL
Y SU IMPACTO EN LOS INGRESOS GENERADOS
POR EL REGISTRO INTERNACIONAL
BOLIVIANO DE BUQUES (RIBB)”**

Marlene Daniza Ardaya V.

LA PAZ – BOLIVIA
2003

INDICE GENERAL

CAPITULO I

MARCO METODOLOGICO DE LA TESIS

1. Justificación.
2. El problema abordado en la tesis.
3. Objetivos de la Investigación.
4. Hipótesis de trabajo.
5. Operacionalizacion de la Hipótesis.
6. Estrategia Metodologica.
 - 6.1 Determinación de Fuentes.
 - 6.2 Técnicas de investigación.

CAPITULO II

SOPORTE TEORICO DEL CONTROL INTERNO

- 1.1 Modelos de Control Interno.
 - Modelo Americano COSO
 - Modelo Ingles Cadbury.
 - Modelo Canadiense COCO.
 - Experiencia latinoamericana.
- 1.1 Un Balance comparativo sobre Modelos de Control Interno.
- 1.2 El control interno en el Registro Internacional Boliviano de Buques.
 - 1.2.1 Competitividad del Servicio que presta el Registro internacional boliviano de buques (RIBB).

- a) Ambiente de control.
- b) Evaluación de riesgos.
- c) Actividades de control.
- d) Información y comunicación.
- e) Supervisión.

CAPITULO III

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL REGISTRO INTERNACIONAL BOLIVIANO DE BUQUES.

1. Legislación internacional.

1.1 Convenios para la seguridad marítima.

- a) Convenio internacional para la seguridad humana en el Mar (SOLAS- 1960).
- b) Convenio internacional sobre líneas de carga (1966).
- c) Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes (1972).
- d) Convenio internacional sobre la seguridad de contenedores (1972).
- e) Convenio constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por satélite (1976).
- f) Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de buques pesqueros (1977).
- g) Convenio internacional sobre las normas de formación, titulación y guardia de gente de mar (1978).
- h) Convenio internacional sobre la búsqueda y salvamento marítimos (1979).

1.2 La contaminación del mar.

- a) Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas por vertimiento de desechos y otras materias (1972).
- b) Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques 1973, en su forma modificada por el protocolo de 1978- Marpol 73/78.

1.3 Responsabilidad e indemnización.

- a) Convenio internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1969).

- b) Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1971).
 - c) Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares (1971).
- 1.4 Otros asuntos.
- a) Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (1965).
 - b) Convenio internacional sobre el arqueo de buques (1969).
 - c) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988).
- 2 Expedición de certificados.
- 3 Legislación nacional.
- 3.1 Marco institucional de la Marina Mercante en Bolivia.
- 4 Adhesión de Bolivia a los diversos convenios que preservan la vida en el mar.
- 5 Creación del Registro internacional boliviano de buques (RIBB).
- 6 Conformación y estructura del Registro Internacional Boliviano de Buques.
- 7 La nueva perspectiva de la Unidad de Auditoría interna del (RIBB).
- 8 Auditorías operativas con especialistas.

CAPITULO IV

EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL Y LAS INSUFICIENCIAS DE SU APLICACIÓN EN EL REGISTRO INTERNACIONAL DE BUQUES.

- 1. Componentes del control interno gubernamental del RIBB.
 - 1.1 Efectividad del control interno y ambiente de control.
 - 1.2 Evaluación los riesgos y actividades de control del RIBB.
 - 1.3 Los ingresos propios y el control interno gubernamental en el RIBB.
 - 1.4 Los controles internos y su impacto en los resultados de gestión.
- 2. La rentabilidad y el control interno gubernamental.
- 3. La captura de los mercados marítimos y la inserción del RIBB.
 - 3.1 Análisis estratégico del Registro Internacional Boliviano de Buques.
 - a) Fuerzas externas que interactúan en el mercado marítimo internacional.

- b) Preferencias competitivas que rigen el mercado marítimo internacional.
 - c) El posicionamiento de Bolivia en el mercado marítimo internacional.
- 3.2 Proceso de control de administración estratégica.
- a) Controles previos desarrollados por el RIBB en la prestación de servicios.
 - b) Controles posteriores desarrollados por el RIBB en la prestación de servicios en la Hidrovia.
 - c) Imposibilidad de aplicación de controles continuos por el RIBB.
- 3.3 Procesos básicos de prestación de servicios del RIBB.

CAPITULO V

LAS INFLUENCIAS DE LOS CONTROLES INTERNOS GUBERNAMENTALES DE PROCESAMIENTO Y SU IMPACTO EN LA COMPETITIVIDAD.

1. Procesos básicos operativos que generan los ingresos del RIBB.
2. Proceso de registro de buques y/o artefactos navales.
3. Estrategia comercial que utiliza el RIBB en el Proceso de oferta de servicios al armador y/o registrador marítimo delegado.
4. Los obstáculos a la implementación de control y diagnostico del posicionamiento en el mercado internacional marítimo.
5. La tarifa internacional como riesgo de control.
6. Alternativas del mercado ante ausencia de control de costos.
7. Los convenios internacionales que afectan la competitividad del RIBB en la Hidrovia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

La ley 1178 de Administración y Control Gubernamental y las disposiciones que norman los procedimientos de control para lograr la eficiencia, eficacia y economicidad de las instituciones públicas, ha puesto de relieve la evidente importancia del Control interno gubernamental, considerando que éste no es sólo un procedimiento administrativo, sino también un instrumento que incide en la toma de decisiones de los ejecutivos de las instituciones.

La presente tesis, referida al Control Interno Gubernamental y su impacto en los ingresos generados por el RIBB, resalta la importancia en la comprobación de la existencia y funcionamiento de los controles internos de procesamiento de los registros que se efectúan por abanderamiento de buques o artefactos navales, dada su importancia en la generación de ingresos para el país.

La necesidad de evaluación de control interno sugerida por las normas vigentes en el ámbito gubernamental, amplía las funciones y competencias de las unidades de auditoría interna gubernamental en las instituciones, demandando profesionales más competitivos y reflexivos, cuyo desempeño permitan el mejoramiento de las organizaciones estatales.

Esto es tan determinante, que la ausencia de exámenes de auditoría interna, podría incidir de manera directa en la situación financiera de la institución generando impactos negativos severos en sus ingresos generados. Así el primer requisito para la nueva visión de la evaluación por resultados de la gestión pública en Bolivia, requiere fortalecer y precautelar el patrimonio nacional, vale decir los recursos de manera tal que los mismos sean gastados con eficiencia y eficacia evitando fraudes y previniendo la malversación de fondos.

Por tanto, la necesidad de fortalecer la estructura de control interno, debe permitirnos transparentar el manejo y la generación de la información, que permita proyectar el nivel

de competitividad en el que se desenvuelven las instituciones públicas. Este ha sido el sentido y el aporte que pretende realizar la presente tesis cuya estructura final de presentación es como sigue.

En el primer capítulo se explica el marco metodológico. Cómo se ha abordado la investigación

Marco teórico, **estructurado en el segundo capítulo tiene la finalidad en primera instancia de valorar las diferentes tendencias de autores, los modelos que son planteados a partir de la discusión teórica de los estudiosos sobre la importancia en la definición de las tareas de campo y el nivel de confiabilidad que le otorga el auditor en el examen de auditoria. Y fundamentalmente posibilitar la explicación del problema investigado.**

El tercer capítulo se refiere a la descripción de normas que reglamentan la actuación del Registro Internacional Boliviano de Buques, actividad que es explicada a partir de la legislación internacional y nacional. Y el rol del auditor interno gubernamental en los exámenes de confiabilidad a los estados financieros y las auditorias operativas.

La metodología de operatividad de las tarifas nacional e internacional desarrollada en el comercio internacional marítimo, se expone en el tercer capítulo como preparación para el examen de los controles permitiendo la evaluación e identificación de los controles claves, requeridos en la emisión de certificados de registro de naves y artefactos navales.

El cuarto capítulo es considerado central y corresponde **al estudio e identificación de las deficiencias de control interno en los procesos de emisión de certificados de registro de naves y artefactos navales como base de generación de ingresos así como en las diferentes fases del proceso de emisión de notas de debito** del Registro Internacional Boliviano de Buques en función a los procedimientos propuestos por la empresa AGN S.A.

Finalmente de manera exhaustiva se presentan las conclusiones a los que arribó la presente tesis, las que son presentadas como aportes centrales de la investigación emprendida, sobre

cuya base se emiten algunas recomendaciones técnicas en ámbitos definidos para alcanzar mayor rentabilidad como efecto de las recomendaciones de control interno de la institución.

Finalmente un agradecimiento especial a mis padres y a los míos por el amor y el aliento. Al personal civil y al grupo de oficiales navales que conforman el RIBB que participaron en forma activa en la otorgación de información especializada y estadística. A la Lic. Irma Sanguenza por su aporte crítico metodológico y al Lic. Mcs. Adolfo Mendoza por la confianza que hizo posible la realización de la investigación.

CAPITULO I

MARCO METODOLOGICO DE LA TESIS

1. Justificación.

En el marco de las reformas estructurales y la modernización del Estado boliviano, en la actual coyuntura es significativa, la importancia que ha alcanzado el tema de Control Interno en la gestión pública.

En efecto, la ley 1178 de Administración y Control Gubernamental y las disposiciones conexas emitidas posteriormente, norman los procedimientos cuyo sustento central es el logro de eficiencia, eficacia y economicidad en la administración del Estado.

El Control Interno no es un mero procedimiento formal administrativo, incide de manera determinante en las decisiones de autoridades de alto nivel jerárquico, cuyo objetivo estratégico es garantizar la autosostenibilidad de la gestión pública estableciendo niveles de competitividad y eficiencia.

La presente tesis, al tiempo de reafirmar la importancia del Control Interno en todas las organizaciones que manejan recursos económicos públicos, centró su atención en la comprobación de la existencia y funcionamiento de los controles internos de procesamiento de los registros por abanderamiento de buques o artefactos navales y del ciclo de vida del servicio que presta el Registro Internacional Boliviano de Buques RIBB, que es considerado como una fuente importante de generación de ingresos para el país.

Los procedimientos desarrollados de Control Interno en el RIBB, en el ámbito del comercio internacional marítimo, revelan procedimientos difusos en su manejo, debido a las características peculiares de la institución (entidad gubernamental descentralizada creada en la gestión 2001 mediante Decreto Supremo 26256, con patrimonio propio,

autonomía de gestión y económica) y por la combinación de intereses políticos y económicos en su manejo.

Por otro lado, los rasgos de la mediterraneidad del país ratifican esta peculiaridad, cuyos intereses marítimos forman parte de los intereses nacionales con características estratégicas que se vinculan al uso del mar que no nos pertenece. Por lo tanto, las actividades que en ella se imprimen no se restringen a un ámbito estrictamente económico, ya que abarca una gama de implicancias mucho más amplias en el orden político, económico y social. Es correcto afirmar entonces, que en el orden de los intereses marítimos, se involucran también los objetivos nacionales, tales como:

- a) El intercambio comercial y comunicación con el resto del mundo
- b) La Explotación de los recursos que ofrece el mar.
- c) El desarrollo de la flota mercante que sirva a los intereses marítimos, bajo pabellón propio.

El RIBB, se constituye en este ámbito, en la expresión institucional más objetiva para la consecución de estos objetivos nacionales, como entidad descentralizada del gobierno.

2. El problema abordado en la tesis.

Tanto la verificación de la existencia y funcionamiento de controles internos gubernamentales y su impacto en las actividades de recaudación de ingresos del Registro Internacional Boliviano de Buques RIBB no sólo que es peculiar, sino se constituye en estratégica para el país, por cuanto de no cumplir con los requisitos de alcanzar un porcentaje de rentabilidad aceptable podría considerarse la posibilidad de su privatización (Marco Normativo para el Registro Internacional Boliviano de Buques Decreto Supremo 26256 artículo 47°), figura económica que se contrapone a la capacidad Administrativa del Estado.

Teóricamente sabemos que un buen sistema de Control Interno debe procurar procedimientos adecuados para el registro completo y correcto de los activos y pasivos, ingresos y gastos”, como fuente que facilite la rentabilidad de las entidades públicas. En

este sentido, los controles internos y los elementos inmersos como la eficiencia, eficacia, confiabilidad, cumplimiento del marco normativo no sólo tienen la finalidad de reducir los fraudes, identifican también la necesidad de evitar el desperdicio, ineficiencia a través de la verificación de los procesos y procedimientos que se ejecutan en una entidad.

Corrientes teóricas más actuales, revalorizan la función del Auditor Interno y la jerarquía que le es asignada en el campo gubernamental, cuya principal actividad es la evaluación de los distintos procesos realizados por la organización, con la finalidad de que la entidad logre sus objetivos en forma eficaz y rápida, dirigiendo su actividad principalmente a los sectores con mayor riesgo.

El reciente pronunciamiento de la Contraloría General de la República referido a la aplicación de las Normas y Principios Básicos de Control Interno Gubernamental aparejada a la promulgación de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) y el marco normativo que rige la actuación de las entidades públicas, coinciden sobre la necesidad de evaluación de control interno, debido al impacto que éstas tienen en la toma de decisiones de las entidades. Por lo que los máximos ejecutivos como los responsables de la implementación de estos procesos inmersos en los controles internos y dirección administrativa son corresponsables directos de estos procesos.

En este marco, la auditoría interna gubernamental en la actualidad es considerada como una función de alta jerarquía, que trasciende el ámbito estrictamente financiero, que requiere de profesionales con capacidad analítica y que puedan establecer conclusiones lógicas que permitan el mejoramiento de las organizaciones estatales.

Por consiguiente, la presente tesis adquiere actualidad y relevancia, debido a los impactos imprevisibles que puedan sucederse debido a la ausencia de análisis de las causas que influyeron en la baja competitividad en el Registro Internacional Boliviano de Buques, expresados en situaciones estacionarias de rentabilidad como consecuencia del alto nivel de detenciones de buques o artefactos navales que fueron abanderados por el RIBB y ante la ausencia de exámenes de auditoría interna que podrían haber aportado oportunamente

recomendaciones sobre las correcciones posibles en el marco integrado de control, disminuyendo los impactos negativos severos en los ingresos generados.

En efecto, esta ausencia de exámenes de Auditoría y el alto nivel de detenciones de buques y artefactos navales, no fueron objeto de un análisis exhaustivo de la estructura de control interno del RIBB, a pesar de estar asociada estratégicamente a la empresa "Asesoría y Gestión Naval S.A." (AGN S.A.) de origen panameño que presta asesoramiento técnico a las actividades rutinarias de registro de embarcaciones flotantes.

Los avances con referencia al tema investigado se traducen en las propuestas de diseños de procesos y procedimientos en la recaudación de los ingresos, en sus distintas modalidades de registro de naves y artefactos navales, documentos que fueron elaborados por la empresa privada extranjera, pero que no ha merecido su análisis ni aprobación de las autoridades del gobierno nacional, creando informalidad en los procedimientos de la propia organización, realidad que contrasta con la nueva perspectiva sobre el Control Interno.

Esta ausencia de exámenes de evaluación de los controles internos del Registro Internacional Boliviano de Buques, nos indujo a preguntarnos

¿En que medida el funcionamiento y la existencia de los controles internos gubernamentales brinda información transparente y oportuna sobre las recaudaciones de ingresos propios que se generan en la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de naves del Registro Internacional Boliviano de Buques?

¿Cómo la emisión de certificados por costos de abanderamiento en las rutas oceánicas y la Hidrovia, emitida por los Registradores Marítimos delegados en la gestión 2001, puede garantizar una mayor utilidad?

3. Objetivos de la Investigación.

Los **objetivos** definidos en la presente investigación fueron los siguientes:

Verificar y analizar la existencia y funcionamiento de los controles internos gubernamentales y el tipo de información generada en la Unidad Técnica de Archivo y

Documentación de naves del Registro Internacional Boliviano de Buques, para evaluar el impacto en sus ingresos.

Identificar y analizar en que medida la emisión de certificados por costos de abanderamiento en las rutas oceánicas y la Hidrovia, emitida por los Registradores Marítimos delegados, garantizan una mayor utilidad

4. Hipótesis de trabajo

La hipótesis planteada en el presente trabajo de tesis, además de posibilitar una respuesta anticipada al problema, tuvo la finalidad de guiar todo el proceso de investigación.

La ausencia de control interno gubernamental en las operaciones de procesamiento de información de la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves, respecto a la realización de cotizaciones nacionales e internacionales, emisión de certificados, por costos de abanderamiento de los buques o artefactos navales, en aguas internacionales, distorsiona, dificulta y disminuye los ingresos generados en el Registro Internacional Boliviano de Buques y no garantiza su sostenibilidad en el tiempo.

En función de esta hipótesis, se identificaron como:

Variable independiente:

La ausencia de control interno gubernamental en las operaciones de procesamiento de información de la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de naves, respecto a la realización de cotizaciones nacionales e internacionales, emisión de certificados, por costos de abanderamiento de buques o artefactos navales en aguas internacionales.

Variable dependiente:

Disminución de rentabilidad del RIBB y baja sostenibilidad en el tiempo.

5. Operacionalización de la Hipótesis

a) Variable

Información

La obtención de información financiera esta expresada en datos objetivos y constituye un insumo importante para encarar el control interno en cualquier organización.

Indicadores

- **Pertinencia** del registro en sus distintas modalidades de registro permanente, provisional, temporal y de titulación de gente de mar.
- **Oportunidad** en función al tiempo de otorgación de certificado de registro.
- **Confiabilidad** en función a la base de datos (Integridad).

b) Variable

Certificados

Son documentos que se extienden por los costos de abanderamiento por flete de bandera nacional en aguas internacionales. Esta emisión de certificados se realiza por abanderamiento de buques, naves o artefactos navales en Registro

Indicadores

- **Permanente**
- **Temporal**
- **Provisional**

c) Variable

Registro

Son los documentos que verifican y documentan el registro de naves buques, artefactos navales, realizados por los registradores marítimos delegados.

Indicadores

Cantidad

Periodicidad

d) Variable

Ingresos y/o rentabilidad

Se refiere a la producción de utilidad resultante de los costos por abanderamiento aplicados a los Registradores Marítimos.

Indicadores

- **Tarifas**
- **Peso**
- **Descuentos especiales**

6. Estrategia Metodológica.

Dada la naturaleza de la investigación que pretendió demostrar cómo la falta de control interno gubernamental y las deficiencias en las operaciones de procesamiento de información oportuna y confiable de la Unidad de Archivo y Documentación de naves, se definió una estrategia metodológica que permita a partir de las evidencias encontradas, **contrastar** entre lo que establece el Marco Normativo de las leyes que rigen para la administración pública y la realidad empírica en la cual se desenvuelve el Registro Internacional Boliviano de Buques.

En el ánimo de eliminar todo tipo de sesgos en el proceso investigativo y eliminar en lo posible el subjetivismo de la investigadora se recurrió a la **triangulación**, que se refiere a la utilización de dos técnicas de investigación para obtener la misma información a partir de diferentes medios, para verificar la veracidad de la información

Por ello, lo que se realizó fue no solo encontrar la evidencia de la ausencia de control gubernamental en las operaciones de procesamiento, sino se trató de ver y registrar toda falencia en el diseño inicial de los controles internos o su falta de implementación en el caso de identificarse su inexistencia.

La observación de los procesos, facilitó el análisis de los procedimientos, en comparación a la forma como se documenta, para convertirse posteriormente en registro, que se constituyen en elementos esenciales en la toma de decisiones gerenciales.

La lectura y relectura de los registros en comparación con los procedimientos existentes, nos permitió evidenciar las deficiencias de control interno que impiden la generación de información confiable y oportuna del RIBB, aspectos que impactaron negativamente en la

situación de la institución, respecto a su posicionamiento en el Comercio Marítimo Internacional.

6.1. Determinación de fuentes.

El acceso a las fuentes de información no tuvo mayores dificultades, por las características de la investigación y por el propio interés de la entidad, después de la explicación al Máximo Ejecutivo de los objetivos de la tesis.

En este marco, las fuentes priorizadas para la investigación fueron:

- Los registros contables.
- Archivos de naves, buques y artefactos navales que se encuentran en la Unidad Técnica de Archivos y Documentos de Naves, para ser contrastados con los procedimientos utilizados por el RIBB.

Otras referencias documentales, a las que se recurrió fueron:

- Uso del Reglamento específico el Registro Internacional Boliviano de Buques.
- Decreto Supremo No. 12683 relativo a la Política de Navegación, fluvial, lacustre y marítima del Estado boliviano.
- Ley 12684 de Navegación fluvial, lacustre y marina de la República de Bolivia.
- Convenios internacionales que rigen los procedimientos de abanderamiento de buques o artefactos navales.
- Metodología de la aplicación de las tarifas internacionales para el Registro Internacional Boliviano de Buques.
- Decretos supremos que determinan la adhesión de Bolivia a los convenios internacionales sobre la navegabilidad y normas de seguridad.
- Manuales de procesos y procedimientos del RIBB.
- Principios y Normas básicas de control interno gubernamental.
- Ley 1178 de administración y control gubernamental.

6.2. Técnicas de investigación

a) Análisis documental.

Esta técnica permitió evidenciar la contrastación entre lo que se dictamina a través del marco normativo de la legislación nacional, como ideal del accionar y la presencia de los controles internos gubernamentales que tienden a garantizar la emisión de información confiable y oportuna cuyo efecto sea de una razonable confiabilidad en los resultados de rentabilidad y de su posicionamiento en el Comercio Internacional Marítimo.

En el análisis documental de contrastación se recurrió a las siguientes fuentes documentales:

- Archivos contables, que revelaron deficiencias de controles internos.
- Carpetas de registros de los buques y/o artefactos navales correspondientes a registros permanentes y/o provisionales, como parte del contexto en el que se desenvuelve el Registro Internacional Boliviano de Buques.

Así mismo para efectos de inferir estadísticamente y demostrar el impacto de la ausencia de control interno se **inventarió, clasificó y estructuró cuadros bidimensiones explicativos**, que nos permitieron evaluar la información en diferentes momentos, los certificados de registro tanto permanentes como provisionales, especificando el tipo de buque, artefacto naval, tipo de tarifas en función a la estructura de costos, tipos de descuentos u otros incentivos, todo como parte del contexto en el que se desenvuelven las operaciones de procesamiento de información que emite la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves respecto a las cotizaciones nacionales o internacionales, emisión de certificados, por costos de abanderamiento de buque, naves o artefactos navales.

b) Observación profunda y análisis.

Se observaron detenidamente los procesos y procedimientos de registros en sus distintas modalidades, cuyo objetivo de análisis fue la identificación de los controles

internos gubernamentales en las distintas áreas en las que se maneja la Unidad Técnica de Archivos y Documentación de naves, complementándose con el análisis de la confiabilidad de la información integra, que significa la contabilización de todas las notas de debito, resultantes de las cotizaciones nacionales e internacionales, emisión de certificados, por costos de abanderamiento, de los buques o artefactos navales en sus distintas modalidades de registro, cuya naturaleza se refleja en la rentabilidad que se encuentra ligada a la cantidad de registros de naves, buques, artefactos navales realizados por los Registradores Marítimos delegados, en combinación unívoca con la estructura de tarifas, tonelaje y descuentos especial

d) Entrevista estructurada

Fue realizada a los técnicos en el ámbito financiero de la institución y a los actuales ejecutivos a objeto de obtener información precisa respecto a las tendencias en los ingresos generados por el RIBB y evaluar las actividades que cumplió la institución en la gestión 2001 y 2002 período objeto de la investigación.

CAPITULO II

Soporte Teórico de la Tesis

1. Consideraciones teóricas sobre el Control Interno

Las primeras referencias respecto al concepto de Control Interno y su necesidad de evaluación fueron discutidas en 1917¹ y 1929. El alcance de estas discusiones de los estudiosos, condicionaba la extensión de las pruebas de verificación de los registros contables con el análisis y evaluación a las condiciones internas en las cuales se desempeñan las entidades.

En 1936 el Instituto Americano de Contadores², realizó un primer acercamiento conceptual de los métodos y medidas adoptadas por las organizaciones para la salvaguarda de los efectivos y otros activos, así como la verificación de la exactitud en el registro de los estados financieros con el término de análisis y evaluación del Control Interno. Estas categorías teóricas apoyaban el criterio técnico del Auditor referente a la extensión de las pruebas de auditorías.

Lo anterior implicó aperturar un nuevo enfoque, en el análisis de la ejecución del trabajo de auditoría que determinaba en su etapa inicial de planificación la extensión y la naturaleza de las pruebas de auditoría, que podrían ser a muestreo o de un porcentaje elevado de la muestra, como resultado de las conclusiones de sus investigaciones, pruebas y consultas realizadas sobre la efectividad del Control Interno. (Theodore Mock y Jerry L. Turner 1997: 24).

¹ Theodore Mok y Jerry L. Turner cita al Boletín de la Reserva Federal publicado en 1917 y en forma posterior a la reimpresión del citado Boletín en 1929, por el Instituto Americano de Contadores Públicos subtítulo Verificación de Estados Financieros, definiendo al análisis de control interno como una decisión del auditor respecto a la extensión de la verificación sustancial, de las transacciones registradas en libros.

² La revisión realizada por el Instituto Americano de Contadores publicada por la Junta de la Reserva Federal en 1936, estableció los parámetros de revisión del sistema de verificación interna y del control contable, para determinar en primera instancia la extensión de pruebas de auditoría y los niveles de confianza.

La preocupación sobre la naturaleza del concepto de Control Interno y las nuevas tendencias, fueron las razones del pronunciamiento en 1949 del Instituto Americano de Contadores con la característica particular, de enfocar a la **organización** como eje principal del Control Interno ³, cuya esencia descansa en un plan de organización que asigna una adecuada segregación de funciones y responsabilidades a las distintas unidades organizacionales, métodos y procedimientos dirigidos a salvaguardar los activos, verificar la confiabilidad de su información financiera, promoviendo la eficiencia operacional, en relación a las políticas establecidas por la administración.

Al Control Interno algunos autores lo identificaron como “un plan de organización que comprende métodos y procedimientos encaminados a salvaguardar sus bienes, comprobar la exactitud y veracidad de los datos contables aportando a la confiabilidad como resultado de la eficiencia operativa, estimulando el cumplimiento de las políticas de la gerencia”, que no necesariamente se circunscribe a las funciones realizadas en el departamento financiero y de contabilidad, sino mas bien incursiona en otras áreas como son: las presupuestarias, procesos de producción, informes periódicos de operación, análisis estadísticos, cuya parte importante es la difusión y el conocimiento de los mismos, con la finalidad de orientar al personal en el desempeño de sus responsabilidades y al auditor interno que proporcione una garantía adicional a la gerencia acerca de los procedimientos delineados y el cumplimiento eficiente de su funcionamiento, ampliándose más su ámbito de Operación cuando se analiza tiempos y movimientos así como el estudio de calidad por medio de un sistema de inspección. (Arthur W.Holmes 1979: 3)

Valorando, el criterio expuesto por Arthur W. Holmes, se observa que éste identifica a los objetivos del Control Interno en una forma más amplia, abarcando funciones administrativas financieras, contables y la responsabilidad de comprobar la exactitud de las cifras contables. Al llegar a este punto, la focalización de su análisis se identifica con el control y comprobación contable interno, eliminando elementos como el control administrativo ejercido sobre el personal, los métodos de fijación, publicidad y otros,

³ En 1949 el Comité del Instituto Americano de contadores se pronuncio sobre la naturaleza del Control Interno, en la publicación denominada “Elementos de un Sistema Coordinado y su importancia para la Gerencia y el Contador Publico”.

elimina también el control financiero, cuando no significa rendición de cuentas. Esta afirmación se desprende de la concepción teórica que identifica al Control Interno con el objetivo de salvaguardar los activos, contra desembolsos injustificados y garantizar que no puedan incurrirse en obligaciones sin autorización.

El efecto del Control Interno en la extensión del examen propuesto en forma inicial por el Instituto de Contadores Públicos titulados, es el ejemplo más notable de la influencia sobre los procedimientos de Auditoría que se expresa en la extensión de las pruebas de Auditoría en mayor o menor grado en función a los riesgos, siendo el propósito del Control Interno la disminución de los errores o irregularidades, por efecto de la adecuada segregación de funciones que le permiten al auditor adquirir mayor confianza.

Esta confianza en el Control Interno se basa en la creencia, de una mayor participación de personas en la iniciación de la transacción, ejecución contabilización y control de una transacción donde hay muchas probabilidades de que la transacción sea verdadera y este bien contabilizada, especialmente en individuos que toman parte en las operaciones mencionadas y que trabajan separadamente, iniciándose de esta manera el enfoque de control por oposición.

La operación efectiva y adecuada de Control Interno "se enmarca en el establecimiento de una adecuada rendición de cuentas, métodos bien planteados de teneduría de libros y de contabilidad y una supervisión adecuada en este sector y la segregación de obligaciones en el manejo y cuidado de los expedientes financieros y en acceso a los datos o transacciones originales correspondientes a estos documentos financieros" (Arthur W.Holmes 1979: 84)

La segregación de funciones, como elemento de análisis central de Arthur W. Holmes, origina la **primera identificación del control por oposición**, ya que en la perspectiva contable **tiene la virtud de comprobación del trabajo de un empleado a otro en forma automática e independiente y tiene la virtud de no duplicar el trabajo de otro**, facilitando la terminación lógica de la operación, identificada con la teoría de control integral en la medida que ninguna persona tiene el control absoluto sobre cualquier

operación contable, de tal manera que el conjunto de personas obtienen los mismos resultados, probando de esta manera la exactitud y oportunidad en la contabilización de las transacciones financieras ayudando a evitar fraudes.

La naturaleza del Control Interno, identificado con la adecuada segregación de funciones y la oportunidad en la realización de las transacciones se refleja en la confiabilidad de los estados financieros, resultado del control administrativo sobre la estructura administrativa que se identifica con el plan de organización, procedimientos y registros relacionados con los procesos de decisión que llevan a la autorización de las transacciones por parte de la dirección.

La función de autorización de la dirección esta directamente asociada con la responsabilidad de alcanzar los objetivos de la organización y constituye el punto de partida para el establecimiento del control contable de las transacciones.

El control contable esta orientado a un plan de organización, procedimientos y registros referentes a la salvaguarda de los activos y la fiabilidad de los registros contables y son diseñados para asegurar razonablemente que las transacciones se registran con la autorización general o especifica de la dirección, con la finalidad de permitir en primera instancia la elaboración de los Estados Financieros de acuerdo con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptadas y en segunda instancia para mantener el control sobre los activos, reflejado en el acceso restringido a la activos previa autorización de la dirección sustentado con la verificación física realizada en intervalos de tiempos razonables adoptándose medidas en el caso de la existencia de diferencias. (Jaime Mainou Abad, Ernest & Whinney 1993: 278)

A partir de las consideraciones realizadas en párrafos precedentes, las diferentes opiniones respecto a la naturaleza del Control Interno, muestran mayor inclinación hacia el **análisis de los procedimientos, segregación de funciones que realizan las entidades para evitar el fraude, tanto por la malversación de activos como por presentación de informes financieros fraudulentos**, reconociéndose de esta manera la importancia del control interno para la prevención de los fraudes (O. Ray Whittington. Kurt Pany 2000: 171).

La importancia de la prevención de fraudes fue resultado de los diversos casos que se presentaron en la década de los setenta y principios de los ochenta, en Estados Unidos ocasionando que se conformara una comisión Nacional sobre la presentación de informes fraudulentos ⁴ que dirigiera sus investigaciones a las causas que generaron las causales para la realización de informes fraudulentos y reducir su regularidad (O. Ray Whittington; Kurt Pany 2000: 172).

La evolución del concepto y el pensamiento de Control Interno al haber adquirido la importancia de prevención de fraudes, en las organizaciones que intentan a través de los procesos y procedimientos alcanzar los objetivos que explican la razón de su funcionamiento y existencia al interior de la entidad como una seguridad razonable de ser satisfactorio en su revisión inicial y por consiguiente permitir en forma oportuna la detección de fraudes en el registro contable y por consiguiente en el estado financiero, adicionalmente a que la administración como misión tiene la de manejar la realidad en la que se desenvuelve la entidad, mediante la dirección, supervisión y control de la totalidad de sus operaciones. Sugiriéndose que el sistema de políticas y directrices que emanan de los ejecutivos, para dirigir, coordinar y controlar a sus subordinados dentro de la pirámide de la organizacional ya sea esta de tipo lineal, mixta o funcional. (Rusenias 2001: 129 – 130).

Estos lineamientos son considerados por los auditores, para expresar opinión sobre los estados financieros que se identifica en la frase que afirma “Nuestro examen se efectuó de acuerdo con las normas de Auditoria generalmente aceptadas”, que exige la realización del análisis y evaluación del Control Interno existente, de forma que pueda determinarse su fiabilidad, “para la extensión del alcance de las pruebas de auditoria y hasta donde los procedimientos de auditoria podrán restringirse”. (Jaime Mainou Abad, Ernest & Whinney 1993: 283).

⁴ O. Ray Whittington. Kurt Pany describe la composición de la comisión de la siguiente manera : American Institute of Certified Public Accountants , el American Accounting Association , Financial Executives Institute , el Institute of Internal Auditors , Inc y el Institute of Management Accountants

Los avances en el estudio de la evaluación de Control Interno, ha originado que surjan diversas definiciones de Control Interno, las que se han expuesto en párrafos precedentes relacionándose todas ellas en el **análisis y evaluación de la organización**, sin embargo Mautz es uno de los exponentes que brinda una mayor amplitud a la concepción del Control Interno, resumiendo el concentrador de la teoría de Control Interno en el elemento básico que se identifica con la **expresión de la dirección superior** de la entidad para dirigir y controlar a los empleados (Enrique Fowler Newton 1980: 149).

Puede notarse que la concepción de Mautz, es complementaria a las perspectivas de los distintos estudiosos, categorías conceptuales como la de sistema organizacional, que alcanzan importancia en la realización del trabajo de auditoría orientada a la evaluación por resultados, constituyéndose en un aporte de valor agregado del Contador Público, al analizar y considerar dentro la estructura organizativa, la actuación, la filosofía y los valores éticos de la dirección superior, reflejados en una adecuada segregación de funciones y responsabilidades al interior de la organización, lo que le permite estudiar o recomendar la implementación de controles por oposición de las distintas tareas asignadas, en función a la formalidad de las tareas que realiza que se traduce en los métodos y procedimientos, que tiene como objetivo garantizar la seguridad de los activos, emitir información financiera confiable y oportuna, como resultado de la eficiencia operacional de la organización. Matices de identificación de la naturaleza de Control Interno que se profundizan en el examen de salvaguarda de activos, por la creciente detección de hechos fraudulentos producto del desarrollo de la economía, que hicieron que la implementación y desarrollo de sistemas de control interno fuesen cada día más complejos.

En su sentido más amplio podríamos concebir al Control Interno como una función de la gerencia que intenta a través de la implementación de políticas que comprenden métodos y procedimientos implementados **evitar los desembolsos indebidos, ofreciendo seguridad de que no se contraerán obligaciones sin autorización.**

Es decir, que el Control Interno nace y crece en una organización con la finalidad de lograr sus objetivos, empleando para ello los recursos humanos, materiales, tecnológicos.

Al conjuncionar estos elementos el Sistema de Control Interno se vuelve indivisible por que integra la organización bajo la responsabilidad de la dirección, cuya responsabilidad es la de vigilancia y funcionamiento en forma correcta y eficiente.

Independientemente de que las afirmaciones vertidas por los autores describan la naturaleza del control interno, existe el reconocimiento de la necesidad de existencia de Control Interno en cada una de ellas, por el crecimiento de las operaciones financieras en las entidades públicas y privadas.

El desarrollo, magnitud y complejidad de las operaciones financieras ha dado lugar la aparición de diversos problemas administrativos y operativos que impiden la adecuada toma de decisiones.

Esto ha dado lugar a la necesidad de investigación de controles que permitieron asignar adecuadamente las funciones y responsabilidades, expresados en sistemas de prevención de fraudes y errores, protegiendo los activos y brindando información adecuada para la toma de decisiones y lograr que la gestión sea eficiente, eficaz y económica.

La eficacia de la gestión se traduce en el logro de objetivos institucionales mediante un sistema de Control Interno fiable que permita a la alta dirección anticipar alertas tempranas sobre “ si la entidad esta administrando y utilizando sus recursos (como personal, propiedad, espacio) económica y eficazmente” (Jaime Mainou Abad; Ernest & Whitney 1993: 247) identificando mediante la evaluación del control las causas de las ineficacias o prácticas antieconómicas y si la entidad ha cumplido con las leyes y regulaciones concernientes a los aspectos de economía y eficacia.

La eficiencia debe ser considerada a partir del examen de los resultados alcanzados en los programas institucionales en función a los resultados y beneficios deseados y exigidos por la legislatura (Jaime Mainou Abad; Ernest & Whitney 1993: 247) que en el caso boliviano se refleja en los Presupuestos y los Programas Operativos institucionales que son aprobados mediante la Ley Financiera, que son desprendidos del Sistema Nacional de Planificación.

En este punto es necesario destacar las controversias entre autores sobre el concepto de economía y eficacia que a criterio de Jaime Mainou Abad y Ernest & Whitney, consideran que son términos relativos y que es virtualmente imposible dar una opinión en cuanto una entidad ha alcanzado el nivel máximo de eficacia y economía en sus operaciones, por tanto es solo posible emitir opinión respecto a procesos específicos, métodos o actividades que puedan hacer a una actividad más eficaz y económica definidos de la siguiente manera :

Procedimientos que son eficaces o más costosos de lo justificable.

- Duplicación de esfuerzos de empleados u organizaciones.
- Oportunidades para mejorar la productividad mediante la automatización de procesos manuales.
- Pobre administración del equipo de procesamiento de datos.
- Exceso de personal en relación con el trabajo a efectuar.
- Fallos en el sistema de compra y acumulación de cantidades innecesarias o excesivas de propiedades o suministros. (Jaime Mainou Abad; Ernest & Whitney 1993: 247)

Por otra parte, el término de eficiencia es también controvertido en la medida de la que Normas GAO (Normas de Auditoria de Organizaciones del Gobierno, Programas, actividades y funciones) y las Normas para la practica profesional de la Auditoria Interna emitidas por el Instituto Internacional de Auditores Internos, no exigen la emisión de opinión sobre la efectividad del programa o proyectos institucionales, sino más bien los auditores internos podrán proporcionar asistencia técnica a través de la opinión a los directores que han desarrollado objetivos, metas sobre si las acciones tomadas por la dirección fueron las apropiadas, adecuadas, actualizadas, si se ha utilizado la información relevante y si los controles son apropiados y si estos están incorporados a los programas a efectos de lograr los objetivos propuestos con calidad que es un concepto similar a la eficiencia.

1.1 Modelos de Control Interno

A partir de la comprensión de la naturaleza del Control Interno, como resultado de las investigaciones y el lugar de preponderancia que se le ha dado a los procesos y procedimientos que hacen al accionar de la organización, se han concebido modelos de Control Interno que tienden a la prevención de la corrupción y el fraude en las empresas públicas como resultado de un inadecuado diseño de controles o la falta de implementación de los mismos, aspectos que han permitido que las empresas publicas sean vulneradas por hechos fraudulentos o actos de corrupción que en la mayoría de los casos no han llegado a ser probados.

En efecto, la ausencia de Controles Internos hizo que las empresas públicas descuidaran la administración, el cuidado de los bienes o de los intereses pecuniarios del Estado y por consiguiente de la gestión de los máximos ejecutivos que son los custodios de los bienes e intereses del Estado.

Existen varios modelos de control interno que se plantean como inquietudes por hacer que la gestión pública sea transparente y permita a través de los procedimientos incorporados a las tareas de las organizaciones, realizar los respectivos controles con la intención de disminuir los índices de corrupción a partir de la evaluación de los procesos de control interno:

Modelo Americano COSO

El denominado "INFORME COSO" sobre el Control Interno, publicado en Estados Unidos de Norte América en 1992, surgió como una respuesta a las preguntas que plantea la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno a la temática referida.

El informe COSO plasma, los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la TREADWAY COMISIÓN, NATIONAL COMISIÓN ON

FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING, creó en Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (COMITÉ OF SPONSORING ORGANIZATIONS). El grupo estaba constituido por representantes de las siguientes organizaciones:

- American Accounting Association (AAA).
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA).
- Financial Executive Institute (FEI).
- Institute of Internal Auditors (IIA).
- Institute of Management Accountant (IMA).

La redacción del informe fue recomendada a Coopers & Lybrand.

El informe COSO tiene como orientación el análisis y examen de control desde una perspectiva de dirección orientada a resultados, este proceso fue diseñado por el personal que integra la organización, con la finalidad de proporcionar una razonable seguridad del cumplimiento de los objetivos de las instituciones como son la de efectividad, eficiencia, confiabilidad y cumplimiento del marco normativo, que se encuentran inmersos en las propias organizaciones.

Los componentes del Control Interno de acuerdo al Informe COSO, son el medio ambiente de Control, definición de los riesgos, actividades de control, información, comunicación y monitoreo (Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C 1998: 142).

Como se puede observar el Informe COSO, trata de materializar el objetivo fundamental de cualquier organización, en función a la nueva corriente conceptual de Control Interno, que integra a la organización y preponderan los objetivos como la eficiencia, eficacia, confiabilidad de información en el marco normativo que rige el accionar de las entidades públicas.

Modelo Ingles Cadbury

El modelo Ingles Cadbury desarrollado durante la década de los noventa, resalta la existencia de un sistema total de controles que previenen la seguridad razonable, a partir de

la efectividad y eficacia de la operación incluyendo la salvaguarda de los activos, confiabilidad de los reportes e información financiera protegiéndola contra los ocultamientos y/o distorsiones, en cumplimiento a las leyes y regulaciones, tomando en cuenta que el sistema total de control, incluya elementos de ambiente de control enfocado al consejo de administración, identificando riesgos, prioridades de control y objetivos, actividades de control, monitores y acciones correctivas. (Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C 1998: 143).

El modelo inglés introduce una variante para distinguir específicamente al consejo de administración como la esencia del ambiente de control, coincidiendo en su esencia con el concepto de Mautz que considera que el Control Interno como una expresión de la dirección superior de la organización para dirigir y controlar las actividades realizadas por los empleados al interior de las organizaciones.

Modelo Canadiense COCO:

Coincidentemente el Modelo Canadiense propuesto en el período inicial de los noventa, denominado COCO proponía un proceso dinámico e integrado al interior de la organización, liderizado por el consejo de administración, directores y todo nivel jerárquico que proporcione seguridad razonable del cumplimiento de la efectividad y eficiencia de operación, reportes contables, financieros y de dirección, así como el cumplimiento con leyes, regulaciones, políticas internas, observándose la adhesión a la posición de Mautz, con relación a la responsabilidad que le otorga a la Dirección superior de la generación del ambiente de control con enfoque en las condiciones para actuar, el establecimiento de objetivos y la definición de riesgos, monitores y cambios que se produzcan al interior de las organizaciones.

Los aspectos relevantes que ofrece este modelo son el control de todas las actividades de la entidad a través del control reflexivo y de aprendizaje que se tiene como origen los valores y el ambiente en el cual se desarrolla con responsabilidad, confianza en todos los niveles de las organizaciones. (Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C 1998: 144).

Experiencia Latinoamericana

La experiencia Latinoamericana, respecto a los análisis e investigaciones sobre la evaluación de los controles internos es reciente y guarda relación con la propuesta de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental Ley SAFCO que tiene como concepción la modernización del Estado a partir de los distintos matices en el que se desenvuelven las entidades públicas como es el caso boliviano, hacen a la diversidad del conjunto de las empresas que integran el accionar del Estado y su intervención en el aparato productivo de cada país.

El rol atribuido al Estado Boliviano y operacionalizado por el gobierno a partir de la adopción de medidas económicas dictadas en 1985 y la disminución en la intervención en la actividad Productiva, y hacer que su limitada actuación fuese eficiente, eficaz, económica y transparente, es el punto de partida para la promulgación de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, que planteo el desarrollo de la capacidad administrativa para impedir o identificar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

La eficacia, economía y eficiencia en el esquema actual de la administración pública son los parámetros de evaluación por resultados, el cumplimiento de las metas de sus programas operativos, la ejecución de los recursos invertidos en las operaciones y su relación con los objetivos de gestión y los resultados serán los indicadores de la eficiencia, economía y eficacia de la gestión pública. (Decreto Supremo No. 23318- A; 1990: artículo 4°).

La progresiva aplicación de la Ley 1178 de administración y Control Gubernamental en el ámbito de la administración pública, requirió que se adecuaran modelos de Control Interno como el informe COSO, como base del desarrollo del marco normativo denominado Principios y Normas Básicas del Sistema de Administración y Control Gubernamental, adoptando los elementos básicos de control como son el de evaluación del ambiente o de las actividades de control, con la visión de minimizar los riesgos y jerarquizar los controles, en cumplimiento de los objetivos institucionales, de la administración por

objetivos y evaluación por resultados, responsabilidad de compromiso social en el marco del desarrollo sostenible, aseguramiento de la calidad, desarrollo científico y tecnológico. (Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 3).

Los Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental en Bolivia como herramienta de evaluación de control, tiene la característica al igual que el informe COSO de involucrar a los recursos humanos y materiales de las instituciones, que en otras palabras representa a la organización en todas las fases de su proceso para realizar la gestión pública, bajo la responsabilidad de los directores y los máximos ejecutivos en las entidades públicas.

En una primera aproximación a esto que se denomina el control previo que es realizado en forma simultánea tanto en la ejecución de operaciones como en el registro propio de cada proceso, diferenciándose del control externo que es una acción posterior, independiente e imparcial, cuyo objetivo es la organización como sistema y los resultados que produce en procura de lograr transparencia y licitud en la gestión, para lo que utiliza exámenes de evaluación a los Sistemas de Administración y Control Interno, opina sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos, dictamina sobre la razonabilidad de los estados financieros y evalúa el nivel de eficiencia económica y eficacia de las operaciones concluidas. (Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 4).

En este contexto, los Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental destaca la necesidad de la alta dirección a partir de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, de comprensión de la trascendencia del Control Interno e incidencia sobre los resultados de gestión, la importancia de la labor de auditoría interna o externa o lo que se denomina el control externo posterior como el nivel de organización donde se expresa la relación cooperadora y facilitadora que caracteriza la fiscalización de nueva generación y el papel insoslayable a reconocer la labor de auditoría, con base en el principio filosófico concluyente de que el control interno debe constituir un proceso integrado a los procesos y no a un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos.

1.2 Un balance comparativo sobre los Modelos de Control Interno

En un balance amplio y analítico sobre los modelos de Control Interno y los distintos puntos de vista sobre la esencia de control, podemos advertir un **consenso** entre todos los autores respecto a la orientación, aunque incorporan algunos elementos adicionales como los monitores y acciones correctivas en el Modelo Cadbury, preponderándose en el Modelo COCO la conciencia de control y la responsabilidad en cuanto al alcance de control que afecta a toda la organización aspecto que es compartido con el Modelo COSO cuando evalúa el cumplimiento de leyes y obligaciones.

Las diferencias que se establecen entre los modelos se refiere a los aspectos que considera en el momento de evaluación del control interno y las similitudes de los modelos al considerar los elementos que componen el control interno, tienden a proporcionar en su conjunto el punto de partida que facilite la evaluación de su fiabilidad de los controles internos con visión sistémica, como un proceso efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar garantía razonable para el logro de los objetivos incluidas las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

Componentes del Control Interno Gubernamental:

El marco integrado del Control Interno gubernamental boliviano, se encuentra compuesto por cinco componentes interrelacionados entre sí, derivados de un estilo de dirección e integrados al proceso de gestión que se reflejan en el manejo transparente de los hechos económicos y que hacen el accionar diario de las instituciones publicas, preservando la confiabilidad de la información financiera, presupuestaria, económica, que es producida por los distintos niveles administrativos, con la condición de que responda a la captación y a la aplicación de los recursos públicos así como la información de gestión.

(Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 17).

El marco integrado del Control Interno por tanto; consta de cinco componentes interrelacionados derivados de un estilo de dirección e inmersos en el proceso de gestión:

- Ambiente de control.
- Evaluación de los riesgos.
- Actividades de control.
- Información y Comunicación.
- Supervisión.

El ambiente de control es la actitud asumida por la dirección superior, la gerencia y los demás miembros de la organización. El ambiente de control por tanto constituye la conjunción de medios, operadores y reglas predefinidas, influidas por varios factores, para el establecimiento y fortalecimiento de políticas y procedimientos. (Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 28).

La evaluación del riesgo es concebido, como el límite en el cual se afecta las actividades de las organizaciones como efecto de la neutralización y la vulneración del control interno. Evaluación de riesgos que se originan en el análisis de situación presente - futuro y la influencia del diseño e implementación de las alertas tempranas que son definidas como los controles de procesamiento y las actividades de control que son ejecutadas por las unidades administrativas.

Las actividades de control o procesos de control interno, involucran a toda la organización y es responsabilidad de la máxima autoridad. La responsabilidad del máximo ejecutivo es la de realizar el monitoreo constante de su diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, que tienda a minimizar los riesgos que afecten los objetivos institucionales.

La guía de acción que deben seguir los máximos ejecutivos son la optimización del costo-beneficio, que dicho de otra manera es la identificación, diseño de las actividades claves de control, integrada a los procesos operacionales y administrativos, como un curso de acción direccionado a elevar los niveles de eficacia, economía y eficiencia en la administración de

los recursos propios. (Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 46).

El nivel de reducción de riesgo controlada por las autoridades máximas esta en función a la información generada o captada en el entorno de las entidades publicas. “Información que le permitirá la toma adecuada de decisiones a nivel directivo en actividades que involucren operaciones de gestión y su control a través de la rendición transparente de cuentas, asegurando la consistencia en la información que genera y circula en la entidad y la interpretación de todos los miembros de la organización”. La comunicación para que logre la correcta interpretación de sus miembros deberá ser mediante manuales e instrucciones internas o en su caso por canales que pueden o no ser formales, con líneas abiertas de comunicación, que transmita una atmósfera mutua de confianza. (Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 65).

La supervisión es él vinculo interactivo de los procesos de control, que contribuye al mejoramiento de los objetivos, para que la dirección superior tenga “una seguridad razonable en la confiabilidad de la información acerca del cumplimiento de los objetivos y metas, empleo de los criterios de eficacia, economía y eficiencia, expresados en informes de gestión, operativos y financieros, cumplimiento de la legislación y normativa vigente legal, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados de la propia organización y en los niveles de calidad logrados en el desempeño real”.(Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 76).

Del análisis y conjunción de los cinco elementos que componen el control interno integrado, el ambiente de control es considerado como él más importante ya que todas las actividades y la importancia que le asignan al control interno los máximos ejecutivos de las entidades públicas son el reflejo del espíritu ético de los agentes, la responsabilidad con que encaran sus actividades y la importancia que le asignan al control interno, operaciones simultáneas a la captación de la información relevante y la comunicación pertinente que realiza en un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

El modelo integrado de Control Interno en Bolivia, refleja el dinamismo de los sistemas de Control Interno COSO, Cadbury, COCO, que prepondera la evaluación de los riesgos que no solo influye en las actividades de control, sino que puede también poner de relieve la conveniencia de reconsiderar el manejo de la información y la comunicación.

1.3 El control Interno en el Registro Internacional Boliviano de Buques.

El Registro Internacional Boliviano de Buques (RIBB) es una entidad descentralizada del gobierno. Esta entidad, en los últimos meses de la gestión 2002, ha merecido observaciones técnicas que se tradujeron en detenciones de naves a nivel internacional por incumplimiento de las normas internacionales en el registro de buques en el ámbito marítimo y de naturaleza financiera en lo concerniente a la inadecuada administración de sus recursos, elementos que se encuentran relacionados con los procedimientos que se vienen realizando en sus actividades habituales.

El registro de 600 naves⁵, que compone la flotilla boliviana, tomando en cuenta el interés del Estado de Organizar la flota mercante de navegación Marítima, ha revelado detenciones de buques por incumplimiento a la legislación nacional e internacional que rigen el registro de naves y la protección del medio ambiente, preservar la fauna marina el índice de detenciones alcanza a porcentajes del 50% de cuyo promedio el 80.6% corresponden a deficiencias en las naves detectadas por las inspecciones técnicas (Blue Book –Paris MOU 2000: 22).

En el marco de Control Interno Integrado, desde una perspectiva de eficiencia, economía y eficacia en la administración de recursos del estado, identificado con aspectos inherentes a

la calidad de servicio de las entidades descentralizadas enmarcadas a lo establecido en las normas y principios de control interno gubernamental y la Ley 1178 de administración y control gubernamental y sus decretos reglamentarios, encontramos un elemento común que es la calidad del servicio que presta las entidades del estado, expresada en la

⁵ La composición de la flotilla boliviana citada por el Periódico “ La Prensa ” el 8 de octubre del 2002, es la siguiente: 400 buques se encuentran en altamar de los cuales 100 son pesqueros y 200 barcazas en la Hidrovia.

competitividad de las empresas que se refleja en su rentabilidad y por consiguiente justifica su razón de ser en la estructura estatal, lo que nos permite realizar el siguiente análisis:

1.3.1 Competitividad del servicio que presta el Registro Internacional Boliviano de Buques (RIBB).

La firma del contrato de asociación estratégica con la empresa de origen panameño denominada Asesoría y Gestión Naval (AGN S.A.) ha limitado el diseño e implementación de los Controles Internos, que tiendan a la identificación del nivel de competitividad del servicio que presta el RIBB.

La desagregación de la tarifa total del servicio que presta el RIBB, en tarifa nacional de la cual es beneficiario el Estado boliviano y la tarifa internacional de atribución de la empresa AGN S.A. que según contrato es destinada para cubrir los costos operativos de la red de registradores delegados monitoreada por la empresa AGN S.A. y la falta de conocimiento de los costos aplicados a la tarifa internacional, como resultado de la ausencia de datos económicos que demuestren la real recaudación de ingresos dadas las condiciones del contrato firmado entre el RIBB y AGN S.A. que estipula en su cláusula octava la intermediación de cobro de los ingresos de la empresa AGN S.A. se constituye en primera variable que influye en la determinación de la competitividad del RIBB.

La segunda variante se identifica con los contratos suscritos en forma directa entre el RIBB y los Registradores marítimos delegados, los mismo que no son claros respecto a los costos adicionados por el registrador como comisión por servicios de enlace entre el RIBB y el armador o dueño de la nave o artefacto naval.

La tercera variable que es determinante en la determinación de la competitividad es la ausencia de evaluaciones y aprobación de manuales de procedimientos que establezcan tiempos de prestación de servicios y que formalicen las operaciones realizadas por las distintas unidades técnicas que componen el RIBB.

Las deficiencias antes mencionadas se constituyen en serios obstáculos para el RIBB en cuanto a la capacidad que tiene cualquier entidad para elegir y decidir el tipo de control a aplicar a los diferentes procesos de la prestación de servicios que es la razón de la existencia de las instituciones.

a) **Ambiente de control**

Los manuales de procedimientos desarrollados por el RIBB, como parte integrante del ambiente de control que reflejan las operaciones normales del RIBB, en el registro de naves y/o artefactos navales no fueron aprobados por el Directorio del RIB, deficiencia que incidió en la formalización de los procedimientos impidiendo la comparación de los resultados obtenidos con los objetivos planteados en el Programa Operativo anual del RIBB.

Desde esta perspectiva de objetivos planteados en el Programa operativo del RIBB, por las distintas unidades organizacionales del RIBB, traducidas en políticas y procedimientos de la entidad son importantes para la puesta en marcha del control previo a ser ejecutados por las unidades administrativas que componen el RIBB , teniendo en cuenta que dichas políticas tienden a guiar las acciones futuras y procedimientos utilizados en el registro de naves y artefactos navales, cuya tendencia es la de crear el ambiente de control adecuado, en función a la descripción de puestos de trabajo que definen la estructura de la tarea, la funciones y responsabilidades así como también las pautas para la dotación de personal, mas idóneo en los diferentes puestos del RIBB.

b) **Evaluación de Riesgos**

La evaluación de riesgos en el RIBB que se identifica con el ciclo de calidad de servicio que se presta en función a los procedimientos utilizados en el registro de buques o artefactos navales, cuyo índice de desempeño es la rentabilidad que se ve afectada por la percepción de los clientes (armadores o dueños de los buques, registradores marítimos delegados) y las inspecciones que no solucionan en términos de disminución cuantitativa

las detenciones de los buques o artefactos navales, por efecto de incumplimiento a la normativa nacional e internacional sobre registro de unidades flotantes en el ámbito marítimo y fluvial, son identificados como riesgos que tienden a neutralizar las actividades o procesos de control.

La evaluación de riesgos, en el RIBB se realiza a través del análisis de la documentación que se origina en los registros que requieren de calidad, como base información que agrupa los siguientes puntos:

- a) Manual de calidad o descripción de la metodología de aplicación de tarifas y procedimientos en la elaboración de las notas de debito. Donde se realiza lo siguiente :
- b) Análisis estructural organizativo de las Unidades Técnicas de Archivo y Documentación de Naves, Gente de mar del RIBB, donde describa con claridad las responsabilidades y el alcance de las tareas asignadas para satisfacer las necesidades del armador a través de la red de registradores, considerando como se conducen, controlan y registran y documentan en las áreas geográficas donde realizan la representación del RIBB, cuya nomina es la siguiente :
 - Atenas Grecia
 - Panamá
 - Montevideo – Uruguay.
 - Miami – EEUU y Habana – Cuba.
 - Hong Kong.
 - Pusan Korea.
 - Singapure.
 - Taiwán.
 - Svenborg – Dinamarca .
 - Tegucigalpa – Honduras.
 - Honduras.
 - Holanda.
 - Limasol – Cyprus.
 - ISB DUBAU –UAE.

➤ CAIRO –EGIPTO.

- c) Registros de calidad asociados al término de información que permita observar el cumplimiento de la legislación nacional e internacional, como la base de datos que arrojen cifras sobre las infracciones incurridas por los buques y/o artefactos navales y las causas que originaron el incumplimiento de las normas nacionales e internacionales en temas de seguridad marítima que ocasionaron las detenciones.

Base de datos estadísticos que incluyan costos de tarifas en relación a otros registros que permitan realizar análisis de mercado de tarifas y comparaciones de competitividad, con otros registros que integran el mercado marítimo internacional.

Registros de calidad con características de fácil recuperación e identificación mediante una base de datos, pero protegidos contra daños perdidas y deterioros durante su resguardo. Al mismo tiempo requieren que estos registros de calidad, sean claros incluyendo además las fechas de preparación y revisión, el estado de las autorizaciones.

La ausencia de diseño e implementación de controles internos en el RIBB, para la emisión de certificados de registro de buques o artefactos navales, tiempos de emisión de los certificados, su distribución y revisión de documentos para asegurar que estos sean “aprobados por el personal autorizado, liberados y puestos a disposición en las áreas donde la información es necesaria, comprendidos y aceptados por los usuarios, examinados si es necesario y removidos cuando sean obsoletos” (John Mivancevich; Meter Lorenzi; Steven J. Skinner 1991: 398,397) no ha permitido su evaluación.

- c) **Actividades de control**

Las actividades de control o los denominados de retroalimentación al no ser implementados o desarrollados por el RIBB , se han convertido en una seria

deficiencia que no permitieron su evaluación a nivel competitivo en relación con otros registros de similar naturaleza.

Actividades de control íntimamente ligadas a resultados de rentabilidad, que si hubiesen sido diseñados e integrados a las estructura de control interno del RIBB, hubiesen inducido a la toma de acciones correctivas orientadas a la mejora del proceso de registro de los buques o artefactos navales.

Las deficiencias en la implementación de los métodos de control de retroalimentación del RIBB , no han permitido configurar un adecuado sistema de Control Interno que incluyan actividades integradas con la proyección de presupuestos, costos estándar, estados financieros, control de calidad y evaluación del rendimiento que persiguen la competitividad en el mercado en el que desarrollan sus actividades las entidades. (John M.Ivancevich; Meter Lorenzi; Steven J. Skinner 1991: 543).

Análisis de estados financieros asociados a la rentabilidad de una entidad, que se constituye en una fuente importante de información que los directores pueden utilizar para evaluar los resultados históricos y de gestión. Un análisis detallado de la información contenida en los estados financieros permite a la dirección determinar la adecuación de la capacidad de la entidad para generar beneficios con la capacidad de cumplir sus obligaciones actuales y a largo plazo. Los directivos podrán contar con medidas y estándares de rentabilidad, liquidez y solvencia.

d) **Información y comunicación**

La dirección del RIBB desde la perspectiva del Control Interno Integrado no ha promovido una eficaz interrelación entre los armadores y registradores marítimos delegados (clientes) y el personal de la Unidad Técnica de Registro y Archivo de documentación de naves. Unidad organizacional que presta sus servicios al armador, para asegurar la percepción de la calidad del mismo.

La intermediación de la firma AGN S.A. y el armador ha limitado la realización de exámenes para establecer la eficiencia y efectividad del servicio del RIBB, especialmente con los clientes de la Hidrovia.

La Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves al ser el contacto directo con los armadores y los registradores marítimos es una fuente importante de información para el proceso de mejora continua de la calidad. Adicionalmente a la responsabilidad de la dirección del RIBB de revisar regularmente los procedimientos utilizados para promover el acercamiento de los clientes. (Enrique Benjamín Franklin F.2000: 399).

El proceso de comunicación por tanto adquiere vital importancia en su percepción los armadores o propietarios de buques (clientes) intermediados por la red de registradores marítimos delegados es vital en su relación directa con el RIBB “por lo que debe procurar escucharlos y mantenerlos informados brindando una atención expedita a los problemas de comunicación o interacción. Esta actitud debe extenderse clientes internos identificados como los empleados que conforman la estructura organizacional del RIBB, ya que constituye una oportunidad para allegarse de los problemas de eficiencia y efectividad del servicio que presta el RIBB en su calidad de clientes internos.

Elementos de conocimiento de calidad del servicio del RIBB, como resultado de la retroalimentación de la comunicación directa de la red de registradores que se convierten en portavoces de los armadores o dueños de los buques o artefactos navales, permitiendo analizar y establecer áreas de riesgo en las que se puede mejorar los procesos para la prestación del servicio”. (Enrique Benjamín Franklin F.2000: 400).

Las deficiencias en las comunicaciones del RIBB:

- La descripción no oportuna del servicio que le ofrece al armador a través de la red de Registradores marítimos delegados, en relación al alcance, disponibilidad y reporte de resultados en el momento de la cotización que se

extiende al armador o registrador marítimo delegado, que se expresa en la disminución del ingreso de la gestión 2001 que alcanza a Bs. 1.012.040,51 equivalente a \$us 148.175,77 en tanto que en la gestión 2002 se tiene un ingreso aproximado de \$us 412.002,72 en un promedio trimestral de \$us 103.000,68 (Estados financieros del RIBB gestión 2001-2002).

- Insuficiencias de control en el cumplimiento de la normativa internacional y nacional se reflejo un alto índice de detenciones de buques que colocaron a Bolivia en el 5to lugar de los países con mayor riesgo de acuerdo al reporte del libro azul del MOU de Paris, por incumplimiento a la legislación nacional e internacional por la falta de conciencia de los clientes o armadores del rol que juegan en su contribución que pueden hacer a la calidad del servicio y por ende al prestigio de la bandera.
- El suministro adecuado de medios como son las circularizaciones o análisis constante de los procedimientos utilizados en el registro de las embarcaciones para lograr una buena comunicación, significaron una limitante de análisis por la intermediación y monitoreo de la empresa AGN S.A. Elementos que inciden en la determinación de la correspondencia entre el servicio ofrecido y las necesidades reales de los clientes del RIBB.
(Enrique Benjamín Franklin F.2000: 400).

Puntos denominados fuertes en términos de información y comunicación que se convierten en deficiencias importantes del RIBB, por la ausencia de diseño e implementación de Controles Internos Integrados que le permitan monitorear en forma constante la satisfacción de sus clientes (armadores) mediante la red de registradores marítimos, afectando su nivel de competitividad y por consiguiente su rentabilidad en el futuro.

e) **Supervisión**

La supervisión como vinculo interactivo de los procesos de control, que se enmarca en la consecución de los objetivos institucionales del RIBB, se identifica con la

unidad técnica de inspecciones que tiene a su cargo la realización de auditorias previas de calidad para verificar el grado de la implementación de los sistemas de calidad y el nivel de conformidad de acuerdo a las especificaciones del servicio, de su prestación y del control de calidad. Estas auditorias tienen la característica de ser controles previos planteados, realizados y registrados conforme a los procedimientos documentados por personal profesional e independiente de las áreas que son auditadas.

Los hallazgos de las auditorias técnicas realizadas por los inspectores navales reconocidos por la OMI, no son adecuadamente realizados, por la carencia de técnicas de auditoria que les permita reunir evidencia suficiente y competente para determinar la eficiencia de registradores marítimos en sus labores cotidianas de registro y emisión de certificados de competencia para los armadores. Informes técnicos que al ser informados al Máximo ejecutivo del RIBB tenga el efecto de la toma de decisiones respecto a la actuación y la promoción que realiza cada registrador marítimo que tiene a su cargo la promoción de la bandera a nivel internacional.

La evaluación de la implantación y resultado de las acciones correctivas reveladas en las auditorias técnicas previas representa un elemento de juicio altamente valioso, pero que en el RIBB se presenta como incompleto por la falta de personal suficiente de inspectores que permita realizar estas actividades en el ámbito marítimo internacional circunscribiéndose su examen solo en la Hidrovia de acuerdo a programación anual sin la existencia de una previa evaluación de riesgos que permitan hacer que estos exámenes sean mas eficientes y eficaces.

Del análisis teórico y de la aplicación practica en la identificación de los cinco elementos que componen el control interno gubernamental en la estructura organizativa del RIBB, observamos el efecto de la baja rentabilidad como efecto de la ausencia de integración de los elementos de control interno, que se refleja en el

impacto de los ingresos generados por la entidad y por consiguiente de su competitividad a nivel internacional.

Impacto que es originado por el índice superior de tiempo de registro en relación a otros países, ausencia de una adecuada documentación del registro de naves y artefactos navales que deberá ser la guía de nuestro estudio de los procedimientos que hacen a la organización.

Lo que nos lleva a concluir que no se trata de un proceso aislado sino mas bien es un sistema interactivo multidireccional, donde cualquier componente puede influir y de hecho lo hace en cualquier otro, estableciendo una relación directa entre los objetivos (Eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y cumplimiento de las leyes y reglamentos) y los cinco componentes que hacen al control interno y que se manifiesta permanentemente en el campo de la gestión pública, donde las unidades operativas del RIBB y cada agente de la organización conforman secuencialmente un esquema orientado a la evaluación por resultados, que se buscan y construyen un esquema, que tiene como objetivo el cumplimiento de su misión institucional que se traduce en la competencia que tiene para realizar el registro de inscripción de buques y artefactos navales de privilegios marítimos⁶ de hipotecas navales⁷ y de embargos preventivos⁸, así como de certificados de competencia y títulos de tripulación de buques y artefactos navales que naveguen o se encuentren en aguas internacionales.

La Misión Institucional del RIBB incorpora los componentes del ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, supervisión, buscando la realización de sus actividades, con eficiencia, eficacia y economicidad en concordancia con la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.

⁶ Entiéndase como el gravamen del buque o artefacto naval y recaen sobre el conjunto del patrimonio perteneciente al deudor.

⁷ Hecho Jurídico que recae en aquellos buques o artefactos navales aun cuando se encuentren en construcción.

⁸ Debe entenderse como el registro de buques o artefactos navales, aun cuando se encuentren en construcción y podrán ser objetos de embargo como medida cautelar, por la resolución de la autoridad judicial competente.

En concreto se busca la modernización y racionalidad del aparato administrativo a pesar de la fragmentación de la legislación boliviana que en algunos casos se vuelve contradictoria entre su propia normativa, sumada la ausencia de planificación estratégica, programas operativos en la administración descentralizada que no permiten el pleno funcionamiento del proceso de control (Fernando Gutiérrez Moscoso 1994: 11) .

La resistencia al cambio de los servidores públicos a la modernización de la administración del estado según Fernando Gutiérrez Moscoso es el mayor obstáculo y es el mayor de los desafíos para la aplicación del control gubernamental, los términos introducidos de eficiencia, eficacia y economicidad son ampliamente discutidos por la ausencia de parámetros que permitan su medición y por consiguiente la aplicación correctiva en concordancia a los sistemas de administración y de control de los recursos del estado que pretende programar, organizar, ejecutar y controlar el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento de las políticas del estado que intenta proponer una administración responsable, eficaz y transparente.

CAPITULO III

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL REGISTRO INTERNACIONAL BOLIVIANO DE BUQUES

La necesidad de contar con un organismo especializado que regule los instrumentos internacionales y acrecienten la seguridad marítima, impulsó a los países que conforman las Naciones Unidas entre ellos al nuestro a proponer la creación de una institución especializada en asuntos Marítimos. Esta motivación se justificaba por motivos de seguridad de la vida humana, por la incidencia de accidentes, considerándose el trabajo de mar como una de las ocupaciones más peligrosas.

Otro motivo y quizás el mas importante fue la de unificar los criterios y las reglamentación que se habían dejado a cuenta propia de cada país, la preocupación por la normatividad común hizo que los Estados, coincidieran en la necesidad de plantear la creación de un organismo permanente con competencia para coordinar y promover medidas con mayor continuidad y uniformes en su aplicación.

En este sentido la Conferencia Marítima Internacional de las Naciones Unidas adoptó en 1948, el convenio⁹ que reconoce como entidad de competencia permanente en regulaciones y marco normativo en temas Marítimos a la Organización Marítima Internacional (OMI), cuya misión explicitada en el artículo 1º del convenio constitutivo fue “ la creación de un sistema de cooperación entre los gobiernos en la esfera de la reglamentación y de las practicas gubernamentales relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional; alentando y facilitando la adopción general de

⁹ El convenio por el se constituyó la Organización Marítima Internacional fue adoptado el 6 de marzo de 1948 por la conferencia Marítima Internacional de las Naciones Unidas el 19 de febrero de 1948 en Ginebra. El convenio que entonces se conocía como Convención relativa a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, entro en vigor el 17 de marzo de 1958. Se inauguró la primera Organización el 6 de enero de 1959 al celebrar la Asamblea su primer periodo de sesiones.

De conformidad a una enmienda en el convenio constitutivo vigente en 1982, se modifico el nombre de la organización, la cual paso a denominarse Organización Marítima Internacional. (Albert Embankment 1992 : 1)

normas en cuestiones relacionadas con la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación y la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques, facultando a la organización a tratar temas administrativos, jurídicos con dichos objetivos". (Organismo Marítimo Internacional (OMI) 1992).

La primera propuesta de crear un Organismo especializado y regulador en temas marítimos, fue pensada en la conveniencia de elaborar instrumentos internacionales en temas de seguridad en el mar.

Esta motivación, impulso a los Estados miembros de las Naciones Unidas a fundar en 1948, la OMI. El lapso transcurrido entre la propuesta y la firma del convenio aproximadamente fue de un decenio para su entrada en vigencia en 1958, otros problemas de seguridad marítima despertaron el interés internacional, aunque exigieron en ese momento un enfoque diferente. De estos problemas, uno de los más importantes fue la amenaza por la contaminación causada por los hidrocarburos transportados por buques tanque, aspecto no contemplado en el primer convenio.

La preocupación por la contaminación causada por los hidrocarburos origino que en 1954 cuatro años antes a la creación de la OMI a adopción de un convenio en esta materia, asumiendo la OMI en enero de 1959, la responsabilidad de administrar y proponer medidas de seguridad marítima y prevención de contaminación del mar como prioridad en sus objetivos. (Organismo Marítimo Internacional (OMI) 1997:1)

La OMI, cuenta en la actualidad con 135 Estados miembros y dos miembros Asociados del cual Bolivia es signataria, su sede se encuentra en Londres y cuenta con una plantilla de 300 funcionarios. El órgano rector de la OMI es la Asamblea, integrada por todos los Estados miembros que se reúnen cada dos años. El trabajo técnico es encomendado a los comités de los cuales el más importante es el Comité de Seguridad Marítima, que cuenta con subcomités de seguridad de navegación de radiocomunicaciones, disposiciones de salvavidas, búsqueda y salvamento, normas de formación y guardia, de transporte de mercancías peligrosas, proyectos y equipos de buque, protección contra incendios,

estabilidad y líneas de carga y de seguridad de pesqueros, de contenedores y carga de graneleros químicos.

Es importante señalar, que el subcomité de graneleros químicos es un subcomité de protección del ambiente marino (CPMM), que se encarga de las actividades de prevención de la contaminación del mar, debido a que la reglamentación requiere de trabajo paralelo jurídico, la OMI cuenta con un Comité Jurídico.

Por otra parte el Comité de Facilitación, que se encarga de las medidas destinadas a simplificar y reducir al mínimo la documentación relacionada con el tráfico marítimo internacional. La OMI durante los años de su vigencia a partir de su creación, ha aprobado 30 convenios y protocolos, así como un buen número de códigos y recomendaciones que han sido aprobados por los países miembros cuyo proceso de incorporación a las legislaciones de los países signatarios se da por la ratificación.

1. Legislación Internacional

El trabajo preparatorio para la aprobación de los convenios, requiere que sea sometido a consideración de la asamblea¹⁰ de los países que integran el sistema de Naciones Unidas integrado por los países miembros de la OMI, incluidos los países que no son miembros de la OMI.

La conferencia aprueba el texto definitivo que es remitido a los gobiernos para su ratificación. El instrumento así aprobado entra en vigor al cumplirse con ciertas condiciones entre los países, especialmente cuando el convenio es más importante, más estrictas son las condiciones para su entrada en vigor por ejemplo algunos convenios exigen que para su entrada en vigor requiere que las ratificaciones deban representar el 50% de la marina mercante mundial.(Organismo Marítimo Internacional OMI 1997:2)

¹⁰ La asamblea es el órgano rector supremo de la OMI, esta constituida por los Estados miembros y se reúne en periodos de sesiones ordinarias una vez cada dos años, aunque también se reúne en forma extraordinaria, de ser necesario. (Albert Embakment 1992 : 1)

En cambio los códigos y recomendaciones son aprobados en las asambleas de la OMI y no tienen el mismo carácter obligatorio para los gobiernos. No obstante pueden ser casi tan importantes y en la mayoría son implantados por los gobiernos mediante la incorporación respectiva a su legislación Nacional.

Los convenios más importantes promulgados por la OMI se clasifican en cuatro grandes grupos, tres de ellos son especializados y uno de ellos agrupa a convenios relativos al tráfico marítimo internacional que son:

- Seguridad Marítima.
- Contaminación del mar
- Responsabilidad e indemnización
- Otros asuntos

1.1 Convenios para la Seguridad Marítima

El conjunto de los convenios propuestos y aprobados por la asamblea como órgano máximo de la OMI se subdividen en:

a) Convenio Internacional para la seguridad humana en el Mar (SOLAS) - 1960.

La primera conferencia que organizó la OMI, en 1960 se dedicó precisamente a la seguridad humana en el Mar. Sin embargo los antecedentes al convenio del SOLAS se remontan a la Reunión del Reino Unido en la conferencia de 1948.

La conferencia de 1960 adoptó un nuevo Convenio Internacional para la seguridad humana en el mar denominado (SOLAS), que entró en vigor en 1965 y que contiene una gama de medidas destinadas a acrecentar la seguridad del transporte marítimo como son el compartimento¹¹ estabilidad, instalaciones de máquinas e instalaciones eléctricas¹²,

¹¹ Capítulo II referido a la subdivisión de los buques de pasaje en compartimentos que después de la supuesta avería en el casco del buque este permanezca a flote y en posición de estabilidad para buques de pasaje y carga. (Albert Embankment 1992 : 9)

¹² Aseguran los servicios esenciales para la seguridad del buque, de los pasajeros y de la tripulación Capítulo II -1. (Albert Embankment 1992 : 9)

prevención, detección y extinción de máquinas e instalaciones eléctricas, prevención, detección, y extinción de incendios¹³, dispositivos de salvamento, radiotelegrafía, seguridad de la navegación, transporte de grano, transporte de mercancías peligrosas y buques nucleares. (Organismo Marítimo Internacional- OMI 1992: 2)

Este convenio denominado SOLAS se convirtió en el "instrumento internacional básico para el tratamiento en toda materia relacionada con la seguridad marítima y esta considerado como el más importante de todos los tratados internacionales relativos a la seguridad de los buques mercantes" (Albert Embankment 1992 : 8) .

Los cambios tecnológicos y las técnicas incorporadas en el comercio internacional marítimo, provocó las enmiendas en varias ocasiones. No obstante debido a los requisitos relativamente difíciles de cumplir la vigencia de las enmiendas, ninguna de ellas llegó a adquirir obligatoriedad internacional.

Con la finalidad de lograr superar esta situación e introducir mejoras necesarias de manera más eficaz y expedita la OMI en 1974, convocó a la conferencia para la aprobación de un nuevo Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar ¹⁴ que además de incorporar las enmiendas aprobadas al Convenio de 1960 recogía también otros adelantos.

El convenio SOLAS de 1974 tiene como objetivo principal normas mínimas para la construcción, el equipo y la utilización de los buques, compatibles con su seguridad. Los estados de abanderamiento son responsables de garantizar que los buques que enarboles su pabellón cumplen las disposiciones del convenio y en este se prescribe la expedición de

¹³ Capítulo II -2, disposiciones de seguridad contra incendios en los buques tanques y los tanques de carga combinados, relativas a gas inerte. Disposiciones que se basan en las divisiones de zonas de verticales con resistencia térmica y estructural del buque, uso restringido de materiales combustibles, detección, contención y extinción de cualquier incendio en el espacio en el que se origine, protección de los medios de evacuación y el acceso a posiciones para combatir el incendio., dispositivos de extinguidores inmediatos, reducción al mínimo de la inflamación de los gases emanados de la carga. (Albert Embankment 1992 : 9)

¹⁴ El nuevo convenio, incorpora un nuevo procedimiento de enmienda simplificado que sugiere la entrada en vigor de dichas disposiciones en ciertas fechas prefijadas a menos a que un número de los Estados que son Partes en el Convenio, indiquen que se oponen a la enmienda. (Organización Marítima Internacional - OMI 1992 :3)

una serie de certificados como prueba de que se ha hecho así. (Albert Embankment 1992: 8).

Las disposiciones relativas a la supervisión permiten también a los Gobiernos Contratantes inspeccionar¹⁵ los buques de otros Estados Contratantes, si hay motivos fundados para creer que un buque dado, y su correspondiente equipo, no cumplen sustancialmente las prescripciones del convenio.

El transporte de mercancías peligrosas es otro de los aspectos mas importantes que es tratado por el convenio SOLAS, que incorpora disposiciones sobre clasificación y embalaje, marcado, etiquetado y rotulación, los documentos y la forma de transporte de sustancias peligrosas en forma sólida a granel y productos químicos y gases licuados a granel.

La clasificación de las sustancias peligrosas en el transporte marítimo internacional, exige que los miembros de la OMI publiquen instrucciones en forma permanente en sus respectivos países, con la finalidad de facilitar esta tarea la Organización ha elaborado el Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (Código IMDG), El código IMDG es actualizado constantemente para incluir nuevas sustancias peligrosas como las nucleares que experimentan peligros respecto a la radiación.

b) Convenio Internacional sobre líneas de carga (1966)

Los límites del calado o línea que es permitida hasta los que se pueden cargar un buque contribuye de manera importante a su seguridad. Estos límites se establecen en forma de francobordo, los cuales son un conjunto de normas que aseguran la flotabilidad y estabilidad adecuada, evitando una tensión excesiva en el casco del buque como resultados del exceso de carga del buque (Albert Embankment 1992:16)

¹⁵ Entre las disposiciones mas importantes sobre supervisión se incorporan en capitulo I el reconocimiento de los diversos tipos de buques y la expedición de documentos que acreditan que el buque cumple con las reglas del convenio, incluyéndose además disposiciones para la supervisión de los buques de otros Gobiernos contratantes.
(Albert Embankment 1992 :8)

Las reglas de la determinación de las líneas de carga o francobordo deben tener en cuenta los peligros en potencia presentes en diferentes zonas y en distintas estaciones del año.

c) Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes (1972)

Este convenio tiene por objeto actualizar y sustituir el reglamento para prevenir abordajes de 1960, que se adjunto al convenio SOLAS.

La esencia del convenio es la importancia que se concede a los dispositivos de separación del tráfico marítimo, “estos dispositivos permiten navegar en la vía de circularización apropiada, siguiendo la dirección general de la corriente del tráfico indicada para dicha vía, y manteniendo su rumbo fuera de la línea de separación o de la zona de separación del tráfico marítimo. En lo posible, los buques evitaren cruzar las vías de circulación y si se considera necesario el cruce deberá realizarse en ángulo recto con la dirección general de la corriente del tráfico” (Albert Embankment 1992:18).

El convenio agrupa disposiciones sobre las reglas de rumbo y gobierno, luces, marcas acústicas y luminosas, proporciona orientación para determinar la velocidad de seguridad, el riesgo de abordaje y la conducta de los buques que circulan dentro o en la proximidad de dispositivos de separación de tráfico. Este convenio ha sufrido varias enmiendas en 1981, 1987, 1989.

d) Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores (1972)

La evolución del comercio internacional marítimo en la década de los setenta, se reflejó en el incremento de la utilización de contenedores para el transporte de las mercancías por mar y la construcción de buques porta contenedores especializados

El convenio de 1972 sobre la seguridad de los contenedores tiene dos objetivos, “el primero mantener un elevado nivel de seguridad de la vida humana en el transporte y manipulación de contenedores, estableciendo procedimientos de prueba que deben ser

aprobados por una administración o un Estado contratante, facultando al fabricante de los contenedores para que coloque una placa de aprobación relativa a la seguridad que contenga los datos técnicos pertinentes” (Albert Embankment 1992:20).

El convenio sobre la seguridad de los contenedores ha sufrido enmiendas técnicas que garanticen la seguridad de transporte de tierra como para el transporte marítimo en 1981, 1983, 1991, permitiendo su flexibilidad.

e) Convenio Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por satélite (1976)

El origen del Convenio de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por satélite denominada (INMARSAT), surge como una propuesta a la congestión de las bandas de frecuencia de las radiocomunicaciones marítimas.

La utilización del desarrollo de la tecnología espacial en la seguridad marítima, hizo que la OMI convocara a la conferencia en 1975, para lograr el consenso de la utilización de las comunicaciones basadas en la tecnología satelital.

El objetivo del INMARSAT, es el mejoramiento de las comunicaciones marítimas, “contribuyendo así a mejorar también las comunicaciones de socorro y las destinadas a la seguridad humana en el mar” (Albert Embankment 1992:22).

El INMARSAT, fue enmendado en 1985 y 1989 a efectos de permitir ampliar el servicio satelital a vehículos terrestres además de los buques y aeronaves.

f) Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros (1977)

La seguridad de los buques pesqueros ha sido la constante preocupación de los buques pesqueros, desde la creación de la OMI por las diferencias existentes entre las diferencias

de seguridad en la propia fabricación que requiere los buques pesqueros , conteniendo por primera vez “prescripciones sobre el equipo, instalaciones de máquinas e instalaciones eléctricas extinción de maquinas sin dotación permanente, protección, detección y extinción de incendios, protección de la tripulación, dispositivos de salvamento , procedimiento de emergencia, reuniones de inspección y ejercicios, radiotelegrafía y radiotelefonía y aparatos náuticos de a bordo” (Albert Embankment 1992 :23)

g) Convenio Internacional sobre las normas de formación , titulación y guardia para la gente de mar (1978)

Este se constituye en el primer convenio sobre los requisitos técnicos mínimos relativos a la formación, titulación y guardia para la gente de mar a nivel internacional.

Las disposiciones técnicas incluyen requisitos mínimos de “aplicación de la sección_puente que esta compuesta por capitanes, primeros oficiales y pilotos de primera clase; sección maquinas expone los principios fundamentales que se observa en la realización de guardia de maquinistas navales jefes y maquinistas navales primeros de buques ; sección de radiocomunicaciones se refiere al servicio de escucha radioeléctrica y el mantenimiento de equipo, requisitos mínimos aplicables a la titulación de oficiales radiotelegrafistas y operadores de radio, así como de los requisitos mínimos aplicables a la titulación de operadores radiotelefonistas .

Por otra parte establece las condiciones mínimas para la titulación de personal de buques tanque, de capitanes, oficiales y marineros de petroleros, quimiqueros y gaseros”. (Albert Embankment 1992:24)

Este convenio ha sido enmendado en 1991 en función a la necesidad de implementación del Sistema Mundial de socorro y seguridad marítimos (SMSSM).

h) Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (1979)

El objetivo principal del convenio internacional sobre la búsqueda y salvamento es de facilitar la cooperación de los gobiernos entre las personas que participan de las

operaciones de búsqueda y salvamento (SAR). Las partes del convenio tienden a “garantizar la adopción de medidas que exija vigilancia de costas y el salvamento de personas que se hallen en peligro cerca de la costa, en el mar” (Albert Embankment 1992:24).

1.2 La contaminación del mar.

La contaminación del mar causada por los hidrocarburos y los desechos sólidos, fueron los parámetros mas importantes para la consideración de la legislación que permitiera ejercer cierto control internacional. Es en este sentido que se aprobaron los siguientes convenios:

a) Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas por vertimiento de desechos y otras materias (1972)

El convenio sobre la prevención de la contaminación por el vertimiento de desechos y otras materias en el mar fue firmado en 1972 en el Reino Unido y tiene aplicación de carácter mundial y representa la preocupación por la contaminación y prevención internacional. Aspectos que son considerados en la prohibición del vertimiento¹⁶ de ciertos materiales peligrosos, exige un permiso previo especial de otra serie de materiales permiso general para otros desechos o materias. El convenio presento las enmiendas a la incineración de los desechos en 1978, en 1980, 1989 se considerarían los permisos y la forma de incineración de los desechos peligrosos (Albert Embankment 1992:29).

b) Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques 1973, en su forma modificada por el protocolo de 1978 – Marpol 73/78

Este convenio es una combinación de otros dos tratados adoptados sobre la contaminación de hidrocarburos en 1973 y 1978. La asamblea de la OMI como respuesta a la contaminación por las prácticas industriales propone el convenio sobre el control y prevención de la contaminación del mar, tierra y aire por los buques.

¹⁶ Debe entenderse el vertimiento como la evacuación deliberada al mar de desechos u otras materias efectuadas desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones.

El convenio consta de dos protocolos que contienen reglas para la prevención de las diversas formas de contaminación:

- a) Contaminación por hidrocarburos
- b) Contaminación por sustancias líquidas transportadas a granel.
- c) Contaminación por sustancias perjudiciales transportadas en paquetes, contenedores, tanques amovibles y camiones o vagones cisterna, etc.
- d) Contaminación por aguas sucias de los buques
- e) Contaminación por las basuras de los buques.

Otra innovación importante del convenio "es la relativa al lavado de crudos, método que había sido recientemente perfeccionado por la industria petrolera y ofrecía grandes ventajas. El procedimiento de lavado con crudos consiste en lavar los tanques no con agua, solo con crudos de los hidrocarburos, es decir con la propia carga" (Albert Embankment 1992:33)

1.3 Responsabilidad e Indemnización

La responsabilidad e indemnización nace de los daños ocasionados como efecto de la contaminación por hidrocarburos. Comprende los siguientes convenios:

- a) **Convenio internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1969)**

El convenio internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños por contaminación por hidrocarburos, tiene su origen en el siniestro de Torrey Canyon que se refería al fundamento y al grado de responsabilidad de los propietarios del buque u otras personas a consecuencia de un siniestro marítimo que entrañe contaminación por hidrocarburos (Albert Embankment 1992:38). El convenio es complementado con los protocolos de 1976 sobre el valor oficial de oro que es reemplazada por los Derechos Especiales de Giro (DEG), el protocolo de 1984 simplifica la indemnización mediante el empleo de una

escala de acuerdo al Tonelaje Bruto (TRB), tomándose como parámetro el arqueo bruto de los buques.

El objetivo del convenio de responsabilidad civil es de garantizar que se otorgue indemnización adecuada a las personas causadas por la contaminación de hidrocarburos

resultante de siniestros marítimos en que participen buques transportadores de hidrocarburos, para ser efectivo el convenio se exige al propietario del buque mantener un seguro u otra garantía financiera. Sin embargo este convenio "no es aplicable a los buques de guerra ni a otras naves propiedad de un Estado o utilizados por este y que se empleen por el momento para servicio no comercial gubernamental. Ahora bien el convenio se aplica respecto a buques que utilicen los Estados con fines comerciales. En cambio, debe llevar un certificado expedido por la autoridad correspondiente del Estado de matrícula en el que se declare que esta cubierta la responsabilidad del buque prevista en el convenio" (Albert Embankment 1992:38).

b) Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1971)

Aunque el convenio de responsabilidad civil de 1969 resolvía en parte la indemnización por daños de contaminación por hidrocarburos, no resolvía jurídicamente aspectos como "prestar ayuda a los propietarios de buques respecto de la carga financiera adicional que les impone el Convenio de responsabilidad civil" (Albert Embankment 1992 :40), el convenio de 1971 proponía la creación de un fondo internacional para la indemnización a los Estados y personas que sufran daños debidos a contaminación, en caso de que el propietario del buque que provocó el derrame de hidrocarburos no haya cubierto razonablemente el daño civil ofrecido a las personas y al Estado.

c) Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares (1971).

En 1971 la OMI, en colaboración con el Organismo internacional de energía

atómica (OIEA) y la agencia europea de energía nuclear de la organización de cooperación y desarrollo económico (OECD), convocó a una conferencia que adoptó el convenio para regular la responsabilidad respecto de daños resultantes del transporte de sustancias por vía marítima. “El propósito de este convenio es resolver dificultades y conflictos que surjan de la aplicación simultanea a daños de carácter nuclear de ciertos convenios marítimos relativos a la responsabilidad de propietarios de buques nacidas de responsabilidades civiles por daños nucleares” (Albert Embankment 1992:42).

1.4 Otros asuntos

La agrupación de los convenios concernientes al comercio internacional fueron agrupadas en el acápite de otros asuntos debido a que en los últimos decenios del siglo XX, ha demostrado ausencia de procedimientos relativos a la documentación que se requiere en alta mar como en tierra con la finalidad de agilizar el tráfico marítimo.

a) **Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (1965).**

Este convenio contiene disposiciones de llegada, la permanencia, salida de los buques y personas, higiene, cuarentena y medidas sanitarias relativas a plantas y animales.

Estas disposiciones se dividen en normas y prácticas recomendadas y enumeran los documentos que los estados deben exigir. Las enmiendas de 1973 y 1986 tendían a reducir “el papeleo” y en particular, para permitir el uso de las técnicas de tratamiento automático de datos en los documentos de embarque. (Albert Embankment 1992:46),

Las enmiendas de 1987 han definido la documentación que necesitan los buques, incluida la lista de tripulantes y también a facilitar los movimientos de los buques ocupados en ayudar en casos de siniestros, la enmienda de 1990 constituye una

revisión de diversas prácticas recomendadas y añaden otras al tráfico de narcóticos y a los problemas de minusválidos y ancianos. Estimulando el establecimiento de comités nacionales de facilitación y asimismo tratan del problema de los polizones y la organización del tráfico marítimo (Albert Embankment 1992:46).

b) Convenio internacional sobre el arqueo de buques (1969)

El convenio sobre el arqueo de buques es el primer intento de la OMI, para uniformar los sistemas de cálculo de arqueo de buques, debido a que anterior a este convenio se utilizaba el método ideado por George Moorsom, del ministerio de comercio británico, presentando diferencias a pesar de utilizar un mismo método.

Este convenio de arqueo de buques de 1969, establece dos arqueos que son el bruto y el neto, que se calculan independientemente. “El arqueo bruto es una función del volumen total de todos los espacios cerrados del buque, en tanto el arqueo neto se calcula mediante una fórmula que es una función del volumen total de todos los espacios de carga del buque. El arqueo neto deberá considerarse como inferior al 30% del arqueo bruto” (Albert Embankment 1992:46).

c) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988)

El objetivo de este convenio es sancionar a las personas que cometan actos ilícitos contra los buques como apoderarse del buque por la fuerza, actos de violencia contra la tripulación, colocación de artefactos para dañar al buque. El convenio obliga a los gobiernos contratantes a extraditar o procesar judicialmente a los presuntos delincuentes, ampliándose a las plataformas fijas, como las consagradas a la explotación de petróleo y el gas mar adentro en cumplimiento al protocolo de 1988 (Albert Embankment 1992:47).

Del análisis realizado a la actuación de la OMI desde su creación, podemos afirmar su

vocación de organismo legislador en temas marítimos que posibilita la incorporación de los convenios a las legislaciones de los países miembros considerados instrumentos convencionales. La OMI adopta también numerosos instrumentos no convencionales como códigos y recomendaciones que aprueba la asamblea, el comité de seguridad marítima y el comité de protección del medio ambiente marino. Los códigos y recomendaciones no constituyen instrumentos de carácter vinculante, si bien se espera que los Estados miembros apliquen las disposiciones en ellos establecidas, no están obligados a hacerlo. Bajo esta perspectiva la normativa internacional marítima otorgada por la OMI, los memorandums de entendimiento o los MOU' S (acuerdos regionales para el control del cumplimiento de los convenios internacionales en la lucha contra los barcos y tripulaciones que no cumplan con los convenios internacionales) y las respectivas autoridades marítimas nacionales (Dirección de marina mercante en la mayoría de los países) determinan un entramado legal que estandarizan los procedimientos o restricciones a nivel internacional para temas relativos a inmigración ilegal , trafico de armas o sustancias peligrosas, contaminación y derrames de hidrocarburos, además de la conservación de la vida humana en el mar.

A pesar de que la OMI como organización no ha establecido sanciones, estas han sido normadas por los estados miembros a través de los Estados rectores de puerto¹⁷ siendo responsable de cualquier falta o contravención inicialmente el propietario del buque o armador, debiendo el país bandera únicamente verificar el cumplimiento del pago de hipotecas navales y la aplicación del principio de los privilegios marítimos¹⁸.

2. Expedición de certificados

La expedición de certificados por cualquier Gobierno contratante o signatario , es el resultado de la adopción de los distintos convenios en la legislación de los países miembros

¹⁷ Se denominan internacionalmente Estados rectores de puerto, al lugar en que se halla el buque, tomando en cuenta sus puertos y aguas jurisdiccionales.

¹⁸ Privilegios marítimos entendidos como los pagos por prioridad a los diversos acreedores en los que de acuerdo a la norma internacional se halla en primer lugar , los salarios de la tripulación, el pago de agencias marítimas que atienden en los puertos a las tripulaciones y en orden de importancia a los demás acreedores.

de la OMI, es decir son la expresión de la adhesión a la política marítima que podrá a petición del armador hacer que un buque pueda ser reconocido , si el gobierno verifica el cumplimiento de las disposiciones contenidas en cada uno de los convenios sobre seguridad marítima, contaminación del mar, responsabilidad e indemnización y otros asuntos de seguridad del medio ambiente marino .

La pérdida de validez de un certificado se da cuando no se han realizado inspecciones o reconocimientos o cuando un buque cambia su pabellón por el de otro gobierno, pudiendo solo expedirse un certificado cuando el gobierno se ha cerciorado que el gobierno de la parte cuyo pabellón el buque tenía antes derecho a enarbolar su bandera, transmitirá lo antes posible a la Administración, previa petición de esta cursada dentro del plazo en el que se ha realizado el cambio, copias de certificados que llevaba el buque antes del cambio y si están disponibles copias de estos informes de los reconocimientos pertinentes.

La validez de los certificados expedidos por otros gobiernos, tendrán la misma validez como aquellos que ellos hubiesen expedido otro gobierno suscrito en la OMI, así mismo dichos certificados deberán ser expuestos en lugares visibles y de fácil acceso. (SOLAS 1997: 29,30).

Bolivia bajo esta nueva propuesta de generación de ingresos en el área marítima, se adhiere en 1987, así como al acuerdo de Viña del Mar, la Comunidad Andina, MERCOSUR y el Acuerdo Latinoamericano de Integración (ALADI), que proponen políticas alternativas para lograr el acceso de los países sin mar a los beneficios del Comercio Internacional Marítimo. En este sentido, la integración de los países mediante la OMI ha propiciado e incentivado la participación de Bolivia, a través de la creación del Registro internacional boliviano de buques que ha contribuido al desarrollo de la Marina Mercante y por consiguiente de la flota naviera existente en la actualidad.

3. Legislación Nacional

La base legal de la adhesión de Bolivia a los convenios internacionales de seguridad de

navegabilidad impulsados por la OMI, se encuentra en la convención de las Naciones Unidas de a cerca del Derecho Marítimo (New York 1984) en su capítulo X – “Derecho de acceso al Mar y desde el Mar de las naciones mediterráneas y libertad de tránsito el cual en sus artículos 125° y 131° declaran lo siguiente:

Artículo 125° Los países sin Litoral tendrán derecho al mar y desde el mar para ejercitar los derechos que se estipulan en esta convención, incluidos los relacionados con la libertad de alta mar y con el patrimonio común de la humanidad. Para este fin, los estados sin Litoral gozaran de libertad de tránsito a través del territorio de los estados de tránsito por todos los medios de transporte.

Artículo 131° Igualdad de trato en los puertos marítimos. Los buques que enarboles el pabellón de Estados sin litoral gozaran en los puertos marítimos del mismo trato que el concedido a otros buques extranjeros.

3.1 Marco Institucional de la Marina Mercante en Bolivia

Con la finalidad de lograr integrarnos en primera instancia a la Hidrovia en la reunión de Río Janeiro en 1954, denominada “Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social”, se constituye en la primera manifestación de los países sudamericanos sobre el Comercio Internacional Marítimo, ante la necesidad de fortalecer la autoridad marítima nacional que se encuentra representada por la Marina Mercante.

Esta reunión, convocó a la unión de los países latinoamericanos en torno a la promoción de la carga marítima, concibiéndose como política de las repúblicas americanas, el desarrollo de las Marinas Mercantes Nacionales, integradas por embarcaciones registradas bajo las respectivas banderas nacionales, como vehículos de transporte de una parte sustancial de su comercio exterior. Similar posición fue expresada en la Conferencia Económica Interamericana en Buenos Aires en 1957 convocada por la Organización de Estados Americanos en Punta del Este, que creo la “Alianza para el Progreso”, siendo los principales factores que influyeron para su conformación:

- La preocupación por el equilibrio del aumento del mercado de fletes para el transporte de mercaderías, a través de la conformación de una flota granelera básica.
- Abastecimiento de petróleo y sus derivados.
- Colocación de las empresas de navegación regionales (Brasil, Chile), en el transporte de la carga general. (Manoel de Andrade e Siva Reis 2000: 28).

Como una primera reacción a la propuesta de Buenos Aires , los países en desarrollo en 1966 firmaron el Convenio de transporte de Agua de la ALAC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), consagrando el derecho de reserva de carga de intercambio entre los países contratantes a favor de los buques nacionales de esos países estableciendo condiciones para la actuación de los fletes, además de definir criterios para que buques fletados fueran considerados con derechos equivalentes a buques de registro nacional. Firmaron este convenio: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, tanto Bolivia como Venezuela se incorporaron posteriormente a la ALAC.

Esta primera propuesta del desarrollo de las Marinas Mercantes se vió afectada por las nuevas tendencias económicas producto de los patrones de crecimiento de los países desarrollados y la gravitación económica sobre países en desarrollo. El crecimiento de los países capitalistas en las exportaciones mundiales y la expansión del comercio internacional, así como la creciente significación de las organizaciones que deben regularlo, indicaron que los factores de crecimiento estaban íntimamente relacionados con competitividad, la movilización de volúmenes de inversión productiva, dominio del cambio tecnológico, la creación de economías a escala.

En este nuevo contexto los cambios en la estrategia del Comercio Exterior fueron las premisas de los países en desarrollo, la necesidad de plantear la transformación y la conformación de sistemas nacionales a partir de la reducción de la participación del Estado, hizo que se concibieran criterios de eficiencia, eficacia y economía como principios para lograr la competitividad, añadiéndose la calidad de las organizaciones

constituida por sus recursos humanos, en relación directa con la dirección de sus entidades estatales, en un periodo en el que soplan los vientos liberalización el mercado y la suspensión de los subsidios estatales.

La utilización de una política liberalizadora en el espacio del mercado internacional en la aplicación practica a nivel de exportaciones latinoamericanas, demostró la pérdida del desarrollo interno del aparato productivo llevando al Estado a la selección de actividades asociadas a los mismos en las que sea factible crear ventajas comparativas en campos tales como insumos, ingeniería y producción de equipos y servicios (Sergio Bitar 1997: 51). Otorgando una mayor importancia al desarrollo del transporte, seguros, tecnología, comercialización y seguros para una eficiente inserción en la economía internacional.

A partir de este nuevo paradigma neoliberal, Bolivia con sus peculiaridades de ser un país enclaustrado adoptó políticas en materia mercante a partir de 1975 con la promulgación de la Ley 12683, denominada Política de Navegación Fluvial Lacustre y Marítima que da origen a la creación de la Marina Mercante Nacional, con capacidad de transporte y medios técnicos adecuados para prestar servicios tanto en aguas nacionales e internacionales como en la navegación de ultramar, donde la Navegación Fluvial, lacustre y Marítima se regirá por la Legislación Nacional y los Convenios Internacionales en los que Bolivia sea parte.
(D.S 12683 – 1987: artículos 4º 7º)

En este marco, las Empresas de Navegación¹⁹ comercial de la Fuerza Naval Boliviana, en la actualidad coordinan sus planes y programas de navegación mercantil en la Dirección General de la Marina Mercante, que es la encargada de regular la actividad comercial en relación a la navegación Fluvial, Lacustre y Marítima mediante el establecimiento y autorización del plan de ruta acuática en los diferentes puntos del territorio nacional y de estos con el exterior en la forma más amplia posible. (D.S 12683 – 1987: artículos 8º, 14º)

¹⁹ Empresa de Líneas Navieras (LINABOL S.A.M) desaparecida empresa que apporto en la década de los 70 y 80 a la Unidad de Registro internacional boliviano de buques del Ministerio de Defensa Nacional los barcos "Bolivia I y Bolivia II".

Las rutas de navegación comercial son determinadas teniendo en cuenta el objetivo de desarrollo socio- económico del país, la integración interna e internacional, o la seguridad nacional, los intereses del estado, de los armadores²⁰ y usuarios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en representación del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr el objetivo de integración internacional marítima, promocionó la adhesión de Bolivia a los convenios internacionales, asegurando de esta manera la navegación de buques nacionales, así como también la concesión del pabellón nacional a barcos extranjeros o al fletamento, tomando en cuenta el interés del Estado de garantizar la flota mercante de navegación marítima, bajo la supervisión de la autoridad marítima constituida por la Dirección de la Marina Mercante (D.S 12683 – 1975: artículos 29º, 26º).

Posteriormente el D.S No. 12684 de 1975, denominada “Ley de Navegación Fluvial, lacustre y Marítima de la Republica de Bolivia”, es considerada el punto de partida de la política marítima de Bolivia, por otorgar los primeros lineamientos de las embarcaciones que requieran ser matriculadas y enarbolar el pabellón nacional. A todos los efectos de la Ley, la matriculación de las embarcaciones esta dada por el Registro Nacional de Embarcaciones. Dicho registro lleva el registro de dominio y de matricula de embarcaciones y artefactos navales (D.S 12684 – 1975: 10º, 15º, 16º).

La promulgación de los D.S 21549 - Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI) y el D.S 21785 – Normas de Formación Titulación y guardia de gente de mar en 1987, posibilitaron en primera instancia la colaboración de los países miembros de la OMI sobre las cuestiones técnicas sobre navegación marítima comercial, patrocinando de esta manera la eliminación de medidas restrictivas y discriminatorias sobre la navegación internacional, en tanto que la segunda disposición le permitió a Bolivia la emisión de certificados de endoso y refrendo para tripulaciones que observen las normas mínimas internacionales aceptables, para el entrenamiento y titulación de la gente de mar,

²⁰ El D.S 12683 de 1987, en su artículo 18º describe a los armadores como personas físicas o jurídicas, que cuentan con capital suficiente compatible con las necesidades del servicio que se proponen explotar, a fin de asegurar su permanencia y continuidad.

acrecentando la seguridad de la vida humana y de los bienes del mar y la protección del medio ambiente marino.

4. Adhesión de Bolivia a los diversos convenios que preservan la vida en mar

En el año de 1999, Bolivia se presentaría de manera más agresiva respecto a la adhesión a diversos convenios que se listan a continuación:

- Ley 1953 del 18 de mayo de 1999- Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 y su protocolo modificadorio.
- Ley 1954 del 18 de marzo de 1999 – Convenio Internacional para la seguridad de la Vida Humana en el mar 1974 y sus protocolo de enmienda de 1978 (Solas 74/78).
- Ley 1955 del 18 de marzo de 1999 – Convenio sobre el Reglamento Internacional para prevenir abordajes de 1972 y su enmienda de 1981.
- Ley 1956 del 18 de marzo de 1999- Convenio Internacional sobre la prevención de la contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias.
- Ley 1957 del 18 de marzo de 1999- Protocolo de 1984 que enmienda el Convenio Internacional de Responsabilidad Civil, nacida de daños en la contaminación por Hidrocarburos de 1969.
- Ley 1958 del 18 de marzo de 1999 – Convenio Internacional sobre la seguridad de los Contenedores de 1972.
- Ley 1959 del 18 de marzo de 1999 – Convenio Internacional sobre le arqueo de Buques de 1969.
- Ley 1960 del 18 de marzo de 1999- Convenio Internacional sobre Líneas de Carga de 1966.
- Y por ultimo el 18 de agosto de 1999 Bolivia es dada de alta como miembro del “Acuerdo de Viña de Mar”, el que se constituye en el Memorando de acuerdo Latinoamericano sobre las normas del Estado rector de puerto, con el compromiso de cumplir con las exigencias del mismo.

Este Marco Normativo de adhesión a los Convenios Internacionales , hizo posible el registro de embarcaciones de recreo y buques mercantes en el ámbito internacional bajo bandera boliviana , así como la otorgación de títulos de endoso y reconocimiento a las tripulaciones que así lo requieran , aspectos que permitieron la presencia marítima internacional de Bolivia , presentándose las siguientes cifras de registro :

CUADRO No. 1
BUQUES Y ARTEFACTOS NAVALES REGISTRADOS
Fecha última actualización 15/ VI/02

Áreas de Registro	TOTAL		VIGENTES		CANCELADOS	
	No.	²¹ TRB	No.	TRB	No.	TRB
Ámbito Marítimo	473	62.991,07	413	470.946,48	60	157.044,50
Ámbito Fluvial- Hidrovia	186	110.542,09	186	110.542,09		
TOTAL	659	738.533,16	599	581.488,57	60	157.044,50

Fuente: Unidad Técnica de Inspecciones del Registro Internacional Boliviano de Buques – 2002.

De acuerdo a los datos presentados por la Unidad Técnica de Inspecciones del Registro Internacional Boliviano de Buques, Bolivia cuenta con una flotilla de 599 naves registradas bajo la bandera de Bolivia, resultado de la política de Registro Abierto, con la finalidad de hacer más atractiva la bandera nacional.

5. Creación del Registro Internacional Boliviano de Buques (RIBB)

Los resultados alcanzados en el registro de naves y artefactos navales que se explicitan en el cuadro precedente son el reflejo de las política gubernamental, que se expreso en la creación del Registro Internacional Boliviano de Buques el 15 de marzo del 2000, como una unidad organizacional dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad del Registro Internacional Boliviano de Buques, depende de la

²¹ TRB debe entenderse como el tonelaje bruto de arque del buque o artefacto naval.

Dirección General de Intereses Marítimos, fluviales y lacustre y Marina Mercante del Vice ministerio de Defensa Nacional. El 20 de julio de 2001, se convirtió a la Unidad del Registro Internacional Boliviano de Buques, (mediante D.S 26256) de una unidad de la administración central a una entidad descentralizada del gobierno nacional con autonomía de gestión y patrimonio propio. Dicho de otra manera los registros se convierten, en actos jurídicos relacionados con el Estado de dominio de una embarcación o artefacto naval, que le permite al Gobierno Nacional el fletamento del emblema Nacional, para la utilización de barcos extranjeros, en su tránsito por aguas internacionales.

Esto implica que la inscripción de un buque o artefacto naval definido como cualquier tipo de embarcación y/o toda construcción destinada a desplazarse por agua por cualquier medio de propulsión o tracción, apta para el transporte de personas y cosas, destinada a servir a la navegación o al tráfico por agua, deberán acreditar exigencias mínimas reglamentarias sobre la construcción, condiciones de seguridad y aptitud para navegar, así como de la propiedad de la embarcación o artefacto naval, estableciéndose que para las embarcaciones o artefactos navales construidos en el exterior, deberán acompañarse del pasavante o derecho de navegación expedido por la autoridad consular boliviana competente, adicionalmente a la presentación del certificado de cese de bandera respectivo (Artículos 17º, 18º, 19º, 6º: D.S 12684 de 1975).

Resumiendo, diremos que el Gobierno Nacional a efectos de consolidar la presencia Marítima Boliviana y cumplir con las políticas navales como principio de soberanía y seguridad nacional plasmó la misión del RIBB en el registro de inscripción de buques y artefactos navales de privilegios marítimos, de hipotecas navales y de embargos preventivos, así como de certificados de competencia y títulos de tripulación de buques y artefactos navales que naveguen o se encuentren en aguas internacionales, avizorándose una visión institucional de establecer, mantener y desarrollar una flota mercante boliviana, bajo los estándares más altos de calidad y respeto al medio ambiente marítimo, afirmando el derecho irrenunciable de Bolivia de reintegración marítima y de derecho al mar.

Desde la perspectiva de visión y misión del RIBB el Gobierno boliviano, a fines del siglo XX por decisión del ex presidente Gral. Hugo Banzer Suárez y el Ministro de Defensa

Nacional Lic. Jorge Crespo Velasco, toman las medidas necesarias para que Bolivia pueda reinsertarse en la Comunidad Marítima mediante la adhesión al marco normativo internacional de la OMI, cuyo objetivo final fue reglamentar el uso del fletamento del emblema nacional a través del registro de embarcaciones que deberá llevar un registro de dominio y de matrícula de embarcaciones y artefactos navales (artículo 15º: D.S 12684 de 1975).

La política básica de registro o autorización para navegar en aguas internacionales es la de registro abierto.

A partir de la concepción de Registro Abierto el gobierno boliviano institucionaliza el Registro Internacional Boliviano de Buques, a través de la promulgación del D.S 26256 del 2001 “Marco Normativo del Registro Internacional Boliviano de Buques” (RIBB), cuyo objetivo institucional puede resumirse en “ la administración del derecho del armador, propietario, arrendatario o usufructuario, así como de los privilegios marítimos, la hipoteca naval, el embargo preventivo y otros sobre buques y artefactos navales, que permita el normal desarrollo de una Marina Mercante con estándares de calidad ”.

6. Conformación y Estructura del Registro Internacional Boliviano de Buques

Para el logro de estos objetivos y misión institucional el RIBB cuenta con una estructura técnica administrativa, definida por el D.S 26256 del 2001 contiene los siguientes niveles de organización:

- Decisión y Fiscalización Institucional Directorio
- Nivel de Dirección Director Ejecutivo.
- Nivel de Coordinación Consejo Técnico.
- Nivel de Control Auditor Interno
- Nivel de Apoyo Unidad de Asuntos Administrativos.
Unidad de Asuntos Jurídicos.
Unidad Técnica de Inspección.

Unidad Técnica de Gente de Mar
Unidad Técnica de Archivo y
Documentación de Naves
Registradores Delegados.

- Nivel desconcentrado

a) El Directorio

Se encuentra conformado por el Ministerio de Defensa, con dos directores (Oficial Naval - Almirante experiencia en navegación; Funcionario Superior del Ministerio de Defensa con experiencia en transporte, marina mercante).

Complementándose con los representantes del Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, Comando de la Fuerza Naval.

b) Director Ejecutivo

Instancia máxima de decisión, respecto a las actividades administrativas, financieras, legales y técnico operativas especializadas.

c) Consejo Técnico

Se constituye en la instancia principal de análisis técnico y asesoramiento para la toma de decisiones del Director Ejecutivo. Conformado por el Director Ejecutivo, Jefes de Unidades de Asuntos Administrativos, Jurídicos, Técnica de Archivo y Documentación de Naves, Gente de Mar e Inspecciones.

d) Auditor Interno

Es el responsable del cumplimiento del marco normativo institucional así como el vigente en el país, Normas Básicas de Control Interno Gubernamental, ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.

e) Unidad de Asuntos Administrativos

Tiene la función de administrar y aplicar los sistemas establecidos en la ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.

f) Unidad de Asuntos Jurídicos

Presta asesoramiento y asistencia jurídica especializada al Director Ejecutivo del RIBB.

g) Unidad Técnica de Gente de Mar

Atiende los asuntos técnicos y de documentos relacionados con la situación laboral y la seguridad de la gente de mar en el marco de los convenios internacionales que rigen la materia.

h) Unidad Técnica de Inspecciones

Revisa y da cumplimiento a lo establecido en los Convenios Internacionales ratificados por Bolivia, coordinando la realización de inspecciones por parte del personal técnico del RIBB.

i) Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves

Analiza y procesa las solicitudes de inscripción de los armadores o de los Registradores Marítimos Delegados. Ejerciendo la custodia de la documentación enviada por los Registradores delegados que es el origen de las operaciones del RIBB y por consiguiente de la generación de ingresos.

j) Nivel Desconcentrado – Registradores Marítimos Delegados

Promueven en el área geográfica de su responsabilidad el Registro Boliviano, en el contexto de la comunidad marítima internacional.

La estructura administrativa – técnica del RIBB, proporciona las herramientas necesarias para la emisión de los certificados que permiten la navegación de los buques o artefactos navales tanto en el ámbito marítimo, como en la Hidrovia (fluvial) de la Hidrovia, procedimientos de registro que se constituyen en información significativa, para el logro de la misión institucional.

En la medida que dicho sistema sea confiable y que nos permita verificar la rentabilidad

considerando su estructura respecto al nivel de desconcentración de los Registradores Marítimos Delegados y le permita al Director Ejecutivo la adecuada toma adecuada de decisiones, respecto al registro de las naves o artefactos navales o en su caso de la otorgación de títulos se refrendara el reconocimiento de las tripulaciones.

7. La nueva perspectiva de la Unidad de Auditoría Interna del RIBB:

El mundo de las entidades descentralizadas del gobierno nacional, se encuentra en pleno proceso de cambio es así que los directivos y los estudiosos en el área de auditoría y alta gerencia, ante los cambios de las políticas estatales que han impactado en las entidades descentralizadas que intentan sobrevivir con sus propios recursos propios como el RIBB han identificado la necesidad de crear un valor agregado a las labores de Auditoría que genere resultados positivos al desempeño de la gerencia pública.

Tomando en cuenta que los conceptos tradicionales de control, de planeación de elaboración de informes, evaluación de resultados, entre otros aspectos han sufrido cambios y advierten la necesidad de modificar las prácticas de auditoría hacia un nuevo horizonte que requiere de una nueva instrumentación que pueda ser aplicada en escenarios complejos de manera más flexible.

La nueva actitud del auditor interno respecto al contexto específico en el que se desarrollan las actividades del RIBB, requiere de un perfil operativo estratégico lo que no implica ejercer control previo sino más bien de adicionar valor agregado a los informes de auditoría, ante la ausencia de diseño e implementación de controles resultado de la asociación con empresas extranjeras que desconocen del marco normativo que rige la administración de los recursos fiscales.

La pérdida de oportunidades de ingreso del RIBB, en el mercado marítimo internacional se origina en las deficiencias de control en la recaudación de los ingresos ligada al desconocimiento del nivel de competitividad que tiene el RIBB respecto a los otros registros abiertos. Deficiencias importantes de control en los ciclos de ingresos del RIBB, que determinaron abstenciones de opinión y limitaciones al alcance por la ausencia de

integración de procesos y procedimientos en el registro de naves y artefactos navales que se reflejan en la insuficiencia de información documentaria que sustente el ingreso.

Los niveles de rentabilidad estacionaria demostrada como constante el RIBB, ha impactado en los resultados de gestión que se presentan como espejismos de ineficiencias que en su esencia, al no contar con elementos de control como son las bases de datos, tiempos de prestación de servicios, conocimiento de la competitividad de la tarifa total del servicio a nivel internacional limitan una evaluación real que tienda a identificar los puntos débiles de control o resaltar los puntos clave de control que nos sugieren debilidades o fortalezas del accionar del RIBB en el marco Integrado de l Control Interno Gubernamental implementado por la Ley 1178 de administración y Control Gubernamental (SAFCO).

La visión compleja que ofrece el RIBB ante el Auditor interno, conduce a una reflexión del rol que cumple no solo de fiscalizador sino mas bien de asesor de alto nivel gerencial con la capacidad suficiente de desenmarañar la relación servicio prestado por el RIBB versus el armador intermediado por la red de registradores marítimos en una simbiosis que no tenga la esencia de identificación de fraudes sino mas bien trascender al campo de identificar los puntos débiles que no permiten un posicionamiento expectable del RIBB, en el mercado internacional en el cual por la ausencia evidente de controles, debe actuar por intuición desechando los análisis de mercado de los estudiosos en el tema marítimo.

La importancia de la integración de los Controles Internos Gubernamental en el RIBB se hace mas evidente que no solo debe considerar el área financiera de ejecución de recursos públicos, sino mas bien con prioridad a la generación de sus ingresos propios por la situación geográfica de Bolivia que no tiene capitánías de puerto que le permita controlar y cumplir con todos y cada uno de los convenios a los que se encuentra adherido para preservar la vida en el mar, aspectos que deben ser considerados desde la perspectiva de control, como un riesgo alto de control inherente por que la única manera de monitorear es a través de la distancia o vía Internet explicación valida para el alto índice de detenciones de los buques o artefactos navales en alta mar.

La ausencia de integración en el interior del propio RIBB, es otro elemento clave de control que merece ser considerado, las deficiencias importantes en la formalización de

procedimientos de registro de naves y artefactos navales en el Área de Archivo y documentación de naves, Gente de mar no le han permitido al RIBB, cumplir con los Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental referidas al control previo que debe ejecutar en sus labores rutinarias, adicionalmente a la ausencia de formación y técnicas de auditoria en el área de Inspecciones que permitieran una evaluación independiente y objetiva de las actividades técnicas relativas al cumplimiento del marco normativo internacional.

Departamentos técnicos de Archivo y Documentación de naves , Gente de mar y la Unidad Técnica de Inspecciones que se constituyen en alertas tempranas de control que permitan al Máximo ejecutivo implementar las correcciones necesarias, a los procesos de prestación de servicios al armador.

8. Auditorias operativas con especialistas

Entre otros servicios que presta el auditor, es común en instituciones como el RIBB, la realización de auditorias operativas técnicas a los registradores marítimos delegados, con la intencionalidad de obtener evidencias de la calidad del servicio que presta el RIBB, a través de la red de registradores marítimos delegados del RIBB, los elementos de evaluación que se consideran son la oferta de servicios que realiza el registrador que se constituye en promotor de la bandera nacional ante el armador.

Análisis de auditoria que no siempre es cuantitativo expresado en las tarifas o a la captación de los ingresos, contrariamente a este análisis tradicional desarrollado por los auditores, las auditorias técnicas operativas son relevantes por los resultados cualitativos de evaluación al desempeño de los registradores marítimos delegados tomándose como parámetros el cumplimiento de la norma internacional y nacional, para el registro de buques o artefactos navales.

La ayuda que le otorga el registrador marítimo al armador, es estratégica por no ser autoridad marítima y que en el caso de ser detenido un buque o artefacto naval se convierte en una limitante para Bolivia considerando que es un país que no tiene Litoral. Muchas de estas características cualitativas del servicio que presta el RIBB, merece un análisis exhaustivo del auditor interno, como son las instalaciones, el número de personal, el

ambiente de control generada por la dirección, tiempos de espera, tiempos de respuesta a las cotizaciones hasta la emisión de los certificados.

Aspectos que nos llevan a concluir en la simbiosis del Control Interno Gubernamental Integrado y las características del servicio que presta el RIBB, son los elementos que hacen a la competitividad que se refleja en el nivel de rentabilidad que alcanzan las entidades.

Estos temas a la luz de la actualidad se convierten en retos del auditor interno del RIBB, como resultado de la ausencia de diseño e implementación de controles que permitan evaluar las deficiencias y oportunidades en el desempeño del RIBB, adicionalmente a que este nuevo enfoque del rol del auditor tiene la particular de proponer estrategias de evaluación diferentes a las tradicionales ante las deficiencias de control por la asociación del RIBB y la empresa panameña AGN S.A. que no se enmarcan en la norma que rige la administración de recursos públicos.

CAPITULO IV

EL CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL Y LAS INSUFICIENCIAS DE SU APLICACIÓN EN EL REGISTRO INTERNACIONAL BOLIVIANO DE BUQUES.

El Registro internacional boliviano de buques RIBB, como parte integrante de la estructura del gobierno de Bolivia, no puede abstraerse de la aplicación de la Ley 1178 de administración y control gubernamental y por consiguiente de las Principios y Normas Básicas de control interno gubernamental²² que rigen el país los que tienden a la eficiencia, eficacia y economicidad de los recursos que emplea.

La ausencia de un diseño adecuado de los controles internos en la estructura de control interno del RIBB, como son manuales de procedimientos, reglamentos internos, manuales específicos de los sistemas de administración y control gubernamental²³, sistema contable y archivo se origina en la contraposición jurídica del contrato suscrito entre el RIBB y la empresa AGN S.A.²⁴ expresado en el D.S 26256 "Marco normativo para el registro internacional boliviano de buques", la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental y sus decretos reglamentos. Contraposiciones que por su importancia se mencionan a continuación:

- a) Incumplimiento de la Norma Básica de Tesorería y Crédito publico al considerar en su cláusula octava la recaudación de ingresos provenientes de la red de registradores en una cuenta privada en el exterior a nombre de la empresa AGN S.A.
- b) Cláusula cuarta del contrato que vulnera los principios de independencia y objetividad al facultar a la empresa AGN S.A. a participar con personal calificado

²² Control interno se entiende como un conjunto de acciones particulares de los recursos humanos en todos los niveles de las organizaciones publicas que además de sus interrelaciones funcionales, se articulan en una relación de jerarquía con dichos niveles (Principios y Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2000: 21).

²³ El D.S 26256 referido a la Creación del Registro Internacional Boliviano de Buques en su artículo 49° establece un plazo de 90 días para la elaboración del reglamento interno, manual de organización y funciones, manuales de procedimientos específicos y adecuados a las Normas Básicas del Sistema SAFCO. Sin embargo esto en el caso concreto del RIBB no se dio cumplimiento.

²⁴ La cláusula cuarta del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. establece como obligación de la empresa AGN S.A. la realización de organigramas, descripción de cargos manuales de funciones, reglamentos internos, manuales de procedimientos, diseño de formularios y certificados, establecimiento del sistema contable, sistema de archivo y otras medidas inherentes a la organización de la institución, con un plazo de 60 días a partir de 31/3/2001.

en la realización de auditorías operativas a la documentación existente en el registro realizando las recomendaciones para subsanar deficiencias que se hallaran.

La jerarquía jurídica atribuida al Contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. tiene como efecto las limitaciones en la aplicación concreta de los Principios y normas básicas de control interno gubernamental, aparejada a la errática interpretación de la Ley 1178 de administración y control gubernamental que se dio en el RIBB, debido a las inconsistencias y ambigüedad de la redacción del contrato de asociación con la empresa de origen panameño. Este instrumento legal entre partes que en su cláusula cuarta delega la responsabilidad del diseño e implementación de controles internos a la empresa AGN S.A., aspecto que es contrario a la aplicación del D.S 23318 – Reglamento por la responsabilidad pública artículo 40° que establece la responsabilidad del máximo ejecutivo del RIBB en la implementación y el funcionamiento de los sistemas de operación, administración, información y control interno, convirtiéndose en la causa básica en las insuficiencias de implementación y diseño de los controles internos en el Marco Integrado de Control Interno Gubernamental que rige la administración pública de recursos del Estado. La actitud de cualquier ejecutivo del RIBB al cumplimiento del marco normativo de la Ley 1178 y de sus decretos reglamentarios originó una gran pérdida para el Estado por efecto de incumplimiento de contrato y que en la espectro de la administración gubernamental, cuya base es la estructura de control interno se refleja en varias insuficiencias de control interno que repercuten en la aplicación concreta de los Principios y normas básicas y que originaron responsabilidades administrativas y civiles que fueron reveladas en el informe de confiabilidad a los Estados financieros de la gestión 2001.

En este sentido, dada la atmósfera híbrida en la que se desenvuelven las actividades del RIBB, como consecuencia de la asociación estratégica de una entidad descentralizada del gobierno boliviano con una empresa de origen extranjero es necesario considerar los Componentes de su estructura de control interno en la que se desenvuelve en la actualidad.

1. Componentes del control interno gubernamental del RIBB.

Los componentes que conforman la estructura del control interno gubernamental, se

encuentra compuesto por las siguientes variables que pueden ser identificadas en el marco de la estructura de la institución.

1.1 Efectividad del control interno y ambiente de control

Debido a nuestro enclaustramiento es natural la ausencia de experiencia de administración marítima de Bolivia y este es el entorno único y sui géneris que motivo la creación al RIBB.

El RIBB se creó mediante Resolución Ministerial No. 279 del 15 de mayo del 2000, dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, dependiente de la Dirección General de intereses marítimos fluviales lacustres y marina mercante del Vice-ministerio de Defensa nacional.

Con la finalidad de consolidar la estructura administrativa del RIBB, mediante resolución administrativa No. 310, se delega a la Dirección General de intereses marítimos fluviales lacustres y marina mercante, la facultad de negociar con empresas panameñas y suscribir con una de ellas un contrato de prestación de servicios especializados en gestión naval y marítima, registro de naves y otras actividades relacionadas con el RIBB.

En este sentido, el 11 de mayo del 2001, se resuelve firmar un contrato estratégico de asesoramiento técnico con la empresa panameña denominada Asesoría y Gestión Naval S.A. (AGN S.A.), cuyo objetivo fue la prestación de servicios en la organización de la Oficina central del RIBB en la ciudad de La Paz – República de Bolivia.

Establecida la alianza estratégica con la empresa AGN S.A. y el RIBB, el 27 de julio del 2001, el gobierno boliviano con la finalidad de lograr que el RIBB obtenga una mayor independencia económica, decide cambiar su naturaleza institucional de una entidad centralizada a entidad descentralizada con patrimonio propio, autonomía de gestión administrativa y financiera, cuyo respaldo legal es el D.S 26256 “Marco normativo para el Registro internacional boliviano de buques”.

Creadas las condiciones de existencia del RIBB, a partir del 27 de julio del 2001 el ambiente de control se caracterizó por la alta rotación gerencial, por efecto del cambio de ejecutivos, resultado de la política del Ministerio de Defensa Nacional. Sin que ninguno de ellos llegase a ser titular hasta la gestión 2003 cuya relación es la siguiente:

CUADRO No.2
Máximos ejecutivos del RIBB (Gestión 2001-2003)

Nombre	Periodos	Resoluciones Ministeriales
Yerko Garfulic	14/4/2000 – 5 / 2/2001	436
CF.DEM. Ronald Quipildor	6/2/2001-1/10/2001	160
C. Alnte. Alberto Shiosaky	1/10/2001- 2002	929
C. Alnte. Roger Loayza	1/10/2002-28/2/2002	328
Lic. Joaquin Dabdoub	1/3/2003 a la fecha	213

Fuente : Elaboración propia sobre la base de Resoluciones Ministeriales – Gestiones 2001- 2003.

La alta rotación de los ejecutivos ocasionó un inadecuado ambiente de control, en términos financieros, administrativos y técnicos. En efecto, esta discontinuidad repercutió indudablemente en las políticas y objetivos de gestión.

Por otro lado los Programas Operativos Anuales (POAS), también fueron interferidos en el cumplimiento de metas y objetivos por la diferencia de criterios entre los ejecutivos, los que tuvieron su incidencia a nivel de resultados esperados. Las metas y objetivos planteados en los diferentes POAS, fueron planteados en forma muy pretenciosa y genérica y difícil de ser alcanzados, por el periodo de cumplimiento que abarca un año y que sin embargo para su cumplimiento requiere un periodo no menor a cinco años como los que se citan a continuación:

- Desarrollo de un sistema eficaz y armonizado de inspección técnica y de observadores de buques en el ámbito marítimo e Hidrovia Paraguay – Paraná en

conformidad con las normas de seguridad, preservando la vida humana y el medio ambiente marítimo.

- Desarrollo de un sistema de verificación y control de información y titulación de gente de mar de acuerdo al convenio STW 78/95 y Normas internacionales que permitan incorporar a Bolivia en la lista blanca de la Organización Marítima internacional.

Como se observa, la generalidad de los objetivos y metas definidas sumadas a la alta rotación gerencial influyeron de manera determinante, en el cumplimiento de las metas y objetivos de gestión, como reflejo inmediato de un inadecuado ambiente de control, expandiéndose también a la visión y misión estratégica del RIBB, deteriorando su propio accionar que se identificó con el registro de inscripción de buques y artefactos navales y de embargos preventivos, así como en la emisión de certificados de competencia y títulos de tripulación de buques y artefactos navales, que fueron otorgados de acuerdo al artículo 18° del D.S 26256 “Marco Normativo del Registro internacional boliviano de buques”.

Lo anterior significó la distorsión de la visión del desarrollo de una flota mercante boliviana, bajo los estándares más altos de calidad y respeto por las normas de seguridad de navegación y respeto al medio ambiente en concordancia a lo reglamentado en Organización Marítima Internacional en materia marítima, convirtiendo al RIBB en una organización estatal registradora de patrimonio de los armadores o dueños de buques o artefactos navales.

Por otra parte, la ausencia de **efectividad de los controles** que ejercieron los máximos ejecutivos en conjunción con el ambiente de control demuestra que los cambios constantes a nivel ejecutivo han incidido en el incumplimiento de los objetivos y metas propuestas, limitando el análisis de las auditorías operativas por efecto de la ausencia de parámetros que permitiesen medir los resultados alcanzados en la gestión, expresados en términos de eficiencia, eficacia de los servicios prestados por el RIBB y el impacto sobre los resultados financieros y las proyecciones futuras de los ingresos a ser generados en las próximas gestiones en comparación a la propuesta realizada en el Programa Operativo Anual del RIBB, como herramienta de control de alerta temprana ante posibles oscilaciones del mercado marítimo internacional.

Otra deficiencia visible, se refiere a la **formalización de los manuales de procedimientos y reglamentación específica** de los sistemas de la Ley 1178 de administración y control gubernamental y finalmente de la estructura de tarifas que se cobran por prestación de servicios y la definición de los parámetros de en los que debe intervenir el Directorio del RIBB. Insuficiencias que se han reflejado en la ausencia de administración estratégica²⁵ que requiere toda entidad publica para el logro de sus objetivos estratégicos.

La falta de formalización de los procedimientos o manuales específicos en los procesos de registro de naves y en la administración de los recursos han impedido que los máximos ejecutivos diseñen controles directos gerenciales sobre los servicios que presta el RIBB.

La inexistencia de bases de datos o planillas de control de registro de naves emergentes de los manuales específicos, reportes financieros como ejecuciones presupuestarias mensuales, que son las herramientas clásicas de control directo gerencial no permitieron a los ejecutivos del RIBB evaluar y detectar riesgos en los distintos procesos de la prestación de servicios, con la finalidad de garantizar básicamente la integridad y exactitud de la información que genera y que le permite a su vez adelantarse a futuros acontecimientos que afecten su gestión financiera, ante la probabilidad de la baja del registro de naves por fluctuaciones del mercado marítimo internacional.

Esta limitación de predecir el futuro a través del monitoreo de información gerencial, producida por los controles directos gerenciales, deja al azar el accionar en el futuro del RIBB, los posibles cambios en el mercado internacional marítimo no le permiten realizar un balance de situación y provisionar recursos económicos, en periodos de baja recaudación o contrariamente proponer nuevas inversiones en otros proyectos de inversión que tiendan a incrementar sus ingresos y lograr la autosostenibilidad en el tiempo de sus propias actividades complementarias a su actividad, haciendo mas atrayente los servicios

²⁵ La administración estratégica debe ser entendida desde el punto de vista de los Principios y Normas Básicas de Control Interno Gubernamental No. 2115 Administración estratégica que revela su importancia en la administración y control efectivo a través de la formulación sistemática y correlacionada de objetivos estratégicos y su plan respectivo, incidiendo en la importancia de su existencia condición esencial para la conformación del sistema de control interno y que su ausencia limitaría al control interno solo como verificador del cumplimiento de ciertos aspectos formales

que presta a los armadores a través de los Registradores marítimos delegados en los distintos puntos geográficos de su competencia.

1.2 Evaluación de riesgos y actividades de control del RIBB.

Los riesgos de administración en el RIBB que los máximos ejecutivos deben enfrentar, en el marco de la situación descrita, vale decir considerando la relación entre un inadecuado ambiente de control y la ausencia de la formalización de los manuales de procedimientos, fueron y son altos.

Las limitantes señaladas han impedido también la formulación de estrategias de corto plazo a efectos de que se constituya en el punto de partida de la formulación de una política de administración estratégica, que sirva de guía a la implementación de actividades de control que garanticen la confiabilidad de la información financiera así como de los resultados de gestión en términos de eficiencia, eficacia y economía en el RIBB.

Estos, han repercutido también en el desarrollo de las actividades administrativas del RIBB, generándose altos riesgos por incumplimientos constantes al marco normativo de la legislación nacional. Los distintos matices de incumplimientos de normas se dieron por efecto de la asociación estratégica con la empresa AGN S.A. y el contrato suscrito con la mencionada empresa de origen panameño²⁶, interpretación errática de las funciones de asesoramiento técnico en contradicción a la Ley 1178 de administración y control gubernamental que establece la obligación de los máximos ejecutivos en la implementación de los sistemas de control y administración gubernamental como principio de la Administración estratégica en función a los controles gerenciales que ejerce sobre las propias actividades que realiza el RIBB.

²⁶ La cláusula cuarta del Contrato suscrito entre RIBB y la empresa AGN S.A. entre las obligaciones de la empresa AGN, se menciona el diseño de la organización del RIBB, confeccionando organigramas, descripción de cargos, manuales de funciones, reglamentos internos, manuales de procedimientos, diseño de formularios, certificados, establecimiento de un sistema contable, sistema de archivo y otras medidas inherentes a la organización de la institución.

Estos riesgos inmersos en la ausencia de diseño de los controles gerenciales por efecto de la ausencia de la filosofía de dirección²⁷, integridad y valores éticos²⁸, competencia profesional, sumado al contrato suscrito con la empresa AGN, se expresaron en deficiencias de interpretación y aplicación de la legislación boliviana que se exponen a continuación:

CUADRO No. 3

RIESGOS RELEVANTES EN EL RIBB

No.	Deficiencias	Marco Normativo Vulnerado	Causa	Efecto
1.	Falta de contratos laborales y planilla presupuestaria.	Ley del Estatuto del funcionario Público. Principio Norma Básica de Control Interno Gubernamental 2112 Integridad y valores éticos.	Administración de recursos de AGN S.A., por el periodo comprendido entre el 2000 – septiembre del 2001 por inadecuada interpretación del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. Ausencia de práctica de la Dirección Superior del RIBB en la vigilancia y cumplimiento del principio de responsabilidad respecto al cumplimiento del Marco Normativo que rige la administración de los recursos públicos.	Responsabilidad civil y administrativa para el Máximo Ejecutivo por incumplimiento a la Ley del Estatuto del Funcionario Público

²⁷ Filosofía y estilo de Dirección que se caracterizan por la transparencia de gestión que en el caso del RIBB se explicitaron por la ausencia de estados financieros de la gestión 2000. (Res. CGR -1/070/2000: 30)

²⁸ Integridad y valores éticos esenciales en la Dirección que procura difundir, internalizar y vigilar la observancia de principios y valores éticos de honestidad personal, integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y responsabilidad y eficiencia funcionaria. (Res. CGR-1/070/2000:31)

No.	Deficiencias	Marco Normativo Vulnerado	Causa	Efecto
2.	Inexistencia de estados financieros del RIBB durante la gestión 2000 – a septiembre del 2001.	Ley 1178 (SAFCO) de Administración y Control Gubernamental. Principios Normas Básicas de Control Interno Gubernamental 2111 Filosofía de la dirección; Integridad y valores éticos.	Administración directa de AGN S.A., sobre la adquisición de bienes y servicios sin los respectivos contratos de acuerdo a las Normas Básicas de Adquisición de bienes y Servicios. Deficiencias que influyeron en el respaldo de las operaciones administrativas incumpliendo las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental integrada. Adicionalmente a la falta de un sistema contable integrado que registre las operaciones financieras y patrimoniales simultáneamente. La ausencia de una Filosofía de Dirección, integridad y valores éticos , condujeron al RIBB a la falta de presentación de estados financieros de la gestión 2000.	Responsabilidad Ejecutiva por la ausencia de estados financieros adicionalmente a la falta de transparencia en el desarrollo de las actividades de la entidad de acuerdo a lo establecido en la Ley 1178 de administración y control gubernamental.
3.	Inexistencia de un adecuado archivo documentario del Registro de Naves y artefactos Navales	SAS 31 "Naturaleza de la evidencia probatoria" Incumplimiento de los Principios y Normas Básicas del Sistema de Tesorería. Principio Norma Básica de Control Interno Gubernamental No. 2113 relativa a la Competencia profesional.	La suscripción del contrato entre el RIBB y AGN S.A. que le faculta a AGN S.A. de acuerdo a la cláusula 8ta., a cobrar los ingresos generados en el exterior en su cuenta bancaria adicionalmente al cobro de la tarifa internacional que es desconocida para el RIBB, para el mantenimiento de la Red de registradores marítimos delegados, adicionalmente al 15% sobre los ingresos de la tarifa nacional. Ausencia de procesos de evaluación al desempeño, capacitación, retribución y promoción , que no le permitieron al personal del Registro de naves y artefactos navales comprender la importancia del desarrollo implantación y mantenimiento de procesos de controles internos apropiados.	Abstención de opinión, por la ausencia de suficiente evidencia documentaria que respalde el ingreso por cuanto se conoce la tarifa nacional y no así la tarifa internacional, adicionalmente a que AGN S.A. es quien otorga el número de autorización para el registro de Buques, aspecto que es importante en el diseño de control y por consiguiente en la confiabilidad de la información que se genera.

Fuente: Elaboración propia sobre el Informe de Auditoría de confiabilidad a los Estados Financieros Gestión 2001.

Si analizamos el cuadro precedente, podemos inferir que los enunciados identificados como deficiencias se suscitan básicamente por el incumplimiento de los Principios y

Normas Básicas de control interno gubernamental que genero una inadecuada atmósfera de confianza²⁹ por la errática interpretación de la Ley 1178 de administración y control gubernamental, así como del marco normativo de los sistemas de administración del Estado.

Los términos del contrato entre el RIBB y la empresa panameña AGN S.A., no han previsto el diseño e implementación de controles directos gerenciales, mecanismos que le permitan evaluar y detectar los riesgos en los procesos de prestación de servicios o de registro de naves o artefactos navales, así como en procesos administrativos de generación y ejecución de recursos financieros por objeto del gasto que realiza el RIBB, provocando de esta manera altos márgenes de riesgo e inseguridad.

Por otro lado, también esta ausencia marcada de diseño e implementación de controles directos gerenciales, han sido detectados en los informes de Auditoría Interna del RIBB, lo que no ha permitido un pronunciamiento claro, respecto a la verificación de ingresos por la falta de evidencia documentaria, así como también en la ejecución de gastos que dada la simbiosis estratégica de administración de recursos en su primera etapa y en su calidad de asesoramiento en la segunda AGN S.A., no ha respetado las normativas nacionales que rigen el gasto público, ocasionando que los informes de auditoría revelen posibles indicios de responsabilidad tanto administrativa como civil.

Por consiguiente la evaluación de riesgo de las actividades de control que realiza el RIBB, es considerada parcial por efecto del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. Contrato considerado en la legislación boliviana como ley entre las partes y el que en esencia no responde al objetivo básico de la Ley 1178 (SAFCO) y los sistemas que rigen la administración y control gubernamental que tienden básicamente a garantizar la

²⁹ La atmósfera de confianza se identifica con la difusión de la información necesaria, la delegación de funciones, la adecuada comunicación y las técnicas de trabajo cooperativo y participativo. Atmósfera de confianza que contribuye al mejoramiento de la calidad a través de los canales de comunicación en forma multidireccional al entorno de la dirección superior en forma ascendente, descendente y transversal.

integridad y exactitud de la información que genera y que son expresados en los estados financieros. Insuficiencias de claridad en la suscripción del contrato entre AGN S.A. y el RIBB, respecto a la administración de recursos que no cumplen con la condición de ser eficientes, eficaces y económicos, afectando a la gestión de los máximos ejecutivos que al no poder proyectar con un nivel aproximado de certeza los ingresos por las limitaciones a la determinación de la tarifa internacional que es parte componente de los ingresos por registro de naves y artefactos navales, pueda ser considerada como negligente al momento de su evaluación por incumplimiento de metas propuestas en las recaudaciones y expresadas en los presupuestos por efecto de la falta de implementación y diseño de controles internos.

1.3 Los ingresos propios y el control interno gubernamental en el RIBB.

La tendencia de los últimos ejecutivos del RIBB, como alternativa a la ausencia de diseño e implementación de controles internos en las actividades de la entidad, es la de identificar los riesgos sobre los resultados financieros, con la finalidad de mejorar los resultados del año anterior, en función a indicadores financieros tradicionales como el estado de resultados que revelan información sobre los ingresos generados por prestación de servicios. Este cambio de conducta a las normas tradicionales de evaluación de información gerencial como control directo para detectar alertas tempranas, sobre el uso de recursos se plantea como una respuesta inmediata e intuitiva considerando que la única fuente de ingresos y las condicionantes para su subsistencia son la generación de sus recursos propios.

Estos recursos propios que son generados mediante el derecho de registro que es la tasa que se paga al gobierno, mediante el cual se les concede el derecho de abanderar buques a cambio de transferencia económica, con plena sujeción a su ordenamiento legal nacional. Es decir que todo buque del servicio exterior de nueva construcción o existente que viene de otra bandera, deberá pagar al momento de ingresar a la Marina Mercante Boliviana, una tasa de registro de acuerdo a lo estipulado en la tabla de tarifas (AGN S.A.2000: 4).

En este sentido que nuestro análisis de la influencia del control interno gubernamental, sobre los ingresos propios del RIBB, toma como punto de partida el estado de resultados del RIBB del periodo comprendido entre el 1 de septiembre del 2001 al 31 de diciembre del 2001, que presenta una ganancia que ascienden a Bs. 253.184,15, cuya composición es la siguiente:

CUADRO No 4
Estado de Resultados del Registro internacional boliviano de buques
Gestión 2001 (Expresado en bolivianos)

	Bs.	Bs.	Bs.
INGRESOS CORRIENTES			1.012.040,51
Venta de servicios		1.125.883,34	
Ámbito Marítimo	522.524,66		
Ámbito Hidrovia	603.358,68		
(-) Descuentos en venta de servicios		133.594,13	
Otros ingresos corrientes		18.050,63	
Ganancia en operaciones bancarias	17.439,90		
Otros Ingresos	611,33		
Intereses y otras rentas de la propiedad intereses			
Intereses por depósitos		1700,67	
(-) GASTOS CORRIENTES			759.396,43
Ajuste por inflación			540,07
Resultado de la gestión			253.184,15

Fuente : Estado de resultados del RIBB – Gestión 2001

Del análisis de la estructura del ingreso del RIBB, deducimos que el 53,59 % corresponde a ingresos generados en la Hidrovia por registro de barcazas y remolcadores, siguiéndole en importancia la generación de ingresos en el ámbito marítimo que equivale al 46,41 % del total de los ingresos generados, complementándose los ingresos generados en el ámbito marítimo con la ganancia que se generan en operaciones bancarias por concepto de la aplicación del tipo de cambio.

Otro de los indicadores que es necesario considerar es el estado de la cuenta de Ahorro e Inversión – financiamiento comparativo denominada (CAIF), que en la gestión 2001 expuso un superávit financiero de Bs. 1.474.305,46, cuya composición nos demuestra el superávit generado, como consecuencia de la menor ejecución de los recursos originado un ahorro que presenta la siguiente desagregación:

CUADRO No. 5
Cuenta de ahorro e inversión – CAIF (Gestión 2001)

	Bs.	Bs.
CUENTA CORRIENTE		
I. Total ingresos corrientes	1.012.040,51	
II Gastos Corrientes	774.092,68	
III Resultado económico Ahorro o desahorro (I–II)		237.947,83
CUENTA CAPITAL		
IV Recursos de capital	1.240.405,99	
V Gastos de capital	79.140,88	
VI Resultado financiero Superávit o déficit (III+IV-V)		1.399.212,94
CUENTA DE FINANCIAMIENTO		
VII Fuentes de Financiamiento		75.092,52
VIII Superávit financiero		1.474.305,46

Fuente : Estados Financieros del RIBB –Gestión 2001

De la exposición de la cuenta CAIF, podemos inferir que durante el periodo comprendido entre septiembre a diciembre del 2001, el RIBB ha obtenido un superávit financiero de Bs1.474.305, 46 que es resultado del ahorro originado por la ejecución de recursos que se expresa en Bs. 237.947,83, sumados los gastos de capital por la adquisición de bienes de capital que a final de gestión nos demuestran tanto el Estado de Resultados como la cuenta CAIF, de ahorro y superávit financiero de la gestión.

Los estados financieros expuestos en líneas precedentes si bien demuestran la generación de utilidades en el periodo comprendido entre septiembre a diciembre del 2001, sin embargo nos demuestran incertidumbre sobre las proyecciones a futuro considerando que

la presentación de dichos estados se realizan al 31 de marzo una vez concluida la gestión fiscal.

Tres meses vencidos de la gestión actual, en los que el RIBB debe actuar intuitivamente por la ausencia de información gerencial que es generada por los controles internos distribuidos en los distintos procesos que ejecuta en la prestación de servicios.

Incertidumbre en la toma de decisiones gerenciales a nivel de dirección que nos inducen a reflexionar sobre la importancia que adquiere la estructura de control interno en las proyecciones a futuro, en cuanto a su oportunidad y veracidad en la generación de información financiera con incidencia a nivel de ingresos, una vez identificada la incompatibilidad del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. y el marco normativo que rige la administración gubernamental. Incompatibilidad que se identifica con las limitaciones impuestas al conocimiento del costo total del servicio y que en términos de riesgo se considera alto para los ejecutivos en razón de la falta de conocimiento del total del ingreso generado debido al fraccionamiento del costo total en tarifa nacional e internacional, dificultando la proyección técnica de los ingresos y su posterior verificación como resultado de gestión, que puedan arrojar datos positivos o negativos de rentabilidad del servicio que presta el RIBB.

1.4 Los controles internos y su impacto en los resultados de gestión

La medición de los resultados de la gestión pública a partir de la promulgación de la Ley 1178 (SAFCO), en la administración pública y en particular en el RIBB se realiza en función a los resultados que se alcanzan en el periodo fiscal.

Dadas las características inherentes al RIBB, que no han posibilitado la implementación y diseño de controles internos gubernamentales en la administración del RIBB y por limitaciones impuestas al conocimiento del ingreso total generado por el servicio que presta el RIBB, adquiere singular importancia para los ejecutivos actuales del RIBB, al tratar de establecer la relación y el impacto de los controles internos gubernamentales en las actividades que generan los ingresos y por último su influencia en el nivel de competitividad que se refleja en la rentabilidad de las operaciones del RIBB.

En este propósito, en un intento de establecer en el ciclo de ingresos la relación de los armadores, registradores marítimos delegados y el RIBB. Se evidencia la siguiente estructura de ingresos en la actualmente:

CUADRO No.6

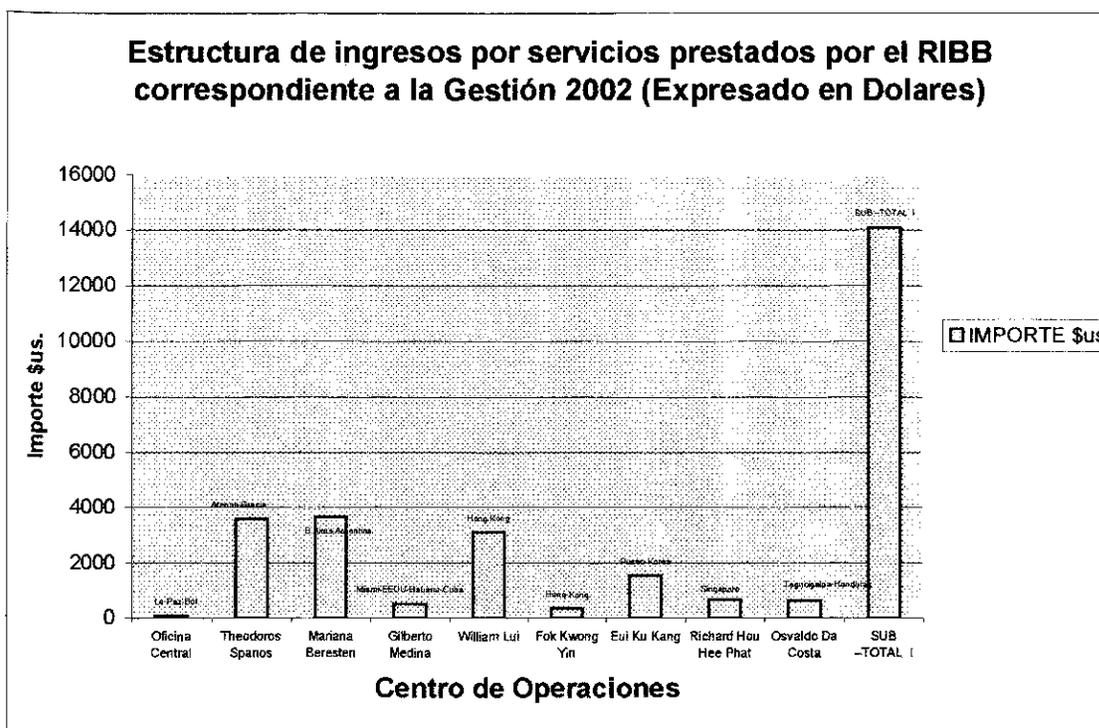
Estructura de ingresos por servicios prestados por el RIBB correspondiente a la Gestión 2002

(Expresados en Dólares Estadounidenses)

Ingresos Generados en el Ámbito Marítimo por endosos de títulos de tripulación

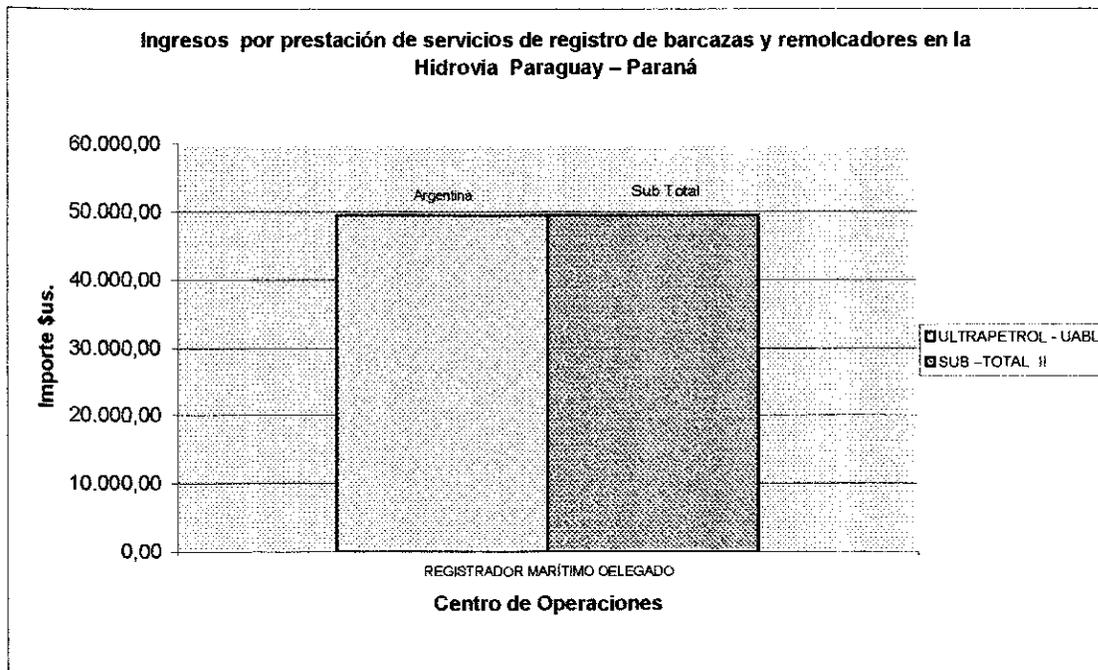
(Gente de Mar)

No.	REGISTRADOR MARÍTIMO DELEGADO	CENTRO DE OPERACIÓN	IMPORTE \$us
1.	Oficina Central	La Paz – Bolivia	73,53
2.	Theodoros Spanos	Atenas – Grecia	3.579,50
3.	Mariana Beresten	Buenos Aires – Argentina	3.650,06
4.	Gilberto Medina	Miami – EEUU y Habana - Cuba	514,71
5.	William Lui	Hong – Kong	3.108,92
6.	Fok Kwong Yin	Hong – Kong	341,18
7.	Eui Ku Kang	Pusan Korea	1.538,25
8.	Richard Hou Hee Phat	Singapore	661,78
9.	Oswaldo Da Costa	Tegucigalpa – Honduras	635,30
	SUB –TOTAL I		14.103,23



*Ingresos por prestación de servicios de registro de barcasas y remolcadores en la Hidrovia
Paraguay - Paraná*

No.	REGISTRADOR MARÍTIMO DELEGADO	CENTRO DE OPERACIÓN	IMPORTE Sus
1	ULTRAPETROL - UABL	Argentina	49.461,86
	SUB-TOTAL II		49.461,86

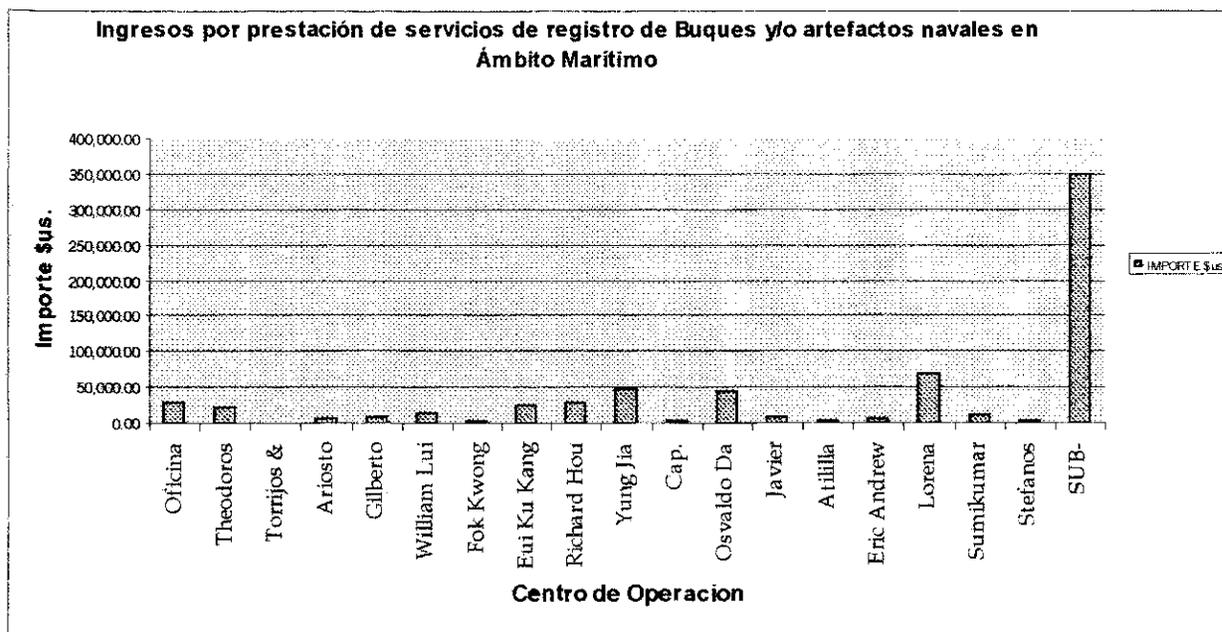


*Ingresos por prestación de servicios de registro de Buques y/o artefactos navales en
Ámbito Marítimo*

No.	REGISTRADOR MARÍTIMO DELEGADO	CENTRO DE OPERACIÓN	IMPORTE \$us
1.	Oficina Central	La Paz – Bolivia	27.461,71
2.	Theodoros Spanos	Atenas – Grecia	21.523,40
3.	Torrijos & Asociados	Panama	17.298,90
4.	Ariosto Gonzales	Montevideo – Uruguay	5.094,11
5.	Gilberto Medina	Miami – EEUU y Habana - Cuba	8.961,83
6.	William Lui	Hong – Kong	14.135,28
7.	Fok Kwong Yin	Hong – Kong	3.264,68
8.	Eui Ku Kang	Pusan Korea	26.023,12
9.	Richard Hou Hee Phat	Singapore	27.238,19
10.	Yung Jia Rong	Taiwan	46.871,06
11.	Cap. Carsten H.Weibrecht	Svenborg- Dinamarca	3.782,55
12.	Oswaldo Da Costa	Tegucigalpa – Honduras	45.355,01
13.	Javier Padilla Velez	Honduras	9.507,60
14.	Atililla Cifciguzeli	Holanda	3.164,71
15.	Eric Andrew De Koning	Holanda	4.223,53
16.	Lorena Landires	Limasol – Cyprus	69.179,45
17.	Sumikumar	ISB DUBAI – UAE	11.327,50
18.	Stefanos Spanos	CAIRO - EGIPTO	4.025,00
	SUB- TOTAL III		348.437,63

TOTAL DE INGRESOS GENERADOS POR EL RIBB (I +II+III) \$us 412.002,72.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Registros Financieros del RIBB.



De la estructura de ingresos de la gestión 2002, se verifica que durante la gestión 2002, la mayor captación de ingresos se generó en el ámbito marítimo, lo que significa que la mayor recaudación por servicios de abanderamiento de naves fueron realizadas por los Registradores Marítimos. Actividad que representa el 84.57% y que implica riesgo de control por la actividad que es delegada a los registradores marítimos en los distintos centros de operación.

Como podemos observar el incremento de los ingresos durante la gestión 2002 es significativo, pero debemos considerar que los ingresos durante la gestión 2001, responden a un período de cuatro meses entre septiembre a diciembre del 2001 y que los ingresos de la gestión 2002 son el resultado de doce meses.

Las limitaciones y la ausencia de controles internos se expresan a partir de la firma del contrato y la inadecuada interpretación del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. desde su inicio que se caracterizó por una administración directa de los recursos generados por el RIBB, sin considerar que el RIBB en su primera etapa fue parte integrante del Ministerio de Defensa Nacional, situación que se refleja en la falta de documentos contables que permitieran en primera instancia realizar la conciliación de cuentas con la

empresa panameña. La ausencia de la formalización de procedimientos de registro naves y el tarifario por concepto de servicios prestados por el RIBB a través de la aprobación del directorio fue otra de las falencias que determinaron la ausencia de parámetros que determinarían la rentabilidad del RIBB.

2. La rentabilidad y el control interno gubernamental

Los actuales ejecutivos de la administración pública boliviana, reconocen el impacto de los controles internos gubernamentales en las mediciones sobre los resultados, pero rara vez tienen en cuenta los controles internos directos gerenciales de monitoreo como parte esencial de su estrategia.

La introducción del concepto de control interno gubernamental, prevee un marco amplio al ejecutivo para transformar los objetivos estratégicos de la entidad en un conjunto coherente de operaciones que deben cumplir con las exigencias competitivas para lograr una mayor rentabilidad.

La nueva concepción del control interno introduce nuevos medidores de rendimiento a corto plazo como son “la rentabilidad del capital empleado y el flujo de efectivo, mientras la confiabilidad de las proyecciones a futuro tienden a reducir la incertidumbre histórica causada por variaciones inesperadas en los resultados” (Robert Kaplan y David P.Norton: 1993).

En este marco, la teoría sobre la satisfacción de los usuarios que se reflejan en los servicios que presta el RIBB, en el ámbito de la Hidrovia en forma directa con los armadores y en el ámbito marítimo con la intermediación de los Registradores marítimos delegados, adquiere importancia al momento de realizar la evaluación de la gestión pública respecto a los resultados alcanzados.

El ciclo de vida del servicio desde su inicio hasta la finalización, no es posible de ser medido por la modalidad y la estructura de precios que utiliza el RIBB. Caracterizándose por la utilización de dos canales de comercialización que son:

- La red de Registradores delegados.
- En forma directa con los armadores y el RIBB (Hidrovia).

Entre las dos modalidades que utiliza el RIBB para generar sus recursos, la más importante es la red de registradores marítimos, cuya administración corresponde a la empresa AGN S.A.³⁰. Las áreas geográficas y la falta de capitánías de puerto de Bolivia determinan que las operaciones realizadas por los registradores marítimos se consideren como riesgosas dadas las áreas en las que operan, cuya nomina es la siguiente:

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| • Theodoros Spanos | • Atenas – Grecia |
| • Torrijos & Asociados | • Panamá |
| • Ariosto Gonzáles | • Montevideo – Uruguay |
| • Gilberto Medina | • Miami – EEUU y Habana - Cuba |
| • William Lui | • Hong – Kong |
| • Fok Kwong Yin | • Hong – Kong |
| • Eui Ku Kang | • Pusan Korea |
| • Richard Hou Hee Phat | • Singapore |
| • Yung Jia Rong | • Taiwan |
| • Cap. Carsten H. Weibrecht | • Svenborg- Dinamarca |
| • Osvaldo Da Costa | • Tegucigalpa – Honduras |
| • Javier Padilla Velez | • Honduras |
| • Atililla Cifciguzeli | • Holanda |
| • Eric Andrew De Koning | • Holanda |
| • Lorcna Landires | • Limasol – Cyprus |
| • Sumikumar | • ISB DUBAI – UAE |
| • Stefanos Spanos | • CAIRO - EGIPTO |

Fuente : Elaboración propia sobre la base del listado oficial de registradores del RIBB-2001-2002

Las distancias geográficas y la comunicación que se realiza únicamente a través de Internet, en conjunción con el contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A., son los

³⁰ El contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. en su cláusula cuarta inciso f) se compromete a proporcionar al RIBB, una red de registradores delegados, para que los mismos sean designados como tales por la gerencia del RIBB. Por otra parte la cláusula octava del mismo contrato autoriza a la empresa AGN S.A., a cobrar una tarifa internacional superior y la diferencia entre los ingresos de ambas tarifas corresponderán a la Empresa, procediéndose de esta manera al fraccionamiento del ingreso total percibido por el servicio de registro e inscripción de buques o artefactos navales.

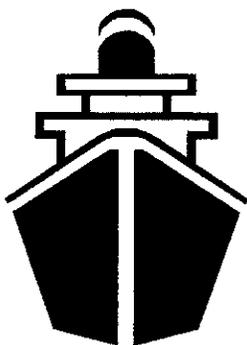
obstáculos mayores que enfrentan los máximos ejecutivos del RIBB, respecto al diseño e implementación de controles internos en el proceso de registro o ciclo de vida del servicio que presta el RIBB.

Por otra parte, el análisis de la competitividad respecto a los precios que ofrece el RIBB con referencia a otros registros es afectada por los términos del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A., que se expresa en el fraccionamiento del costo total cobrado a los armadores en forma directa o por intermediación de los registradores delegados.

Este fraccionamiento del costo total del servicio que corresponden a la tarifa nacional (ingresos estatales- RIBB) y la tarifa internacional (AGN S.A.), es desconocida debido a la generalidad del contrato, considerándose una seria deficiencia de información que no permite establecer la posición competitiva del RIBB respecto a otros registros.

De lo anteriormente expuesto podemos inferir que las mayores limitaciones al análisis de rentabilidad del RIBB son: **la ausencia de controles internos** gubernamentales tanto en proceso o ciclo de vida del servicio que implica desde la solicitud del armador hasta la emisión del certificado de registro y **falta de información** respecto a los ingresos reales percibidos por el fraccionamiento de la tarifa internacional, que se puede graficar de la siguiente manera:

Deficiencias de control interno en el ciclo de vida grafica del servicio del RIBB.



1. Solicitud de inscripción del Armador o Registrador:



2. Registrador delegado. Analiza Información de respaldo a la solicitud de inscripción. Envía la documentación al RIBB, para su análisis y posterior registro. Tiempo aproximado de 24 Hrs.



3. La Unidad de Registro y Archivo de Naves del RIBB, recibe la información de los registradores marítimos sobre la solicitud la analiza y procede a verificar la documentación enviada por el Registrador marítimo. Si esta cumple se procede a la elaboración de la cotización nacional. Para remitir luego a la empresa AGN S.A. para la cotización internacional. (Tiempo aproximado 2 días.



4. Empresa La AGN S.A. recibe la cotización nacional y realiza la cotización internacional, conformado de esta manera el costo total del servicio, se desconoce el tiempo empleado (**AUSENCIA DE CONTROL**). Envía al Registrador marítimo o al armador dependiendo de la modalidad.



5. Una vez realizada la cotización internacional, la firma AGN S.A. autoriza la señal de identificación del buque o artefacto naval y el RIBB emite los certificados respectivos que son enviados a AGN S.A. para su envío al Registrador Delegado o al armador deficiencia detectada en la **AUSENCIA DE CONTROL SOBRE EL TIEMPO INCURRIDO EN LA FACE DE ENVIO DE LOS CERTIFICADOS Y LA TARIFA INTERNACIONAL.**



6. El registrador marítimo recibe la cotización nacional e internacional, así como los certificados solicitados por el armador. Deficiencia expresada en la **FALTA DE CONTROL EN LA ENTREGA DE LOS CERTIFICADOS A LOS ARMADORES EL TIEMPO INCURRIDO ES DESCONOCIDO.**



7. El armador o dueño del buque recibe los certificados y paga por los servicios de abanderamiento depositando los importes establecidos en las cotizaciones a la cuenta de AGN S.A. Deficiencia de control en la recaudación de ingresos expresada en el **DESCONOCIMIENTO DEL TIEMPO DE DEPOSITO DE COSTOS POR ABANDERAMIENTO EN LA CUENTA DE AGN S.A., POR CONSIGUIENTE NO EXISTE CONTROL Y LOS TIEMPOS E IMPORTES POR INGRESOS DE TARIFA NACIONAL ES DESCONOCIDO.**

De la descripción e identificación de las deficiencias de control interno en el ciclo de vida del servicio prestado por el RIBB, concluimos que el impacto de la ausencia de los controles internos gubernamentales en los procesos descritos en los puntos 4 al 7, imposibilitan la determinación de la competitividad a nivel de tiempos de realización del servicio, así como también por el fraccionamiento de las tarifas que no permiten establecer la rentabilidad del RIBB, con relación a los otros registros. Cabe señalar que estas limitaciones y la falta de diseño e implementación de controles internos surgen como consecuencia de la suscripción del contrato entre la firma AGN S.A. y el RIBB.

Sin embargo de estas deficiencias importantes de control interno gerencial, administración estratégica y monitoreo de las actividades operativas del RIBB, se convierten en prioridad de subsistencia la captura de los mercados marítimos en procura de captar mayores ingresos a través de la red de registradores marítimos, tomando como alternativa

inmediata el análisis empírico de la estructura del mercado marítimo y la posible inserción de Bolivia en este mercado.

En este marco, el desafío que debe enfrentarse es la de conocer con certeza el posicionamiento de Bolivia en el Mercado marítimo internacional cuya única herramienta es la información confiable y oportuna que pueda recopilar en relación a otros registros, para establecer una estrategia de oferta de servicios que pueda ser transmitida a los Registradores marítimos delegados identificados en el mercado como los promotores de la oferta de las tarifas por servicio de abanderamiento de los buques o artefactos navales en el ámbito marítimo u Oceanía e hidrovía, sino también de la preparación y entrega del servicio final al armador con mejores condiciones de competitividad que le permita obtener un mejor posicionamiento.

La captura de los mercados marítimos, no solo contiene medidores respecto a la evaluación de los costos que se ofrecen por el servicio que presta el RIBB, sino también debe incluir otro elemento relacionado con la confiabilidad de la información financiera que trasciende a los resultados de gestión que obliga al máximo ejecutivo del RIBB a realizar análisis estratégico y de procesos que se sintetiza en el concepto de administración estratégica.

Administración estratégica que se identifica con el proceso utilizado por el RIBB para captar sus ingresos por abanderamiento de buques o artefactos navales y la supervisión que realiza de los procesos básicos para la captura de los mercados marítimos, análisis estratégico de las fuerzas del mercado, riesgos estratégicos, preferencias competitivas, posicionamiento de Bolivia en el Mercado Marítimo Internacional, estrategias comerciales en el proceso de oferta de servicios que presta el RIBB y por último el proceso de control de administración estratégica.

3. La captura de los mercados marítimos y la inserción del RIBB

La captura de los mercados marítimos y la inserción efectiva del RIBB dependerá de la conducta que asuma su máximo ejecutivo, al fijar su atención en la estrategia de la entidad y las medidas alternativas que debe utilizar ante la imposibilidad de diseñar e

implementar controles internos gerenciales, por efecto del contrato suscrito entre AGN S.A. y el RIBB.

Planificación estratégica que requiere supervisar³¹ y plantear su inserción estableciendo controles estratégicos en los procesos de prestación de servicios desarrollados por el RIBB, que se convierten en objetivos estratégicos y que tienden a cruzar las líneas funcionales para generar valor y proporcionar información para identificar deficiencias en el ciclo de vida del servicio sobre el cual el RIBB, tiene su dominio.

El planteamiento de estrategia para aminorar el impacto de la ausencia de los controles internos y lograr la captura de algunos segmentos del mercado marítimo mejorando los niveles de rentabilidad del RIBB, no ha merecido un análisis profundo ni la identificación de sus falencias en función a los componentes básicos del Mercado marítimo internacional y las fuerzas que interactúan en la oferta y demanda de los servicios de registros similares al boliviano como son:

- El análisis estratégico.
- Análisis del proceso de control de la administración estratégica.
- Y análisis de los procesos básicos de prestación de servicios del RIBB.

3.1 Análisis estratégico del Registro internacional boliviano de buques

El análisis estratégico del RIBB, nos ofrece la posibilidad de conocer mejor los puntos estratégicos en el que se desenvuelve en el mercado marítimo internacional, observando de cerca las fuerzas externas, los objetivos estratégicos, los servicios que presta y los armadores o Registradores marítimos a los que presta sus servicios.

Resumiendo diremos que el análisis estratégico se convierte en una herramienta gerencial alternativa, que se expresa en un modelo que nos proporciona una visión estructurada de lo

³¹ El proceso de supervisión implica comprobar en forma continua el funcionamiento de los procesos de control vigente y la naturaleza e importancia de los resultados de tales procesos. Paralelamente estar atento a los cambios internos y del contexto y a las sugerencias de los propios integrantes de la organización como a la de los usuarios de sus productos o servicios (Principios y Normas Básicas de control interno gubernamental 2000: 77)

que es más importante para los máximos ejecutivos del RIBB y lo que representa su mayor riesgo para el logro de sus objetivos.

a) Fuerzas externas que interactúan en el Mercado marítimo internacional

Las fuerzas externas que interactúan en el Mercado marítimo internacional y que influyen en las actividades de registros abiertos similares al Registro internacional boliviano de buques, es la visión de la Organización Marítima Internacional respecto a los registros abiertos, que son considerados inseguros, por la ausencia de relación directa entre el armador y la bandera que enarbola el buque registrado³².

La visión generalizada de la Organización Marítima Internacional clasificada con la sigla OMI respecto a la inseguridad de las actividades de los registros abiertos, ha ocasionado que los buques que enarbolan banderas de países con registros abiertos sean considerados como buques sub.-estándar, que en el caso boliviano no es aplicable dadas las características recientes de creación del RIBB, que no alcanzado a registrar un numero importante de buques y/o artefactos navales para ser considerado importante en el Mercado marítimo internacional.

El calificativo de buques sub. - estándar ha sido atribuido por efecto de los resultados de los casos de siniestros marítimos que traen consigo la perdida de vidas humanas, la carga y sobre todo el peligro causado al medio ambiente marino.

Las constantes detenciones a los denominados buques sub. – standart de los Estados rectores de puerto por incumplimiento de las normas internacionales, en múltiples reportes de Estados y organismos testigos de violaciones a los ordenamientos especializados aplicables en notables reclamaciones comerciales y laborales por el incumplimiento de sus contrataciones, abusos en la jornada de trabajo que causa el error humano y la fatiga laboral, por el no pago de sus obligaciones patronales y por el abandono de sus tripulaciones, son los resultados

³² Shirley & Associates en su boletín de "Derechos Marítimos", publicado en noviembre del 2001, considera a los Registros abiertos como banderas de conveniencia, por el no-cumplimiento de las normas internacionales de formación y seguridad de gente de mar, adicionalmente a la falta de restricción a la nacionalidad de la tripulación que en algunos casos ocasiona accidentes por la diversidad de idiomas de la tripulación resultado de la deficiente comunicación.

de la inseguridad de los registros abiertos (Shirley & Associates 2003: 2 - 3).

Estos resultados de inseguridad de los registros abiertos han merecido la atención del Comité de seguridad marítimo(MSC) de la Organización marítima internacional, es así que el 6 de noviembre del 2000 durante la 73ava reunión, fecha en la cual se publico la lista blanca³³, como respuesta a los accidentes marítimos por errores humanos, atribuidos a la inexperiencia en la tripulación, inseguridad laboral y al cansancio producto de la extensión de la jornada laboral con tiempos superiores a lo establecido en la legislación laboral.

Lista Blanca que es considerada en el ámbito marítimo como un avance importante en la eliminación de la navegación sub – estándar, así como también de seguridad de la tripulación que tiende a garantizar la cobertura de la legislación laboral que prevee la estabilidad, capacitación y el descanso necesario para realizar sus labores cotidianas de navegación en alta mar, a través de institutos de formación de gente de mar.

La ausencia de institutos de certificación y entrenamiento de gente de mar es uno de los obstáculos para el cumplimiento de las normas establecidas en el convenio internacional STCW /95, así como el entrenamiento y certificación y guardia para el personal del buque de pesca. Requisitos indispensables para el ingreso a la lista blanca del Registro internacional boliviano de buques.

Sin embargo, la composición de la flota boliviana se encuentra afectada por el registro de 52 naves que podrían ser consideradas subjetivamente como subestandar, las cuales fueron detenidas con infracciones importantes como contrabando, trafico de drogas y otros no especificados, así mismo existen otros ítems observados como son la desconfianza en la emisión de certificados

³³ La lista blanca es una demostración del Comité de seguridad marítima de la OMI, de la enmienda de la Convención internacional en las normas de entrenamiento, certificación y guardia de gente de mar(STCW 95) y el código de seguridad, preponderando la seguridad de la vida humana en la navegación, entrando en vigencia el 2002.

bolivianos, deficiencias técnicas importantes, detectadas durante la inspección a pesar de ser un registro relativamente pequeño por la cantidad de naves registradas en ambas modalidades de servicio que en cifras alcanzan a 599 naves y en términos de peso alcanza a 581.488,57³⁴ se expresan de la siguiente manera:

La capacidad de la flota boliviana, en la actualidad alcanza a 599 embarcaciones, de las cuales han sido detenidas por insuficiencias alcanzan a 52 naves, las mismas que por el grado de detención que por la gravedad de sus detenciones no podrían ser calificadas como naves substandart, así mismo es necesario considerar que el tonelaje de las naves inscritas en el RIBB, determinan que el Registro sea considerado no importante.

Por otra parte es necesario considerar que a pesar de no contar con un tonelaje bruto de naves inscrito en el RIBB, se considera importante el análisis de las fuerzas externas que influyen en el Mercado marítimo internacional y que se constituyen en riesgos estratégicos para el RIBB, por la incidencia de la 74ava sesión del MSC que resuelve “una bandera de un estado parte que esta en la Lista blanca puede, como una materia de política, elegir o no aceptar a marineros con certificados emitidos por países no miembros de la lista blanca para el servicio en sus naves” (MSC- 74ava sesión 30 de mayo – 8 de junio del 2001).

El alto riesgo estratégico para el RIBB por la falta de inclusión de Bolivia en la lista blanca, ha desviado la atención de Bolivia de incursionar en forma agresiva en el Mercado marítimo internacional, orientando sus actividades Hidrovia compuesta por la ruta Paraguay- Paraná que registra la mayor concentración de ingresos por la incorporación de barcazas y remolcados con registros permanentes que generan ingresos por cobro de tarifas anuales de cinco años consecutivos que es periodo de duración del registro permanente con bandera boliviana.

³⁴ Los datos fueron proporcionados por la Unidad Técnica de archivo y documentación de naves, al 15/6/2002.

Visión de inserción preferente en la Hidrovia que en la actualidad ante el no ingreso de Bolivia en la lista blanca se constituye en un riesgo estratégico inmediato, tomando en cuenta que los países limítrofes que comparten la Hidrovia como Argentina y Paraguay.

Argentina, ha logrado su inscripción en la lista blanca en tanto Paraguay a junio del 2001 no ha sido inscrito en la lista blanca. Aspecto que incide en la navegación de las barcasas en la Hidrovia, dada la fecha de entrada en vigencia de las resoluciones de la 74ava cesión del (MSC) y que en la actualidad Bolivia enfrenta problemas de navegación en la Hidrovia por el requerimiento de inclusión de prácticos (pilotos) de nacionalidad Argentina en las barcasas que enarbolan la bandera boliviana.

Dicha afirmación e identificación del riesgo estratégico, se fundamenta en la opinión jurídica del 31 de enero del 2002 emitida por el abogado Raúl Prono que especifica el trato que debe darse a los buques de bandera boliviana en la navegación del Río Paraná (alto Paraná) es el mismo que debe darse a cualquier bandera extranjera – salvo la argentina que naveguen en aguas en los ríos Paraguay – Paraná, sean en aguas jurisdiccionales paraguayas exclusivistas y/o compartidas. “En estas condiciones y de conformidad a lo que dispone la Ley 476/57, Decreto 2785/59 estimo que:

- “El buque de bandera boliviana despachado desde puerto argentino con dos prácticos argentinos a bordo (debidamente habilitados e inscriptos ante la Prefectura paraguaya), con destino a un puerto paraguayo sobre el Río Paraná ubicado en la zona extra –Hidrovia pero limítrofe con Argentina, puede navegar hasta el puerto paraguayo con los dos prácticos argentinos porque ese tramo es de jurisdicción compartida, y el buque ha sido despachado en Argentina.
- Al entrar en puerto paraguayo y para maniobras debe embarcar prácticos paraguayos;
- Del mismo modo, para salir de este puerto paraguayo y cualquiera fuera su destino, deberá embarcar y navegar dos prácticos paraguayos durante todo el trayecto del

rió Paraná, sea de aguas de jurisdicción exclusiva paraguaya o compartida por Paraguay y Argentina.

- La exigencia del embarque de prácticos paraguayos cesara a partir del momento en que las aguas del río dejen de ser de jurisdicción paraguaya, sea exclusiva como compartida.
- Complementándose el informe con la interpretación jurídica del marco normativo que rige en Paraguay, Argentina y que al modo de en que ambos países hemos aplicado la legislación, surge el principio de “no escrito que en aguas de jurisdicción compartida de Paraguay con Argentina, la obligatoriedad del embarque de prácticos y su nacionalidad, se determina por el país al que pertenece el puerto que despacha el buque y el otro país limítrofe no puede intervenir en la navegación de ese buque sino hasta que el mismo acceda a su jurisdicción exclusiva”.

Las conclusiones del informe jurídico del mencionado profesional de nacionalidad paraguaya, se enmarcan en la normativa de Paraguay y Argentina surgiendo la necesidad de Bolivia a través del RIBB de la pronta implementación de los institutos de certificación de gente de mar, con la finalidad de ingresar a la lista blanca de la OMI y neutralizar el riesgo e implementar controles internos de seguridad humana en la navegación fluvial de la Hidrovia, permitiendo cumplir con el objetivo estratégico del RIBB de lograr la conformación de la flota mercante boliviana, con estándares de calidad y respeto a las normas de la OMI, logrando una navegación mas segura y el respeto al medio ambiente marítimo afirmando la presencia marítima boliviana, a pesar de no contar con costa marítima que en términos de legislación permitan el accionar igualitario del comercio internacional marítimo.

b) Preferencias competitivas que rigen el Mercado marítimo internacional.

Las tarifas bajas, impuestos bajos y mano de obra barata, marcan la mayor preferencia competitiva de los registros abiertos con relación a los registros cerrados que tienen las características de relación directa entre el armador y la bandera que enarbola

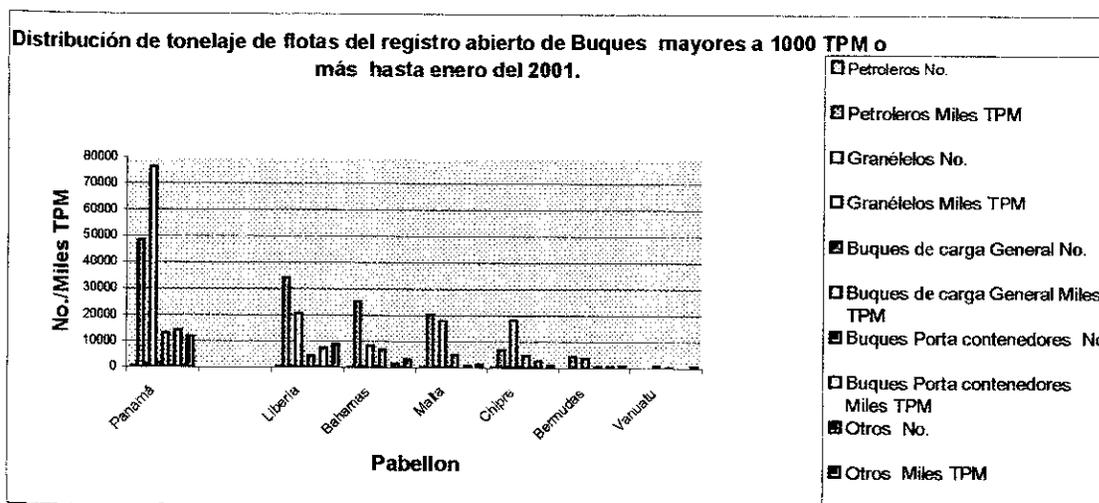
donde ambos tienen la misma nacionalidad. Aseveración que se demuestra con las siguientes cifras:

CUADRO No.7

Distribución de tonelaje de flotas del registro abierto de Buques mayores a 1000 TPM o más hasta enero del 2001.

Pabellón	Petroleros		Granélelos		Buques de carga General		Buques Porta contenedores		Otros		Total	
	No.	Miles TPM	No.	Miles TPM	No.	Miles TPM	No.	Miles TPM	No.	Miles TPM	No.	Miles TPM
Panamá	441	48.112	1.279	76.231	1.374	12.859	473	14.041	801	11.708	4.368	162.951
Liberia	290	34.072	332	20.560	254	4.453	237	7.308	326	8.725	1.439	75.118
Bahamas	166	24.895	140	8.335	481	6.892	50	1.454	281	3.295	1.118	44.871
Malta	288	20.003	425	17.636	503	4.796	48	912	87	1.150	1.351	44.497
Chipre	127	6.894	420	18.137	488	4.658	113	2.544	91	1.079	1.239	33.312
Bermudas	19	4.083	28	3.699	26	316	16	459	29	564	118	9.121
Vanuatu	1	5	20	802	22	280	1	29	70	329	114	1.445
TOTAL	1332	138.064	2.644	145.400	3.148	34.254	938	26.747	1.685	26.850	9.747	371.315

Fuente : Secretaria de la UNTAC con datos del Lloyd's Maritime information Services (Londres) -2001.
TPM - Tonelada / millas



El análisis horizontal de las preferencias por los registros abiertos, nos sugiere en la categoría de petroleros la superioridad de Panamá es del 33%, en los granélelos es del 48%, en los buques generales es del 44%, en los buques porta contenedores es del 50%, otras naves es del 47%, respecto a los seis registros abiertos más significativos en el ámbito marítimo. Y en términos generales su supremacía es del 45% respecto a los

registros abiertos de Liberia, Bahamas, Malta, Chipre, Bermudas y Vanuatu, representando el registro con mayor porcentaje de inscripción de buques y/o artefactos navales que enarbolan la bandera panameña.

Las cifras demuestran que la mayor demanda se concentra en Panamá, como resultado de los bajos costos laborales y fiscales, que suponen incremento de las operaciones navieras

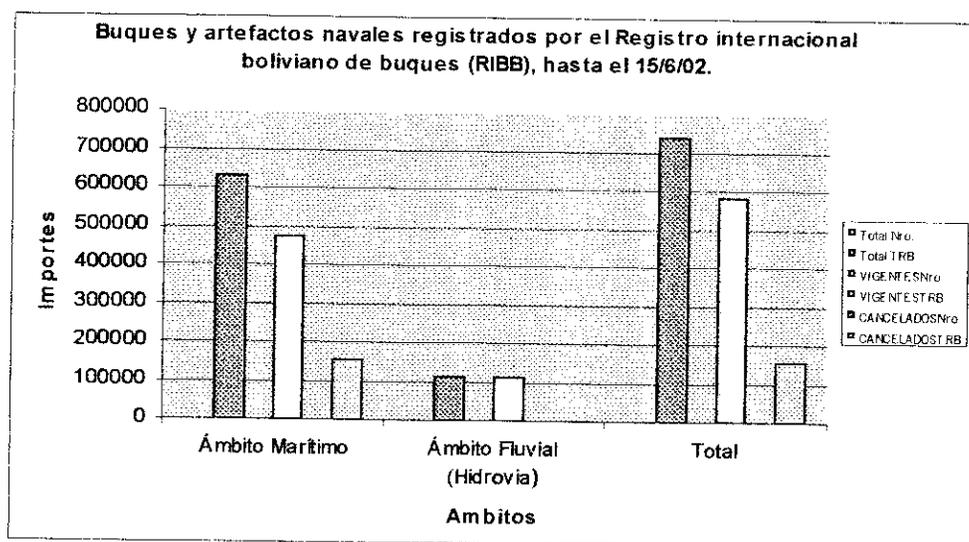
c) **El posicionamiento de Bolivia en el Mercado marítimo internacional**

Si realizamos una comparación con el caso boliviano que tiene las mismas características de Panamá de ser un Registro Abierto, se revelan las siguientes cifras de registro de buques o artefactos navales en el comercio internacional marítimo:

CUADRO No 8
Buques y artefactos navales registrados por el Registro internacional boliviano de buques (RIBB), hasta el 15/6/02.

	Total		VIGENTES		CANCELADOS	
	Nro.	TRB	Nro.	TRB	Nro	TRB
Ámbito Marítimo	473	627.991,07	413	470.946,48	60	157.044,59
Ámbito Fluvial (Hidrovia)	186	110.542,09	186	110.542,00		
Total	659	738.533,16	599	581.488,57	60	157.044,59

Fuente: Unidad Técnica de Archivo y Documentación de naves - 15/6/02. TRB- Tonelada bruta.



La mayor concentración de certificación de buques se encuentra en el ámbito marítimo que alcanza un porcentaje del 72% sobre el total del registro otorgado a los buques.

El 72% del registro de naves del RIBB, en el ámbito marítimo es realizado por los registradores marítimos delegados en la Habana, Panamá, Grecia, Argentina, Uruguay, Colombia, Miami, Hong Kong, Korea, Singapore, Taiwán, Filipinas, Dinamarca, Honduras, Puerto Rico, Holanda, Cyprus, Pakistán, Egipto, India y Albania.

La captura de los clientes o armadores para el registro en el RIBB, tiene su origen en las preferencias derechos y privilegios arancelarios que Bolivia ofrece como cualquier otro país con costa marítima, como consecuencia de la Convención del Derecho del mar en 1982. Condicionante que le permite a Bolivia ofrecer ventajas en los servicios que presta resultando ser atractivos y que se expresan en:

- Registro Provisional por un año.
- No existen restricciones respecto al tamaño y edad de los buques.
- No existen restricciones respecto a la nacionalidad de los armadores o tripulación.
- Tratamiento arancelario preferencial.
- No existen restricciones para las extensiones.

3.2 Proceso de control de administración estratégica

El análisis del proceso de control de la administración estratégica en el RIBB, nos permite conocer la generación de valor y reducir los riesgos en los registros de buques o artefactos navales que se denominan controles de procesamiento:

Los procesos de controles de procesamiento, implican conocer la estrategia que utiliza el RIBB, para generar sus ingresos a través de los armadores o la red de registradores marítimos que deseen registrar con bandera boliviana, es así que el objetivo estratégico desde una perspectiva administrativa es el de registrar, mantener y desarrollar una flota mercante boliviana, bajo los estándares mas altos de calidad y respeto por las normas de la

Organización marítima internacional, luchando por una navegación mas segura y el respeto al medio ambiente marítimo.

El objetivo que persiguen los controles de procesamiento es de lograr la rentabilidad mediante el mayor registro de naves y artefactos navales.

Para el logro del objetivo estratégico el RIBB ha utilizado a nivel técnico tres tipos de controles los previos, posteriores y continuos.

a) Controles previos desarrollados por el RIBB en la prestación de servicios

Los controles previos desarrollados por el RIBB en el registro de naves y artefactos navales en el ámbito marítimo, fueron delegados a las sociedades de clasificación mediante la suscripción de contratos entre las registradoras y el RIBB, cuya nomina es la siguiente:

- Bolivia Maritime services.
- Panamá Maritime documentation services.
- International maritime centre S.A.
- Isthmus bureau of shipping (IBS).
- Conarina.
- China Classification society.

Clasificadoras que tienen la misión de emitir los certificados estatutarios que acreditan el tipo de nave al que corresponde ya sean estos de clase pesquero, tanquero, gasero etc.

La actividad desarrollada por las Sociedades de Clasificación que acreditan el tipo de nave y la certificación técnica idónea en la navegación de las embarcaciones, es considerada como control previo debido a que la validación técnica se realiza previa inspección de acuerdo a normas SOLAS (Convenio Internacional para la preservación de la vida humana en el mar) en forma anual obligatoriamente.

b) Controles posteriores desarrollados por el RIBB en la prestación de servicios en la Hidrovia

Los controles posteriores desarrollados por el RIBB son realizados por la Unidad Técnica de Inspecciones, conformada por oficiales navales acreditados como inspectores ante la Organización marítima internacional. Cuya misión es la de verificar el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por Bolivia, elaborando mensualmente informes sobre inspecciones, detenciones y exenciones de los buques y artefactos navales de la flota nacional.

La aplicación del control posterior, se realiza a través de programas operativos anuales que no responden a una planificación y evaluación de riesgos, por efecto de la inadecuada segregación de funciones elemento indispensable de la evaluación de control interno, que se refleja en la emisión de certificados técnicos que son resultado del trabajo técnico realizado por los inspectores técnicos navales de la Unidad Técnica de Inspecciones, como son los certificado de arqueos que si bien son firmados por el máximo ejecutivo, estos son reconocidos por el propio personal técnico de inspecciones del RIBB, vulnerando el principio de independencia en el momento de la inspección de las barcasas y remolcadores.

Estos controles posteriores denominados inspecciones son realizados con preferencia en la Hidrovia a las barcasas durante el proceso de salida obligatoria a dique seco que se hace para el arreglo y mantenimiento del buque cada cinco años. Pero que sin embargo dadas las restricciones presupuestarias de recursos humanos, en el ámbito marítimo es delegada a las clasificadoras, constituyéndose un riesgo alto de control en el servicio que presta el RIBB.

c) Imposibilidad de aplicación de controles continuos por el RIBB

Los controles continuos son los ejercidos por el país rector de puerto y las autoridades de guardacostas de cada país y se encuentran claramente definidas de la siguiente manera:

- 1) El país Rector de Puerto, que realiza inspecciones en forma sorpresiva o aleatoria a los buques que atracan en sus puertos, efectuando detenciones en caso de incumplimiento de una o varias normas internacionales, añadiéndose además las normas y exigencias nacionales (lo que hace que las detenciones sean mas frecuentes.
- 2) Las autoridades de Guardacostas de cada país (en Bolivia dicha función esta a cargo de la Dirección General de Capitanías de puerto, dependiente de la Fuerza Naval).
- 3) El control anual a cargo del Estado de Bandera con la finalidad de verificar la seguridad del buque, efectuando por inspectores de bandera.

Todas estas etapas de control continuo tienen la misión de comunicar cualquier tipo de contravenciones o irregularidades al país de bandera.

En el caso boliviano por la situación geográfica y al carecer de costa marítima es imposible ejercitar el tercer tipo de control continuo, siendo reemplazado este control con el control posterior que se realiza en forma anual a través de las inspecciones anuales o extraordinarias en la Hidrovia por los inspectores navales del RIBB, que exige a los armadores la pronta solución de las fallencias técnicas detectadas en la inspección.

En caso de incumplimiento se ordena la detención de la barcaza o remolcador que son las naves registradas más usuales en la Hidrovia, en el puerto donde se halle, hasta que el mismo cumpla lo exigido.

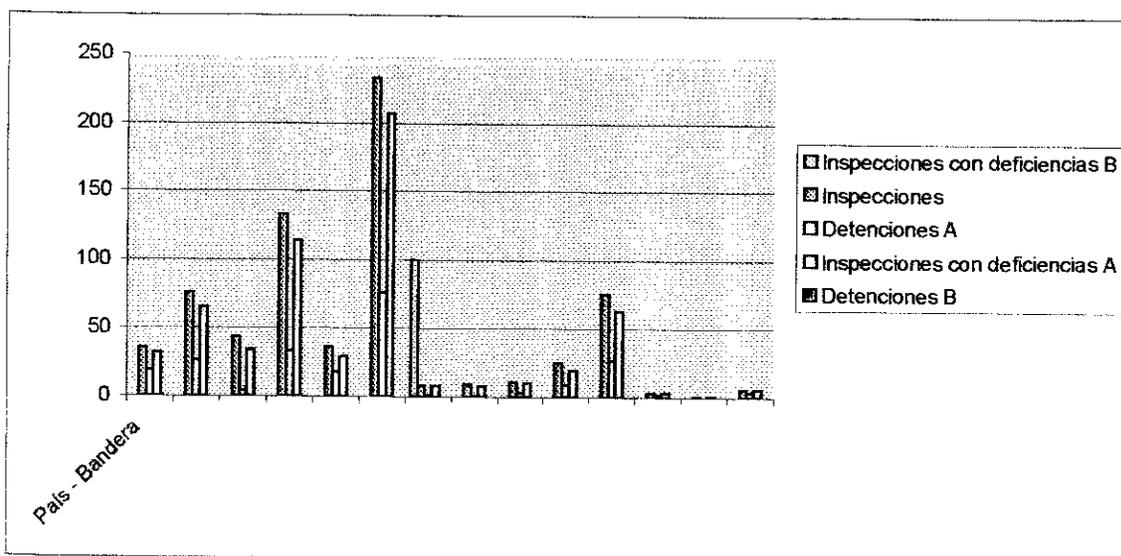
Sin embargo de la existencia de controles previos y controles posteriores implementados por el RIBB, que en esencia tienden a garantizar el logro del objetivo estratégico, en el periodo corto de vida del RIBB se han producido un alto índice de detenciones que se explicitan de la siguiente manera:

CUADRO No 9

Países con mayor porcentaje de detenciones en las inspecciones – Gestión 2000

País - Bandera	Inspecciones	Detenciones	Inspecciones con deficiencias	Detenciones %	Inspecciones con deficiencias %
Albania	35	19	32	54.3	91.4
Algeria	76	26	65	34.2	85.5
Azerbaijan	43	4	34	9.3	79.1
Belice	133	33	114	24.8	85.7
Bolivia	36	18	29	50.0	80.6
Cambodia	233	76	207	32.6	88.8
Cape Verde	8	1	8	12.5	100
Cuba	9	1	8	11.1	88.9
Equatorial Guinea	11	3	10	27.3	90.9
Georgia	25	9	20	36.0	80.0
Honduras	76	27	63	35.5	82.9
Indonesia	3	2	3	66.7	100.00
Jordán	1	0	1		100.00
Korea Democrat.Rep.	6	4	6	66.7	100.00

Fuente : Libro Azul Paris MOU- Puerto de Control. Gestión 2000



Los datos, revelados por el Puerto de Control establecen detenciones del 50% e inspecciones con deficiencias de 80.6%, situaciones coincidentes con el criterio expresado por los especialistas marítimos, al considerar los registros abiertos como el Boliviano de riesgo por las constantes detenciones de los Estados rectores de puerto por incumplimiento de las normas internacionales.

Por otra parte es necesario considerar la composición de las detenciones con la finalidad de desagregar el 80.6% de las detenciones que le son atribuida a Bolivia por el “Libro Azul de Paris MOU” detenciones que se explican por incumplimientos a las normas internacionales que fueron detectadas en las inspecciones realizadas como resultado de la aplicación de controles continuos por el país rector de puerto o por las autoridades costeras de los distintos países.

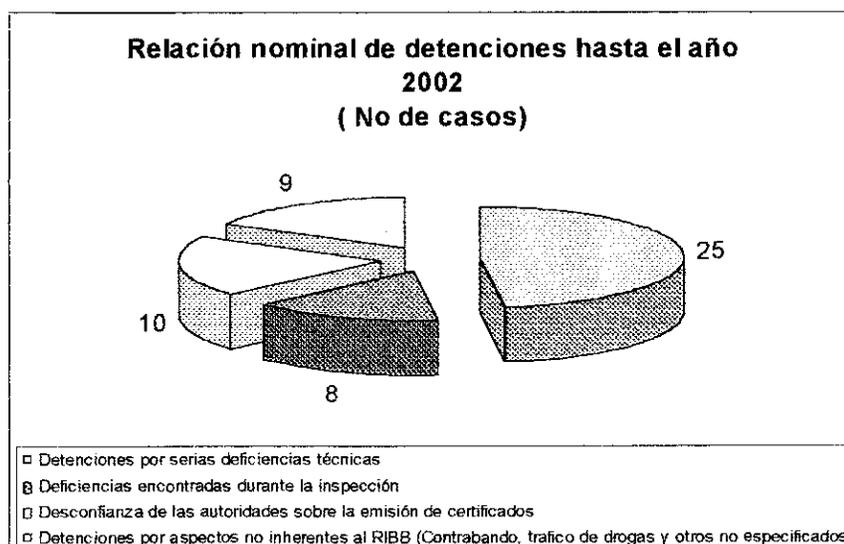
Las estadísticas de las detenciones de buques hasta la gestión 2002, muestran las siguientes cifras:

CUADRO No. 10

Relación nominal de detenciones hasta el año 2002

	Clases de detenciones	No de casos
1	Detenciones por serias deficiencias técnicas	25
2	Deficiencias encontradas durante la inspección	8
3	Desconfianza de las autoridades sobre la emisión de certificados	10
4	Detenciones por aspectos no inherentes al RIBB (Contrabando, trafico de drogas y otros no especificados)	9
	Total casos	52

Fuente: Elaboración propia sobre la información de la Unidad Técnica de archivo y documentación de naves – Informe actualizado de detenciones 2002.



Como se observa en el cuadro No.10, el 48% de las detenciones son por serias deficiencias técnicas que corroboran el incumplimiento a las disposiciones internacionales en el tema marítimo por efecto de ser un registro abierto. Otro de los matices que es necesario considerar son las detenciones de buques por tráfico de drogas, contrabando que confirman la desconfianza de la OMI por los registros abiertos que consideran una garantía para el país bandera la relación contractual entre el propietario del buque y la bandera que enarbola donde ambos tienen la misma nacionalidad.

3.3 Procesos básicos de prestación de servicios del RIBB

Los procesos básicos de registro que contribuyen a la prestación de servicios del RIBB, son aquellos que desarrollan, a lo largo del ciclo de vida del servicio hasta llegar a la distribución final a los Registradores marítimos delegados y que no siguen líneas organizacionales o funcionales tradicionales, sino más bien reflejan el agrupamiento de actividades comerciales afines, por tanto este punto se identifica con los controles internos gubernamentales de procesamiento.

Estos controles internos gubernamentales de procesamientos se encuentran inmersos en los diferentes procesos que realizan en las diferentes etapas antes de la emisión de los certificados.

Inicio y finalización de la inscripción de Naves en el Registro Internacional Boliviano de Buques

El proceso de emisión de los certificados y por consiguiente del registro de naves se inicia y culmina en la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves que se constituye en la esencia del RIBB. Esta Unidad tiene como atribuciones principales .

- a) Analizar y procesar las solicitudes de inscripción de los armadores propietarios, arrendatarios, usufructuarios o de los Registradores Delegados.
- b) Ejercer la custodia de todos los documentos que envíen los Registradores Delegados o entreguen los armadores.
- c) Mantener al día un registro con la cantidad de documentos de cada Registrador Delegado.
- d) Velar por el buen funcionamiento de los archivos de buques y de los Registradores Delegados y Sociedades de Clasificación de Buques reconocidas por el RIBB. (D.S 26256 artículo 41º: 17).

Los controles de procesamiento enunciados como atribuciones de la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves y que se encuentran incorporados a

los mismos procesos, tienen la finalidad de garantizar básicamente la integridad, existencia y adecuación de los registros que realizan los propios ejecutores de las actividades de registro de naves y artefactos navales (Res. CGR-1/070/200: 22).

La ausencia de la formalización del manual de procedimientos del Registro internacional boliviano de buques, no permite uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria, reconociéndose a su vez que estos controles inmersos en el manual se encuentran ejecutándose a pesar de no estar formalmente establecidos. No obstante, de no contar con procedimientos autorizados por el Directorio del RIBB, su practica representa un riesgo alto de control interno gubernamental respecto a la información que genera.

Al no considerarse a la Unidad de Asuntos administrativos como parte integrante del ciclo de ingresos, el manual de procedimientos pierde su efectividad en su aplicación por que vulnera el principio básico de integridad del control de procesamiento que se encuentra inmerso en las actividades, por la falta de asignación de tareas y responsabilidades de la Unidad de Asuntos administrativos del RIBB, considerando que es la unidad organizacional que tiene la atribución de control y emisión de información financiera respecto a los ingresos generados por el RIBB.

Deficiencia importante en su concepción como manual de procedimientos cuya naturaleza es la descripción de tareas y procedimientos de todas las unidades organizacionales que intervienen en el ciclo de vida del servicio hasta llegar al armador a través de la red de registradores marítimos delegados, que determina que el manual de procedimientos se considere incompleto e insuficiente para la el análisis e identificación de controles en el ciclo de ingresos que se requiere a partir de la solicitud de registro de buque o artefacto naval hasta concluir con la respectiva emisión de la nota de debito y por consiguiente en el Estado Financiero que refleja la confiabilidad de la información del RIBB.

Aseveración que se justifica a partir del análisis de 122 casos correspondientes a los files de la Hidrovia, cuyas deficiencias comunes se expresan de la siguiente manera:

Cuadro No. 11

Deficiencias de control de información

No. de Casos	Nombre de las barcasas	Observación	Riesgo de auditoria
43	Matador 67 al 107, Rodeo 1 y 2	Sin información mínima requerida	Alto
80	Del universo de análisis restante	Files con documentación incompleta	Alto
122	Compuesta por la totalidad del Universo	Los archivos están compuestos por fotocopias sin legalizar	Alto
122	Compuesta por la totalidad del Universo	No existe una base de datos que permita la revisión de Auditoria	Alto

Fuente : *Elaboración Propia sobre la información de los files de barcasas de la Hidrovia gestión 2001*³⁵.

³⁵ El universo de análisis es del total de inscripciones en el registro de barcasas de la hidrovia Paraná – Paraguay en la gestión 2001, compuesta de 122 unidades. Adicionalmente a que tiene el atributo de constituir el ingreso más importante del RIBB que alcanza aproximadamente en forma anual a \$us 80.000.

La falta de documentación mínima requerida que sustente a las operaciones de registro de 42 barcazas en la Hidrovia, equivalentes al 35,24% y la existencia 80 files que conforman el total del universo con documentación mínima requerida incompleta. Adicionalmente a la composición total del archivo de Hidrovia con fotocopias sin legalizar y la inexistencia de una base de datos son las deficiencias que determinan el riesgo de auditoria alto, por cuanto vulneran los objetivos básicos de auditoria como son la confiabilidad y la integridad de las operaciones de registro.

Insuficiencias de control interno gubernamental que se originan en la ausencia de control de supervisión y cumplimiento del artículo 5^o³⁶ del D.S 26256 "Marco Normativo para el Registro Internacional Boliviano de Buques.

La aplicación efectiva de controles gubernamentales sobre los procedimientos descritos en los manuales, son el punto de partida de ambiente de control a efectos de poder evidenciar y transmitir adecuadamente la naturaleza, contenido, los responsables y la oportunidad de su ejecución, aspecto compartido por la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental que evalúa resultados de gestión en función a los objetivos alcanzados, tomando como parámetros la eficiencia, eficacia y economicidad.

Por otra parte, la incidencia de la falta de supervisión como respuesta a la baja confiabilidad de la información expuesta en el cuadro No.11, no ha generado una propuesta correctiva y de retroalimentación, tanto en el proceso de registro de naves y artefactos navales así como en la contrastación de la información propia con otra proveniente de los registradores marítimos delegados, incluyendo actividades similares con organismos nacionales de fiscalización como la Contraloría General de la Republica

En la actualidad, la tendencia al desarrollo e inclusión del ambiente de control en los reglamentos específicos y manuales de procesos, manuales de organización y funciones y

³⁶ El artículo 5° del D.S 26256 establece la siguiente información mínima requerida: solicitud escrita dirigida al Registro Internacional Boliviano de Buques, designación mediante poder, de un agente o representante con domicilio en la Republica de Bolivia, documentos que acrediten la propiedad, arrendamiento o usufructo del buque o artefacto naval, certificado de cese de bandera, otorgado por la autoridad registradora del anterior Estado del que hubiese enarbolado su bandera, copia de los planos de distribución general del buque o artefacto naval, certificado de arqueo original y certificados vigentes que acrediten el estado de navegabilidad del buque o estado del artefacto naval, documentos que acrediten la contratación de seguros de casco y maquinas así como de los riesgos normales de responsabilidad civil, otros que establezca la Organización Marítima Internacional.

otros instrumentos formales habilitados por cada entidad pública para cada entidad pública para satisfacer los objetivos institucionales, que se encuentran enmarcados en el cumplimiento de políticas y procedimientos desde la perspectiva de la Contraloría General de la República, se considera como un avance importante en la prestación de servicios de la administración pública.

Prestación de servicios públicos que intenta incorporar a su servicio o producto el concepto de calidad, ligada al logro de la consistencia y la compatibilidad en la relación cliente – usuario, como principio de rentabilidad en la administración pública haciendo eficiente a la Entidad Pública y por consiguiente al Estado Boliviano. (Res. CGR 4/1/1706 - 02: 241).

Es en este sentido, que la incorporación del concepto de calidad a la prestación de servicios, posibilitara la identificación de parámetros que permitan evaluar la eficiencia, eficacia, economicidad, de los recursos empleados por el RIBB, en el ciclo de vida del servicio de registro que ofrece a los armadores en una visión inmediata y en corto plazo el resultado de la adición de la calidad a los servicios de registro que ofrece le permitirá incrementar la rentabilidad de sus operaciones de registro.

La satisfacción de los usuarios – clientes del RIBB, se traducirá en indicadores de medición de los niveles de rentabilidad o en su caso la disminución de los índices de detenciones que nos hablan de servicios sin niveles de control o calidad, por efecto de la falta de cumplimiento con la normativa nacional o internacional, criterios que deberán ser comparados con resultados de periodos anteriores y los objetivos institucionales que se hayan previsto.

Sin embargo este nuevo paradigma de la Administración pública por evaluación de resultados, no debe ser medido en términos estrictamente financieros sino también desde una perspectiva no financiera, como son la cuenta de Ahorro Inversión (CAIF) aplicables a las entidades descentralizadas del Gobierno como es el RIBB, o la disminución del déficit en el presupuesto, sino más bien en términos de disminución de las detenciones o la reducción de los tiempos en los procesos como resultados del análisis de los

procedimientos, la resolución de los problemas con los armadores o los Registradores Marítimos Delegados será otro de los elementos a considerarse en los servicios que se otorgan, no solo desde una característica legal por cumplimiento de normas y leyes sino de debe trascender hacia la calidad que resulte ser atractiva y supere las expectativas del usuario y que se identifique con la satisfacción del cliente y como factor multiplicador de los ingresos propios del RIBB.

CAPITULO V

**LAS INSUFICIENCIAS DE LOS CONTROLES INTERNOS
GUBERNAMENTALES DE PROCESAMIENTO Y SU IMPACTO EN LA
COMPETITIVIDAD**

Los controles internos gubernamentales de procesamiento³⁷ de operaciones relacionadas con la emisión de certificados de registro de buques y/o artefactos navales emitidos por el RIBB, son considerados los más importantes al momento de obtener información sobre el nivel de competitividad con otros registros abiertos, con características similares al boliviano, porque son parámetros que determinan la calidad de servicio y la preferencia de los armadores a través de la red de registradores marítimos delegados.

Los procesos de registro de naves y artefactos navales desarrollados por el Registro Internacional Boliviano de Buques (RIBB), son en consecuencia la guía rutinaria de la actividad que realiza desde la verificación y procesamiento de la solicitud de registro del armador hasta la otorgación del certificado de registro al armador mediante la red de Registradores delegados o en forma directa al armador de la Hidrovia representado por la empresa UABL S.A. que se constituye en el principal cliente directo del RIBB.

El desafío del RIBB, en consecuencia se dirige a lograr un mejor posicionamiento en el Mercado Marítimo Internacional y esto solo es posible haciendo más eficientes los controles internos gubernamentales.

Entre las debilidades internas, del actual RIBB sobresale la relación contractual con la empresa AGN S.A. que contraviene el marco normativo de la administración de los fondos públicos, lo que no le permite lograr una visión clara y objetiva de su posicionamiento en el mercado internacional marítimo, como resultado de los procedimientos fraccionados y la

³⁷ Los controles de procesamiento son ejercidos por los propios ejecutores de las actividades organizacionales y de los procesamientos de información incorporados a los mismos procesos, para garantizar básicamente la adecuación de las operaciones y la integridad y exactitud en la captación de los datos necesarios, el depósito íntegro de cobranzas y la aprobación de la documentación de respaldo (CGR-1070/2000: 22).

ausencia de controles internos gubernamentales a lo largo de la vida del servicio que presta hasta la entrega de los certificados.

El fraccionamiento del costo total del servicio, en tarifa nacional e internacional y por consiguiente de la prestación del servicio por efecto de la cláusula séptima del contrato suscrito entre el RIBB y la empresa AGN S.A.

Por otro lado la informalidad de los procedimientos utilizados en la prestación de servicios y en la aplicación de la metodología de la aplicación de las tarifas se constituyen en deficiencias importantes de control interno a ser analizados en el presente capítulo por ser procesos básicos operativos de la generación de ingresos emergentes de la relación RIBB-armador como indicador de competitividad respecto a los servicios que presta el RIBB.

1. Procesos básicos operativos que generan los ingresos del RIBB.

Los procesos básicos operativos que generan los ingresos del RIBB, se identifican con las distintas funciones que realiza la Unidad Técnica de Archivo y Documentación, Gente de Mar y la Unidad de Asuntos Administrativos como última instancia de contabilización de los ingresos generados por registro de buques y/o artefactos navales, generados por los dos canales de comercialización ubicados en el ámbito marítimo a través de la red de Registradores Marítimos delegados y en la Hidrovia mediante la empresa UABL S.A. que tiene la característica de ser el armador más importante que tiene el RIBB.

Ambos canales de comercialización son monitoreados por la empresa AGN S.A. aspecto que limita las actividades de control y verificación por oposición del cumplimiento y eficacia del desenvolvimiento de los Registradores marítimos delegados sobre el cumplimiento de los contratos suscritos entre el RIBB y los Registradores Marítimos delegados así como también del cumplimiento de la normativa internacional y nacional respecto a regulaciones internacionales de seguridad en la navegación fluvial como marítima. Limitaciones a la evaluación de control interno por efecto de incompatibilidad de funciones expresada en el contrato que faculta a la empresa AGN S.A. a proveer la red de registradores y a la vez realizar las auditorías técnicas a los registradores marítimos para

verificar el desempeño de sus actividades. Cláusulas del contrato RIBB – AGN S.A. que acuerda, entre las obligaciones de la empresa AGN S.A. establece la realización de los manuales de procedimientos para el registro de buques y/o artefactos navales como parte integrante del asesoramiento técnico que presta al RIBB .

Por otra parte no se tiene evidencias de la realización de las auditorias operativas documentales a los registros de buques y artefactos navales, ausencia de informes que no permiten establecer el nivel de efectividad de la prestación de servicios de los registradores marítimos, así como también de los procedimientos utilizados por la Unidad de Registro archivo y documentación de naves para la inscripción de buques o artefactos navales.

Inexistencia de auditorias operativas documentales que limitan la percepción gerencial respecto a las posibles deficiencias a ser detectadas en el proceso de prestación de servicios respecto al tiempo de respuesta a las cotizaciones de los armadores, emisión de notas de debito o en ultima instancia determinar tiempos ineficientes en los procedimientos que ejecutan para la inscripción de naves y/o artefactos navales.

2. El proceso de registro de buques y/o artefactos navales

Las modalidades que ofrece el RIBB, en el registro de naves y/o artefactos navales y que pueden ser ofertadas por la red de registradores marítimos delegados a los armadores son:

- Registro provisional con validez de un año.
- Registro permanente por cinco años.
- Registro especial otorgado por un periodo de tres meses.
- Contrato de fletamento cuando Bolivia es la segunda bandera.
- Contrato de fletamento cuando Bolivia es la primera bandera.

Modalidades de inscripción de buques y/o artefactos navales, que tiene por objeto otorgar al buque o artefacto naval el pabellón nacional, además de todas las ventajas y obligaciones que implica navegar bajo bandera boliviana, por períodos determinados, en

tanto complete la documentación mínima requerida, para lograr su registro permanente con un periodo máximo de cinco años.

Las modalidades mas utilizadas por el RIBB para el registro de naves y artefactos navales, son las concernientes a la otorgacion de certificados de registro que se diferencian entre sí por el periodo que enarbolan la bandera boliviana en su embarcación. El registro especial es otorgado por el RIBB por tres meses, Registro provisional tiene una validez de un año y por ultimo el Registro permanente por cinco años.

Los procesos utilizados por el registro provisional que tiene una validez de un año es el intermedio entre los certificados especiales y el permanente, el tiempo establecido de ejecución promedio es de 24 hrs. de acuerdo al manual de procedimientos, propuesto por la empresa AGN S.A. cuya secuencia es la siguiente:

CUADRO No. 12
Deficiencias de control interno en el proceso de emisión de certificado de registro

No.	Procedimiento	Deficiencias de control interno de procesamiento
1.	El AR. solicita registro provisional	
2.	El R M solicita la información mínima requerida al AR. Envía al RIBB, la documentación y la solicitud escrita vía fax.	
3.	SG. Registra copia para su archivo y remite a la DE	
4.	DE da proveído y envía a la UAJ para su revisión, emite informe y remite a la UTI.	

No.	Procedimiento	Deficiencias de control interno de procesamiento
5.	La UTI, revisa y emite informe para su envío a la UTAB, para su revisión, elaboración de cotizaciones (tarifa nacional) y un e -mail con lista de documentos pendientes de presentación (si fuera el caso).	Se vulnera el control de procesamiento en el momento que ejecuta el control previo la UTI que tiene la misión de realizar control posterior de revisión, perdiendo la independencia y objetividad en el control posterior .
6.	DE aprueba la cotización la firma y envía a los funcionarios de la empresa AGN S.A. para la elaboración de la cotización de la tarifa internacional, para luego ser remitida al RM.	Objetivamente se pierde el control sobre el costo total del servicio que se presta, en razón que es desconocido el costo de la tarifa internacional .
7.	Los funcionarios de la empresa AGN S.A. reciben la cotización nacional y proceden a realizar la cotización internacional y envían al AR vía e - mail.	El tiempo de ejecución es desconocido, por lo que se pierde control en cuanto a los tiempos que se utiliza.
8.	El RM recibe la cotización con la tarifa nacional e internacional y comunica al AR.	
9.	El RM desglosa la información envía la cotización firmada y copias de los documentos vía fax a la firma AGN S.A.	Perdiéndose control sobre la aceptación del servicio
10	La empresa AGN S.A. desglosa la información y procede a fotocopiar la información remitiendo el legado de la documentación de solicitud y los documentos del armador a la UTADN, para su archivo manteniendo en sus archivos UTI para su revisión e informe, remitiendo toda la documentación a la UTADN.	Se vulnera el control interno gubernamental sobre confiabilidad de la información, perdiendo su efectividad por que al realizar el desglose de información y remitir fotocopias de la documentación a la UTADN, no se asegura la integridad ³⁸ de la información que sustenta la emisión de la nota de debito.

³⁸ La integridad es un factor esencial de análisis en las actividades de control, por cuanto existen actividades de control que utilizan la técnica del muestreo, de no darse esta condición de integridad no es posible hacer inferencias para el universo a partir de unidades de muestreo. (Res. CGR-1/070/2000: 51)

No.	Procedimiento	Deficiencias de control interno de procesamiento
11	La UTADN, revisa si todo se encuentra en orden y pide a AGN S.A. numero de autorización de registro, caso contrario envía e – mail, al RM, previa autorización del DE del RIBB, pidiendo rectificación a las observaciones, el proceso vuelve al punto 10. En caso de que la documentación sea la correcta remite la información a AGN S.A.	Deficiencia de control en el momento que la asignación de autorización del registro es emitido por la empresa AGN S.A. Procedimiento que impide la aplicación de herramientas de control que verifiquen la integridad del procesamiento de la emisión del certificado a través de mecanismos de verificación de la correlatividad de la emisión de los certificados.
12	AGN S.A. recibe la información y procede a elaborar las notas de debito que comprenden la tarifa nacional e internacional, envía al RM marítimo vía e – mail, procede a desglosar para su archivo la tarifa internacional y envía la nota de debito con la cotización nacional al DE para su aprobación, adjuntando la autorización de registro otorgada por AGN S.A.	Pérdida de control del RIBB sobre la emisión de notas de debito y por consiguiente de los ingresos totales del servicio que genera.
13	La DE aprueba el numero de autorización de registro y la nota de debito de la cotización tarifa nacional, remite la información a la UTADN.	Procedimiento de alto riesgo por efecto de la ausencia de controles que garanticen la integridad de la información.
14.	UTADN recibe la documentación y procede al desglose de la información envía al RM la autorización vía fax, reúne la documentación física y procede a su archivo. Emitiéndose simultáneamente los certificados de registro y envía copias, vía fax al RM.	
15.	El RM. Recoge los certificados de registro y entrega al ARM.	
16.	Respecto al tiempo planificado de 24 horas para la realización de los procedimientos para ejecutar el servicio.	No se evidencia evaluación de control respecto a la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios.

Fuente : Elaboración propia sobre la base del manual de procedimientos de la empresa AGN S.A. – 2001

Glosario

ARM – Armador

UAJ – Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos

RM- Registrador marítimo

UTI – Unidad Técnica de Inspecciones

SG – Secretaria General

UTDAN-Unidad Técnica de archivo y Documentación de naves

DE – Director Ejecutivo

Las deficiencias identificadas en los procedimientos utilizados en el registro de naves y artefactos navales, confirman la insuficiencia del manual de procedimientos que no establece en su diseño controles de procesamiento como son las conciliaciones de datos y básicamente no asegura el principio básico de control referido a la integridad de las operaciones realizadas por el RIBB.

Afectando la confiabilidad de la información de sustento a las operaciones que se expresa :

- Errores de cálculo en las cotizaciones y ausencia de correlatividad en la emisión de cotizaciones y notas de debito.
- Inconsistencias en la aplicación del tarifario del RIBB entre la nota de debito y la estructura tarifaria en actual vigencia del RIBB.
- Falta de emisión de informes gerenciales que revelen la cantidad de cotizaciones aceptadas y liquidadas versus reporte de la emisión de notas de debito.
- Incompatibilidad de análisis respecto a la emisión de las notas de debito con tarifa nacional respecto a los reportes de cuentas por cobrar generados por la empresa AGN S.A., que no expresan la misma correlatividad por efecto de la liquidación de la tarifa internacional con numero distinto a la tarifa nacional.
- Limitaciones al análisis de auditoria interna de las cuentas por cobrar por la falta de evidencias documentarias y desconocimiento al costo total de la tarifa nacional, como efecto de la ausencia de los controles por oposición en razón de la facultad de AGN S.A. al cobro y monitoreo de la red de registradores delegados de acuerdo al contrato RIBB- AGN S.A.
- Ausencia de base de datos que permita la verificación documentaria de la cantidad de registros realizados respecto a la emisión de notas de debito , depósitos realizados por los armadores a través de la red de registradores marítimos . Deficiencia importante que afecta la integridad y confiabilidad de los ingresos por el procedimiento utilizado por la empresa AGN S.A. en la recaudación de ingresos que se realiza mediante depósitos de los registradores

marítimos a la cuenta privada de la empresa AGN S.A. en Miami, para luego transferirse solo los ingresos de la tarifa nacional a la cuenta fiscal del RIBB.

Adicionalmente a estos aspectos es importante señalar que el manual de procedimientos incorpora la realización de notas de debito, sin considerar la participación de la Unidad de Asuntos administrativos del RIBB, que es la instancia contable que acredita los ingresos y las cuentas por cobrar del servicio prestado por el RIBB, vulnerando el control por oposición entre el registro y emisión de notas de debito.

Esta debilidad de incorporación en el manual de procedimientos del departamento contable incide en la confiabilidad de información que emite, limitando el análisis del Balance General como estado de situación financiera de la entidad en el momento del cierre, situación similar ocurre con el estado de resultado que no permite evaluar los ingresos y por consiguiente el rendimiento financiero real del servicio que presta el RIBB durante un periodo determinado.

Esto supone un incumplimiento a lo dispuesto en el Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada³⁹ que incorpora simultáneamente las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios y que repercute en la confiabilidad de los ingresos reportados en el periodo comprendido entre septiembre a diciembre del 2001 que alcanzan a Bs1.012.040,51.

El riesgo de auditoria en consecuencia es considerado alto produciéndose limitaciones, en el análisis de los ingresos que se encuentran compuestos por las notas de debito que son sustentadas con fotocopias no legalizadas del proceso que origina el ingreso por registro de buques y/o artefactos navales. Limitación en la obtención de información suficiente y competente que soporte la declaración de la administración del RIBB en relación a los

³⁹ El artículo 12° de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental establece que el Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada con base en los datos financieros y no financieros generan información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan la marcha del Estado y de cada una de sus entidades. La contabilidad al ser integrada identifica el costo de las acciones del Estado así como también los resultados obtenidos.

ingresos y cuentas por cobrar de sus Estados Financieros que vulnera el Boletín 4010 de las Normas y Procedimientos de Auditoría emitidas por la Comisión de normas y Procedimientos de Auditoría.

El efecto inmediato de ausencia de integridad y confiabilidad de la información se refleja en los estados financieros del RIBB resultado de la insuficiencia del manual de procedimientos, respecto a la no inclusión de la Unidad de Asuntos administrativos en la realización de las notas de debito que sirven de base para su contabilización, que es realizada en función a los reportes emitidos por la Empresa AGN S.A. que es la instancia de control de ingresos, tanto los recibidos en efectivo como los que se encuentran pendientes de cobro que alcanzaron en el periodo comprendido entre septiembre a diciembre del 2001 a Bs. 909.966,25 de acuerdo a la cláusula octava del contrato suscrito con el RIBB que le faculta al cobro de los ingresos correspondientes a la totalidad de las operaciones realizadas en dicho mes, procediéndose a su desglose para ser remitidos al RIBB.

Cláusula contractual entre el RIBB y AGN S.A. que determina la imposibilidad de utilizar la información contable de ingresos contenida en los estados financieros del RIBB, para fines de análisis de la rentabilidad, liquidez y solvencia cumplir con obligaciones futuras a largo plazo.

Las limitaciones al conocimiento del ingreso del total recaudado por la intermediación de la empresa AGN S.A. entre el Registrador marítimo delegado (generador de los ingresos) y el RIBB, no permite evaluar la relación de las cuentas por cobrar con referencia a los ingresos, índice que aportaría información sobre el comportamiento de las cobranzas y tomar las medidas tempranas para evitar iliquidez en corto tiempo.

Contingencias económicas que no podrían ser consideradas con anticipación, por la aplicación del contrato que impiden la aplicación de procedimientos para ejecutar actividades de control previos y sucesivos como son las confirmaciones y conciliaciones de las cuentas por cobrar, que al realizarse arrojarían resultados inconsistentes por efecto del fraccionamiento de la tarifa o liquidación total del servicio que se expresa en una sola tarifa cuando llega al armador a través del registrador marítimo delegado, pero que al

momento de reportar los ingresos al RIBB sufre el fraccionamiento de la tarifa nacional a favor del Estado boliviano y la tarifa internacional a favor de la empresa AGN S.A. porcentajes de distribución que no son conocidos por la ausencia de parámetros establecidos en el contrato RIBB- AGN S.A.

Adicionalmente a este aspecto es necesario considerar que por efecto de la intermediación de las cobranzas la información reflejada en el Balance General y Estado de Resultados es considerada, de alto riesgo a nivel de auditoría por la baja confiabilidad en los reportes que son emitidos por la empresa AGN S.A. y por el sistema de recaudación que utiliza al solicitar el depósito a los Registradores marítimos delegados a una cuenta bancaria del exterior para luego ser transferidos los ingresos por concepto de tarifa nacional, procedimiento que incumple la Norma Básica del Sistema de Tesorería que obliga a las entidades gubernamentales a la apertura de cuentas fiscales para la recaudación de sus ingresos.

3. Estrategia comercial que utiliza el RIBB en el proceso de oferta de servicios al armador y/o Registrador marítimo delegado.

El proceso utilizado por el RIBB en la oferta de servicios al armador a través del Registrador marítimo delegado en el ámbito marítimo en el área oceánica y en forma directa al armador en la Hidrovia, tiene la desventaja de estar fraccionada⁴⁰ en dos momentos claves del proceso de prestación de servicios, como resultado de su asociación con la empresa AGN S.A.

Fraccionamiento que tiene su incidencia en la estrategia comercial que ha utilizado Bolivia, desde la creación del Registro Internacional Boliviano de Buques por efecto del contrato RIBB y AGN S.A. y la ambigüedad de los contratos suscritos entre el registrador marítimo delegado y el RIBB, que no establece con claridad la comisión de enlace entre el RIBB y el armador, no ha sido agresiva por la rigidez de la estructura estatal, que le

⁴⁰ El primer momento de fraccionamiento se origina en la cotización de la tarifa nacional en el RIBB, para luego ser remitida a la empresa AGN S.A. para la liquidación de la tarifa internacional para ser enviada al armador intermediado por el registrador marítimo que incrementa a dicha cotización los costos por comisión. El segundo fraccionamiento se origina en la liquidación de la nota de débito una vez aceptada la cotización por el armador, con las mismas características de la cotización, completándose el fraccionamiento en el momento de recaudación de ingresos que se depositan en forma íntegra a la cuenta privada de la empresa AGN S.A. para luego ser separada la tarifa nacional para ser abonada a la cuenta fiscal del RIBB en el Banco Central.

obliga al cumplimiento del contrato con la empresa AGN S.A. y básicamente por su inexperiencia en el accionar del Mercado internacional marítimo.

El RIBB al asociarse estratégicamente con la empresa de Asesoramiento y Gestión Naval (AGN) S.A., de origen panameño, cuya función es prestar apoyo y asesoramiento técnico en el fortalecimiento y generación de los ingresos, teniendo en cuenta que la naturaleza del registro boliviano es abierta, intentó garantizar sus servicios con el asesoramiento técnico y transferencia de conocimientos del accionar en el Comercio internacional marítimo de la experiencia panameña. Sin embargo en la práctica esta asociación no dio los resultados esperados evidenciándose un alto índice de detenciones por inspecciones técnicas que alcanzaron un 80.6%, reveladas en el Libro azul de Paris MOU – Puerto de Control.

Los procedimientos que utiliza el RIBB en la oferta de servicios son similares a la estructura tarifaria del Registro Panameño, cuya particularidad es la de fijar los costos a los armadores por abanderamiento en función a la clase de buque, por tonelaje de arqueo bruto, resumiéndose en cuatro conceptos importantes, que son: DERECHO DE REGISTRO, TASA ANUAL, SERVICIO ANUAL DE INSPECCION E INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES.

Su ámbito de aplicación son todos los buques de nueva construcción o existentes que vienen de otras banderas y que pertenecen al RIBB. El Registro Internacional Boliviano de Buques (RIBB), fija las tarifas de los servicios que presta a los armadores propietarios, arrendatarios o usufructuarios de buques y artefactos navales que naveguen o se encuentren en aguas internacionales con bandera boliviana. Esta estructura tarifaria que se constituye en la base de la propuesta de la estrategia comercial del RIBB, no fue aprobada estableciéndose una seria deficiencia de control interno de procesamiento en las tarifas y por consiguiente en las notas de debito que mostraron inconsistencias en la aplicación del tarifario y las cotizaciones, ausencia de base de datos que permitiera verificar los ingresos en forma inmediata, errores de cálculo en liquidación de notas de debito y las cotizaciones, diferencias entre la cotización y la nota de debito, debilidades que vulneran el principio

básico de control interno gubernamental relativo a la integridad, incidiendo en la confiabilidad de los estados financieros, afectando la calidad⁴¹ de los controles internos de los procesos que se incorporan a la emisión de las notas de debito que se constituyen en los respaldos de los ingresos generados por el RIBB.

La ausencia de la formalización de los procesos incorporados a la estrategia de comercialización ha retrasado el ingreso de Bolivia al comercio internacional boliviano de buques por la ausencia de información financiera que posibilitara la detección temprana del posicionamiento económico de la entidad ante las fuerzas del mercado respecto a los otros Registros abiertos.

4. Los obstáculos a la implementación de control y diagnostico del posicionamiento en el Mercado internacional marítimo.

La alianza estratégica comercial entre el RIBB y la empresa panameña es el origen de la aplicación de costos desconocidos como es la tarifa internacional de beneficio exclusivo de la empresa AGN S.A., las comisiones aplicadas por los registradores marítimos delegados, son los obstáculos a la implementación de controles internos gubernamentales, emergentes de las relaciones contractuales entre el RIBB- AGN S.A. y los Registradores marítimos y el RIBB.

Las limitaciones de la implementación de controles internos en la relación directa del RIBB con la red de registradores marítimos se hace evidente por la intermediación de AGN S.A., que según contrato es la responsable de monitorear la red mediante la realización de auditorias operativas documentarias de registro de buques y artefactos navales, pero que sin embargo en caso de realizarse la evaluación por parte de AGN S.A. su análisis, se encontraría limitado por la ausencia de incorporación en los contratos suscritos entre el RIBB y los Registradores marítimos de parámetros de medición de la efectividad y eficacia del servicio de enlace que ofrece al armador con el RIBB en los distintos puntos donde ejercen la representatividad del Estado boliviano.

⁴¹ La calidad de los controles internos es el contexto en el que se desenvuelven las actividades de las entidades publicas , para ello su ejecución debe responder a reglas predeterminadas y específicas y constituir una actividad conciente para el responsable de la misma . (Res. CGR-1/070/200 :19)

La ambigüedad de los contratos suscritos entre el RIBB y los Registradores marítimos delegados, no especifican el tiempo de duración y la comisión que deben cobrar por prestar el servicio de intermediación entre el armador y el RIBB, se refleja en un costo desconocido ⁴² que debe pagar el armador, incidiendo en el costo total del servicio de registro de naves o artefactos navales que ofrece el RIBB a los armadores.

Adicionalmente que de acuerdo a la cláusula séptima del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A., establece que la tarifa internacional a ser fijada por la empresa AGN S.A. es destinada a cubrir los costos operativos de la red de Registradores marítimos delegados que administra, contrariamente a la comisión que es cobrada por los Registradores marítimos delegados. Produciéndose una duplicación de costos que inciden en la oferta de precios de los servicios que presta el RIBB y en consecuencia perdida de control sobre los ingresos reales y la estructura de costos que aplica.

Estas insuficiencias de control afectan la evaluación de la eficiencia y eficacia de las actividades que realizan los Registradores marítimos delegados, así como también en la determinación del costo total del servicio que presta el RIBB, incluyendo la comisión cobrada por el Registrador marítimo delegado.

Esta deficiencia de control que se convierte en riesgo de control en la competitividad del RIBB, por la ausencia de información confiable, oportuna e integra de los costos totales de los servicios que presta. Riesgo de control asociado a la reacción que pueda tener RIBB ante posibles fluctuaciones adversas del Mercado internacional marítimo.

5. La tarifa internacional como riesgo de control

El calculo de la Tarifa Internacional sobre la tarifa nacional es otro de los riesgos de control que se identifica, por la ausencia de formalización de la estructura tarifaria como resultado del contrato suscrito entre el RIBB y la empresa AGN S.A., aspecto que

⁴² La cláusula séptima del contrato suscrito entre el RIBB y AGN S.A. establece "El registrador tendrá como única y total remuneración por sus servicios función y actos realizados en cumplimiento de este contrato las sumas que adicione a los fondos correspondientes al RIBB, por concepto de honorarios y gastos que considere adecuados. De considerarlo el RIBB podría definir y reglamentar las sumas que se puedan cobrar por los anteriores conceptos, estando el registrador delegado desde ya obligado a aceptar y cumplir con dicha reglamentación.

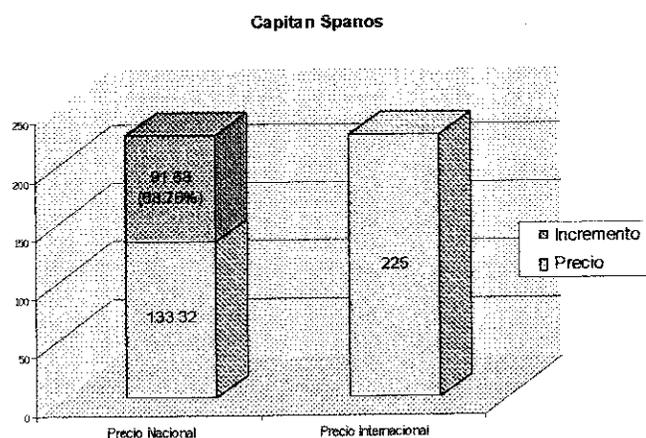
imposibilita realizar un adecuado control sobre los ingresos generados por abanderamiento adicionalmente a las limitaciones de análisis en caso de estudios de mercados que determinarían la conveniencia de bajar o disminuir los precios por registro.

En una primera aproximación del costo de la tarifaria internacional se establece un ingreso aproximado de un 70% de incremento sobre la tarifa nacional, que se expone de la siguiente manera:

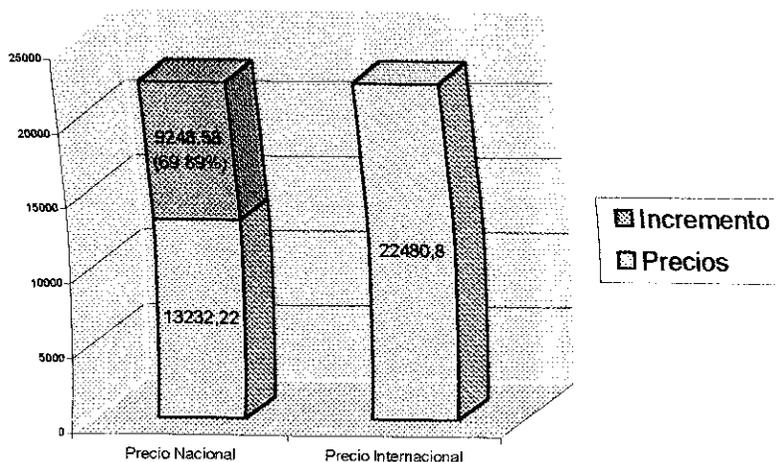
CUADRO No. 13
Calculo de la tarifa internacional.
(Expresado en \$us)

No. de Cotización	Registrador Marítimo	Concepto	Tarifa Internacional	Tarifa Nacional	Diferencia	% de Incremento
Ámbito Marítimo						
6/02	Capitán Spanos Registrador Marítimo Grecia-	Endoso de títulos de Gente de Mar (1)	225,00	133,32	91,68	68,76%
Hidrovia						
156-386	Empresa UABL S.A.	Registro provisional de barcazas	22.480,80	13.232,22	9.248,47	69,89 %

Fuente : Elaboración propia sobre la base de las cotizaciones nacionales e internacionales -- Gestión 2002



Empresa UABL S.A.



Glosario

(I) Reconocimiento de los títulos de la tripulación del buque .

Sin embargo es necesario considerar que los datos obtenidos de la tarifa internacional de la tarifa internacional del Registrador marítimo de Grecia y la cotización de la Hidrovia por el registro provisional de barcazas no se constituye en suficiente evidencia de aseveración que el ingreso obtenido por la tarifa internacional por AGN S.A. sea de un 67,76 % en el endoso de títulos de gente de mar y del 69,89 % en el registro provisional de las barcazas en la Hidrovia.

La ausencia de datos oficiales sobre las cotizaciones internacionales y dadas las circunstancias excepcionales de la verificación de las cotizaciones del registrador marítimo de Grecia y la Hidrovia no nos permite realizar una inferencia respecto al universo del ingreso de la tarifa internacional.

El Ingreso generado por el cobro de la tarifa internacional y que de acuerdo al contrato le pertenece a la a Empresa AGN S.A. es destinado a la compensación de los gastos por concepto de administración de la red de Registradores Marítimos Delegados.

Costo aplicado al servicio que presta el RIBB, cuyo porcentaje de incremento sobre la tarifa internacional es desconocido, limitando el análisis de comparación y estudio de mercado con relación a los otros Registros abiertos.

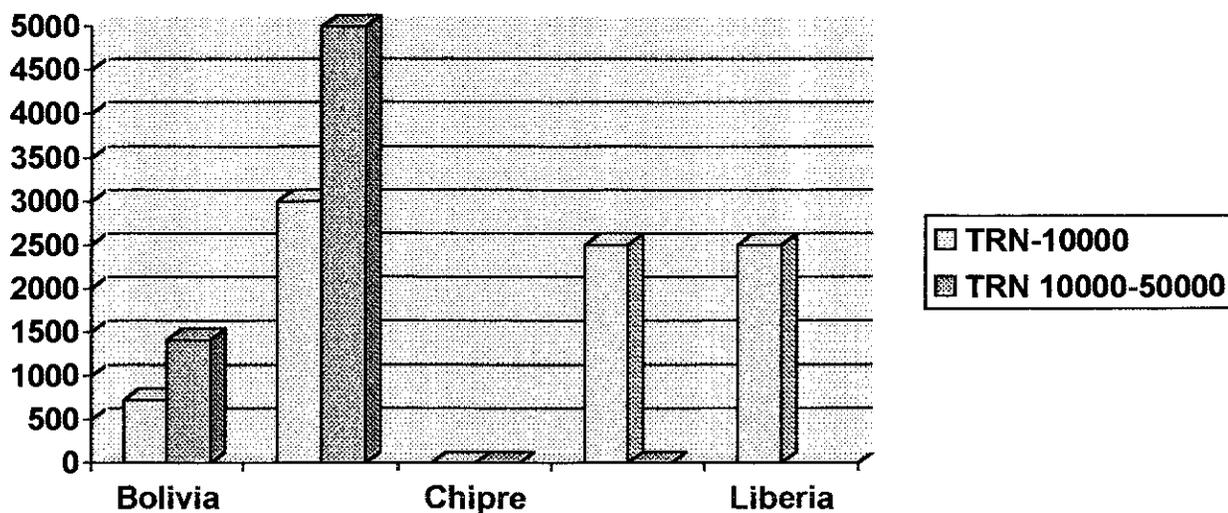
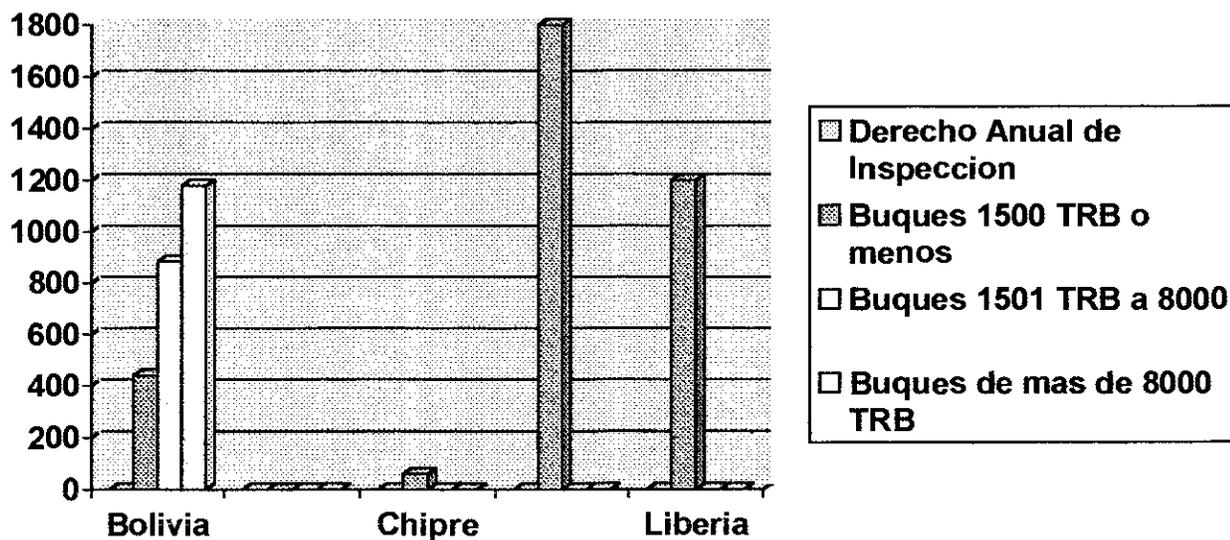
La ambigüedad de los contratos suscritos entre el RIBB y los registradores marítimos combinado con las limitaciones impuestas por el contrato de asociación estratégica entre el RIBB y AGN S.A. para la implementación de controles internos que permitan ofrecer información confiable y oportuna, no ha permitido el desarrollo de una estrategia comercial agresiva, clara y con personalidad propia para enfrentar el nivel competitivo de otros registros, ni establecer claramente el posicionamiento del RIBB en el Comercio internacional marítimo, brindándole solo una visión parcial de competitividad respecto a los otros Registros que se expresa de la siguiente manera:

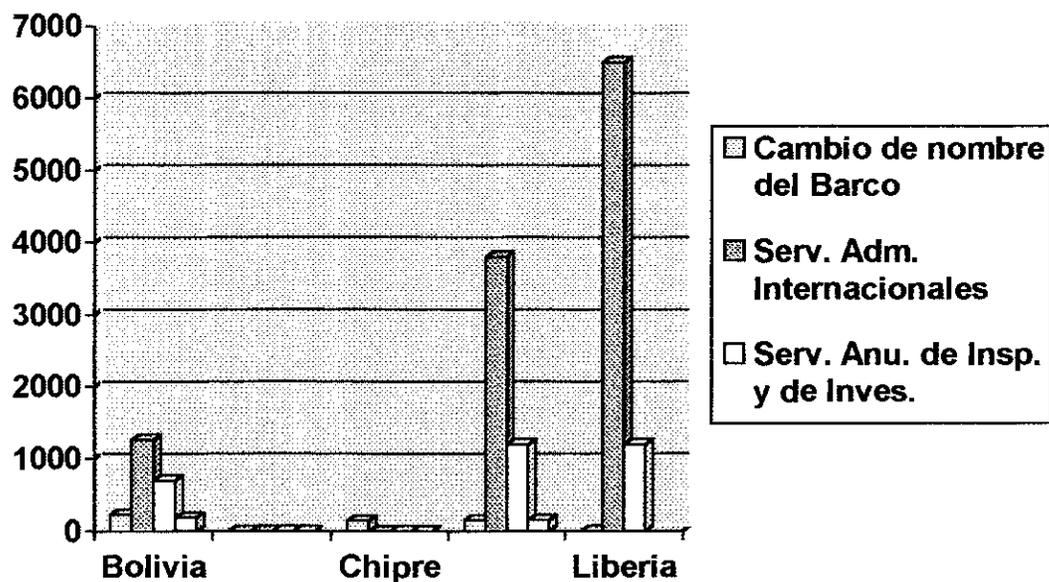
CUADRO No.14

Visión parcial del RIBB en comparación de costos de servicio prestados por otros países – Gestión 2002

No.	Detalle	Bolivia	Bermudas	Chipre	Panamá	Liberia
1.	Derecho de Registro					
	• Naves de 10.000 TRN	723,53	3.000,00		2.500,00	2.500,00
	• Naves de 10.000 – 50.000 TRN	1.411,76	5.000,00			
	Certificado de licencia de radio	58.82		17,95	150,00	
	• Derecho anual de inspección					
	• Buques de 1500 TRB o menos	441.18		58.80	1.800,00	1.200,00
	• Buques de 1501 TRB a 8000 TRB	882.35				
	• Buques de mas de 8000 TRB	1.176,47				
	Cambio de nombre del Barco	229,41		143.60	150,00	
	Servicios Administrativos Internacionales	1.270,59			3.800,00	6.500,00
	Servicios anuales de inspección y de investigación	705,88			1.200,00	1.200,00
	Registro dual certificado de Registro Especial de Fletamento.	188,24			150,00	

Elaboración propia. Sobre la información de tarifas internacionales (Aviso Marino – Republica de Liberia- El escritorio de ADM-003 "LOS ASUNTOS MARITIMOS Rev. 05/2002) CIPRUS – EL CENTRO MARITIMO DE TEH 21 SIGLO DE ST. Republica de Panamá Circular No. 4 (Shiopowners/ Operators, Agentes y Amos de Barcos- Ministerio de Finanzas y Tesorería de Panamá). Tarifario Oficial Registro Internacional Boliviano de Buques

DERECHO DE REGISTROCERTIFICADO DE LICENCIA DE RADIO

OTROS DETALLES

Como se puede observar el costo ofrecido por el RIBB correspondiente a la Tarifa nacional que originan los ingresos percibidos por el RIBB, que parecen ser las más bajas del mercado, son parciales, no confiables e integras por la falta de conocimiento de la tarifa internacional y ausencia de controles que permitan garantizar razonablemente su veracidad y obtener una aproximación del nivel de competitividad que el RIBB ofrece en relación a las tarifas ofrecidas por otros Registros.

Del análisis del cuadro precedente podemos inferir que el RIBB tiene ventaja comparativa en las tarifa nacional asignada a Derecho de Registro, Servicios administrativos Internacionales y servicios anuales de Inspección y de investigación.

Las tarifas bajas en los Derechos de Registros se explican, en razón de que no existen evidencias del registro de buques con una tonelada superior a 10.000, o superiores a dicho tonelaje, por otra parte la tasa de servicio de Inspección es absorbida por las Clasificadoras que son Instituciones verificadoras de calidad especializadas en el ámbito Marítimo que determinan el arqueo, el tipo de buque y otorgan los certificados de Dotación Mínima de Seguridad, entre otros, generando ingresos que son cobrados por las clasificadoras,

obteniendo a cambio una comisión sobre la emisión de los certificados que no fueron reportados al Estado Boliviano por la Empresa AGN S.A.

Irregularidad que fue calificada como daño económico, en la auditoria que fue realizada por la Fiscalia de Gobierno, cuya principal causa se atribuyo a la ausencia de control interno en las recaudaciones de los ingresos. (Auditoria Forense No 001/2002 ordenada por la Fiscal de Gobierno Alda Nikita Blanco sobre los Ingresos generados por las clasificadoras por extensión de certificados estatutorios).

Los servicios anuales de inspección de igual manera expresan tarifas bajas por \$us705,88 como resultado de la imposibilidad del RIBB de realizar las inspecciones anuales, debilidad que se refleja en la alta tasa de detenciones por infracciones y falta de cumplimiento de la legislación nacional e internacional.

Debe considerarse que este análisis no es confiable por la parcialidad de los datos por que no existen información oficial de la tarifa internacional, herramienta de análisis y de información gerencial deficiente e insuficiente que no cumple con los atributos básicos de integridad de la información , no adecuándose a lo dispuesto en los principios y normas básicas de control interno gubernamental respecto al monitoreo de las actividades a través de la información que generan los distintos departamentos que componen el RIBB y que le permitiría al máximo ejecutivo evaluar permanentemente la gestión del RIBB, para enfrentar posibles contingencias por efectos de cambios del mercado considerando que su única fuente de recursos es la generación de sus propios ingresos.

6. Alternativas del mercado ante ausencia de control de costos.

Una de las alternativas que ofrece el Mercado Marítimo ante la ausencia de control de costos es el análisis inmediato del Mercado y la competitividad en función al tonelaje de los buques y artefactos navales registrados.

Esta alternativa toma como parámetro de posicionamiento de los Registros de acuerdo a la conformación de su flota por el peso registrado bajo la bandera del estado que otorga el registro. Indicador que le permite establecer una estructura tarifaria tentativa y lograr intuitivamente una visión del nivel de competitividad con el que esta operando, alternativa

que aplica el RIBB, en la medida que puede lograr información primaria de su posicionamiento competitivo en comparación con otros países.

Para lograr esta aproximación, consideramos el estudio en primera instancia los datos de la propuesta de las tarifas realizado en forma inicial por la por la Empresa AGN S.A. para el abanderamiento de buques, en la gestión 2001 con los siguientes tonelajes brutos los mismos que se expresan a continuación:

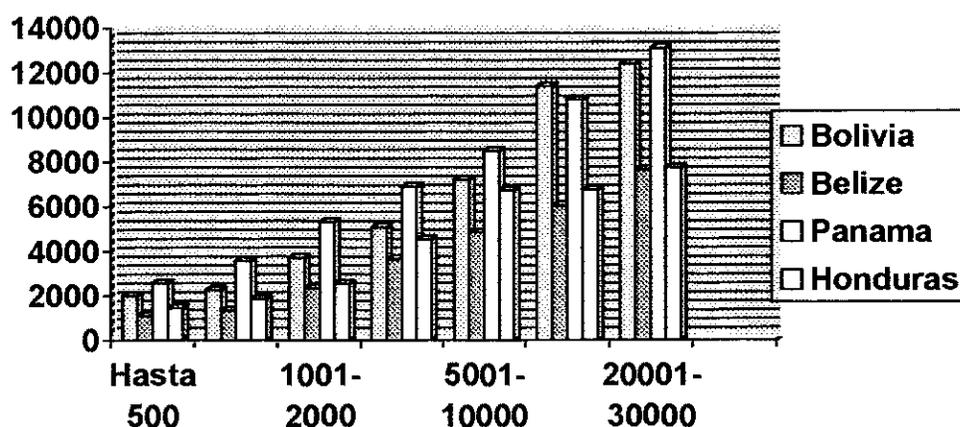
CUADRO No.15

**COMPARACIÓN DE TARIFAS ACTUALIZADAS DE LAS DIFERENTES
ADMINISTRACIONES MARÍTIMAS
(Expresado en Dólares – Gestión 2000)**

TRB	BOLIVIA	BELIZE	PANAMA	HONDURAS
Hasta 500	2.000	1.100	2.565	1.450
501-1000	2.250	1.350	3.580	1.850
1001-2000	3.700	2.350	5.310	2.550
2001-5000	5.100	3.650	6.900	4.550
5001-10000	7.200	4.850	8.500	6.750
10001- 20000	11.400	6.050	10.800	6.750
20001-30000	12.400	7.650	13.100	7.750

Fuente : Metodología de aplicación de tarifas. Asesoría y Gestión Naval 2000.

COMPARACIÓN DE TARIFAS ACTUALIZADAS DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES MARÍTIMAS (Expresado en Dólares)



La comparación que realiza la empresa AGN S.A. del nivel de precios aplicados a los registros otorgados a naves y artefactos navales de los otros registros con características similares administrativas al boliviano, establece los siguientes resultados, otorga ventaja comparativa a Belice y Honduras por la estrategia que utiliza al bajar sus precios en función al Tonelaje por registro de buques o artefactos navales, lo que nos lleva a reflexionar que otra de las alternativas de mercado intuitiva para la verificación del posicionamiento competitivo es el tonelaje de registro, que conforma su flota marítima ante la ausencia de controles internos que garanticen la información confiable y oportuna que se pueda generar en los distintos procedimientos que utiliza en el proceso RIBB - armador con intermediación de los Registradores marítimos delegados, así como también de las limitaciones impuestas al conocimiento total del costo del servicio que presta el RIBB hasta llegar al armador, incluyendo las comisiones cobradas por servicios prestados por los Registradores marítimos delegados.

Análisis de mercado que no es aplicado por el RIBB por la ausencia de procedimientos para ejecutar actividades de control sobre la documentación de respaldo al registro de buques y/o artefactos navales que conforman la flota mercante boliviana, expresada en la base de datos que se requiere para la generación de información confiable y oportuna

respecto a su posicionamiento en el Mercado internacional marítimo, en un futuro inmediato como alternativa a las limitaciones y la ausencia de control interno en el proceso de oferta de sus servicios del RIBB y el armador con la finalidad de identificar sus ventajas comparativas especialmente en el área de la Hidrovia, por ser un segmento del mercado que ofrece la posibilidad de incursionar mas activamente en el comercio de granos como la soya y otros de sus derivados.

7. Los Convenios Internacionales que afectan la competitividad del RIBB en la Hidrovia.

Los convenios internacionales y los acuerdos regionales se convierten en otra de las aristas que merece ser analizada en la incursión del RIBB, en el Mercado internacional marítimo y con preferencia en el ámbito de la Hidrovia donde Bolivia a logrado una mayor representación en el abanderamiento de las barcazas y remolcadores del armador más importante del RIBB representado por la Empresa UABL S.A. Con la finalidad de lograr una evaluación de la influencia de los convenios y la manera como afecta el nivel de competitividad del RIBB, establecemos la relación de cada una de los convenios y las tarifas aplicadas en la Hidrovia por el RIBB.

a) Decisión 288: Libertad de Acceso a la carga originada y destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión.

La Comunidad Andina compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el 21 de marzo de 1991, firmaron el convenio sobre carga originada, el objeto fue establecer la libertad de acceso para la carga originada y destinada, por vía marítima, dentro de la Subregión, a ser transportada por buques de propiedad, fletados u operados por Compañías Navieras de los Países Miembros y de terceros países.

La necesidad de firmar un convenio sobre la libertad de acceso para la carga originada y destinada, por vía marítima dentro de la sub región surgió por la preocupación de las restricciones existentes para el fletamento de buques por parte de armadores de los Países Miembros que se expresaban en:

1. Las asignaciones de rutas dentro de la Subregión; y
2. Los sistemas de fijación o autorización de fletes por las autoridades respectivas, en los tráficos intra-subregionales, que serán reemplazados por simples registros de tarifas.

b) Decisión 314: Libertad de Acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino.

La decisión 314 propuesta por el Grupo Andino compuesto por la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) , fue firmada el 4 de febrero de 1992 y tiene como objetivo establecer la libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima que genere el comercio exterior de los países de la sub. región, conforme a los requisitos y condiciones que se consagran en esta decisión.

La libertad de acceso a que se refiere la Decisión 314, se efectúa dentro del **principio de la reciprocidad**, de forma tal que las restricciones, exclusiones o reservas de carga existentes a favor de buques que naveguen bajo bandera nacional de los países miembros o empresas asociadas o fletados u operados por empresas de transporte marítimo de la sub. región, se eliminen con arreglo al siguiente calendario:

1. El transporte entre puertos de los Países Miembros, según lo previsto en la decisión 288 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena;
2. El transporte entre puertos de países miembros y puertos de terceros países que se efectúe en buques de propiedad, fletados u operados por empresas de transporte marítimo de los países miembros, a más tardar el 31 de diciembre de 1991;
3. El transporte entre puertos de países miembros y puertos de terceros países que se efectúe por empresas de transporte marítimo de terceros países a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

En este mismo tema la Junta del Acuerdo de Cartagena, a solicitud de cualquiera de los países miembros, y previa evaluación y recomendación del Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático, podrá establecer transitoriamente, a nivel subregional, restricciones, exclusiones de los tráficos u otras medidas que se juzguen pertinentes a empresas de transporte marítimo de terceros países.

Comunidades de países que apliquen normas restrictivas o discriminatorias a las naves de propiedad, fletadas u operadas por empresas de transporte Marítimo de los países miembros.

Los convenios hasta ahora vigentes en los países de la sub.región, nos muestran su tendencia a armonizar las políticas de transporte marítimo con las políticas generales de apertura y los esquemas de competitividad internacional que se establezcan en la subregión para todos los sectores de la economía.

La coordinación de las políticas y normas de transporte marítimo de los países miembros de la sub – región, ha permitido dotar a todos los países signatarios de mecanismos adecuados para lograr el equilibrio frente a posibles competencias desleales de terceros países.

Como se observa los convenios citados en líneas superiores, han establecido algunas directrices respecto a la formulación de las tarifas, sin embargo estos convenios solos son, intenciones Al respecto no se han tomado las medidas necesarias como para establecer una normativa que regule el accionar de las tarifas, en parte también por el reciente incursión de Bolivia en temas marítimos, imponiéndose en la mayoría de los países la tendencia a dejar que el mercado sea quien fije las tarifas de transporté marítimo, lo que determina la caducidad de estos acuerdos con referencia a los propios modelos económicos adoptados por los Países Latinoamericanos.

Por otra parte, la ausencia de costa marítima para Bolivia y la actualización de los convenios internacionales, tomando como referencia los modelos económicos con sus distintas variables económicas como importación y exportación no han permitido la

aplicación de las tarifas comunes entre los países que componen los acuerdos como *Libertad de Acceso a la Carga Originada y Destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión, Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo andino*, impidiendo, desarrollar a Bolivia una estrategia comercial ajustada a su realidad, que le permita ser un Registro competente en tanto no se defina con claridad los costos de la tarifa internacional y el diseño e implementación de los controles internos sobre los ingresos recaudados en la Hidrovia que genero \$us 49.461,86 durante la gestión 2002, por registro de barcasas y remolcadores en el área fluvial, insuficiencias de control interno, generadas por la relación contractual del RIBB y AGN S.A.

Esta situación caótica desfavorable para el RIBB, se complica aun mas con la inexistencia de evidencia documentaria de análisis de marketing y la calidad de los servicios que se puedan ofrecer a los usuarios respecto a la asistencia de personal técnico inmediato que le permita resolver adecuadamente los problemas sobre las detenciones.

La inadecuada segregación de funciones de la Unidad Técnica de Inspecciones como control técnico posterior revelado en el capítulo tres del trabajo de investigación, se constituyen en los principales obstáculos del logro del objetivo estratégico de conformación de la flota marítima boliviana con altos índices de calidad, que se reflejan en las detenciones por el incumplimiento a la normativa internacional y la formación de gente de mar.

Por lo anteriormente expuesto se puede concluir que la insuficiencia de personal boliviano en el área de inspecciones, la carencia de una estrategia comercial definida que establezca un sola estructura tarifaria, ausencia de institutos bolivianos de formación de gente de mar acreditados por la OMI, que le permitan en primera instancia mostrar predisposición de superar las deficiencias reportadas y posibilitar su ingreso a la lista blanca. Repercuten negativamente en la perspectiva de lograr que el RIBB tenga calidad de exportación de servicios así como también elevar los ingresos de recaudación por la emisión de certificados, logrando de esta manera dirigir sus ingresos a proyectos de inversión

enmarcada en las políticas gubernamentales buscando en el futuro lograr la presencia marítima boliviana como una necesidad de sentar las bases de soberanía nacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones a las que arribamos al concluir el trabajo de investigación centran su análisis en los componentes del control interno gubernamental del RIBB, que fueron identificados a partir de los procesos que se originan los ingresos y la prestación de servicios al armador.

En esta línea, las conclusiones son planteadas por temas de la siguiente manera:

Sobre los controles internos en la estructura administrativa del RIBB.

Dada la condición sui géneris de asociación estratégica con la empresa panameña AGN S.A. y del análisis de las variables que conforman la estructura de control interno gubernamental del RIBB, se evidencia importantes deficiencias de diseño e implementación de control interno en las diferentes fases de operación, que comprende desde la planificación de las actividades, hasta la prestación final del servicio del RIBB. Que se explicitan a continuación

1. Las metas y objetivos planteados en los diferentes Programas Operativos de las distintas unidades organizacionales se plantearon sin considerar parámetros medibles en términos de eficiencia y eficacia.
Insuficiencias de diseño e implementación de controles internos en la fase de planificación que se agudizan por la **alta rotación ejecutiva**, que se manifestó en el cambio de tres ejecutivos en un periodo de un año y siete meses de existencia del RIBB como institución descentralizada del aparato estatal boliviano.
La incidencia de la alta rotación ejecutiva del RIBB, no permitieron el planteamiento de objetivos cuantificables repercutiendo en el cumplimiento de las actividades programadas en el Programa operativo institucional afectando la consecución de los resultados de gestión y la pérdida de la misión y visión institucional como parámetros de la evaluación de la eficiencia eficacia y economía de las actividades realizadas por el RIBB en la gestión fiscal.

2. Las insuficiencias de control interno en las diferentes etapas de operacionalización del servicio que presta el RIBB, se expreso en la ausencia de formalización de las operaciones o guías de acción desde la asignación del puesto, definición de funciones y responsabilidades, manuales de procedimientos específicos de registro de naves y/o artefactos navales, estructura tarifaria y manuales administrativos específicos, acordes a la Ley 1178 de Administración y control gubernamental (SAFCO), son el reflejo de un inadecuado ambiente de control resultado de la falta de conciencia de control y efectividad de control que han ejercido los ejecutivos del RIBB.

3. **La falta de diseño e implementación de controles internos**

El riesgo asumido por los ejecutivos del RIBB ante un panorama de ausencia de aprobación y consolidación de una sola estructura tarifaria de la prestación de servicios del RIBB, por efecto de la relación jurídica entre el RIBB- AGN S.A. que se refleja en el fraccionamiento del costo total del servicio en tarifa nacional e internacional fue excesivamente alto.

La deficiencia de información del costo total de la tarifa que cobra el RIBB por el registro de buques y/o artefactos navales provocó que los ejecutivos del RIBB actuaran intuitivamente considerando un porcentaje de incremento sobre la tarifa nacional en un rango del 70%.

La información de la tarifa internacional es aproximada y no permite una adecuada percepción del nivel de competitividad del RIBB en relación al costo, riesgo de control alto que no es posible de ser controlado por la estructura de control interno que repercute en la inserción del RIBB en el mercado marítimo internacional. Deficiencia de información de la tarifa internacional que se origina en el vacío jurídico del contrato RIBB –AGN, que otorga la potestad a la empresa AGN S.A. de cobrar la tarifa internacional, sin especificar los límites máximos y mínimos de la tarifa internacional.

La ausencia de una base de datos y la inadecuada segregación de funciones se manifestó en el procesamiento de información poco confiable y oportuna de la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de naves, que ocasionó la abstención de opinión sobre el ciclo de ingresos compuesto por el activo exigible que durante la gestión 2001 alcanzó a Bs. 909.966,25 y el ingreso por Bs.1.012.040,51.

4. La asignación de responsabilidades civiles, administrativas y ejecutivas por la Unidad de Auditoría Interna del RIBB, por el inadecuado manejo de los recursos del Estado, en la ejecución de los gastos que se expresaron en el pago irregular de planillas a personal sin contratos de trabajo y la inexistencia de planilla presupuestaria.

La ausencia de evidencias suficientes y competentes de la información documentaria de sustento a las operaciones de ingreso por registro de naves y/o artefactos navales en cumplimiento a la SAS 31, determinó abstención de opinión del auditor interno del RIBB en la auditoría de confiabilidad a los Estados Financieros.

El incumplimiento a la presentación de Estados Financieros de la gestión 2000 hasta septiembre del 2001 por administración directa de la empresa AGN S.A. contraviene la Ley 1178 (SAFCO) de Administración y Control Gubernamental y es resultado de la falta de implementación de diseño y control interno y tiene su origen en la ambigüedad de la firma del contrato suscrito con la empresa AGN S.A. La asignación de responsabilidades administrativas, civiles y ejecutivas en cumplimiento al D.S 23318 – A “Reglamento de la responsabilidad por la función Pública” cuyo origen es la relación contractual que se convierte ley entre partes y que limita el accionar del RIBB, por cuanto el contrato establecía como parte de las responsabilidades de la empresa AGN S.A. la elaboración de manuales específicos, organizacional, y otros que apoyasen la administración de recursos.

Estos términos del contrato, que no fueron cumplidos a la fecha de la investigación, contravinieron la Ley 1178 por cuanto asigna la obligación de la reglamentación específica al máximo ejecutivo, en concordancia con los sistemas de administración y control gubernamental contenidas en la Ley 1178, que ayudan al desempeño transparente con eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión pública, adicionalmente a que posibilita la evaluación por resultados.

Sobre la ausencia de control interno en el ciclo de vida del servicio del RIBB

5. La firma del contrato suscrito con la empresa AGN S.A. muestra otras aristas que imposibilitan la administración estratégica con visión a largo plazo en entidades con características similares como el RIBB, que debe reaccionar en forma planificada ante cambios adversos que puedan surgir por efecto de las fuerzas del mercado marítimo internacional.

Esta aseveración, se basa en el análisis de proyección de los ingresos y la probabilidad de realizar una previsión ante posibles contingencias, ante la ausencia de control en el mismo ciclo de vida del proceso que es compartido con la Empresa AGN S.A. que realiza las notas de debito del costo total, procediendo a desglosar la tarifa internacional para cubrir sus costos operativos en la red de registradores marítimos delegados.

La ausencia de control del ingreso total recaudado a través de la red de registradores que monitorea la empresa AGN S.A. y es depositado en una cuenta bancaria particular en el exterior contraviene lo establecido en la Norma básica del Sistema de Tesorería que establece la recaudación de ingresos estatales en una cuenta bancaria fiscal o en una cuenta autorizada por el Estado boliviano, aspecto que incide en la confiabilidad de la información financiera que genera el RIBB y se expresa en sus Estados Financieros.

El respaldo de la información financiera respecto al ingreso generado por el RIBB en la gestión 2001 alcanzo a Bs1.012.040,51 no tiene el atributo básico de ser

íntegra y confiable por el sustento que carece de evidencia documentaria suficiente y competente al ser contabilizada sobre la base de los reportes realizados por la empresa AGN S.A. sin la posibilidad de realizar un **control por oposición o en su caso realizar procedimientos de control como son las confirmaciones y conciliaciones.**

Sobre la ausencia de control interno en la emisión de los certificados de registro y documentación de sustento.

6. El proceso de emisión de los certificados de registro es también afectado por la ausencia de control por oposición que asegura razonablemente la integridad del respaldo a las operaciones de registro de naves y/o artefactos navales en el momento en el cual la empresa AGN S.A. procede a desglosar y fotocopiar la información para ser remitida a la Unidad técnica de archivo y documentación de naves cuyo efecto es de baja confiabilidad en la información que genera, se reflejó en la abstención de opinión de auditoría en el examen de confiabilidad a los Estados financieros del RIBB gestión 2001 por la falta de evidencia suficiente y competente en cumplimiento a la SAS 31 "Naturaleza de la evidencia probatoria".

Otra deficiencia importante, que quiebra la estructura de control interno del RIBB, es la pérdida de control sobre la otorgación de las autorizaciones para la emisión de los certificados de registro sin prenumeración que son autorizados por el máximo ejecutivo en su calidad de autoridad marítima del país bandera, que no permiten realizar controles posteriores en la correlatividad de los documentos como establece los Principios normas básicas de control interno gubernamental respecto a la integridad de los certificados que son emitidos y que sirven de respaldo a los ingresos generados por registro de naves y/o artefactos navales.

Sobre las de detenciones y la ausencia de control continuos en el registro de buques y/o artefactos navales

7. La insuficiencia de diseño e implementación de controles continuos ponen en

riesgo el cumplimiento de la misión institucional del RIBB.

Por la clasificación atribuida a Bolivia como quinto país con mayor porcentaje de detenciones de acuerdo al libro azul de Paris MOU que atribuye al RIBB el 80% de sus detenciones por inspecciones con deficiencias técnicas que contrastan con la información proporcionada por la Unidad Técnica de archivo y documentación de naves que reporta de un universo de 52 naves detenidas el 25 de los casos por serias deficiencias técnicas destacando el segundo lugar a las detenciones por desconfianza de las autoridades marítimas portuarias sobre la emisión de certificados.

Sobre el diseño de controles internos en la eficiencia y efectividad del servicio que presta el RIBB.

8. Las insuficiencias de diseño e implementación de controles internos en la **eficiencia y efectividad** se traducen en el desconocimiento de los tiempos empleados en la elaboración de la cotización y la nota de debito resultado del fraccionamiento del servicio del RIBB, sumada a la ambigüedad de los contratos suscritos con los registradores marítimos delegados que cobran una comisión desconocida para el RIBB.

Costos desconocidos que inciden en la oferta de servicios del RIBB y se constituyen en las limitantes más importantes en la determinación del posicionamiento del RIBB en el Mercado Marítimo Internacional, así como también del **nivel de rentabilidad** que generan sus operaciones.

RECOMENDACIONES

La complejidad y extensión de las deficiencias por la ausencia de controles internos mencionados en los párrafos precedentes nos conducen a concluir que la firma de contratos con empresas extranjeras en asociación directa cuyo texto es ambiguo y contrario a lo

establecido a la Ley 1178 de administración y control gubernamental imposibilita la implementación de controles tanto en su diseño como en su desarrollo, incidiendo en la gestión administrativa así como también en la determinación de la rentabilidad y el posicionamiento competitivo del RIBB en el Mercado marítimo internacional.

En función de lo anterior nos permitimos sugerir y realizar las siguientes recomendaciones técnicas:

1. Se recomienda ante la **alta rotación** de ejecutivos, realizar la planificación estratégica con la participación activa de todas las unidades organizativas definiendo claramente la misión, visión institucional del RIBB, así como también los objetivos estratégicos, con el atributo de ser precisos, en términos de calidad y cantidad con la finalidad de traducirlos en objetivos de gestión, de corto plazo expresado en el Programa Operativo anual (POA), mediano plazo (tres años) y largo plazo (cinco años). Objetivos de gestión cuantificables, que posibilitaría la evaluación de los resultados de gestión en cumplimiento a lo establecido en la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), en el marco Integrado del Control Interno Gubernamental.
2. La formalización de las operaciones o guías de acción desde la asignación del puesto, definición de funciones y responsabilidades, manuales de procedimientos específicos de registro de naves y/o artefactos navales, estructura tarifaria y manuales administrativos específicos, tienen la misión de fortalecer el ambiente de control en beneficio de la estructura de control interno del RIBB, que se encuentra compuesta por la conjunción de medios, operadores y reglas predefinidas , que no permiten el desvío de las actividades rutinarias que podría generar tiempos y procesos ociosos, afectando el nivel de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios del RIBB, incidiendo paralelamente en la calidad del desempeño institucional y el logro de los objetivos institucionales previstos en la planificación estratégica del RIBB.

3. Se recomienda la aprobación y consolidación de una sola estructura tarifaria de la prestación de servicios del RIBB, con la finalidad de garantizar la calidad del control interno en el marco del Control Interno Gubernamental Integrado que intenta mantener un nivel de excelencia y credibilidad elevado en el proceso de prestación de servicios, lo cual debe ser corroborado por los armadores en forma directa con el RIBB. Gestión de calidad incorporada al diseño de control interno para obtener una seguridad razonable de la integridad de que se esta cumpliendo con los principios, normas generales y básicas de control interno gubernamental.
4. Respecto a la **inadecuada segregación de funciones** de la Unidad Técnica de Archivo y documentación de naves expresada en la realización de cotizaciones y emisión de notas de debito, se recomienda la reasignación de la elaboración de las notas de debito a la Unidad de asuntos administrativos con la finalidad de implementar controles por oposición, que tiene la característica de comprobación del trabajo de un empleado a otro en forma automática e independiente, identificándose con la teoría de control interno que tiende a que ninguna persona tiene el control absoluto sobre cualquier operación contable de tal manera que el conjunto de personas de la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de Naves y la Unidad de asuntos administrativos del RIBB, obtienen los mismos resultados , probando la exactitud y oportunidad en la contabilización de las transacciones financieras ayudando a evitar fraudes.
5. Ante la incompatibilidad manifiesta entre el marco normativo que rige la administración de los recursos públicos y el contrato suscrito con la empresa AGN S.A., que se constituye en ley entre partes se recomienda con la finalidad de evitar la asignación de responsabilidades administrativas, civiles y ejecutivas en aplicación al D.S 23318 – A “Reglamento de la responsabilidad por la función publica”, ejecutar actividades de control con preferencia en la inspección de documentos, así como también jerarquizar estos procesos en un proceso de

encadenamiento de acciones particulares de recursos humanos en pro del control interno además de integrar el mismo como condición necesaria para potenciarlo, a través de los **controles directos** que son ejercidos por los máximos ejecutivos que no participan en forma directa del procesamiento de las operaciones, pero que si monitorean las operaciones para evaluarlos directamente mediante la emisión de información gerencial que se expresan en informes por excepción, aminorando el riesgo de asignación de responsabilidades por el incumplimiento del marco normativo que rige la administración de los recursos del Estado.

Por otro lado se recomienda la implementación de los **Controles de procesamiento** ejecutados por los propios operadores de las transacciones financieras que tienden a garantizar razonablemente la existencia e integridad de las afirmaciones realizadas en los Estados Financieros del RIBB.

6. La ausencia de control interno en el ciclo de vida del servicio que presta el RIBB como consecuencia de su fragmentación se sugiere la planificación estratégica como herramienta gerencial que le permita reaccionar en forma planificada ante posibles cambios del Mercado internacional marítimo.

Planificación estratégica que requiere supervisar y plantear su inserción a través de controles estratégicos en los proceso de prestación de servicios desarrollados por el RIBB, con una visión de las fuerzas externas que interactúan en el Mercado marítimo internacional sobre la inseguridad del RIBB que ha sido clasificada por la libro azul del MOU de Paris como el quinto país con mayor riesgo. Aminorando este riesgo, mediante la implementación de institutos de certificación y entrenamiento de gente de mar requisitos indispensables, para atenuar la opinión de la OMI respecto a la calidad de servicio que presta el RIBB.

Adicionalmente a la visión de las fuerzas externas deberá considerar los procesos básicos de servicios del RIBB, identificados con los controles internos de procesamiento identificados con la supervisión del servicio en cuanto a la efectividad de respuesta de la cotización de la tarifa nacional así como también el monitoreo de las operaciones a través de una base de datos que le permita

conocer la eficiencia y eficacia de respuesta a los armadores o registradores marítimos delegados.

7. La ausencia de evidencia suficiente y competente que respalde la emisión de certificados por el inadecuado desglose de la documentación de respaldo y conformación de los files de registro de buques y artefactos navales se recomienda el diseño de flujos de información que deben incorporar la documentación necesaria y pertinente de los actos que ejecutan las diferentes niveles de organización con la finalidad de satisfacer los requisitos de información de oportunidad, integridad, exactitud, certidumbre, racionalidad, actualidad y objetividad, contribuyendo paralelamente a mejorar el cumplimiento de las responsabilidades individuales y la coordinación del conjunto de actividades que desarrolla la organización para el logro de los objetivos del RIBB.

8. La ausencia de controles continuos en el servicio que presta el RIBB, reflejaron un alto índice de detención de buques y/o artefactos navales por inspecciones con deficiencias técnicas que repercutió en la desconfianza de los certificados del RIBB. Insuficiencias que se recomienda sean aminoradas mediante la implementación y diseño de **controles previos** de inspección de documentación de respaldo a las operaciones de registro de buques y/o artefactos navales en el proceso compartido por la Unidad Técnica de Archivo y Documentación de naves y AGN S.A. en la emisión de certificados.
Asimismo se recomienda la programación de auditorias técnicas de la Unidad Técnica de inspecciones como parte de **control posterior**, con la finalidad de asegurar razonablemente el cumplimiento de los Convenios Internacionales para la seguridad marítima.

9. La falta de diseño de controles internos en el marco estratégico para la gestión de la calidad que involucra conceptos económicos como son las comisiones cobradas, por los registradores marítimos delegados y de tiempo en el proceso de

prestación de servicios del RIBB hasta llegar al armador que es intermediado por los registradores marítimos delegados, que se recomienda implementar por la característica de percepción de riesgos y de respuesta inmediata de los controles incorporados a la gestión de calidad frente a alertas tempranas (información gerencial) o ante los hechos ocurridos como la baja de tarifas de otros registros similares al boliviano o cuando estos no puedan detectarse, con la finalidad de orientar las actividades de control como son la inspección de documentación, análisis de causas de reclamo de los armadores , indagaciones y representaciones hacia el mejoramiento de los resultados.

En este contexto, el estudio del RIBB, realizado nos permite observar empíricamente la ausencia de control interno y el impacto que sufren los ingresos y la información contenida en los estados financieros que carecen de confiabilidad e integridad y que de no realizarse una análisis exhaustivo del contrato suscrito entre el RIBB y la empresa AGN S.A. en forma inmediata, con el transcurrir del tiempo, dicha asociación estratégica puede ser considerada como un contrato lesivo para el Estado por la generación de ingresos no conocidos por el Estado boliviano y por la irregular administración de recursos públicos que originan procesos de daños civil al Estado.

Asimismo por la ausencia y las limitaciones impuestas por el contrato se vulnera el principio básico de control interno que es la disminución del riesgo de la práctica fraudulenta como resultado de la falta de diseño e implementación de controles o alertas tempranas en las actividades que ejecuta el RIBB.

BIBLIOGRAFIA

- Decreto Supremo No. 12683 relativo a la Política de Navegación fluvial, lacustre y marítima del Estado Boliviano.
- Ley 12684 “Ley de navegación Fluvial lacustre y marina de la Republica de Bolivia”.
- Ley 1960 – Convenio de Adhesión de Bolivia sobre las líneas de carga 1966.
- Ley 1959 – Convenio de Adhesión de Bolivia sobre arqueo de buques.
- Ley 1958 – Convenio de Adhesión de Bolivia sobre contenedores de 1972.
- Ley 1957 – Convenio de Adhesión de Bolivia al Protocolo de 1984 que enmienda al Convenio Internacional de responsabilidad civil nacida de daños debido a la contaminación del mar por vertimiento de Desechos y otras materias.
- Ley 1956 – Convenio de Adhesión de Bolivia sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.
- Código IGS (Código Internacional de Gestión y Seguridad).
- Metodología de la aplicación de las tarifas internacionales para el Registro Internacional Boliviano de Buques (Manual elaborado por la firma de Asesoramiento y Gestión Naval – gestión 2001).
- Reglamento del Registro Internacional Boliviano de Buques.
- Decreto Supremo 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública
- Convenio Internacional para la Seguridad Humana en el Mar (SOLAS) 1960.
- Convenio Internacional sobre líneas de carga. 1966.
- Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir abordajes. 1972
- Convenio Internacional para prevenir los abordajes. 1972.
- Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores. 1972
- Convenio Constitutivo de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (IMMARSAT). 1976.
- Convenio Internacional de Torre Molinos para Seguridad de los Buques Pesqueros. 1977.
- Convenio Internacional sobre las Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar.
- Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo. 1979.

- Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las Aguas por vertimiento de desechos y otras materias. 1972.
- Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques. 1973 en su forma modificada por el protocolo de 1978 MARPOL 73/78.
- Convenio Internacional sobre la Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por Hidrocarburos.
- Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de daños debidos a contaminación por Hidrocarburos.
- Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares. 1971.
- Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional. 1965.
- Convenio Internacional sobre el Arqueo de Buques. 1969.
- Convenio para represión de actos ilícitos contra la seguridad de navegación marítima. 1988.
- Manuales de proceso y procedimientos para el Registro de Buques y/o artefactos navales. (Elaborado por la Firma Asesoramiento y Gestión Naval – Gestión 2001).
- “Evaluación y Juicio del Auditor en relación con el Control Interno”
The Theodore Mock y Jerry. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. Revisión 1997.
- “Control Interno” Miguel H. Bravo Cervantes Primera Edición – 2000. Lima Perú.
- Boletín Informativo y estadístico – Gestión 1999 “Dirección General de la Marina Mercante”.
- “Respuestas rápidas para el Sistema Información” – Jaek I SMI.Ph.D. Joel G. Siegel. Ph. D. Edición 1999.
- Principios y Normas Básicas de Control Interno Gubernamental – Contraloría General de la República.
- Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.
- “Auditoria un Enfoque Integral” 12 a. Edición O. Ray Wintington. Ku Pany. Mac Irving – Graw Hill.
- “Auditoria un Enfoque Integral” Alven A. Arens, James K. Loebbecke Sexta edición México.
- “La Guerra de las Banderas” – Maria Dixon – Especial para Mundo Marítimo. Gestión 2000.

- “Auditoria Interna y Operativa – Fraude y Corrupción”. Rubén Oscar Rucelas – Edición 2001 Buenos Aires Argentina.
- Enciclopedia de la Auditoria – Editorial Océano. Jaime Mainou Abad, Ernest S. Wliinney – Edición 1993 – España.
- El Contador Público como asesor de Negocios. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C.”
- Organización y Métodos “Un enfoque comparativo” México.Enrique Benjamín Franklin . Guillermo Gómez Ceja. Junio 2002.
- Gestión Calidad y Competitividad. Jhon M. Ivan Cevich, Meter Lorenzetti, Steven. Skinner Edición Irwin 1996. Mexico.
- Solas Edición 1997 – OMI
- Infraestructura Diagnóstico del transporte Internacional en América del Sur (DTAS) Transporte Marítimo.Manuel de Andrade e Siva Reis 2000
- “Modernización del Estado”Sergio Bitar 1997
- Auditoria Administrativa. Enrique Benjamín Franklin. Edición Mc Graw Hill Companies Mexico 2001.
- Normas y Procedimientos de Auditoria 22 Edición Instituto Mexicano de Contadores Públicos – Gestión 2002.
- . “Tratado de Auditoria” Enrique Fowler Newton Edición Contabilidad Moderna SAIC Buenos Aires 1980.
- Auditoria, Principios y Procedimientos. Arthur W. Colmes CPA. Edición Unión Tipográfica Hispano América. 1979.
- Información Actualizada de la OMI y los Convenios Internacionales – Boletín “La OMI al día”.
- Anuario 2001. Sociedad Clasificadora RCB.
- Publicación “La Prensa” Nacional 8 de Octubre “Mas de 100 Barcos pesqueros lucran a nombre de Bolivia” Pag. 8-9 A.
- Informe de Auditoria Forense 01/2002 : Lic. Marlene Daniza Ardaya V.
- Informe de Auditoria de confiabilidad a los Estados Financieros Gestión 2001 UAI/001/2002: Lic. Marlene Daniza Ardaya Vasquez.