

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CS. POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN DE ANTIGUOS ESTUDIANTES NO GRADUADOS “PETAENG”



MONOGRAFÍA

Presentada para la obtención del Grado de Licenciatura en Derecho

**“EL RESTABLECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO PREVIO, EN
PROCESOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA ADMINISTRADOS POR
MUNICIPIOS”**

POSTULANTE: Miguel Ángel Rojas Romero

TUTOR: Dr. Nelson Ángel Tapia Flores

La Paz - Bolivia
2013

RESUMEN

El presente trabajo de investigación realiza el estudio respecto a las Contrataciones Directas producto de las determinaciones establecidas por la Ley 317 Ley del presupuesto General del Estado por el cual se autoriza la Contratación Directa de Obras a los Municipios.

La problemática es planteada respecto a la limitación de los controles internos previos establecida por el Art. 14 de la Ley 1178, hecho que dificulta el controlar actos de fraude, corrupción, malversaciones, obras innecesarias o favorecidas a sectores. Este aspecto limitan a lo que denominamos los actos preventivos para garantizar los recursos de una entidad pública tengan un buen fin y un buen uso. De ahí que esta investigación, se constituye en una necesidad motivada que venga a proponer algunas soluciones al problema.

La investigación se desarrollara en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, sobre los procesos de contratación directa de obras y bienes, desarrollados por su Gobierno Municipal producto de recursos transferidos del Tesoro General del Estado a través de la Unidad de Proyectos Especiales UPRE, Programa “Bolivia Cambia”

El Objetivo es la de “Proponer el restablecimiento del Control Previo Interno, en procesos de contratación directa, a través de la implementación de unidades especiales, auditorias de control especiales y la participación de grupos de participación y control social, con la finalidad de garantizar el correcto uso y disposición del gasto público.”

*Se concluye que el control gubernamental, debe virar al restablecimiento del **control interno previo**, actualmente prohibida por el artículo 14 de la Ley 1178, para hacer permisible la participación de personas, grupos de participación y control social, Concejo Municipal, unidades especiales, auditoria especial, en los procesos de Contratación Directa, financiados por el programa “Bolivia Cambia” y administrados por los Gobiernos Municipales.*

Miguel Ángel Rojas Romero

Contenido

DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
INTRODUCCIÓN.-.....	1
ANTECEDENTES.-	3
Capítulo I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1. Fundamentación de la Investigación.....	5
2. Identificación del Problema.	6
3. Delimitación de la Investigación.....	7
3.1. Delimitación Temática.....	7
3.2. Delimitación Espacial.	7
3.3. Delimitación Temporal.	7
4. Objetivos.-.....	8
4.1. Objetivo General.....	8
4.2. Objetivos Específicos.....	8
5. Marco Teórico.....	9
5.1. Teoría de la Burocracia según Weber	9
5.1.1. Orígenes De La Teoría De La Burocracia.....	9
5.1.2. Orígenes de la Burocracia	10
5.1.3. Tipos de Sociedad	10
5.1.4. Tipos de Autoridad.....	11
5.1.5. Características de la Burocracia Según Weber	15
5.1.6. Ventajas de la Burocracia	16
5.1.7. Racionalidad Burocrática.....	17

5.2.	Ley 1178 (SAFCO).....	17
5.3.	Control Gubernamental.....	19
5.3.1.	Concepto	19
5.3.2.	Objetivos del Control Gubernamental	19
5.3.3.	Alcance del Control Gubernamental.....	20
5.3.4.	Componentes del Control Gubernamental.....	20
5.4.	Control Interno Previo	23
6.	Técnicas de Investigación	24
a)	Fuentes Primarias.....	24
b)	Fuentes Secundarias.....	25
7.	Metodología de la Investigación	26
7.1.	Tipo de investigación.....	27
Capítulo II MARCO DE REFERENCIA.....		28
8.	Conceptualización del Control Interno	28
8.1.	¿Qué es el control interno?.....	28
8.1.1.	Definición aplicable a las entidades del Sector Público Boliviano	28
8.2.	¿Para qué se necesita el control interno?	32
8.2.1.	Expectativas y beneficios de su implantación y funcionamiento eficaz	32
8.2.2.	Perjuicios generados por un control interno ineficaz.....	34
8.3.	¿Cuántos tipos de Control Interno existen?	37
8.4.	¿Quiénes se encargan del Control Interno en los Gobierno Municipales?.....	38
8.4.1.	Rol del Alcalde.....	39
8.4.2.	Rol de los funcionarios	40
8.4.3.	Rol de los servidores	40
8.4.4.	Rol del Concejo Municipal	41

8.4.5.	Rol de los ciudadanos	42
8.5.	¿Cuáles son los beneficios de aplicar el Control Interno en los Gobiernos Locales (Municipales)?	42
8.6.	Conceptualización de Control Interno Previo	44
8.7.	Relación Normativa y Control Gubernamental.....	45
Capítulo III MARCO PRÁCTICO		48
9.	Procesos que requieren especial atención en la gestión municipal	48
9.1.	¿Qué es un proceso?.....	48
9.2.	¿Qué tipo de procesos requieren especial atención en la gestión municipal?	50
9.2.1.	Definición	50
9.2.2.	Proceso que requieren especial atención.....	51
10.	Normativa Aplicable al Control Gubernamental, Participativo y Social	52
10.1.	Constitución Política del Estado	52
10.2.	Plan Nacional de Desarrollo	53
10.3.	Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.....	54
10.4.	Ley de Participación y Control Social	55
10.5.	Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental Ley 1178	61
10.5.1.	Sistema de control interno.....	62
10.5.2.	Control interno previo.....	62
10.5.3.	Control interno posterior	63
10.6.	Legislación comparada	64
10.6.1.	Ley General de Control Interno de Costa Rica	64
10.6.2.	Ley del Control Interno del Perú.....	65
10.6.3.	Ley para el Ejercicio de Control Interno en las Entidades Públicas y Organismos del Estado de Colombia.	66
11.	La Contratación Estatal y el Control Interno Previo.....	67

11.1. La Contratación Estatal.....	67
11.2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios.....	69
11.2.1. ¿Qué es el sistema de Administración de Bienes y Servicios?	71
11.3. Objetivos de la Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-	72
11.4. Principios de la Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-	72
11.5. Modalidad de Contratación Directa Programa Bolivia Cambia.....	73
11.5.1. Contratación Directa.	74
11.5.2. Ejecución de Recursos bajo Modalidad de Contratación Directa.	74
11.5.3. Elección de Contratistas y Proveedores Directos.....	77
11.5.4. Petición de Informe Escrito como Instrumento de Fiscalización del Concejo Municipal.	80
11.5.5. Dirección de Gestión de Recursos de Cooperación GAMEA.....	82
Capitulo IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	83
12. Conclusiones	83
13. Recomendaciones	86
Bibliografía.....	88
Web grafía.....	90
Anexos	91

DEDICATORIA

Dedico principalmente este trabajo a mi amada esposa Flavia Rosario, quien me brinda su amor, su cariño, y su apoyo constante. Su comprensión y paciente espera para que pudiera terminar esta investigación son evidencia de su gran amor. ¡Gracias!. A mis padres, Rosa y Francisco quienes me enseñaron desde pequeño a luchar para alcanzar mis metas. A mis dos hijos Ángel y John por ser mi mas valioso motivo de vida.

AGRADECIMIENTOS

A Dios creador del universo y dueño de mi vida que me permite construir otros mundos mentales posibles. Debo agradecer de manera especial y sincera al Dr. Nelson Tapia Flores, por aceptarme para realizar esta investigación bajo su dirección. Su apoyo y confianza en mi trabajo y su capacidad para guiar mis ideas ha sido un aporte invaluable Gracias...

INTRODUCCIÓN.-

El presente trabajo de investigación enfoca el análisis jurídico en relación a la restauración del control interno previo, este tipo de control gubernamental por así decirlo es limitativo tal cual lo establece la Ley 1178 SAFCO en relación con las normativas vigentes referentes al control gubernamental y de participación y control social en procesos administrativos al interior de las entidades que administran recursos del estado en todos sus niveles. Particularmente este trabajo tiende a sugerir de manera excepcional la restitución del control interno previo en procesos de contratación directa relacionadas al programa Bolivia Cambia.

Debemos señalar que en el área de la administración pública se *prioriza la eficiencia y eficacia de los actores*, que son los funcionarios públicos, pero podemos observar muchas veces que los bienes del Estado y la gestión de los mismos, son utilizados de manera indiscriminada para satisfacer fines políticos o particulares.

Desde la vigencia y aplicación de la Ley 1178 SAFCO y posterior a la concretización del nuevo Estado, desde las últimas Leyes Finánaciales hasta los Decretos Supremos que modifican el Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Estas modificaciones normativas han permitido aun facilitar los procesos de contratación establecidos por el programa gubernamental con la finalidad de logra una inmediata ejecución financiera del gasto público, enfocando esta investigación a un claro ejemplo como son las contrataciones municipales en el marco del programa de gobierno “Bolivia Cambia”.

Esta investigación motiva particularmente al análisis del **Artículo 14 de la Ley 1178**, que cita en una de sus partes la prohibición del control previo interno a unidades, personas etc., ajenas a la unidad ejecutora y la conformación de unidades especiales que realicen el control interno previo.

Para el caso de las Contrataciones Directas producto de las determinaciones establecidas por la Ley 317 (Ley Financial 2013), Ley 062, Decreto Supremo 29091 (Creación de la UPRE), Decreto Supremo 913 (autorización de utilización de saldos no ejecutados para el programas del Gobierno Central) y 1497 (modificación al D.S. 181 SABS) y Resolución Ministerial 274, estas normas establecen un punto de partida y limitan a lo que denominamos los actos preventivos para garantizar los recursos de una entidad pública tengan un buen fin y un buen uso, esta prohibición acarrea al interior de los municipios dificultad para controlar actos de fraude, corrupción, malversaciones, etc., De ahí que esta investigación, se constituye en una necesidad motivada que venga a proponer algunas soluciones al problema.

ANTECEDENTES

En la última década, como consecuencia del proceso autonómico, el rol de los Gobiernos Municipales ha cobrado relevante importancia para las iniciativas de desarrollo en el país. A la par, pese a la crisis económica reciente, la economía ha manifestado un crecimiento económico sostenido.

En las economías municipales los recursos disponibles igualmente se vieron incrementados significativamente. Un ejemplo de ello ha sido la adición de recursos en su programas operativos anuales con el denominado Programa de Gobierno “Bolivia Cambia”.

Este crecimiento de la economía municipal sin embargo, no ha estado acompañado de una respuesta institucional acorde al nuevo contexto. Algunas municipalidades aún no han logrado adaptarse a las exigencias que implica la Ley SAFCO, como consecuencia del proceso de autonómico y de su rol determinante en la promoción del desarrollo territorial. Podemos observar limitadas capacidades institucionales que se expresan de diversas formas y grados según cada municipalidad. Entre otras podemos señalar:

- La Limitada práctica del control interno previo o preventivo para asegurar el logro de objetivos en procesos de contratación bajo la Modalidad de Contratación Directa financiados por el Programa “Bolivia Cambia”.

La idea equivocada del control interno previo asociado únicamente a las funciones del Control Institucional, ha generado limitaciones en la aplicación y desarrollo de los controles preventivos a cargo de las entidades participativas y control social incluso hasta la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad.

Estas limitaciones tienen repercusiones negativas en el quehacer diario de las municipalidades originando una serie de problemas en los procesos que deben llevar a cabo y afectando así su desempeño.

Casi siempre los planteamientos de solución a estos problemas, terminan apelando a la necesidad de una mayor disposición de recursos presupuestarios por parte de las municipalidades. Estas propuestas terminan siendo muy parciales y limitadas, ya que no toman en cuenta el *proceso gerencial* que se practica cotidianamente en las municipalidades y que con frecuencia, tiene poco que ver con los aspectos presupuestales. Este proceso o ciclo gerencial consta de cinco funciones básicas¹: la planeación, la organización, la integración de personal, la dirección y el control y evaluación.

Una revisión crítica y adecuado desempeño de estas funciones solucionaría los problemas antes mencionados. En general, las instituciones públicas del país aun presentan limitaciones en el desarrollo óptimo de estas funciones. Se identifican prácticas de planeamiento, de organización, de integración de personal y de dirección en mayor o menor grado de calidad. Sin embargo, si hay una función con menor desarrollo y práctica a nivel institucional, alejada o ausente del ciclo gerencial, es la función de control, cuya idea, concepto y aplicación, ha estado tradicionalmente entendida como responsabilidad única de los órganos de control, en menoscabo de una comprensión integral de dicha función, que involucra a las diversas gerencias, funcionarios y autoridades. Un buen control interno mejora sustantivamente la gestión municipal.

¹ Administración, Una perspectiva global, Harold Koontz y Heinz Wehrich, funciones de la administración.

EL RESTABLECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO PREVIO, EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA ADMINISTRADOS POR MUNICIPIOS

Capítulo I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Fundamentación de la Investigación.

El control interno regulado por la Ley 1178, atribuye actualmente las responsabilidades de los actos de un proceso de contratación solo a los servidores públicos que intervienen en dicho procesos como control preventivo. Si bien, la responsabilidad administrativa de este tipo de procesos recae sobre la Máxima Autoridad Ejecutiva, los subalternos se liberan de las responsabilidades que se generan al interior del proceso mismo, de ahí que es necesario aplicar y justificar un control previo interno que permita que las contrataciones directas mantengan constantes controles que eviten fraude, corrupción, malversación en la administración de recursos.

La implementación de programas de Gobierno Central tales como “Bolivia Cambia Evo Cumple” disponen de acuerdo a la Ley Financial, que los saldos de recursos de inversión no ejecutados serán asumidos por el gobierno central para la ejecución de dicho programa y los mismos serán reasignados a los municipios para que los mismo sea ejecutados mediante procesos de contratación directa.

Si bien con la implementación de la ley 1178 en la expectativa de una gestión por resultados y las ultimas normativas que disponen un ágil desenvolvimiento y ejecución de recursos en los programas de gobierno también se debería restablecer el control interno previo sobre este tipo de procesos de contratación, para garantizar que el gastos publico

en programas del gobierno central y administrados por los municipios, de forma transparente y accesible al control no solo por los servidores públicos intervinientes sino también por una unidad especial de control, auditorías especiales, grupos de participación y control social o por cualquier persona.

Para estos fines, se debe considerar que los municipios deben generar la implementación de **unidades especiales de control interno previo excepcional** que permita un adecuado monitoreo de las actividades administrativas que garanticen una contratación que cumpla con los requerimientos administrativos y legales cuyo objetivo sea garantizar que las obras, bienes y servicios requeridos de manera directa sea garantizada y que evite la generación de actos corruptibles u omisiones administrativas.

2. Identificación del Problema.

- La prohibición establecida por el Artículo 14 de la ley 1178 evita el control sobre los procesos de contratación directa, resultantes de las determinaciones establecidas por la Ley 317 (Ley Financial 2013), Decreto Supremo 29091 (Creación de la UPRE), Decreto Supremo 913 (autorización de utilización de saldos no ejecutados para los programas del Gobierno Central) y 1497 (modificación al D.S. 181 SABS) y administrados por los municipios.
- La obstaculización del control previo en procesos de contratación directa, por la ausencia de normativas y manuales en municipios, requeridos por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- **La limitación a los controles internos previos por el Art. 14 de la Ley 1178 dificulta el controlar actos de fraude, corrupción, malversaciones, obras innecesarias o favorecidas a sectores.**
- La ineficacia y limitado control previo provoca ocasiona inoperancia o mal uso de los bienes adquiridos.

- Se evita promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones que intervienen en el proceso de contratación directa.
- La falta de control interno previo descuida el resguardo los recursos y bienes del Estado producto de contrataciones directas, contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido de los mismos y actos ilegales, así como contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos.

3. Delimitación de la Investigación.-

3.1. Delimitación Temática.-

La investigación se circunscribirá en el área jurídico administrativo y de control gubernamental, específicamente al restablecimiento del control interno previo en procesos de contratación directa, resultantes de las determinaciones establecidas por la; Ley 062, Ley 317 (Ley Financial), Decreto Supremo 29091 (Creación de la UPRE), 913 (modificación al DS 181 SABS) y 1497 (modificación al D.S. 181 SABS) y administrados por los municipios.

3.2. Delimitación Espacial.-

La investigación se desarrollara en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, sobre los procesos de contratación directa de obras, bienes y servicios desarrollados por su Gobierno Municipal producto de recursos transferidos del Tesoro General del Estado a través de la Unidad de Proyectos Especiales UPRE, Programa “Bolivia Cambia”.

3.3. Delimitación Temporal.-

La investigación se delimitara entre los años 1990 con la implementación de la Ley 1178 y su trascendencia en la actual normativa del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y sus modificaciones, que regulan los

procesos de Contratación Directa, en municipios con recursos del Tesoro General del Estado a través de la Unidad de Proyectos Especiales UPRE y Programa Bolivia Cambia Evo Cumple.

4. Objetivos.-

4.1. Objetivo General.-

Proponer el restablecimiento del Control Previo Interno, en procesos de contratación directa, a través de la implementación de unidades especiales, auditorías de control especiales y la participación de grupos de participación y control social, con la finalidad de garantizar el correcto uso y disposición del gasto público.

4.2. Objetivos Específicos.-

- Establecer mecanismos de control interno previo en procesos de contratación directa del programa Bolivia Cambia en los municipios.
- Determinar los motivos que impulsen al restablecimiento del control interno previo en los procesos de contratación directa del Programa Bolivia Cambia en Municipios.
- Justificar la implementación del control interno previo, para evitar incurrirse en gastos o ejecución de obras o compras innecesarias, decisiones inconvenientes, compromisos políticos, etc.
- Generar acciones preventivas a través de controles y prácticas de auditorías severas practicadas por funcionarios idóneos, especializados e independientes, con mayor investidura, intachables en lo personal y

profesional, escogidos a través de un proceso meritocrático, que garantice el adecuado manejo de los recursos públicos a través de la contratación directa.

5. Marco Teórico.-

Con la implementación de la Ley 1178 SAFCO, se buscó cambiar el modelo de gestión burocrático sujeta al control gubernamental sobre el gasto público, sin embargo con las últimas modificaciones a normativas que permiten la fácil disposición del gasto público, daría a entenderse que en Bolivia nunca se implantó un modelo burocrático racionalista weberiano, que fue la base para implementar la Ley 1178 sino una distorsión de éste planteando un modelo de gestión empresarial basado en principios de eficacia, eficiencia y economía, mediante la Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178, comúnmente conocida como ley SAFCO, que con la prohibición del control previo obvia sus propias finalidades.

5.1. Teoría de la Burocracia según Weber

5.1.1. Orígenes De La Teoría De La Burocracia

La teoría de la burocracia se desarrolló dentro de la administración, en función de los siguientes aspectos:

- a. La fragilidad y parcialidad de la teoría clásica y de la teoría de las relaciones humanas, opuestas y contradictorias entre sí. Ambas revelaban 2 puntos de vista extremistas e incompletos sobre la organización, creando la necesidad de un enfoque. Más amplio y completo, de la estructura y de los participantes de la organización.
- b. Se hizo necesario un de organización racional, capaz de caracterizar todas las variables involucradas, y el comportamiento de los miembros, aplicable a la fábrica y a todas las formas de organización humana.
- c. El creciente tamaño y la complejidad de las empresas pasó a exigir modelos organizacionales mejor definidos. La "industria en gran escala depende de la

organización, de la administración y de las personas con diferentes habilidades. Hombres y mujeres deben situarse en diferentes sectores de producción y en diferentes niveles jerárquicos: deben ejecutar tareas específicas, y ser dirigidos y controlados". La teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas mostraron ser insuficientes.

- d. El resurgimiento de la sociología de la burocracia. Según esta teoría, se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársele exacta y minuciosamente, impidiéndosele, que sus emociones interfieran con su desempeño. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus empresas. A partir de allí surge la teoría de la burocracia en la administración.

5.1.2. Orígenes de la Burocracia

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. Los orígenes de la burocracia se remontan a la Antigüedad. La burocracia, como base del sistema moderno de producción tuvo su origen en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento. Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales. Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen 3 formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos. Las semejanzas entre el protestante y el comportamiento capitalista son impresionantes. Estas 3 formas de racionalidad se apoyaron en los cambios religiosos. Weber consideró la burocracia como un tipo de poder.

5.1.3. Tipos de Sociedad

Weber distingue 3 tipos de sociedad:

- a. La sociedad tradicional, predominan características patriarcales y hereditarias. (familia)
- b. La sociedad carismática, predominan características místicas, arbitrarias y personalistas. (partidos políticos)
- c. La sociedad legal, racional o burocrática, predominan normas impersonales y una racionalidad en la escogencia de los medios y de los fines. (grandes empresas)

5.1.4. Tipos de Autoridad

A cada tipo de sociedad corresponde, un tipo de autoridad. "Autoridad significa la probabilidad de que una orden específica sea obedecida". La autoridad representa el poder institucionalizado y oficializado. Poder implica potencial para ejercer influencia sobre otras personas. Poder significa, la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de cualquier tipo de resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. El poder es la posibilidad de imposición arbitraria por parte de una persona sobre la conducta de otras. La autoridad proporciona poder: tener autoridad es tener poder. La autoridad depende de la legitimidad, que es la capacidad de justificar su ejercicio. La legitimidad es el motivo que explica por qué determinado número de personas obedece las órdenes de alguien, confiriéndole poder. Esa aceptación, esa justificación del poder, se llama legitimación. La autoridad es legítima cuando es aceptada. Si la autoridad proporciona poder, el poder conduce a la dominación. La dominación significa que la orden del dominador, influencia a los dominados, de tal manera que el contenido de la orden, se transforma en obediencia para los subordinados. La dominación es una relación de poder en la cual el dominador tiene derecho a ejercer poder y el dominado considera que su obligación es obedecer sus órdenes. Las creencias que legitiman el ejercicio del poder existen en la mente del líder y de los subordinados, determinando la relativa estabilidad de la dominación, refleja las diferencias básicas entre

los diversos sistemas de dominación. Weber establece una tipología de autoridad basándose, en las fuentes y tipos de legitimidad aplicados.

La dominación requiere un aparato administrativo, cuando la dominación se ejerce sobre un número de personas y un vasto territorio, necesita personal administrativo para ejecutar las órdenes y servir como punto de unión entre el gobernante y los gobernados.

Weber describe tres tipos de autoridad legítima:

- Autoridad tradicional.
- Autoridad carismática.
- Autoridad legal, racional o burocrática.

Autoridad tradicional.

Cuando los subordinados consideran que las órdenes de los superiores son justificadas porque ésa fue siempre la manera como se hicieron las cosas. El dominio patriarcal del padre de familia, representa el tipo más puro de autoridad tradicional. El poder tradicional no es racional, puede transmitirse por herencia y es conservador. Todo cambio social implica ruptura de las tradiciones.

En la dominación tradicional, la legitimación del poder viene dada de la creencia en el pasado eterno, en la justicia y en la pertinencia de la manera tradicional de actuar. El líder tradicional es el señor que comanda, en virtud de su estatus de heredero o sucesor. Aunque sus órdenes sean personales y arbitrarias, sus límites se fijan a partir de costumbres y hábitos, y sus súbditos obedecen por respeto a su estatus tradicional.

Cuando la dominación tradicional, se extiende, puede asumir dos formas de aparato administrativo para garantizar su supervivencia:

1. forma patrimonial: los funcionarios que preservan la dominación tradicional son los servidores del "señor" y dependen económicamente de él.

2. forma feudal: el aparato administrativo presenta mayor grado de autonomía con relación al "señor", puesto que los funcionarios, son sus aliados prestándole un juramento de fidelidad. Los vasallos ejercen una jurisdicción independiente, disponen de sus propios dominios administrativos y no dependen del "señor" en lo que atañe a remuneración y subsistencia.

Autoridad carismática

Los subordinados aceptan las órdenes del superior como justificadas, a causa de la influencia de la personalidad y del liderazgo del superior con el cual se identifican. Carisma: cualidad extraordinaria e indefinible en una persona. El poder carismático es un poder sin base racional, es inestable y adquiere características revolucionarias. No puede ser delegado, ni recibirlo en herencia.

El líder se impone por ser alguien fuera de lo común, que posee habilidades mágicas o muestras de heroísmo o poder mental de persuasión y no debido a su posición o jerarquía. Es una autoridad basada en la devoción afectiva y personal y en el arrebató emocional de los seguidores hacia la persona que posee el mencionado carisma.

La legitimación de la autoridad carismática proviene de las características personales carismáticas del líder y de la devoción y arrebató que consigue imponer a sus seguidores. Cuando la dominación carismática incluye un número de seguidores, el aparato administrativo está constituido por los discípulos y subordinados más leales t devotos, para desempeñar el papel de intermediarios entre el líder carismático y la masa. Ese aparato administrativo es inconstante e inestable. El personal administrativo es escogido y seleccionado según la confianza que el líder deposite en los subordinados. La selección se basa en la devoción, autenticidad y confiabilidad del subordinado. Si el subordinado deja de merecer la confianza del líder, pasa a ser sustituido por otro más confiable.

Autoridad legal, racional o burocrática

Cuando los subordinados aceptan las órdenes de los superiores como justificadas, porque están de acuerdo con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos y de los cuales se deriva el poder de mando. Es el tipo de autoridad técnica, meritocrática y administrativa. Se basa en la promulgación. La idea básica reside en el hecho de que las leyes pueden ser promulgadas y reglamentadas libremente por procedimientos formales y correctos. El grupo gobernante es elegido y ejerce autoridad sobre sus subordinados, siguiendo ciertas normas y leyes. La obediencia se debe a un conjunto de normas y reglamentos legales, previamente establecidos.

La legitimidad del poder racional y legal se basa en normas legales racionalmente definidas.

En la dominación legal, la creencia en la justicia de la ley es fundamento de la legitimación. El pueblo obedece las leyes porque cree que son decretadas por un procedimiento escogido, por los gobernantes y los gobernados. El gobernante es visto como una persona que alcanzó tal posición, por procedimientos legales y en virtud de su posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites fijados por las normas y reglamentos sancionados legalmente.

El aparato administrativo que corresponde a la dominación legal es la burocracia, y su fundamento son las leyes y el orden legal. La posición de los funcionarios y sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas son definidos por reglas impersonales y escritas, que delinear, la jerarquía del aparato administrativo, los derechos y deberes inherentes a cada posición, etc. La burocracia es la organización típica de la sociedad moderna democrática y de las grandes empresas. La autoridad legal, abarca la moderna estructura del Estado y las organizaciones no estatales. A través del "contrato" las relaciones de jerarquía en ella pasan a constituir esquemas de autoridad legal.

Weber identifica tres factores que favorecen el desarrollo de la moderna burocracia:

1. el desarrollo de una economía monetaria: la moneda facilita y racionaliza las transacciones económicas. La moneda asume el lugar de la remuneración en especie para los funcionarios, permitiendo al descentralización de la autoridad y el fortalecimiento de la administración burocrática;
2. el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno: sólo un tipo burocrático de organización podría sustentar la complejidad y el tamaño de las tareas;
3. la superioridad técnica del tipo burocrático de administración: sirvió como fuerza autónoma interna para imponer su prevalencia.

El desarrollo tecnológico hizo que las tareas administrativas destinadas a acompañarlo, tendieran a su perfeccionamiento. Cuando los sistemas sociales crecieron demasiado, las grandes empresas pasaron a producir en masa, acabando a las pequeñas. En las grandes empresas se presenta una necesidad creciente de obtener control y una mayor previsión respecto a su funcionamiento.

5.1.5. Características de la Burocracia Según Weber

La burocracia se presenta como una empresa u organización en donde el papeleo se multiplica y crece, impidiendo soluciones rápidas o eficientes. El término se emplea para designar de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, se produce ineficiencia en la organización.

El concepto de burocracia: es la organización eficiente por excelencia. Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita describir anticipadamente y con detalles la manera que deberán hacerse las cosas.

La burocracia tiene las siguientes características:

1. carácter legal de las normas y reglamentos;
2. carácter formal de las comunicaciones;

3. carácter racional y división del trabajo;
4. impersonalidad en las relaciones;
5. jerarquía de autoridad;
6. rutinas y procedimientos estandarizados;
7. competencia técnica y meritocrática;
8. especialización de la administración, independientemente de los propietarios;
9. profesionalización de los participantes;
10. Completa previsión del funcionamiento.

5.1.6. Ventajas de la Burocracia

Las ventajas de la burocracia son:

1. racionalidad en relación con el logro de objetivos de la organización;
2. precisión en la definición del cargo y en la operación;
3. rapidez en las decisiones, pues c/u conoce lo que debe hacerse y quién debe hacerlo;
4. univocidad de interpretación garantizada por la reglamentación específica y escrita;
5. uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización y la reducción de costos y errores;
6. continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que se retira;
7. reducción de la fricción entre las personas, c/ funcionario conoce aquello que se exige de él y cuáles son sus límites entre sus responsabilidades y las de los demás;
8. consistencia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias;
9. subordinación de los más nuevos con respecto a los más antiguos
10. confiabilidad, el negocio es conducido de acuerdo con reglas conocidas. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio. Elimina la discriminación personal;

11. existen beneficios desde el punto de vista de las personas en la organización, la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas, éstas son entrenadas para volverse especialistas, pudiendo hacer carrera dentro de la organización, en función de su mérito personal y su competencia técnica.

5.1.7. Racionalidad Burocrática

La racionalidad implica adecuación de los medios a los fines. En el contexto burocrático, esto significa eficiencia. Una organización es racional si en ella se escogen los medios más eficientes para la implementación de las metas. Cuanto más racional y burocrática se vuelve una organización, tanto más los miembros individuales se convierten en engranajes de una máquina e ignoran el propósito y el significado de su comportamiento. Esta concepción de racionalidad, la que fundamenta la teoría de la administración científica la cual implica el descubrimiento y aplicación de la mejor manera de realizar un trabajo industrial.

Weber usa el término burocratización, refiriéndose al de las formas de actuar y de pensar que existen en el contexto organizacional, y a toda la vida social. El término burocratización coincide con el concepto de racionalización. El racionalismo puede referirse a los medios racionales y a su adecuación o inadecuación para llegar a un fin, o puede referirse a la visión racional del mundo a través de conceptos más precisos y abstractos, desarrollados por la ciencia, rechazando toda religión y valores metafísicos o tradicionales.

5.2. Ley 1178 (SAFCO)-

La Ley SAFCO es un instrumento legal - marco, que propugna, sin mucha efectividad, el desarrollo y aplicación de un nuevo modelo de gestión pública, orientado al logro de resultados eficientes de manera transparente y que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el uso de recursos públicos y el desarrollo de sus funciones inherentes

a la gestión pública, plantea una gestión de responsabilidad por resultados (características propias del modelo de gestión neo empresarial)².

La Ley SAFCO busca normar y regular la acción del sector público en la administración y control del uso de los recursos del Estado, estableciendo sistemas de administración y fiscalización aplicables a todas las entidades públicas. Asimismo, establece el relacionamiento de los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, el control interno institucional y el funcionamiento del control externo posterior y la jurisdicción coactiva fiscal.

Dada la relevancia de la Ley 1178, respecto al modelo de gestión pública boliviano, a continuación se señala algunas de sus características más relevantes: La Ley 1178 establece sistemas administrativos para ejecutar con eficacia las políticas de Gobierno; definen políticamente y su adopción está condicionada por los intereses políticos y sociales, por ello se dice que la Ley es instrumental. Encomienda a cada Institución la responsabilidad de crear sus propios mecanismos de administración y control acordes con las actividades que realiza, en el límite de las Normas Básicas que dictan los Órganos Rectores, por ello se la define como ley marco.

En el marco de una visión integral de la gestión pública, la Ley 1178 se la puede caracterizar como un instrumento de micro - gestión, de gestión institucional. La Ley 1178 se centra en la mejora de la Administración Pública, y básicamente, incide en los sistemas de administración y control, no así en los sistemas operativos, los que producen los bienes y servicios, su enfoque es “empresarial - institucional” cuyos objetivos son la eficacia, eficiencia y economía institucional. Son escasos, cuando no existen, los preceptos relacionados con el desarrollo de una macro - gestión, que defina objetivos globales tales como justicia social, la equidad la inclusión social, el bienestar común, o la formulación de redes de políticas o diseño macro - organizacional de redes institucionales, no incorpora

² La Gestión por Resultados Ley 1178 ¿Modelo Gerencial? Texto Referencial CGR

lo político ni lo social, ni la participación ciudadana, ni la relación sociedad - gobierno, es más, implícitamente asume el criterio burocrático de la preeminencia de lo técnico sobre lo político. Existe el preconceito que el buen funcionamiento administrativo de las instituciones públicas, redundará en el bienestar común, lo cual es importante, pero no necesariamente es verdad.

5.3. Control Gubernamental³

5.3.1. Concepto

Un sistema de control implica un buen sistema de información que reporte a los distintos niveles los resultados obtenidos y las excepciones a las normas establecidas. Control consiste en evaluar lo que se está llevando a cabo, comparándolo con las normas o estándares establecidos, de manera que los ejecutivos tomen las medidas para corregir las discrepancias que aparezcan en relación con lo que se ha planeado.

Según el artículo 13 de la Ley 1178, el Control Gubernamental deja de ser un control de tipo policiaco para convertirse en una función dentro del Estado Moderno, de apoyo al desarrollo económico y social del país, al fijarle cuatro objetivos.

5.3.2. Objetivos del Control Gubernamental

Los objetivos fijados por la Ley son los siguientes:

En primer lugar mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado, lo cual implica la realización de auditorías de resultados u operacionales para determinar el grado de eficacia de las operaciones y actividades de las entidades públicas y formular las recomendaciones para mejorar dicho grado en términos de efectividad, economicidad y eficiencia.

³ La Gestión por Resultados Ley 1178 ¿Modelo Gerencial? Texto Referencial CGR

El segundo propósito señalado, es el de mejorar la confiabilidad en la información que se genere sobre la captación y uso de los recursos, información tanto financiera como operativa.

El tercer objetivo es el de mejorar los procedimientos para que toda autoridad rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión, tanto en lo referente a los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados como de la forma y resultado de su aplicación. Finalmente la Ley le señala al Control Gubernamental el objetivo de mejorar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado, propósito este al que estuvo orientado el control fiscal desde su origen.

5.3.3. Alcance del Control Gubernamental⁴

En los términos de la Ley 1178, el Control Gubernamental se aplicará sobre los Sistemas de administración de los recursos públicos. Es decir, que su alcance cubre todas las entidades públicas, sin excepción, señaladas en el artículo 3º de la Ley.

El Control Gubernamental se aplicará a las unidades administrativas de los Poderes Legislativos y Judicial y previa reglamentación y con las excepciones por cuantía, el Control Gubernamental podrá llegar a personas que reciban recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficien de subsidios, subvenciones, ventajas o excepciones, o presten servicios públicos sujetos a la libre competencia.

5.3.4. Componentes del Control Gubernamental

⁴ Ibidem, pág. 4.

El Control Gubernamental está integrado por dos sistemas a saber:

- el Sistema de Control Interno y

- el Sistema de Control Externo Posterior.

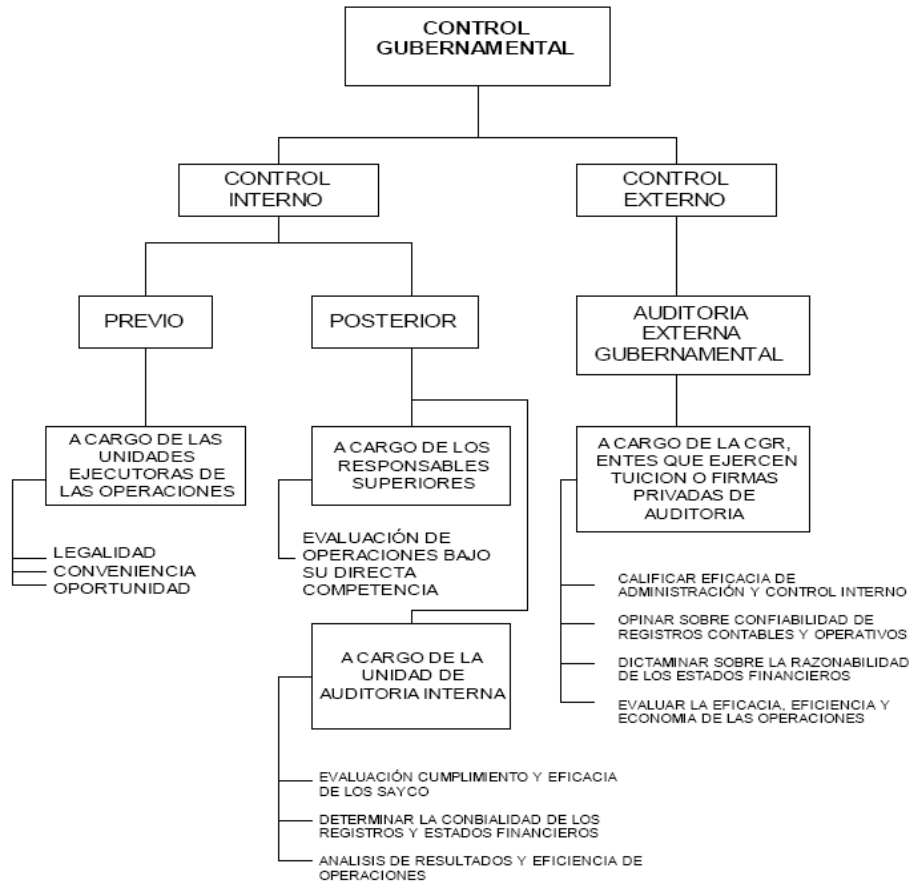
La ley señala que el **Control Interno** comprenderá los instrumentos de Control Previo y Posterior, incorporados en el Plan de Organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad y la Auditoría Interna, que con relación a la definición clásica de Sistema de Control Interno de que éste está dado por el plan de organización y el conjunto de métodos y medidas coordinadas que una entidad adopte para alcanzar sus objetivos, la ley puntualiza que tales métodos y medidas son de Control Previo y Posterior. La obligación de controlar que tiene el gobernante y consecuentemente quienes administran la Cosa Pública, se manifiesta explícitamente en la obligación legal de incorporar en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada Entidad Pública, los instrumentos de control que se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de las operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto, configurando el denominado Control Interno Previo, que no se reduce a procurar el cumplimiento de la legalidad o regularidad de las operaciones que se van a realizar, sino que abarca el propósito de garantizar que las mismas sean convenientes y oportunas a los fines y programas de la entidad. Ahora bien, para lograr que en una entidad se den los elementos de control interno con la máxima eficiencia, los sistemas de administración y los procedimientos específicos que se utilicen, deben tener integradas las técnicas de control de tal forma que sean y parezcan ser tareas normales de los propios sistemas, pues éstos controles automáticos que se basan en el principio clásico de que en una operación, desde su inicio hasta el final, deben intervenir dos o más personas sin que la una repita trabajo de la otra, resultan indispensables para proteger a todo ejecutivo del inadecuado manejo de los recursos por sus dependientes.

De otra parte, responsabilizar de los controles previos a cada unidad de una entidad pública, prohibiendo el ejercicio de éste tipo de controles a personas, unidades o entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones, conduce a la necesaria creación del sentido de responsabilidad y probidad en el desempeño de los deberes públicos que debe tener todo servidor y a tomar conciencia de que dichas cualidades son ineludibles, momento en el cual la inmoralidad y corrupción administrativa no tendrían por qué presentarse.

Existen dos grandes categorías de controles que se denominan controles generales y controles directos. Estas categorías genéricas incluyen una serie de controles ordenados jerárquicamente en función a la importancia relativa de los mismos respecto de su aporte a la prevención y detección de errores e irregularidades. No obstante, todos los controles están influenciados directa o indirectamente por el ambiente de control que involucra a todo el personal y constituye el marco dentro del cual se diseñan y aplican los controles internos. Dicho marco o entorno del control procura el funcionamiento adecuado de la entidad en base a la generación de una cultura organizacional enfocada hacia el cumplimiento de sus objetivos mediante el fortalecimiento del proceso de control interno.

COMPONENTES DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

Artículos 13 al 16 Ley 1178



5.4. Control Interno Previo

El control previo se define como aquellos procedimientos que se aplican antes de la ejecución de las operaciones o de que sus actos causen efectos; verifica el cumplimiento de las normas que lo regulan y los hechos que las respaldan, y asegura su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la organización. Es muy importante que se definan y se desarrollen los procedimientos de los distintos momentos del control previo ya sea dentro de las operaciones o de la información a producir.

Los distintos momentos que deben identificarse para desarrollar los procedimientos en todos los niveles que sean necesarios, se refieren al control previo, control concurrente y control posterior interno. No existen unidades administrativas que se encarguen por separado de este tipo de controles, estos están incorporados a los procesos normales que siguen las operaciones; los controles previos se refieren a actividades simples, quizá como preguntarse antes de autorizar la compra de algo, si no existe en los almacenes, o si existe partida presupuestaria para proceder a comprometer los recursos, etc.

Los controles previos son los que más deben cuidarse porque son fuentes de riesgo, ya que si uno de esos no se cumple puede incurrirse en compras innecesarias, decisiones inconvenientes, compromisos no autorizados, etc. por lo que aquí también juega la conciencia de los empleados ya que si cada uno de ellos se convierte en el control previo del paso anterior, las posibilidades de desperdicio y corrupción, son menores.

El Decreto Supremo 23215 define al Control previo como *“El control interno previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, para ser aplicados en sus unidades por los servidores de las mismas, antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o que sus actos causen efecto, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que las regulan, los hechos que las respaldan y la conveniencia y oportunidad de su ejecución”⁵*

6. Técnicas de Investigación

a) Fuentes Primarias

⁵ 5. artículo 11, Decreto Supremo 23215

En una primera etapa se adopto como fuente la **información, la entrevista, a los funcionarios** de una determinada institución mediante la aplicación de un cuestionario que servirá de prueba y/o análisis para verificar el cumplimiento del reglamento de responsabilidad por la función pública si son de manera eficiente y eficaz, datos que ayudaron a determinar si se aplica o no el D.S. 23215 en el Gobierno Municipal de El Alto. Una vez concluidas las entrevistas se efectúa un análisis individualizado de los diferentes cuestionarios, permitiendo comparar las respuestas obtenidas con la documentación existente a través de cuadros estadísticos que al mismo tiempo servirá de respaldo de las situaciones o irregularidades encontradas.

b) Fuentes Secundarias

Las fuentes de información secundaria con el propósito de apoyarlo, dichas fuentes de información ayudaron a **proporcionar un esquema global de la situación.**

Las fuentes de información a las que se acudió son textos, publicaciones escritas y virtuales relacionadas con:

- Recursos Humanos
- Administración
- Libros y Textos informativos
- Guías de la Contraloría General de la República

Otros estudios como segunda etapa, se procedió a la recopilación de la documentación legal que existe para las instituciones estatales, así como de reglamentos específicos, plan operativo anual, manual de funciones y otros relacionados con el cuestionario que sirvió de respaldo para el trabajo a realizar.

En síntesis, como técnica de investigación, se recurrió fundamentalmente a la recopilación de la misma, por vía Internet, leyes y libros, así como información directa obtenida de la Contraloría General del Estado, lo que nos permitió conocer un panorama del contexto de la Corrupción y Control Gubernamental.

7. Metodología de la Investigación

Toda investigación nace de algún problema observado que requiere solución factible, por lo tanto, se considera que para efectos del desarrollo del presente trabajo de grado la aplicabilidad de un **método Deductivo**, porque se parte de lo general a lo particular. Constitución Política del Estados, La Ley 1178 SAFCO, Reglamento del ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General, y el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, y el RASABS del Gobierno Municipal de El Alto, así como los documentos legales para obtener un resultado que permita sacar conclusiones emergentes de dicha evaluación, y obtener una idea clara de la situación.

De acuerdo al tipo de estudio se obtendrá una evaluación compartida de todos los datos obtenidos y documentación revisada, como también el análisis efectuado a los sistemas de la Ley 1178.

Como se señalo líneas arriba, el **método de investigación fue deductivo**, ya que aplicamos el razonamiento que va de lo general a lo particular; en nuestro caso, primeramente se analizó el la norma máxima, plan de desarrollo nacional, políticas de lucha contra corrupción en general, la función pública, el control gubernamental dentro del contexto de la Ley 1178, para posteriormente llegar a conceptualizar el control interno previo en los procesos de contratación directa del programa Bolivia Cambia. Las conclusiones obtenidas parten de un antecedente y por medio del razonamiento se llega a las mismas.

De igual manera, se utilizó el **método analógico**, por la relación de similitud que existe en el contexto internacional sobre la legislación existente sobre Control Interno, en los países de Costa Rica, Perú y Colombia.

7.1. Tipo de investigación

Esta investigación por sus características **es descriptiva**, porque se pretende identificar los mecanismos de control para prevenir los actos de corrupción, mediante el restablecimiento del control previo a unidades especiales, grupos de participación y control social, personas ajenas a la unidad para ejercer mayor control en procesos de Contratación de Directa de proyectos relacionados al programa gubernamental Bolivia Cambia y Administrados por el Gobierno Municipal de El Alto.

Capítulo II

MARCO DE REFERENCIA

8. Conceptualización del Control Interno

8.1.¿Qué es el control interno?

8.1.1. Definición aplicable a las entidades del Sector Público Boliviano

“El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas.”

El control interno es un proceso que está integrado a las actividades administrativas y operativas de cada organización. Esta característica fundamental de considerar al control interno como un proceso integrado implica que éste no tiene un fin en sí mismo sino que constituye un medio, una metodología sistémica, que procura con un grado de seguridad razonable, el logro de los objetivos institucionales que se pueden agrupar en alguna de las siguientes categorías:

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

Bajo esta concepción, se infiere la necesidad de implantar el control interno, más allá de los requerimientos normativos, por la naturaleza del mismo. Dicha naturaleza ha transformado al control interno en un complemento indispensable de los sistemas administrativos y operativos para alcanzar sus objetivos particulares.

Por cierto, el control interno no debe ser considerado como una carga burocrática y añadida, sino como un perfeccionamiento del accionar de las entidades a través del aseguramiento de la calidad de sus actividades y operaciones.

Es importante resaltar la participación integral del personal de la entidad en el proceso de control interno, ningún funcionario está exento. Cada entidad debe comprender esta necesidad y generar un compromiso corporativo en este sentido. Adicionalmente, la participación aludida se deriva de las correspondientes responsabilidades que cada funcionario asume frente al control interno. Las responsabilidades son mayores a medida que se asciende en la escala jerárquica, por esta razón, al máximo ejecutivo de la entidad le corresponde la máxima responsabilidad sobre la implantación y funcionamiento del control interno. Como es de conocimiento general, dicha responsabilidad no se delega. No obstante, la delegación de funciones dentro de una administración, es la forma tradicional de responsabilizar a los niveles inferiores sobre los resultados de sus actos.

El control interno por sí mismo no puede garantizar el logro de los objetivos institucionales; no obstante su funcionamiento eficaz coadyuva a alcanzarlos; vale decir, que puede suceder que la entidad no alcance sus objetivos operacionales a pesar de contar con un control interno efectivo. Esto se debe a que existen factores externos que afectan objetivos cuantitativos como la demanda de productos y servicios que están fuera del control de la entidad y son de difícil anticipación o previsión administrativa. Por otra parte, existen situaciones internas que también, imposibilitan aseverar que el control interno proporcione seguridad absoluta sobre el logro de cualquier categoría de objetivos. Entre

estas situaciones se encuentran los posibles errores humanos en las decisiones o en la aplicación de los controles, el equilibrio de la relación costo-beneficio que puede dejar algunos riesgos residuales sin controlar. Asimismo, las irregularidades producidas por colusión o confabulación entre funcionarios y el ejercicio indebido del poder pueden eludir los controles internos establecidos.

En cuanto a la eficacia del control interno, se debe manifestar que este proceso continuo puede operar en forma diferente en tiempos diferentes. Esto significa, que la eficacia del control interno, es una condición particular en un momento determinado y se deriva de la calidad de su funcionamiento real comprobada mediante una evaluación específica. Cuando un sistema de control interno alcanza una calidad razonable, puede ser considerado “efectivo”.

Se dice que el control interno es efectivo cuando incluye las defensas necesarias para la protección de los riesgos conocidos o potenciales y, de esta manera, permite el logro de los objetivos institucionales porque actúa en forma inmediata accionando preventiva o detectivamente a través de la información transmitida por los medios de comunicación adecuados. Asimismo, este proceso de control debe tener el suficiente seguimiento para conocer oportunamente las deficiencias de su funcionamiento, detectar nuevos riesgos y procurar la minimización de los riesgos conocidos.

En conclusión, el control interno puede ser juzgado como efectivo si el órgano colegiado (si existiere) y su máximo ejecutivo tiene una seguridad razonable de los siguientes aspectos:

- Se conoce el grado en que los objetivos y metas de las operaciones de la entidad están siendo alcanzados (Objetivos de operación).

- Se elaboran estados financieros confiables a partir de la utilización de información confiable (Objetivos de información financiera).
- Se están respetando las leyes y los reglamentos aplicables (Objetivos de cumplimiento).

Por otro lado desde el punto de vista del ciclo gerencial y de sus funciones, el control se define como *“la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se han cumplido los objetivos de la entidad y los planes ideados para alcanzarlos”*⁶. Para Robbins/Coulter, el control como función de la administración consiste en *“Vigilar el desempeño actual, compararlo con una norma y emprender las acciones que hicieran falta”*.

Según las Normas de Control Interno⁷, el concepto de control abarca lo siguiente:

El Control Interno es un “proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen los siguientes objetivos gerenciales:

- Promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como en la calidad de los servicios públicos que presta.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido de los mismos y actos ilegales, así como contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos.
- Cumplir con la normatividad aplicable a la entidad y a sus operaciones.
- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.

⁶ Administración, Una perspectiva global, Harold Koontz y Heinz Wehrich, México. McGraw Hill. 1994.

⁷ Aprobadas mediante Resolución de Contraloría General N°320-2006-CG publicado el 03.11.2006. Definición incorporada por INTOSAI en el marco de I XVIII INCOSAI realizado el año 2004 en Budapest.

- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover que los funcionarios o servidores públicos cumplan con rendir cuentas sobre la misión u objetivo que les haya sido encargado, así como sobre los fondos y bienes públicos que les hayan sido asignados”

Nótese que en la definición misma de Control Interno, se encuentran comprometidos la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad Pública, los funcionarios y los servidores de las municipalidades. Asimismo, este concepto está estrechamente vinculado con la misión y los objetivos de la entidad.

8.2.¿Para qué se necesita el control interno?

8.2.1. Expectativas y beneficios de su implantación y funcionamiento eficaz

Normalmente, existe en algunos administradores la fantasía o falsa expectativa de que el control interno solucionará todos los problemas de la entidad. En realidad, el control interno eficaz perfecciona los procesos, de manera tal, que las posibilidades de error o irregularidades sean mínimas, pero no es infalible y no podrá garantizar con certeza la eficacia operacional. En este sentido, cabe aclarar que la eficacia del funcionamiento se relaciona con el nivel de adecuación del conjunto de los componentes del control interno de una entidad que proporciona *una garantía razonable* del logro de sus objetivos. Dicha eficacia constituye una opinión vertida en función de una evaluación particular del proceso de control interno en un momento dado.

La eficacia del funcionamiento representa un beneficio no sólo para la entidad, sino también, para la comunidad porque implica que dicha entidad presenta controles internos apropiados que favorecen al cumplimiento de sus objetivos y de los fines sociales previstos en el momento de su creación. Un mayor efecto motivador se podría conseguir si el beneficio de la entidad podría ser traducido en una mejora en la calidad de vida en

los puestos de trabajo. Este beneficio es posible en el sector privado y se traduce en recompensas salariales y adecuaciones de los medios y ambientes de trabajo, pero en el sector público no es frecuente y está sujeto a restricciones presupuestarias; no obstante, los funcionarios públicos obtienen un mayor bienestar por medio de las mejoras en los bienes y servicios que logran las entidades en las que desarrollan sus funciones.

En Bolivia, a partir de la Ley N° 1178, se han instaurado los conceptos de la administración moderna con énfasis en el autocontrol o control interno bajo la responsabilidad de cada entidad prohibiendo la ejecución de controles previos por parte de entidades, unidades u áreas ajenas a las operaciones.

Adicionalmente, y dentro del marco establecido por la Ley anteriormente mencionada, la CGR ahora CGE ha emitido los “Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, estableciendo la base conceptual para la implantación del proceso de control en el sector público. Dicha base conceptual unifica y consolida al control como una función fundamental incorporada e inseparable de la administración que coadyuva a la gestión de las entidades procurando su perfeccionamiento y mejora continua.

De lo anterior se deduce que si bien las condiciones legales y normativas han sido establecidas, el pragmatismo de dichas disposiciones debe superar diversas barreras que pueden impedir el logro de un control interno eficaz. Estos impedimentos implican una necesidad de voluntad, profesionalismo y ética en el desarrollo de las funciones que se puede obtener procurando un cambio cultural dentro de las entidades públicas. Entre los requisitos básicos que se deben cumplir adecuadamente para conseguir un funcionamiento eficaz del control interno, se encuentran las siguientes:

- La necesidad, disposición y voluntad política y operativa manifiesta hacia el control y su ambiente adecuado; como así también, la autoridad y capacidad para practicarlo.

- El entendimiento común de los objetivos perseguidos y de los resultados esperados.
- La incorporación de funcionarios íntegros seleccionados por su adecuada capacidad para el ejercicio de una función determinada.
- El establecimiento de políticas que orienten las operaciones, incluyendo las relacionadas con el control interno, la información gerencial y la auditoría interna.
- La identificación de objetivos claros y cuantificados a ser logrados por cada unidad de la entidad y las funciones y actividades a ser efectuadas para lograrlos.
- El desarrollo de normas de rendimiento factibles a ser cumplidas y preparadas en términos que faciliten la comparación entre gestiones.
- La realización de revisiones continuas por los niveles superiores, del flujo de operaciones y rendimiento efectivo, por medio de la observación directa e informes internos (retroalimentación), seguidas por decisiones dirigidas a tomar medidas en cuanto a los cambios propuestos de propósito, alcance y procedimiento.
- La existencia de exámenes profesionales e independientes periódicos de los objetivos de la entidad, de los logros, de la presentación razonable de su situación financiera y los resultados de sus operaciones, de la pertinencia del actual plan de operaciones en lo relativo a su ejecución y rendimiento, así como las recomendaciones para mejoras, modificaciones, reducciones y posibles eliminaciones.

8.2.2. Perjuicios generados por un control interno ineficaz

La ausencia o ineficacia del control interno en las áreas administrativas y operativas es signo de una administración débil e inadecuada y presenta un campo propicio para el acontecimiento de actos fraudulentos. Estos actos se producirán si existe una inconsistencia y fragilidad en el sistema de valores éticos y en la integridad tanto individual como colectiva. En otras palabras, los fraudes se generan como consecuencia

de la falta de ética de las personas, independientemente de las posibles deficiencias que existan en el control interno. No obstante, el control interno es importante porque actúa como un elemento disuasorio de los actos deshonestos. En este punto, corresponde aclarar que se entiende genéricamente por fraude a las acciones deshonestas e intencionadas como engaños, abusos de confianza o actos contrarios a la verdad que ejecutan los funcionarios de una entidad con el claro objetivo de lograr un beneficio propio directo o a través de terceros y que pueden configurar un delito penal.

Adicionalmente, se debe considerar que un control interno ineficaz permite que se vulnere el concepto de “accountability” o responsabilidad que implica la obligación legal y ética de los funcionarios públicos de generar información útil, oportuna y confiable sobre los resultados obtenidos y la utilización del dinero y otros recursos que le fueron confiados para emplearlos en beneficio de la comunidad y no en provecho propio. Dicha falta de transparencia en las transacciones y en los registros hace posible que los actos ilícitos sean ocultados más fácilmente. En aquellas entidades donde existen retrasos en el manejo de datos e información se crea un campo propicio para los fraudes.

Los fraudes constituyen irregularidades o errores intencionales que pueden ser difíciles de prevenir o detectar y probar pero que de presentarse podrían indudablemente causar daño o perjuicio económico. Estos hechos habitualmente adquieren alguna de las siguientes figuras (no es intención de este texto tipificarlas jurídicamente):

- Apropiación indebida de fondos y bienes de la entidad.
- Falsificación de documentos y de la información financiera.
- Demoras en la rendición de fondos solicitados para compras o gastos institucionales.
- Malversación de fondos.
- Pagos indebidos o conducta antieconómica.

- Aceptación de sobornos para hacer o dejar de hacer un acto relativo a sus funciones o contrario a los deberes de su cargo.
- Negligencia en la ejecución de funciones, rendimiento inferior al normal, destrozo intencionado de bienes de la entidad.
- Uso de activos fijos en beneficio propio.
- Ocupaciones complementarias sin consentimiento o la realización de labores ajenas a sus funciones en horario de trabajo.
- Aprovechamiento de privilegios en función del cargo.
- Uso de información privilegiada o confidencial para obtener beneficio propio.
- Uso indebido de influencias para obtener ventajas o beneficios.
- Nepotismo.

Los principales perjuicios que producen las acciones fraudulentas en las entidades públicas son:

- Aumento de gastos operativos.
- Pérdida de recursos.
- Deterioro de la imagen de la entidad en la sociedad.
- Reducción del acatamiento de las políticas, métodos, sistemas, normas y procedimientos con incidencia en el cumplimiento de objetivos.
- Desgaste de la imagen que tienen algunos funcionarios y pérdida de autoridad ante el resto del personal.
- Reducción en la motivación del personal.
- Deterioro en la calidad de los productos o servicios.

Para todas las acciones fraudulentas mencionadas precedentemente pueden existir actividades de control destinadas a prevenir o detectar la comisión de actos indebidos siempre y cuando no exista confabulación ni estén comprometidos los niveles superiores y el control diseñado funcione adecuadamente.

Se debe considerar que el control interno si funciona eficazmente actúa como elemento disuasorio, aunque esta última característica puede depender más del pleno conocimiento de su existencia por parte de los funcionarios que de la calidad de los controles implantados. En este sentido, el control interno es más útil por lo que evita que por lo que descubra.

Para minimizar la ocurrencia de hechos fraudulentos las entidades públicas deben fortalecer el control interno manteniendo un entorno corporativo o ambiente de control adecuado que genere una cultura organizacional enmarcada en la integridad y los valores éticos. Un entorno de gran laxitud o poco ético, sin marco legal regulatorio y sin sanciones previstas por conductas inadecuadas fomenta el riesgo de manipulación fraudulenta. Para evitar estos riesgos se debe asegurar un clima adecuado de conducta y acatamiento a las disposiciones legales y normativas vigentes, empezando por la dirección que debe aportar su voluntad política y acción consecuente con la prevención y detección, y continuando con los niveles inferiores de la entidad que deben seguir el ejemplo de la dirección y cumplir sus funciones con diligencia y honestidad.

8.3.¿Cuántos tipos de Control Interno existen?

Existen tres tipos de Control Interno diferenciados y complementarios a la vez, que se ejecutan antes, durante y después de los procesos o acciones que realiza una municipalidad o entidad del Estado:

En el siguiente cuadro se describen las similitudes y diferencias entre estos tipos de control:

Cuadro 1. Tipos de Control Interno⁸

⁸ Ley 1178 Sistema de Administración y Control Gubernamental (cuadro resumen)

Tipo de Control Interno	Control Previo	Control Simultáneo	Control Posterior
¿Qué es?	Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan antes de la ejecución de los procesos u operaciones.	Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan durante la ejecución de los procesos u operaciones.	Es el conjunto de acciones de cautela que se realizan después de la ejecución de los procesos u operaciones.
¿Quién lo aplica?	La MAE, los funcionarios y los servidores, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización, los procedimientos establecidos, los reglamentos y los planes institucionales.		El responsable superior, el funcionario o servidor ejecutor en función del cumplimiento de las funciones establecidas. Es realizado también por el Órgano de Control Institucional (OCI) o la Unidad de Auditoría Interna según sus planes y programas anuales.
¿Cuál es su finalidad?	Que la gestión de los recursos, bienes y operaciones de la entidad se efectúe correcta y eficientemente, para el logro de los objetivos y la misión institucional.		

8.4.¿Quiénes se encargan del Control Interno en los Gobierno Municipales?

Tal como señala el concepto de Control Interno, las funciones del mismo son principalmente responsabilidad del Alcalde, de los funcionarios y de los servidores de la municipalidad. Aunque con distinto énfasis y de acuerdo a las funciones de cada uno, la aplicación del control interno requiere de parte de todos ellos, un compromiso, una planificación sistemática y la verificación del cumplimiento de las tareas asignadas.

A nivel de roles, podríamos mencionar las siguientes funciones:

8.4.1. Rol del Alcalde:⁹

Los siguientes establecidos por el Art. 44 de la ley 2028 de Municipalidades se extraen los necesarios para la presente investigación:

- Determinar las estrategias y otros aspectos del Municipio mediante Resoluciones y darlas a conocer al Concejo Municipal;
- Supervisar por la eficiente prestación de servicios a la comunidad;
- Planificar, organizar, dirigir y supervisar las labores del Órgano Ejecutivo;
- Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación, dentro de los noventa (90) días de gestión;
- Elaborar y aplicar los reglamentos específicos para implantar e institucionalizar los procesos de Administración y de Control Gubernamentales, en el marco de las Normas Básicas respectivas;
- Elaborar los manuales de organización, funciones, procedimientos y organigrama, para su aprobación por el Concejo;
- Difundir y publicar, al menos una vez al año, sus informes de gestión, tanto en lo que a ejecución física como financiera se refiere, por los medios de comunicación del Municipio;
- Suscribir contratos en nombre del Gobierno Municipal de acuerdo con lo establecido en la presente Ley;

En resumen:

- Dictar políticas y pautas para la implementación sistemática del Control Interno.
- Aprobar el plan de implementación.

⁹ Artículo 44 Ley 2028 de Municipalidades

- Dar seguimiento general a la aplicación de las normas a nivel de gerencias.
- Disponer la implementación de correctivos y medidas.
- Aprobar medidas de fortalecimiento institucional.
- Respalda y promover una cultura orientada al buen desempeño institucional, a la rendición de cuentas y a las prácticas de control.

8.4.2. Rol de los funcionarios:¹⁰

- Identificar y valorar los riesgos que afectan el cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos institucionales.
- Realizar acciones preventivas para reducir o eliminar riesgos potenciales.
- Proponer y ejecutar acciones sistemáticas de mejora de los procesos en base a las acciones de control interno preventivo.
- Aplicar las políticas de control interno, así como desarrollar las acciones que le competen en el marco del plan de implementación.
- Monitorear la implementación del control interno en sus respectivas gerencias.
- Motivar e integrar al personal en torno a la práctica cotidiana del control interno haciéndoles ver su importancia para el desempeño institucional.
- Estar informado sobre las políticas y pautas de control interno y comunicar sobre las mismas para su aplicación.
- Sistematizar y preservar la información generada como consecuencia de la implementación del control interno.

8.4.3. Rol de los servidores:¹¹

¹⁰ Manual de Organización y Funciones del GAMEA

¹¹ Manual de Organización y Funciones del GAMEA

- Identificar riesgos que puedan afectar el cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos específicos encargados.
- Proponer iniciativas de solución a los problemas identificados.
- Implementar las recomendaciones relativas al control interno preventivo de acuerdo a la función que cumple en la entidad.
- Cumplir las tareas de control encomendadas en los plazos y con la calidad solicitada.
- Sistematizar la información producida en torno a la implementación del control interno.

8.4.4. Rol del Concejo Municipal:¹²

- Revisar, aprobar o rechazar el informe de ejecución del Programa de Operaciones Anual, los estados financieros, ejecución presupuestaria y la memoria correspondiente a cada gestión anual, presentados por el Alcalde Municipal, dentro de los tres (3) primeros meses de la siguiente gestión;
- Aprobar, dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, presentados por el Alcalde Municipal en base al Plan de Desarrollo Municipal, utilizando la Planificación Participativa Municipal. Cuando el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados se darán por aprobados;
- Aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras, servicios públicos o explotaciones del Municipio en un plazo máximo de quince (15) días;
- Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal y, en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa; sancionarlo en caso de

¹² Artículo 12 Ley 2028 de Municipalidades

existir responsabilidad ejecutiva y remitir obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación en parte querellante;

- Fiscalizar, a través del Alcalde Municipal, a los Oficiales Mayores, Asesores, Directores y personal de la administración municipal, así como a los directorios y ejecutivos de las Empresas Municipales;
- Considerar los informes y dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, ejecutando sus disposiciones conforme con lo establecido por Ley;

En fin todas aquellas establecidas para la fiscalización de las actividades en las municipalidades conforme a sus atribuciones legales.

8.4.5. Rol de los ciudadanos:

En el marco de la Constitución Política del estado y la Ley 341 de Participación y Control Social, Los vecinos de una municipalidad intervienen en la gestión administrativa, a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de sus derechos. Asimismo es un derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley, norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

8.5. ¿Cuáles son los beneficios de aplicar el Control Interno en los Gobiernos Locales (Municipales)?

Ningún proceso o práctica gerencial que se aplique en las entidades públicas está completo sin la incorporación del control interno; los beneficios que éste trae consigo son diversos:

- **El control interno contribuye al logro efectivo de los objetivos institucionales:** la misión y los objetivos de las municipalidades constituyen la razón de su existencia; sin ellos, los procesos, acciones y recursos que asignemos no tendrían ningún sentido ni finalidad. El control interno, como función y práctica cotidiana,

permite cautelar y verificar que los objetivos se cumplan en la medida de lo planificado y de acuerdo con las necesidades de la población.

- **El control interno permite un mejor uso de los recursos escasos:** al advertir riesgos y plantear medidas correctivas antes y durante la ejecución de los procesos y operaciones, el control interno contribuye a una mayor eficiencia en el uso de los recursos que por lo general son escasos en las municipalidades. Por ejemplo, un buen control preventivo podría evitar por ejemplo, las paralizaciones de una obra; los procesos de selección declarados desiertos; los contratos mal elaborados; la deficiente calidad de los bienes adquiridos; los pagos realizados sin el debido sustento o sin la autorización debida; entre muchos otros casos que terminan generando sobrecostos a la institución.
- **La retroalimentación del control interno genera mayor conocimiento y destrezas en los gestores públicos:** dado que el control interno preventivo, funciona como sensor de errores y desviaciones, además de proponer medidas correctivas. Asimismo, mejora las prácticas gerenciales y operativas, permite reenfocar los conceptos y metodologías, desarrollando así nuevas habilidades en los funcionarios y servidores de la entidad. Por ejemplo, en un proceso de selección, el control interno enseñaría la mejor manera de determinar los precios referenciales; de indagar la presencia de potenciales postores en el mercado; de elaborar mejor las bases; y de planificar el proceso de manera oportuna y como lo requiere el usuario.
- **El control interno promueve una cultura orientada al buen desempeño y la ética en la acción pública:** El desarrollo de mecanismos de control y su verificación previa y simultánea, trae como consecuencia la mejora del desempeño institucional y promueve una “cultura del logro” en los gestores públicos. Su práctica promueve la ética en la acción pública, en la medida que desarrolla

conciencia respecto al compromiso con la misión y en tanto limita potenciales prácticas irregulares.

8.6. Conceptualización de Control Interno Previo

De acuerdo con el criterio manifestado precedentemente, los controles preventivos configuran el concepto de *control interno previo* que la Ley N° 1178, en su artículo 14°, ha considerado de la siguiente manera: “los procedimientos de control previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto”. El control previo comprende la verificación del cumplimiento de las normas que regulan las operaciones y los hechos que las respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.¹³

El concepto de control previo debe interpretarse como la necesidad de implantar los *controles preventivos* adecuados para que sean aplicados por los propios ejecutores de las operaciones. De esta manera, se pretende materializar un gran avance de la legislación vigente procurando responsabilizar a los ejecutores de las operaciones y al mismo tiempo, prohibiendo la creación de unidades específicas o la asignación de estas funciones a la unidad de auditoría interna. Con estas medidas se intenta agilizar el proceso de toma de decisiones y evitar la creación de unidades “todo poderosas”.

En cuanto al diseño de estos controles, el artículo 11° del Decreto Supremo N° 23215 establece que: “el control interno previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos

¹³ Manual de Control Interno Contraloría Gral. de la República Pag. 128

y operativos de cada entidad, para ser aplicados en sus unidades por los servidores de las mismas, antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o que sus actos causen efecto, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que las regulan, los hechos que las respaldan y la conveniencia y oportunidad de su ejecución”.

8.7. Relación Normativa y Control Gubernamental

El Control Interno en Bolivia, su concepto, principios, técnicas y metodologías, se sustenta en diversas normas de distinta jerarquía, emitidas para su implementación en las entidades del Estado. Entre las principales normas se encuentran:

- La Constitución Política del Estado
- Ley N°1178, Ley SAFCO.
- Decreto Supremo 23215 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.
- Resolución CGR-1/173/2002 Versión 1: Vigencia 12/2002 Manual de Control Interno Contraloría General de la República

a) La Constitución Política del Estado, entre otros los siguientes artículos:

- Artículo 28° El ejercicio de los derechos políticos se suspende por defraudación de recursos públicos.
- Artículo 108° Es deber de los bolivianos y bolivianas el denunciar y combatir todos los actos de corrupción.
- Artículo 112° Son imprescriptibles y no admiten inmunidad los delitos cometidos por servidores públicos, que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico.
- Artículo 123° Existe retroactividad en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado.

- Artículo 324° No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado.

b) Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178, del 20 de julio de 1990:

- Artículo 13°.- El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado. El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

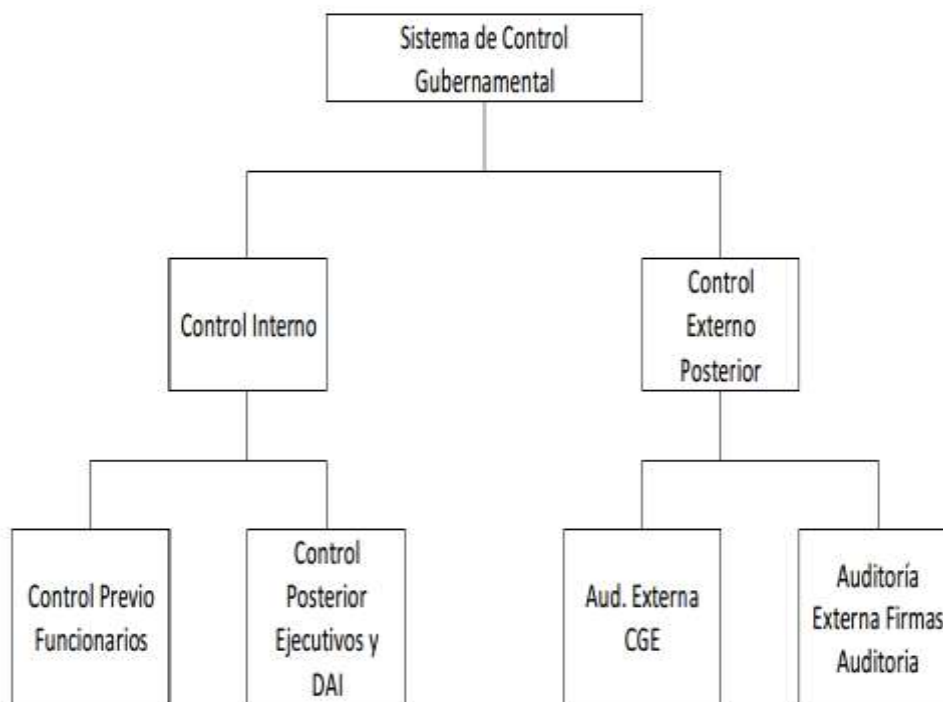
- a) El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y
- b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio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

- Artículo 14°.- Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.

Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.

Sistema de Control Gubernamental en Bolivia¹⁴

¹⁴ Manual de Control Interno Contraloría General de la República Resolución CGR-1/173/2002 Versión 1: Vigencia 12/2002



Capítulo III

MARCO PRÁCTICO

9. Procesos que requieren especial atención en la gestión municipal

En este capítulo abordaremos el concepto de los procesos en las municipalidades y de aquellos que por presentar determinadas características negativas, se constituyen en procesos que requieren especial atención de la gestión institucional.

9.1.¿Qué es un proceso?

Se denomina proceso a la secuencia de acciones o conjunto de actividades encadenadas que transforman insumos en determinados productos o resultados.

Para este fin, los procesos requieren de recursos para su ejecución, los cuales pueden ser financieros, tecnológicos, humanos, etc.; así como requiere también de un marco normativo o documentación de referencia bajo la cual se desarrollan.

Esta definición se visualiza en el esquema siguiente¹⁵, el cual muestra la existencia de un sistema de control, el cual interviene en cada etapa del proceso (Entrada-Transformación-Salida).

Por ejemplo, para la construcción de una obra pública, se requieren de materiales, tales como ladrillos, cemento (Entrada), personas y el dinero para empezar el proyecto (Recursos), una vez que se cuenta con los recursos necesarios, viene el proceso de Transformación, que son todas las acciones que llevo a cabo como gerente para que la obra sea concluida. Finalmente, entrego a los beneficiarios o usuarios, la obra concluida que es el producto final (salida). Asimismo, cabe resaltar que en cada secuencia de Entrada-Transformación- Salida, interviene el control interno, en el sentido de que para empezar la obra (entrada), necesito contar por ejemplo con la aprobación del expediente técnico y tener toda la documentación pertinente en orden; lo cual es en efecto una acción de control interno.

De la misma forma en la transformación, el Gerente de Obras debe tener en cuenta que para el logro de sus objetivos, sus acciones deben estar alineadas a las directivas de ejecución de obras que maneja la entidad (marco normativo). En consecuencia, cada etapa, se asocia a mecanismos de control interno, lo cual favorece a la generación de procesos óptimos al interior de las instituciones.

¹⁵ Adaptado del texto “Gerencia de Procesos”, Hernando Mariño Navarrete, Editorial Alfaomega, 2003.

9.2. ¿Qué tipo de procesos requieren especial atención en la gestión municipal?

9.2.1. Definición

Para la presente investigación con relación al control interno previo “Procesos que requieren especial atención” serán aquellos que presentan alguna de las siguientes características:

Como resultado del proceso se entrega productos o resultados deficientes:

Es decir que no satisface a los usuarios o demandantes del producto. Por ejemplo: una exacta valoración de priorización de un proyecto de obra, un expediente o proceso de contratación incompleto o técnicamente y administrativamente deficiente, obras mal ejecutadas, inconclusas, retrasadas, obras sin uso o uso político o sectorial, obras que benefician a un solo sector excluyente, entre otros.

El proceso seguido no ha cumplido con las leyes y normas establecidas que lo regulan:

Por ejemplo: procesos de selección no informados a través del SICOES (Sistema de Contrataciones Estatal), bases que no cumplen con sus contenidos mínimos, expedientes de contratación no aprobados, obras no liquidadas luego de la terminación de los trabajos, ausencia del residente de obra durante la fase de ejecución, entre otros.

El proceso no ha utilizado la metodología establecida o no ha considerado los estándares técnicos o normativos definidos previamente.

Por ejemplo: un proceso de selección que no ha cumplido con los plazos establecidos, la aprobación de adicional de obra sin sustento técnico o verificación de disponibilidad presupuestal, la ausencia de la ficha ambiental, la omisión en los controles de calidad al momento de recibir los bienes adquiridos.

El proceso ha sido logrado pero ha generado sobrecostos a la entidad:

Esto sucede cuando los productos terminados implicaron costos elevados. Es decir, cuando por ejemplo no se calculó adecuadamente los insumos requeridos para el proceso. Asimismo, el desconocimiento de las personas generan retrasos y correctivos constantes; en consecuencia, los plazos de entrega de los productos se alargan más de lo previsto.

Bajo esta lógica, una tarea importante para los funcionarios del gobierno municipal consistiría entonces en identificar los procesos que requieren especial atención viendo si los procesos de sus entidades presentan las deficiencias antes señaladas, para luego implantar correctivos considerando los componentes del sistema de control interno previo.¹⁶

9.2.2. Proceso que requieren especial atención

Como resultado de la presente investigación y en base a las señaladas información televisivas por el mandatario Juan Evo Morales Ayma ante la entrega de cheques provenientes del TGN a favor de municipios manifestó su preocupación de que estos recursos sean mal utilizados por alcaldes municipales que incurren en actos de corrupción o de favorecimiento a empresas allegadas.

Esta investigación señalará el principal proceso que requiere especial atención en una muestra delimitada en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto. Producto de este

¹⁶ Adaptado del texto “Gerencia de Procesos”, Hernando Mariño Navarrete, Editorial Alfaomega, 2003.

estudio, sin embargo se ha determinado un proceso que se presentan de manera común y recurrente en los gobiernos locales y que afectan negativamente la efectividad de la gestión municipal.

Este proceso es el siguiente:

Las contrataciones de obras de manera Directa.

- La ejecución de obras por administración directa

Es importante señalar sin embargo que si bien estos procesos son los más recurrentes, no son los únicos que existen. En cada municipalidad, dependiendo de sus particularidades y prácticas, pueden presentarse otros procesos que también requieren especial atención (por ejemplo: servicios públicos, procesos de recaudación tributaria, presupuesto participativo, cobranza coactiva, proceso de pagos, demarcación territorial, entre otros).

10. Normativa Aplicable al Control Gubernamental, Participativo y Social

10.1. Constitución Política del Estado

De acuerdo a la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

El nuevo Estado Plurinacional tiene cuatro órganos: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral, y con autonomía departamental, autonomía municipal, y con autonomías regionales e indígenas o campesinas originaria. La Constitución Política del estado, como norma suprema del estado Plurinacional de Bolivia, establece mandatos concernientes a la transparencia en la gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción, en los siguientes artículos.

Artículo 8.- El estado establece, asume y promueve como principio éticos= morales de la sociedad plural: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladron), suma qamaña* (vivir bien), además sustenta el desarrollo del Estado en valores tales como la Unidad, igualdad y **Transparencia para vivir bien.**

Artículo 93.- Establece que las universidades públicas establecerán mecanismo de rendición de cuentas y **transparencia** en el uso de sus recursos.

Artículo 115.- El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, **transparente** y sin dilaciones a demás deben respetar y proteger los bienes del Estado y abstenerse de utilizarlos para fines electorales u otros ajenos a la función pública.

Artículo 324.- Las deudas por daños económicos causados al Estado no prescriben.

10.2. Plan Nacional de Desarrollo

El 16 de junio de 2006, el Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, presenta el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se plantea la transformación del país en el lapso de una generaciones y configura una Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para que todos, bolivianos y bolivianas, “vivamos bien”.

El Pilar Bolivia Democrática plantea la consolidación del control social y la participación ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo regionales y nacionales; alcanzado un alto nivel de transparencia en la gestión pública y disminución drástica de la corrupción.

La Bolivia Digna comprende los siguientes sectores: protección sociales, salud, educación justicia, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Culturas y Saneamiento Básico. La propuesta de cambio en el Sector Justicia esta orientada a construir un sistema de justicia plural, participativa, transparente y esencialmente restaurativa con equidad e igualdad. Para lograr este objetivo propone como política erradicar la corrupción institucionalizada que se enmarca en “Cero tolerancia a la corrupción e impunidad, plena transparencia en la gestión pública y vigencia efectiva de mecanismo de control social en el Estado”.

Los lineamiento de política del Plan Nacional de Desarrollo para erradicar la corrupción institucionalizada tiene como objetivo “Cero tolerancia a la corrupción”, lo que implica luchar contra la impunidad y promover la plena transparencia en la gestión pública y la vigencia efectiva de mecanismo de control social en el estado Plurinacional.

10.3. Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Mediante Decreto Supremo N° 29894 del 7 de febrero de 2009, se establece la nueva estructura y funciones del órgano Ejecutivo garantizando la correcta implementación de los principios, valores y disposiciones de la nueva Ley fundamental, recordando que ahora la Transparencia es un valor fundamental del Estado. En la nueva estructura del órgano Ejecutivo se crea el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Dicho decreto también crea una Unidad de Transparencia en cada Ministerio, encargada de transparentar la gestión pública.

Con Decreto Supremo N° 0214 de 22 julio de 2009 se aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, que tiene como objetivo dotar a las instituciones públicas y privadas, y ciudadanía en general de instrumentos orientados a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

La Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, tiene cuatro ejes (1) fortalecimiento de la participación ciudadana, (2) fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho del acceso a la información, (3) medidas para eliminar la corrupción, y (4) mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional

En el eje 3 relativa a medidas para eliminar la corrupción comprende lo siguiente:

1. Adoptar medidas implacables para castigar de manera ejemplar la conducta ilegal del servidor público que haya incurrido en hechos de corrupción, a objeto de que tengan un efecto disuasivo en todas aquellas personas que ejercen la función pública. Se pretende evitar por todos los medios que estos servidores públicos vuelvan a desempeñar funciones públicas en el futuro.
2. Fortalecer los espacios de coordinación entre los organismos públicos encargados de combatir la corrupción, y los ciudadanos que ejercen el control social.

10.4. Ley de Participación y Control Social

A diferencia de la Ley de Participación Popular, la Ley de Participación y Control Social amplía la incidencia de las organizaciones sociales en la vigilancia de la gestión estatal y de las empresas públicas. Sin embargo, la norma no es utilizada aún por algunos gobiernos subnacionales.

El artículo 241, parágrafo II, de la Constitución Política del Estado, establece: “La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”.

El artículo 5 de la Ley 341, de Participación y Control Social, del 5 de febrero de 2013, señala que la participación es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones. Control social es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la gestión estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos y naturales, y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.

Por lo tanto, el Estado boliviano asegura el derecho del ejercicio democrático de la ciudadanía, sin discriminación alguna, en la participación, el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, así como supervisar la gestión del Estado y el manejo de sus recursos.

El 21 de febrero del año en curso se ha publicado, en la Gaceta Oficial de Bolivia N° 487, la Ley N° 341 de Participación y Control Social. Dicha Ley tiene por objeto “establecer el marco general de la Participación y Control Social definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio” (Art. 1 Ley 341), en aplicación de los artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado. El Art. 241 de la Ley Fundamental dispone que la sociedad civil organizada participe en el diseño de las políticas públicas y ejerza el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, incluyendo a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales, asimismo ejercer el control social a la calidad de los

servicios públicos. Por su parte, el Art. 242 de la Constitución, señala las implicancias de la participación y control social, como ser la participación en la formulación de las políticas de Estado, el control social en todos los niveles del gobierno (incluyendo las entidades territoriales autónomas) y la generación de información transparente sobre el uso de los recursos públicos.

En el artículo 2 de la Ley N° 341 de Participación y Control Social, se determina el ámbito de aplicación de dicha norma, señalando de forma textual: “La presente Ley se aplicará a: I. Todas las entidades públicas de los cuatro Órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana. II. Las empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales y/o naturales. III. Las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas (...)”.

Respecto al ámbito de aplicación de citada Ley, creemos que la Ley N° 341 debió haber desarrollado la disposición contenida en el Art. 241 de la CPE respecto al alcance del control social de las empresas privadas que administran recursos fiscales. Resulta delicado haber dejado la previsión constitucional abierta, sin regular sus alcances en la Ley N° 341; puesto que si tomamos el sentido literal de la “administración de recursos fiscales”, toda empresa Privada que tenga contratos con el Estado (provisión de bienes, ejecución de obra, consultoría) administra recursos públicos, por ende estaría sujeto al control social. Si bien, las empresas privadas que manejan recursos públicos se encuentran dentro del alcance de la Ley N° 1178 (SAFCO) y pueden ser susceptibles de responsabilidad civil por daño económico al Estado; otra cosa, muy diferente, es pretender un control social amplio a dichas empresas por el hecho de percibir recursos fiscales.

Decimos control social amplio, ya que la misma Ley N° 341, en su Art. 8, establece que el control social implica el derecho de “acceder a información documentada y estadística,

de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales”; lo cual hace preguntarnos ¿cuáles los límites de ese derecho de acceso a documentación por parte del control social?

Además que, en el Art. 9 de la Ley N° 341, se establecen las atribuciones de los actores del control social para denunciar actos irregulares y promover el procesamiento de los trabajadores de las entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales o presten servicios básicos, así como para denunciar la negación de acceso a la información, y también el gestionar demandas de la sociedad civil ante dichas empresas privadas.

En ese escenario, urge que al momento de elaborar los respectivos reglamentos, tal cual determinan los artículos 15 y siguientes de la Ley que nos atañe, se aclaren y se limiten los alcances de citados derechos y atribuciones, para que los mismos no sean usados de forma arbitraria o abusiva; y de ocurrir aquello se active una protección inmediata y eficaz para el afectado.

En lo que hace a la participación social, consideramos adecuada la misma, en el sentido mismo que la Ley N° 341 (Art. 5.1) la define: “un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de Políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones”, entre tanto ella no sea una mera declaración normativa y se cumpla a cabalidad, sobre todo en lo que respecta a la construcción colectiva de leyes; puesto que la participación social no puede ser un derecho de unos cuantos sectores, debe ser un derecho que sea ejercido por la totalidad de la sociedad civil organizada.

Ahora bien, la figura de participación y control social no es nueva; ésta se instituyó a partir de abril de 1994 con la promulgación de la Ley 1551, de Participación Popular, cuyo espíritu es precisamente ése, el de la participación de la ciudadanía en las políticas

públicas, y la norma reconocía a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), urbanas y rurales, y las relacionaba con los órganos públicos, aunque en su aplicación y amplitud la ley sólo abarcaba la participación y control del uso de los recursos transferidos por el Tesoro General de la Nación, provenientes de la coparticipación tributaria, hacia los gobiernos municipales.¹⁷

Los derechos de las OTB, básicamente, eran: proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos en las diferentes competencias municipales, así como representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, y acceder a la información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.

Este proceso abrió un abanico importante de áreas en los que la participación y el control social podían incidir de manera directa. Sin embargo, para una representación articulada directamente relacionada con el gobierno municipal, se creó los comités de vigilancia, que estaban conformados por representantes cantonales o distritales elegidos por sus respectivas OTB.

Sus atribuciones eran las de controlar que no se destine más del 15% de los recursos de Participación Popular al gasto de corriente, de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del Plan Operativo Anual y el Plan de Desarrollo Municipal, y pronunciarse sobre las finanzas municipales, ésta vinculante con el bloqueo de cuentas por parte de los órganos rectores.

En más de una vez dichas atribuciones fueron el ariete que fisuró y/o rompió en algunos casos estructuras de gobiernos locales con características patronales, al demostrar de esta forma la vocación y capacidad de organización de la ciudadanía en pro del desarrollo de

¹⁷ Federico Escóbar Klose, Asesor Legal Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba
<http://www.fepec.org.bo/download/fed9/artopinion/Analisis%20Legal%20Semanal%20No.%2029.pdf>

sus territorios. Sin embargo, así como se fortalecía la participación ciudadana, con ello también hubo abusos por parte de algunos comités de vigilancia, sobre todo de aquellos que no comulgaban con la ideología política de alguna autoridad electa.

Para el funcionamiento de los comités de vigilancia se creó un fondo que estaba compuesto por aportes, contribuciones y un porcentaje de los recursos de coparticipación tributaria.

En los últimos 12 años se transfirió a los comités de vigilancia más de Bs 170 millones. Los que recibieron la mayor cantidad de recursos fueron los comités de vigilancia de los municipios con mayor cantidad poblacional o ciudades capitales.

En esa línea, ahora, la Ley 341 no establece un mecanismo de transferencia directa de recursos por parte de los gobiernos municipales hacia las organizaciones sociales, sino que el gobierno municipal promueve el ejercicio del control social para garantizar su funcionamiento a través de la previsión de recursos enmarcados dentro de sus límites de gasto de funcionamiento.

Con la nueva ley hay cambios más profundos, como: a) La apertura de participación y control social a todos los organismos sociales que son parte de una jurisdicción y no solamente a los comités de vigilancia; b) se amplía el control hacia instituciones privadas que administran recursos estatales, como las cooperativas de agua, luz, etc.; c) se amplía el control hacia la cadena productiva minera, y d) los organismos de control social formarán parte del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción; el resto de los derechos, atribuciones y obligaciones, estaba contemplado de una u otra manera en la antigua normativa.

Finalmente, la disposición transitoria tercera indica que los gobiernos autónomos municipales establecerán por ley municipal, en un lapso no mayor a 90 días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social. Lamentablemente,

hasta la fecha son muy pocos los gobiernos municipales que cumplieron con tal disposición.

En los últimos años hubo un gran avance en este tema, en los que se incorporó a la administración del Estado a los sectores sociales. Sin embargo, el proceso de implantación y aplicación no es una tarea fácil, tiene que haber voluntad de gobernantes y gobernados para que los derechos de los unos no transgredan los de los otros; de ser así, se corre el riesgo de que se creen entes con suprapoderes que perjudiquen el desarrollo de sus territorios y la cohesión social interna.

10.5. Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental Ley 1178.

Con la aprobación de la Ley 1178¹⁸ del 20 de julio de 1990 "Ley de Administración y Control Gubernamental", se aplica en la administración el concepto del enfoque sistémico, donde existe una integración entre los sistemas de administración y control. Con éste ley se busca que los servidores públicos no solo sean responsables de los aspectos formales de la gestión, sino también de los resultados logrados. La finalidad de esta ley consiste en lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos, generar información que muestre con transparencia la gestión, y lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones.

Según el artículo 13° de la Ley 1178, el sistema de control gubernamental es un conjunto de principios, políticas y normas procesos y procedimientos que tiene como objetivo Mejorar:

- La eficacia y eficiencia en la captación y uso de recursos públicos y en las operaciones del estado.

¹⁸ LEY 1178, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Promulgada el 22 de julio de 1990

- La confiabilidad de la información generada sobre el uso de los recursos públicos.
- Los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuentas oportuna de los resultados de su gestión.
- La capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del estado.

El Control Gubernamental está integrado por:¹⁹

- a) Sistema de Control Interno, que comprende los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la Auditoría Interna; y el:
- b) Sistema de control externo posterior, que se aplica por medio de la auditoría externa a las operaciones ya ejecutadas.

10.5.1. Sistema de control interno

Es sistema de control interno es —un proceso que involucra a todo el personal de una entidad y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva. Debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de objetivos institucionales". El sistema de control interno comprende los instrumentos de control interno previo y posterior:

10.5.2. Control interno previo.

El control interno previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad para ser aplicados.²⁰

¹⁹ Artículo 13 Ley 1178 Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental

²⁰ 20. Artículo 11 del Decreto Supremo N° 23215 promulgada el 22 de julio de 1992

Los procedimientos de control interno previo se aplican por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como la conveniencia y oportunidad en función a los fines y programas de la entidad. Se aplica siempre antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto.²¹

10.5.3. Control interno posterior

El Control interno posterior, comprende procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad para ser aplicados por los responsables superiores sobre los resultados de las operaciones bajo su directa competencia.²² Según el artículo 14 de la Ley 1178, el control interno posterior es practicado por los responsables.

El siguiente cuadro se muestra el resumen de las responsabilidades:

TIPOS DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Concepto	Administrativa	Civil	Penal	Ejecutiva
Sujetos	Servidores y ex Servidores	Servidor o ex Servidor público o particulares	Servidor público o particulares	Máximo ejecutivo Directorio

²¹ Artículo 11 del Decreto Supremo N° 23215

²² Artículo 12 del Decreto Supremo N° 23215

Inicio	Denuncia Oficio Dictamen del contralor Informe de auditoria	Dictamen del contralor (para el proceso coactivo)	Denuncia al Ministerio Público	Dictamen de responsabilidad ejecutiva
Sanciones	Multa hasta un 20% de la remuneración Mensual Suspensión de 30 días Destitución	Resarcimiento del daño económico	Presidio Reclusión Prestación de trabajo Multa	Suspensión o destitución
Prescripción	A los 2 años de cometida la contravención	10 años desde la fecha de la Contravención	De acuerdo al tipo de delito cometido	2 años concluida la Gestión del máximo ejecutivo

10.6. Legislación comparada

De acuerdo a la revisión de la legislación de los países vecinos encontramos que tres países,

Colombia, Costa Rica y Perú, han promulgado la Ley del Sistema de Control Interno como mecanismos para mejorar la gestión pública y prevención de actos ilegales.

10.6.1. Ley General de Control Interno de Costa Rica

La Ley N° 8292 del 27 de agosto de 2002, promulgado por el gobierno de Costa Rica (ver anexo N° 1) establece los criterios mínimos que deben observar los órganos públicos del Estado, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.²³

²³ LEY N° 8292 (2002), Ley General de Control Interno, Recuperado el 12 de julio de 2011 de <http://oas.org/jurídico/Spanish/cr>

La ley costarricense define al sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los órganos de su competencia institucional; también tendrán libre acceso a otras fuentes de información relacionadas con su actividad.

10.6.2. Ley del Control Interno del Perú

La Ley N° 28716 "Ley de Control Interno de las Entidades del Estado" del 27 de marzo de 2006 (ver anexo N° 2), tiene por objeto de establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación de control interno en las Entidades del Estado, con el propósito de precautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, proponiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.²⁴

La Ley N° 28716, define como sistema de control interno al conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos institucionales que procura. Asimismo, la Ley refiere que sus componentes están constituidos por:

El ambiente de control, entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa.

²⁴ NORMAS LEGALES (2006) Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, http://www.ocapla.uni.edu.pe/oym/Ley_Control_Interno.pdf.

La evaluación de riesgos, que deben identificar, analizar y administrar los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales

Las actividades de control gerencial, que son las políticas y procedimientos de control que imparte el titular o funcionario que se designe, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

10.6.3. Ley para el Ejercicio de Control Interno en las Entidades Públicas y Organismos del Estado de Colombia.

El Congreso de Colombia, sanciona la Ley N° 87 del 29 de noviembre de 1993 (ver anexo N° 3), referido a los sistemas de control interno a ser aplicados en la administración pública, como una herramienta más de lucha contra la corrupción. Dicha ley contiene las siguientes disposiciones:²⁵

Define el control interno como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos²⁶.

Los objetivos del sistema de control interno, se orientan a: proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;

²⁵ NORMAS LEGALES (2006) Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, http://www.ocapla.uni.edu.pe/oym/Ley_Control_Interno.pdf.

²⁶ Marco Hernando Bonilla Martínez - Economista / Especialista en Auditoría y Control Interno / Consultor y Conferencista - marco.bonilla@auditool.org

garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

La Ley tiene como ámbito de aplicación todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen Presupuestal.

11. La Contratación Estatal y el Control Interno Previo

11.1. La Contratación Estatal.

La contratación estatal es el instrumento a través del cual el estado, no solamente posibilita la ejecución de un importante volumen de recursos del presupuesto nacional, si no que participa desde lo laboral en el concurso de mucha gente particular (profesional y no profesional) especialmente para lograr el desarrollo de la prestación de los servicios públicos, a ella encomendada²⁶.

El proceso de la contratación parte del principio de la buena fe, de la transparencia; de la moralidad, elementos fundamentales concebidos en sanas prácticas de Control Interno, pero fortalecido con otros elementos del sistema, como la administración del riesgo, adecuados y diligentes sistemas de información y comunicación, conocimiento de la normativa que le aplica, existencia de un manual de los procesos y procedimientos, y la práctica de la evaluación independiente por parte de los órganos de control como son las Auditorias.

Sin embargo, los estudios recientes han demostrado que una de las actividades con mayor índice de corrupción es precisamente el proceso de contratación estatal, dada cuenta de las siguientes debilidades en los procesos:

- Falta de compromiso de las áreas que intervienen.
- Proyección incorrecta del costo del servicio o bien.
- Fraccionamiento (para evitar selección objetiva)
- Competencia desleal.
- Solicitud de prebendas para adjudicación.
- Inequidad en la adjudicación.
- Interventoría sin independencia mental.
- Desviación de anticipos.
- Reclamación de desequilibrio económico, propiciando reajuste en el precio inicial del contrato.
- Cambio a última hora en los términos de referencia.
- Monopolio de contratistas.
- Creación de empresas para adjudicación de contratos, sin experiencia.
- Adjudicación sin las cotizaciones necesarias de acuerdo con la ley.
- Invocar causal de urgencia manifiesta para contratar directamente.

Basta con revisarlos para confirmar que éste flagelo antes que disminuir se ha incrementado ostensiblemente, lo que quiere decir, que el escenario a través del cual se ejecutan las finanzas públicas es devastador ante la desviación de los recursos por estos actos corruptos que debilitan la hacienda Pública, y que frente a la práctica cada día más perversa requiere del concurso de Contralorías y Auditorías integrales, especializadas y con un rigor de independencia a toda prueba, que direccionen y garanticen los resultados a través de éste proceso tan clave y vital como es la contratación estatal.

Es paradójico, como todos hablamos del tema de la corrupción y cómo en el caso de la contratación estatal están claramente identificadas las prácticas corruptas, aún así, pareciera que se ha convertido en manifestaciones comunes y repetitivas sin que se apliquen medidas severas y drásticas con sanciones ejemplarizantes a quien con su comportamiento desvían recursos públicos, limitan la capacidad de inversión y del gasto de los presupuestos asignados a la población menos favorecida, ocasionando por ende inequidad social así como funcionarios y particulares en ocasiones disciplinados y judicializados, sin posibilidad de recuperación de tan importantes recursos.

De modo que el problema no es, detectar las causas y la materialidad de los hechos corruptos a través de la contratación estatal, si no la de generar acciones preventivas a través de controles e auditorias severos practicados por funcionarios idóneos, especializados e independientes, con mayor investidura, intachables en lo personal y profesional, escogidos a través de un proceso meritocrático, que garantice el adecuado manejo de los recursos públicos a través de la contratación.

11.2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios

El sistema de Administración de Bienes y Servicios es el encargado de proporcionar los bienes y servicios que requiere la Administración Pública para su funcionamiento y, por tanto, debe establecer la forma de contratación, manejo y disposición de los mismos (Artículo 10 de la Ley). Para cuyo fin, debe normar sobre la adquisición, almacenamiento y distribución de los mismos, incidiendo en: previsión de las necesidades, inventario de existencias, lista de proveedores, análisis de precios de mercado, homologación de productos, adquisición por concurso de precios o por licitación, adjudicación, recepción, almacenamiento, medidas de conservación, distribución de mercaderías, control de uso, etc.

En el moderno enfoque de la Ley 1178, se lo concibe enmarcado y condicionado por la Programación de Operaciones, que define los requerimientos, en calidad y cantidad, de los bienes y servicios que demanda el proceso productivo de cada institución. Su relación con el presupuesto es bidireccional ya que alimenta el proceso de Formulación Presupuestaria y debe ajustarse, a su vez, a los límites financieros que éste sistema determina. La Organización Administrativa también condicionará y será condicionada por los procedimientos sobre adquisición, almacenamiento y distribución de los bienes y servicios y el grado de centralización con que opere el sistema²⁷.

Los catálogos y las cuentas utilizadas afectarán, a su vez, a los sistemas de información financiera y hasta a los sistemas de planificación al proyectar la demanda efectiva del Sector Público y su composición por sectores de origen.

Ubicado, entonces, en un punto medular de la gestión pública, el sistema de administración de bienes y servicios debe procurar:

- a) Que sus condiciones técnicas y de calidad satisfagan adecuadamente las necesidades, para las cuales han sido adquiridos (**Eficiencia**).
- b) Que los bienes y servicios requeridos sean puestos en el tiempo y lugar solicitados (**Oportunidad**).
- c) Que las adquisiciones se efectúen a los precios que más convengan a los intereses del Estado (**Economía**).

Igualmente la Ley establece los preceptos que deben regular el Sistema de Administración de Bienes y Servicios a fin de garantizar y asegurar su efectivo control interno.

²⁷ La Gestión por Resultados Ley 1178 ¿Modelo Gerencial? Texto de Referencia CGR Capítulo 13

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. ART. 10

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:

a) Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

b) Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo.

c) La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

11.2.1. ¿Qué es el sistema de Administración de Bienes y Servicios?

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo, que regulan en forma interrelacionada con los otros sistemas de administración y control de la Ley N° 1178, la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas.²⁸

A efectos de las presentes Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, se entiende por “bienes y servicios” a “bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría”, salvo que se los identifique de forma expresa.

²⁸ Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. NBSABS. D.S.181 Art. 1°.

SUBSISTEMA DE CONTRATACIÓN	- Compras Menores - Invitación directa - Licitación Pública - Compras por Excepción
-------------------------------	---

11.3. Objetivos de la Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, tienen como objetivos:

- a) Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de éstos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1178;
- b) Establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno, relativos a la administración de bienes y servicios.²⁹

11.4. Principios de la Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-³⁰

- a) Solidaridad. Los recursos públicos deben favorecer a todas las bolivianas y bolivianos;
- b) Participación. Las bolivianas y bolivianos tienen el derecho de participar en los procesos de contratación de bienes y servicios;

²⁹ Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. NBSABS. D.S.181 Art. 2°

³⁰ Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. NBSABS. D.S.181 Art. 3°.

- c) Control Social. Las bolivianas y bolivianos tienen el derecho de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos, resultados, impactos y la calidad de bienes y servicios públicos;
- d) Buena Fe. Se presume el correcto y ético actuar de los servidores públicos y proponentes;
- e) Economía. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, se desarrollarán con celeridad y ahorro de recursos;
- f) Eficacia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben permitir alcanzar los objetivos y resultados programados;
- g) Eficiencia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben ser realizados oportunamente, en tiempos óptimos y con los menores costos posibles;
- h) Equidad. Los proponentes pueden participar en igualdad de condiciones, sin restricciones y de acuerdo a su capacidad de producir bienes y ofertar servicios;
- i) Libre Participación. Las contrataciones estatales deben permitir la libre participación y la más amplia concurrencia de proponentes, a través de mecanismos de publicidad, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad;
- j) Responsabilidad. Los servidores públicos en lo relativo a la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, deben cumplir con toda la normativa vigente y asumir las consecuencias de sus actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas;
- k) Transparencia. Los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, son públicos.

11.5. Modalidad de Contratación Directa Programa Bolivia Cambia

11.5.1. Contratación Directa.

Este sistema está contemplado expresamente en las Normas Básicas, se puede decir que la utilización de esta modalidad permite que la administración pública escoja con mayor precisión a su contratista, siempre en sujeción al principio de la selección objetiva que debe primar en toda contratación estatal y que consiste en que la escogencia del contratista debe hacerse a favor de aquel que hace el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.³¹

La contratación directa en la administración, al igual que las otras modalidades como la licitación, el concurso y el remate, también está sujeta a una serie de restricciones o condicionantes, aunque las mismas son menos severas.

11.5.2. Ejecución de Recursos bajo Modalidad de Contratación Directa.

La Ley N° 317 del Presupuesto General del Estado, promulgada el 12 de diciembre del año 2012, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas proceder al *Debito Automático* de las entidades públicas de presupuestos que no hayan logrado ejecutar o mínimamente comprometerlos o devengarlos para su ejecución de obras programadas en su P.O.A., para su registro contable bajo el denominativo denominado *Programa “Bolivia Cambia”*, autorizándose a las entidades beneficiarias del Programa, ejecutar los recursos mediante la modalidad de contratación directa de bienes y servicios.

Artículo 19. (DÉBITO AUTOMÁTICO)

³¹ Rodríguez, Libardo, Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá, Temis, 2002, p. 379.

*IV. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, debitar cuatrimestralmente de las cuentas fiscales de las entidades públicas, los recursos no comprometidos, ni devengados con fuente y organismo (10 - 111) y (41 - 111) Tesoro General de la Nación. Estos recursos serán reasignados presupuestaria y financieramente al Programa “Bolivia Cambia”, **autorizándose a las entidades beneficiarias del Programa, ejecutar los recursos mediante la modalidad de contratación directa de bienes y servicios.** Esta disposición no aplica a proyectos de inversión que se encuentren publicados en el SICOES y a recursos de contraparte nacional.*

Esta disposición tiene su antecedente en la Ley 062 de 28 de noviembre del año 2010 del Presupuesto General del Estado para la gestión 2011, con ese antecedente los Gobierno Municipales de los nueve Departamentos de Bolivia han suscrito convenios con la Unidad de Proyectos Especiales UPRE dependiente del Ministerio de la Presidencia, para la ejecución de obras con el programa Bolivia Cambia.

Previa a esta disposición y la que dio inicio al programa Bolivia Cambia fue la Ley Financiera de la Gestión 2010 que en el marco del artículo 158°, numeral 11 de la Constitución Política del Estado, habiendo transcurrido 60 días, sin haber sido aprobado el proyecto de presupuesto gestión 2010, por el Honorable Congreso Nacional, remitido en fecha 30 de octubre de 2009, por el órgano ejecutivo del estado plurinacional de Bolivia, adquirió fuerza de ley y su aplicación inmediata. Esta Ley dispuso por primera vez la figura del debito en su Art. 29 y la autorización para contrataciones directas en su inc. d) *“Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, debitar cuatrimestralmente de las cuentas fiscales de las entidades públicas, los recursos no comprometidos, ni devengados con fuente y organismo (10-111) y (41-111) Tesoro General de la Nación. Estos recursos serán reasignados presupuestaria y financieramente al Programa “Bolivia Cambia”, autorizándose a las entidades beneficiarias del Programa, ejecutar los recursos mediante la modalidad de contratación directa de bienes y servicios. Esta disposición no aplica a proyectos de inversión*

que se encuentren publicados en el SICOES.”. Esta disposición ha sido ratificada por la Ley Financial de la gestión 2011, 2012 y 2013 y no a sufrido modificaciones de fondo.

Esta disposición de recursos fue Reglamentada por el Decreto Supremo N° 913, 15 de junio de 2011, la misma que una de sus consideraciones señala de manera textual “Que es necesario reglamentar el destino y el uso de los recursos públicos transferidos al Programa “Bolivia Cambia”, establecidos en el Artículo 29 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, vigente por disposición del Artículo 41 de la Ley N° 062.” Este Decreto Supremo fue ampliado en su vigencia hasta el presente.

El objeto de esta reglamentación es la de establecer la asignación de recursos al Programa “Bolivia Cambia” y sus mecanismos de ejecución. Estableciendo los factores para su correcta aplicación:

- El Programa “Bolivia Cambia” se financiara con recursos provenientes de los débitos autorizados en el inciso b) del Artículo 29 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, vigente por disposición del Artículo 41 de la Ley N° 062, de 28 de noviembre de 2010, del Presupuesto General del Estado - Gestión 2011.
- El Programa “Bolivia Cambia” también podrá ser financiado con recursos provenientes de donación, crédito y otros, los cuales se ejecutarán bajo la misma modalidad establecida en el inciso d) del Artículo 29 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, vigente por disposición del Artículo 41 de la Ley N° 062.

De igual forma se autoriza al Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, registrar en el Sistema de Información sobre Inversiones - SISIN proyectos de inversión, del Programa “Bolivia Cambia” a solicitud de la Unidad de Proyectos Especiales - UPRE, dependiente del Ministerio de la Presidencia, adjuntando el convenio con la entidad beneficiaria conforme a normativa vigente.

Referente a la Asignación de Recursos al programa Bolivia Cambia y este a las entidades autonomías beneficiarias se establece que:

- Autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, asignar y transferir presupuestaria y financieramente los recursos señalados en el Artículo 2 del presente Decreto Supremo, a las entidades públicas beneficiarias, a solicitud de la UPRE.
- Las solicitudes de recursos para programas de financiamiento a favor de entidades privadas, deberán enmarcarse en lo dispuesto por el Artículo 44 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, vigente por disposición del Artículo 41 de la Ley N° 062.

Asimismo regula la Inversión de proyectos tipo modulares:

- En aplicación al Artículo 35 de la Ley_N°_062, las entidades beneficiarias del Programa “Bolivia Cambia”, deberán adecuar su requerimiento a los proyectos “tipo modular” del “Banco de Proyectos” publicados en la página web del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, los mismos que deben ser presentados a la UPRE, para su aprobación.
- Para proyectos de otras características, deberán ser evaluados por el Ministerio responsable del sector, el que en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, remitirá al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, para su registro e inscripción en el Presupuesto General del Estado, previa suscripción de convenio de financiamiento entre la UPRE y la entidad beneficiaria.

11.5.3. Elección de Contratistas y Proveedores Directos

El Gobierno Boliviano mediante Decreto Supremo 1497 de 20 de febrero de 2013, establece como objetivo la de establecer: *“los Convenios Marco y el Registro Único de*

Proveedores del Estado - RUPE; así como introducir modificaciones al Decreto Supremo N°0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios - NB- SABS.³²

Asimismo establece que “...el proceso de selección de los proveedores de bienes y servicios generales que las entidades públicas contratan comúnmente, formarán parte de un Convenio Marco, que será realizado por el Órgano Rector”³³. Y que “las entidades públicas podrán adquirir bienes y servicios generales comunes, ofertados en los Convenios Marco que se encuentren publicados en el Sistema de Contrataciones Estatales – SICOES”³⁴

En el caso de que las entidades públicas obtuvieran por su propia cuenta, condiciones más ventajosas para la adquisición de los bienes y servicios generales que las establecidas en los Convenios Marco, éstas informarán al Órgano Rector sobre la contratación efectuada.

El Registro Único de Proveedores del Estado RUPE es el registro válido para contratar con el Estado Plurinacional de Bolivia, que tiene por objeto:

1. Centralizar la información sobre los proveedores del Estado Plurinacional de Bolivia que participan en las contrataciones del Estado;
2. **Simplificar, agilizar y generar ahorro en los procesos de contratación.**

³² Artículo 1º, Decreto Supremo 1497 de 20 de febrero de 2013

³³ Artículo 2º Supremo 1497 de 20 de febrero de 2013

³⁴ Artículo 2º Supremo 1497 de 20 de febrero de 2013

El RUPE será parte del SICOES, su administración, sostenibilidad, actualización y operación estará a cargo del Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. El RUPE podrá interrelacionarse con otros sistemas o subsistemas públicos y/o privados para alcanzar sus fines.

Para contrataciones mayores a Bs20.000.- (VEINTE mil 00/100 BOLIVIANOS) se solicitará el Certificado del RUPE al proveedor, que reemplazará la documentación validada por el sistema, para la formalización de la contratación, según lo establecido en la reglamentación.

El Artículo 6° del Decreto Supremo establece que: *El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, elaborará un “Registro de Proveedores”, del cual se seleccionarán las empresas para la ejecución de proyectos de inversión del Programa “Bolivia Cambia”, en el marco del inciso d) del Artículo 29 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, vigente por disposición del Artículo 41 de la Ley N° 062.*

Asimismo por Resolución Ministerial 274 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas aprobada el 9 de mayo de 2013, en cumplimiento al Decreto Supremo 913 en su Artículo Segundo establece que:

En el marco del Decreto Supremo N° 0913 de 15 de junio de 2011, para la ejecución de proyectos de inversión del Programa “Bolivia Cambia”, las entidades públicas seleccionaran a las empresas del Registro Único de Proveedores al Estado – RUPE. ***La contratación Directa se efectuara conforme a los procedimientos establecidos por la entidad contratante debiendo requerir a la empresa seleccionada el Certificado RUPE.***³⁵

³⁵ Artículo Segundo par. I Resolución Ministerial 274 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas aprobada el 9 de mayo de 2013

En resumen estas disposiciones en su conjunto disponen que las entidades públicas beneficiarias del Programa “Bolivia Cambia”, están autorizadas a realizar Contrataciones Directas con el fin de **Simplificar, agilizar y generar ahorro en los procesos de contratación. La selección de empresas será en base al Registro Único de Proveedores al Estado RUPE y la presentación de dicha certificación, a la vez esta contratación Directa se efectuara conforme a los procedimientos establecidos por la entidad contratante debiendo requerir a la empresa seleccionada el Certificado RUPE.**

Las normativas señaladas en la parte de sus consideraciones antes de resolutive establecen su apego a la Ley 1178 SAFCO.

11.5.4. Petición de Informe Escrito como Instrumento de Fiscalización del Concejo Municipal.

En fecha 2 de octubre de 3013, la Concejal Municipal Elsa Chambilla Quispe Presidenta de la Comisión Administrativa Financiera, Mediante PCAF/PIE/022/2013 conforme procedimiento evacua Petición de Informe Escrito como instrumento de fiscalización, las siguientes consultas:

***PRIMERO.-** El Ejecutivo Municipal a través de la Dirección de Planificación y la Dirección de Proyectos Municipales del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, **INFORME** sobre la metodología y factores técnicos por los cuales se califica como prioritario proyectos de obra en la ciudad de El Alto, para ser financiados con recursos del programa “Bolivia Cambia” Ley 317.*

***SEGUNDO.-** Por la Unidad de Desarrollo Organización **INFORME** si el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto cuenta con reglamentación, manuales u otros instrumentos que regulen el Control Interno Previo para los procesos de Contratación Directa de Aquellas obras financiado con recursos del*

programa Bolivia Cambia, en cumplimiento a la Ley 1178.

En respuesta a la Petición de Informe Escrito, el Alcalde Municipal de la ciudad de El Alto Arq. Edgar H. Patana Ticona, remite ante el Concejo Municipal LETRA: DHAM CITE: 4056/2013 de fecha 17 de octubre de 2013 remite Informes CITE: DPM/INF-2155/2013; CITE: DPP/INF-125/13; CITE: DDOTI/UDO/053/2013. (Anexos)

De la lectura a los informes señalados se advierte lo siguiente:

- Informe CITE: DDOTI/UDO/053/2013 de fecha 16 de octubre suscrito por el Lic. Oscar Luis Segura Gutiérrez Responsable de Área Unidad de Desarrollo Organizacional, manifiesta *“Al respecto informar que en la Unidad de Desarrollo Organizacional no se encuentra ningún tipo de reglamento o manual que específicamente regule y controle los procesos de contratación directa del Programa “Bolivia Cambia” (Anexos)*
- Informe CITE: DPP/INF-125/13, de fecha 14 de octubre de 2013, suscrito por Lic. Lilian E. Cortez Gutiérrez, manifiesta: *“informar que la Dirección de Planificación Y programación de Operaciones responsable de la programación de Programas y Proyectos de Inversión en la Plan de Inversiones, Programa de proyectos financiados, en este caso el programa “Bolivia Cambia” al cumplimiento de ciertos requisitos como ser: informe técnico o Nota emitido por la Dirección de Gestión de Recursos de Cooperación, convenio suscrito (requisito fundamental), Resumen Ejecutivo del proyecto o Estudio de Identificación, Sistema de gerencia de proyectos y Clasificador por Objeto de Gasto.*

Con respecto a las tareas previas a la suscripción de convenios como ser: metodología y factores técnicos de priorización de financiamiento de proyectos estos son tratados por las unidades solicitantes y la Dirección de Gestión de Recursos de Cooperación ante el financiador.” (Anexos)

- Informe CITE: DPM/INF-2155/2013, de fecha 11 de octubre de 2013 suscrita por Arq. Maria Shareska Vásquez Salgueiro Directora de Proyectos Municipales, manifiesta que: “No es competencia de la Dirección de proyectos Municipales, la planificación de proyectos que son financiados por el programa “Bolivia Cambia”, La Dirección participa como unidad solicitante en el proceso de contratación...”

11.5.5. Dirección de Gestión de Recursos de Cooperación GAMEA.

Prosiguiendo con la investigación conforme a la Metodología y Técnicas de Investigación recurrimos a la entrevista al Lic. Juan José Chuquimia, Director de Gestión de Recursos de Cooperación del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, quien en conclusiones manifestó *“que a la fecha el GAMEA no se cuenta con metodologías, procedimientos y factores técnicos de priorización de financiamiento del programa Bolivia Cambia, sin embargo a la fecha se viene realizando reuniones en las cuales se abordado este tema junto a la Unidad de Proyectos Especiales UPRE para dar solución a diferente problemas relacionados a proyectos del programa “Bolivia Cambia.”* (Anexo)

Capítulo IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

12. Conclusiones

Con la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional y en referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2006 y aplicable a la fecha, el Estado ha mantenido como política principal la lucha contra la corrupción con la aplicabilidad de la Ley conocida como Marcelo Quiroga Santa Cruz, tipificando en su texto los delitos de corrupción contra la administración pública, entre otras acciones.

Sin embargo, la reforma del sistema penal y la puesta en vigencia de disposiciones de Participación y Control Social, no son suficientes y se debe acompañar con otras medidas que mejoren la gestión pública en las Entidades Públicas, como es la implementación de controles internos previos, que contribuyan a la prevención de delitos contra la administración pública las cuales ya están tipificadas por la Ley de Lucha Contra la

Corrupción Marcelo Quiroga Santa Cruz y las responsabilidades establecidas por la Ley 1178 SAFCO.

La Ley de Participación y Control Social, permite que las personas naturales organizadas en grupos representativos de control social intervengan en la administración pública para el control en el manejo y disposición de recursos públicos, facultándolos a denunciar a funcionarios que incurran en delitos contra la administración pública o que logren beneficios del cargo que desempeñan.

Sin duda tras la promulgación de las Leyes Financieras desde la gestión 2010, 2011, 2012 y 2013, el Gobierno Central a dispuesto que aquellos recursos no ejecutados por la entidades autónomas y centralizadas sean revertidos al Tesoro General de Estado Boliviano y desde ahí a través del programa “Bolivia Cambia” mediante la Unidad de Proyectos Especiales UPRE sean reasignadas a los municipios para la ejecución de obras mediante contratación directa, cuyo objetivo es la de agilizar la ejecución de proyectos en beneficio de la población.

Para el presente caso y del análisis e investigación es evidente que el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, a la fecha viene ejecutando proyectos financiados con el Programa “Bolivia Cambia”, sin embargo se verifico que el municipio no cuenta con los instrumentos de control previo en este tipo de contratación como ser reglamentos específicos, procedimientos y manuales que permitan mayor eficacia en el control interno previo en la entidad misma, como en los procesos de contratación directas.

Se ha evidenciado que la entidad no cuenta con disposiciones o manuales que determinen la priorización de los proyectos a ser ejecutados con el Programa “Bolivia Cambia”, dando a entender que son simples acuerdos entre la entidad autónoma y los sectores sociales beneficiados, como ejemplo podemos citar la ejecución de obras que no cumplen el fin para el que fueron construidos, de igual forma las Canchas de Césped Sintético que en el presente no son administrados por el Gobierno Municipal, desconociéndose el destino de

los recursos recaudados por concepto de alquileres, de lo señalado se evidencia que no hay un control previo al respecto y son carentes de fiscalización.

Se verifico que los procesos de Contratación Directa suscritos por la Máxima Autoridad Ejecutiva, de acuerdo a los antecedentes remitidos al Concejo Municipal para su aprobación conforme al Artículo 12 numeral 11 de la Ley de Municipalidades, no se halla invitaciones mínimamente a tres empresas del RUPE para la presentación de propuestas ante la falta de normativas que regulen o controlen estos procesos de contratación, no existiendo alternativa de elección a la propuesta de menor costo que cumpla con el pliego de condiciones.

Ante la falta de procedimientos para este tipo de contrataciones se ha verificado que la selección de empresas del Registro Único de Proveedores al Estado RUPE no es suficiente ya que se advertiría de la generación de grupos empresariales favorecidos con este tipo de contrataciones.

En ese sentido damos cuenta que es necesario que la sociedad en su conjunto, debe ser parte activa de la lucha contra la corrupción, tema que debe ser tomado en cuenta también por los niveles gubernamentales, a fin de articular verdaderos procesos de participación, que permitan incorporar efectivamente al ciudadano en esta lucha.

Sin embargo esta participación en el control gubernamental, debe virar al restablecimiento del **control interno previo**, actualmente prohibida por el artículo 14 de la Ley 1178, para hacer permisible la participación de personas, grupos de participación y control social, Concejo Municipal, unidades especiales, auditoria especial, en los procesos de Contratación Directa, financiados por el programa “Bolivia Cambia” y administrados por los Gobiernos Municipales.

13. Recomendaciones

Tras el estudio realizado se recomienda lo siguiente:

- Plantear ante la Asamblea Plurinacional, la modificación parcial del artículo 14 de la Ley 1178 SAFCO, sugiriendo el Restablecimiento del Control Interno Previo de manera excepcional a los procesos de Contratación Directa, financiados por el Programa “Bolivia Cambia” administrados por los municipios, que permita la participación al control interno previo a; personas, grupos de participación y control social, unidades especiales, auditorías especiales, para dar mayor transparencia sobre el gasto público y evitar actos de negligencia, omisión, corrupción y delitos contra la administración pública. La propuesta deberá ser planteada desde los grupos de Participación y Control Social, Concejo Municipal, Máxima Autoridad Ejecutiva y las instancias técnicas y asesoría como directos administradores de las contrataciones del programa “Bolivia Cambia” o como resultado de la presente investigación.

- Si bien la Auditoría Interna en el Gobierno Municipal y conforme a la ley 1178 está catalogada como control interno posterior para garantizar el correcto desenvolvimiento en la administración de recursos públicos, ahora debe constituirse en una herramienta ágil e inmediata para que las instancias de control social, unidades especiales de control y la justicia ordinaria establezcan las responsabilidades halladas ante hechos de corrupción coordinadamente con el Ministerio Público y el Órgano Judicial.
- El Gobierno Municipal debe elaborar y aplicar reglamentos específicos y/o manuales de procedimientos para la priorización de proyectos a ejecutarse con recursos provenientes del programa “Bolivia Cambia”.
- El Gobierno Municipal debe elaborar y aplicar un reglamento específico y/o manuales de procedimientos para los procesos de Contratación Directa del programa “Bolivia Cambia” para una eficaz aplicación del control previo sobre este tipo de contrataciones.
- La Contraloría General del Estado, debe crear una Unidad Especial que se dedique al seguimiento e investigación continua de los procesos de contratación directas financiados por el programa “Bolivia Cambia” administrados por los municipios, respecto a la correcta aplicabilidad del Control Interno Previo y evitar o detectar ilícitos significativos, derivados de denuncias o hallazgos resultantes de las actividades de control.

Bibliografía

LEY 1178, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Promulgada el 22 de julio de 1990

GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE NORMAS Y PRINCIPIOS, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental Res. CGR-1/173/2002 Versión 1: C1/10.

DECRETO SUPREMO 23215 Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA “El Control Previo Externo:

NORMAS BÁSICAS del sistema de administración de bienes y servicios. NBSABS.
D.S.181

LA GESTIÓN POR RESULTADOS LEY 1178 ¿Modelo Gerencial? Texto Referencial
Contraloría General de la República C.G.R.

CONTRALORÍA GENERAL DE BOLIVIA, (2004). Ley 1178 Compendio didáctico (Texto de consulta). La Paz Bolivia: Cencap.

CONTRALORÍA GENERAL DE BOLIVIA. (1990). Ley de administración y control gubernamentales (LEY 1178). La Paz Bolivia: Contraloría.

SAMPIERI, R. FERNÁNDEZ, C., BAUTISTA, P.(1991) Metodología de la investigación. Me Graw Hill Interamericana de México.

ESTUPIÑAN, R (2008). Control Interno y Fraudes, Bogotá Colombia: Ecoe Ediciones.

CARNELUTTI, F. (2006). Teoría General del Derecho. Lima- Perú: ARA Editores E.1.R.L.

MONACELLI. (1961). Elementos del Derecho Administrativo. Buenos Aires Argentina: Ateneo.

OSSIO BUSTILLOS TERESA (2008). Introducción al Derecho Administrativo y la Administración Pública. La Paz Bolivia: Azul Editores.

DERMAZAKI, PABLO, D. (2008). Derecho Constitucional. Cochabamba Bolivia: Editora N.

MARIENHOFF, M. (2003). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires Argentina: Abeleto Perrot.

LEY FINANCIAL, GESTIÓN 2010 de fecha 30 de octubre de 2009

LEY 317 PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Promulgado el 12 de diciembre de 2012.

LEY 062 PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Promulgado el 29 de noviembre de 2010.

DECRETO SUPREMO 913 de fecha 15 de junio de 2011

DECRETO SUPREMO 1497 de fecha 20 de febrero de 2013

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 274 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de fecha 9 de mayo de 2013.

Web grafía.

1. <http://www.auditool.org/travel-mainmenu-32/trip-deals-mainmenu-58-27874/277-el-control-interno-y-la-auditoria-como-garantes-de-la-contratacion-estatal> (Revisado el 15 de octubre de 2013)
2. http://www.eldiario.net/noticias/2011/2011_06/nt110614/1_01opn.php (Revisado el 15 de octubre de 2013)
3. http://www.igm.gob.ec/work/files/adela.camacho/comunicacion_2013/ley_transparencia/normas_control_interno.pdf (Revisado el 15 de octubre de 2013)
4. http://www.eldiario.net/noticias/2013/2013_06/nt130629/opinion.php?n=12&-ley-safco-se-propaga-la-corrupcion-y-la-extorsion (Revisado el 19 de octubre de 2013)
5. <http://www.monografias.com/trabajos63/control-interno-auditoria/control-interno-auditoria2.shtml> (Revisado el 20 de octubre de 2013)
6. <http://bibliotecadigital.umsa.bo:8080/rddu/bitstream/123456789/3191/1/PG-245.pdf> (Revisado el 20 de octubre de 2013)
7. <http://redsocialeducativa.euoinnova.es/pg/blog/read/535520/normas-de-auditoria-gubernamental-y-su-contribucion-al-control-efectivo-de-las-universidades-pbli> (Revisado el 23 de octubre de 2013)
8. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/trb/trb3.pdf> (Revisado el 24 de octubre de 2013)

9. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo31.pdf (Revisado el 24 de octubre de 2013)
10. <http://www.regionancash.gob.pe/cci/normatividad/orientacion.pdf> (Revisado el 26 de octubre de 2013)
11. <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N913.shtml> (Revisado el 26 de octubre de 2013)
12. <http://cbhe.org.bo/archivos/docs/RM274.pdf> (Revisado el 26 de octubre de 2013)

Anexos