

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA



PETAENG

Plan Excepcional de Titulación para Estudiantes Antiguos No Graduados

MODULO DE ACTUALIZACIÓN

Para la obtención del Grado Académico de Licenciatura

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y
SERVICIOS PARA LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO**

Autor: David William Gumiel Jimenez

La Paz – Bolivia

2018

DEDICATORIA:

A mi esposa Danny Castro, mis hijas Natalia, Jessica y Camila Gumiel y a mis padres Elba Jimenez y William Gumiel QDDG, que siempre me apoyaron pese al tiempo que paso.

AGRADECIMIENTO

A Dios por haberme dado siempre oportunidad, y a todos aquellos que creyeron en mí.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISIS.....	2
2.1	OBJETO GENERAL.....	2
2.2	OBJETO ESPECÍFICO.....	2
2.3	JUSTIFICACIÓN.....	2
2.4	ALCANCE.....	3
3	MARCO PRÁCTICO.....	3
3.1	TEORIA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS Y ADMINISTRATIVOS.....	3
3.2	TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS APLICACIONES.....	6
3.3	LA ADMINISTRACION.....	10
3.3.1	El proceso administrativo.....	12
3.4	LAS ORGANIZACIONES.....	14
3.5	LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS.....	16
3.5.1	Elementos de las Organizaciones.....	17
3.5.2	Los participantes en las Organizaciones.....	18
3.5.3	Objetivos Organizacionales.....	18
3.5.4	Racionalidad de las Organizaciones.....	19
3.6	PANORAMA DE LA CONTRATACION DE BIENES EN LATINOAMERICA.....	20
3.7	EI SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS.....	25
3.7.1	Relaciones con otros Sistemas de la Organizacion.....	25
3.8	ALCANCE.....	28
3.9	FINALIDAD DE LA NORMA.....	29
3.10	ESTRUCTURA Y FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA NORMA.....	29
3.11	PRINCIPIOS DEL SISTEMA.....	31
3.12	MODALIDADES Y CUANTIAS DEL SABS.....	33
3.13	MODALIDADES Y CUANTIAS PARA LOS MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICES DE POBREZA.....	34
3.14	CONTRATACION MENOR.....	34
3.15	APOYO NACIONAL A LA PRODUCCION Y EMPLEO.....	34
3.16	LICITACION PÚBLICA.....	34
3.17	CONTRATACION POR EXCEPCION.....	35
3.18	CONTRATACION POR DESASTRES Y/O EMERGENCIAAS.....	35
3.19	CONTRATACION DIRECTA.....	35
3.20	COMPONENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS GRAFICAMENTE.....	37

3.21	NIVEL DE ORGANIZACION SABS	38
3.22	ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ORGANO RECTOR PARA EL FUNCIONAMIENTOS DE LAS SABS	39
3.23	ELABORACION DEL REGLAMENTO ESPECIFICO	40
3.24	MANUAL DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS	41
3.25	PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE MANEJO DE BIENES	41
3.25.1	Aspectos Generales	41
3.25.2	Subsistema de Manejo de bienes	41
3.25.3	Objetivo del Subsistema del Manejo de Bienes	42
3.25.4	Tipos de Bienes	43
3.25.5	Alcance del subsistema de Bienes	43
3.25.6	Excepciones	44
3.25.7	Responsabilidad por el manejo de bienes	45
3.25.8	Responsabilidad de las unidades operativas	47
3.25.9	Componenetes del subsistema de Manejo de bienes	47
3.25.10	Administración deAlmacenes	48
3.25.11	Objetivos	49
3.25.12	Organización de almacenes	50
3.25.13	Proceso de administración de almacen	50
3.25.14	Recepcion de bienes	51
3.25.15	Responsable de la recepción	52
3.25.16	Ingreso de bienes	52
3.25.17	dentificación del bien	53
3.25.18	Codificación del bien	53
3.25.19	Clasificación del bien	54
3.26	PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS DEL SUBSISTEMA DE DISPOSICION DE BIENES	54
3.26.1	Aspectos Generales	54
3.26.2	Subsistema de Disposicion de bienes	54
3.26.	Objetivos	54
3.26.4	Alcance del Subsistema de disposicion de bienes	55
3.26.5	Responsable por la disposicion de bienes	56
3.26.6	Tipos de modalidades de disposción de bienes	57
4	CONCLUSIONES	57
5	REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	

RESUMEN

El Estado Plurinacional de Bolivia a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado ha elaborado un nuevo sistema de administración de bienes y servicios promulgando en el Decreto Supremo 0181, "*Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios*", que considera todos los procedimientos para la contratación que deben cumplir las Entidades Autónomas Territoriales (ETA'S) e instituciones públicas en sus actividades y programaciones anuales.

En ese sentido, el presente trabajo busca establecer la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios en las entidades del sector público y otras instituciones reguladas bajo esta norma, con la finalidad de proporcionar una base o procedimiento estándar para su reglamentación institucional, misma que debe ser compatibilizada con el órgano rector (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Por las características del trabajo, contiene un análisis de la teoría de sistema de administración de distintos autores, que definen desde el tipo de administración y muestran las bases conceptuales de aplicación para el logro de la eficacia y eficiencia de la administración pública.

También muestra un resumen del estado de situación de la administración de los bienes y servicios en Latinoamérica desde la perspectiva económica de una instancia internacional, como es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En ese sentido, se describe cada uno de los procedimientos actuales para los procesos de contratación de servicios, contrataciones por excepción, contrataciones menores, licitaciones Públicas, contrataciones directas entre otras, que si bien están en el texto del Decreto Supremo 0181, aún no son tomadas en cuenta por algunas instituciones públicas como los Gobiernos Autónomos Departamentales y en particular los Gobiernos Autónomos Municipales, que por su alta politización continuamente van cambiando de personal incurriendo en omisiones de la norma.

Este texto en su contenido proporciona una mirada desde el ámbito del servidor público que explica y analiza el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, con terminología sencilla y comprensible dando un guía para la aplicación de la norma.

Cabe mencionar que el presente documento, describe aquellos pasos que se tienen para poder contratar, manejar y disponer los bienes y da pautas de cómo se debe elaborar un reglamento

específico en este caso dirigido para los Gobiernos Autónomos Municipales, que hasta fecha tienen serias limitaciones para poder desarrollar sus normativas propias y más aun considerando que estas deben estar en estrecha compatibilidad con lo que establece el Órgano Rector, referido a la administración de bienes y servicios en nuestro país.

La presentación de este trabajo, quiere llegar a fortalecer a aquellas Entidades Públicas que no tienen un buen manejo del Sistema de Bienes y Servicios por lo que esta síntesis refleja todos aquellos pasos a seguir, que ya están contenidos en el Decreto Supremo N° 0181 "Normas Básicas de Bienes y Servicios", que en este trabajo son ampliados con algunos esquemas y teorías que por la forma en que se plantean, servirán para que posteriormente se evite una gestión no conforme a lo que establece la Ley 1178 del 20 de julio de 1990, evitando así Responsabilidades tanto a los funcionarios como a las Máximas Autoridades Ejecutivas.

Es así que damos a conocer en este análisis pautas con el fin de poder llegar a todos aquellos Servidores Públicos en funciones, que trabajen directa o indirectamente con contrataciones de bienes y Servicios en el Estado, dándoles los instrumentos necesarios, para que puedan manejar la parte técnica y administrativa con mayor facilidad.

1 INTRODUCCIÓN

Lo que busca la Norma de Bienes y Servicios es el buen manejo de contrataciones, manejo y disposición de los bienes, además busca la buena disposición de los mismos, por lo que se hace muy impetuoso el que estos sigan también lo que dispone la norma.

Sin embargo este trabajo se lo realiza porque en muchas Instituciones del Estado no se tiene este buen manejo por no contar sus Reglamentos Específicos los cuales deben ser compatibilizados con el Órgano Rector, y manejan el tema sin ningún aspecto técnico ni jurídico, especialmente esto sucede en los Municipios alejados del área urbana, que al ser estos alejados las autoridades manejan los recursos destinados a los bienes y Servicios en beneficio personal y sin ningún control por lo que la gestión de estos tiene un carácter de mal manejo incurriendo así en corrupción pública por lo que es necesario se pueda implementar desde el principio y basados en la ley 1178 de 1990 y su Sistema de Bienes y Servicios el buen manejo de estos bienes del Estado.

El Sistema de Administración de bienes y servicios se constituye un apoyo a la Organización, en este sentido podemos afirmar que lo que describimos en esta monografía contribuirá al éxito de la gestión de cualquier entidad que requiera información para elaborar su Reglamento específico por lo que damos a conocer los pasos que se deben seguir. Además ponemos en conocimiento temas de diferentes autores, que indican cual es el proceso administrativo a seguir para poder comprender las teorías administrativas que llevan a un buen manejo de una Organización, donde el Sistema de Bienes y Servicios actual toma también de algunos de estos conceptos para poder estructurar su manejo.

Se considera que la dinámica de las Organizaciones de hoy ha superado la tradicional visión de la administración de bienes y servicios como un área de poco interés, para adjudicarle un espacio vital al producto que ella ofrece; actualmente en la empresa moderna, se habla de la importancia de contar con un sistema de administración de bienes y servicios que opere con el criterio de eficiencia y eficacia que contribuya al logro de los objetivos propuestos en la programación de operaciones, proporcionando oportunamente los bienes, materiales, recursos o servicios que se requieran para atender el proceso productivo o para el funcionamiento óptimo de la entidad.

La descripción que se hace en este trabajo, esta estructurado de la siguiente manera; damos a conocer primero nuestro objetivo general, el cual establece cual es el punto principal de nuestro trabajo, pasando luego por los objetivos específicos los cuales muestran a lo que queremos llegar, tenemos la justificación en donde indicamos a quien beneficiara este ensayo.

Seguidamente contamos con el Marco práctico, el cual muestra de principio conceptos referentes a la administración, Organización y teorías acerca de bienes públicos, los cuales sirven para relacionar con lo que es la estructura del Sistema de Bienes y Servicios, finalmente tenemos las conclusiones que muestran lo que muestra el contenido del trabajo y los propósitos que se tienen con nuestro tema.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISIS

2.1 OBJETO GENERAL

Establecer la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios en las entidades del sector público.

2.2 OBJETO ESPECÍFICO

- ✓ Constituir conceptos del Sistema de Administración de bienes y Servicios, fundamentando definiciones y disposiciones básicas obligatorias para las entidades públicas.
- ✓ Ver que el Órgano Rector de las Normas Básicas de bienes y Servicios compatibilice Reglamentos Específicos de aquellas instituciones que aún no la tienen.

2.3 JUSTIFICACIÓN

El diseño que se propone en este análisis está elaborado de manera descriptiva para que pueda ser implantado en el Estado y sus instituciones dependientes, siendo el decreto que reglamento la obligatoriedad de que toda institución pública cuente con un reglamento específico desde que inicio la ley 1178, en referencia a la administración de recursos provenientes del Estado, lo que obliga a las Instituciones del Estado a estar bien organizadas y puedan cumplir con todas las normas vigentes para mejorar administración del manejo de sus recursos.

En los que concierne al Sistema de Bienes y Servicios del Estado mediante sus Instituciones poseen un reglamento no actualizado a las realidades actuales, el 50% de las entidades públicas especialmente aquellas que se encuentran lejos del área urbana no cuentan con dichos reglamentos, si tienen estos están desactualizados, dando lugar más al subsistema de contrataciones por el volumen de sus adquisiciones quedando pendientes los otros dos subsistemas que son el manejo y disposición motivo por el cual en este análisis descriptivo de los reglamentos específicos de bienes y servicios y el manual de procedimientos de dicho subsistema de acuerdo a lo que establece la ley 1178 y la norma básica de administración de bienes y servicios.

2.4 ALCANCE

Este análisis sirve para que se pueda realizar contrataciones, manejo y disposición de los bienes en todas las entidades públicas, y muy especialmente en las Gobernaciones y Municipios de nuestro país.

3 MARCO PRÁCTICO

3.1 TEORIA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS Y ADMINISTRATIVOS

Según Forsthoff, contrato de derecho público “son todos aquellos en que aparece la imposición unilateral de obligaciones estatales por medio de la funciones de creación normativa y ejecutiva que se complementan por actos jurídicos bilaterales en forma de contratos, convenios, acuerdos etc., todos los cuales tienen de común el emanar de la manifestación de una voluntad coincidente de las partes”.

Bercaitz relata el avance transformador del contrato, dentro del constante desarrollo del Derecho en general. Del individualismo pleno ("El mundo existe para mí", dice, citando un aforismo de Ihering), hasta un cambio del eje, que se desplaza hacia otro aforismo del famoso jurista: "Existo para el mundo", lo que no significaba abdicar de la libertad; empero, una indispensable socialización del Derecho comporta que, en el conflicto de un individuo y el derecho de la colectividad, ceda aquél. De esto se deriva una necesaria regulación de la Ley, para equilibrar las prestaciones en el caso del Derecho Laboral; para subordinar el interés particular en favor del bien común en el Derecho Administrativo; empero, esto se ceñirá, se definirá y se ejecutará acorde con el principio de legalidad.

Bercaitzf relata el avance transformador del contrato, dentro del constante desarrollo del Derecho en general. Del individualismo pleno ("El mundo existe para mí", dice, citando un aforismo de Ihering), hasta un cambio del eje, que se desplaza hacia otro aforismo del famoso jurista: "Existo para el mundo", lo que no significaba abdicar de la libertad; empero, una indispensable socialización del Derecho comporta que, en el conflicto de un individuo y el derecho de la colectividad, ceda aquél. De esto se deriva una necesaria regulación de la Ley, para equilibrar las prestaciones en el caso del Derecho Laboral; para subordinar el interés particular en favor del bien común en el Derecho Administrativo; empero, esto se ceñirá, se definirá y se ejecutará acorde con el principio de legalidad.

El contrato administrativo cobra así vida real, porque comporta no sólo la decisión de la Administración, a través de un acto administrativo, sino que hay una expresión de voluntad del contratante, sin cuyo elemento no se generaría el acto bilateral que es el contrato. Por tal expresión de voluntad, por la necesaria subordinación (en vez de la coordinación del contrato privado), por el fin público predominante, por el sentido de la colaboración (algunas veces de mayor grado como en el suministro prolongado), por las garantías especiales internas y perjudiciales, no hay duda alguna, a nuestro juicio, de la categoría del contrato administrativo. Podrá por eso verse cómo algunos notables juristas no satisfechos con la tesis del contrato administrativo convienen en aceptarlo con requisitos que lo integren a fin de cautelar el derecho particular, aplicando por ejemplo el principio del *rebus sic stantibus*.

Para Bielsa la convención que crea derechos y obligaciones para el Estado, como persona de derecho público, con otra persona pública o privada con un fin público es un contrato de derecho público, de lo que resulta que "el contrato administrativo es el que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o Jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública". Además hay otras consideraciones que, si bien pueden estar implícitas en alguno de los elementos esenciales, cobran gran importancia tanto en la doctrina como en la vida administrativa; tal es la noción de la cláusula exorbitante del derecho común, que son inusuales en la contratación privada e inclusive inadmisibles por el concepto de la igualdad de las personas; empero, la cláusula exorbitante es ínsita a la contratación pública, dándole privilegios a la Administración para que pueda realizar sus cometidos, aunque deba hacerlo con respeto a las formas y al procedimiento de legalidad.

para Marienhoff el contrato administrativo es un "acuerdo de voluntades generador de

obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas".

.Cassagne expresa que es "todo acuerdo de voluntades generador de obligaciones, celebrado por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, caracterizado por un régimen exorbitante del Derecho Privado, susceptible de producir efectos, con relación a terceros".

En el contrato administrativo concurren nociones, para una concepción justa: una expresión de voluntad, incluyendo claro está del contratante; un sentido de colaboración, por encima de aquello de que las partes quieren cosas diferentes del contrato privado; el aspecto teleológico, pues se concurre hacia un fin de servicio; el interés del particular está protegido por la ley y, en ciertos casos, por el principio *rebus sic stantibus* en aras del equilibrio económico o ecuación económico-financiera, y, como ya se ha dicho, el ejercicio reglado -no arbitrario- de las potestades en la relación de subordinación.

Un tratado especial se refiere a las definiciones de contrato administrativo de Marienhoff, Cassagne y Escola. Cassagne expresa que es "todo acuerdo de voluntades generador de obligaciones, celebrado por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, caracterizado por un régimen exorbitante del Derecho Privado, susceptible de producir efectos, con relación a terceros".

Y Escola define los contratos administrativos como los que son "celebrados por la administración pública con una finalidad de interés público y en los cuales, por tanto contratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ésta".Bercaitz disiente de Marienhoif, porque un acuerdo generador de obligaciones puede ser un acuerdo colectivo o complejo que no constituye un contrato cuando las voluntades que lo generan no son opuestas. Respecto de Cassagne, critica que se omite consignar que el régimen exorbitante regula la subordinación del contratante. Y en Escola repara que no tiene en cuenta los casos en el que el contrato se refiere a ocupaciones del dominio público para una actividad completamente privada y que no precisa lo relativo a las cláusulas exorbitantes. También difiere de Bielsa porque no pone énfasis en la subordinación jurídica y porque "deja fuera de la definición aquellos contratos que no tienen por objeto una prestación de utilidad pública, como son los relacionados a concesiones de ocupación del dominio público en beneficio de interés privado".

3.2 TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS APLICACIONES¹

Hacer una presentación resumiendo el estado de la cuestión sobre la teoría de los bienes públicos es, a juicio del autor, un trabajo de poco valor añadido, puesto que en los últimos años no sólo se han realizado varias revisiones panorámicas, tanto en castellano como en inglés, sino que puede decirse que la propia teoría ha avanzado muy poco en la última década, con la excepción que se comenta más adelante: la teoría de los bienes públicos globales. Como es bien conocido, los fundamentos de la teoría de los bienes públicos, por lo que respecta a su desarrollo en el tiempo, se deben en primer lugar a Musgrave (1939), que recoge a su vez las aportaciones sobre la provisión en equilibrio parcial de lo que denominó “bienes colectivos” planteadas por Lindahl y Wicksell, y en segundo lugar a Samuelson (1954 y 1955), que proporciona una elegante solución a su provisión en términos de equilibrio general, primero matemáticamente y en seguida en una sencilla forma gráfica. El modelo de Samuelson ofrece una solución a la provisión de bienes públicos y privados, tratando de forma simultánea las cuestiones de asignación de recursos y de la distribución de la renta. En 1959 Musgrave publica una obra fundamental para el desarrollo de la teoría neoclásica de la Hacienda Pública, en la que propone la distinción entre tres funciones o ramas del papel económico de Estado: asignación, redistribución y estabilización. Ello le lleva a proponer un modelo de asignación óptima de bienes públicos en el que se separan de la misma los aspectos redistributivos, si bien únicamente de forma gráfica. Recuérdese que Musgrave introduce también en su obra el concepto de necesidades preferentes e indeseables, que son provistas mediante los bienes de mérito y de demérito, necesidades que justifican buena parte de las intervenciones actuales del Estado, si bien a costa de renunciar a un elemento fundamental de la construcción neoclásica: la soberanía de la persona, al permitir el paternalismo del Estado, promocionando o impidiendo el consumo de determinados bienes, lo que en su momento dio lugar a una gran polémica. Aunque la solución de Samuelson sigue apareciendo en todos los manuales de Hacienda Pública o de Economía del Sector Público, son bien conocidas sus limitaciones, que lo han convertido en poco útil para la toma de decisiones sobre el papel económico del Estado. La historia es bien conocida también. En primer lugar, Samuelson suponía que un planificador omnisciente conocía la función de bienestar social, pero el llamado “teorema de imposibilidad” de Arrow (1963) estableció que sólo bajo muy estrictas condiciones de estructura de la preferencia individual era posible la construcción de una función de bienestar social,

¹Braña Pino Francisco Javier, 2004, pp. 177-185

condiciones que prácticamente nunca se dan en el mundo real. Esto lleva directamente al papel que juega la democracia y sus instituciones, así como al papel de los funcionarios públicos y de los burócratas en la provisión y financiación de los bienes públicos, dando lugar a la llamada teoría de la elección pública, lo que remite a una discusión sobre el concepto mismo de Estado. En segundo lugar, tanto el modelo de Samuelson como el Musgrave se basan en el individualismo metodológico, el homo economicomaximizador. La consecuencia es que los bienes públicos sólo pueden ser provistos por el Estado, al aparecer el problema del viajero gratuito (free rider), pues nadie querrá revelar sus preferencias sabiendo que, una vez que se decida la provisión del bien público, no podrá ser excluido de su consumo. Por tanto, se excluye cualquier solución cooperativa, ni se admite el altruismo, de forma que tampoco es posible la provisión voluntaria de bienes públicos³. Aunque no sea tan conocido, al menos hasta que a uno de los investigadores que más ha trabajado en el campo de la economía experimental o del comportamiento se le concedió el penúltimo memorial Nobel en economía, Daniel Kahneman, el modelo de homo económicos racional y optimizador (maximizador), con conocimiento y previsión perfectas, se ha demostrado empíricamente falso² y metodológicamente defectuoso. Las personas tienen ilusiones cognitivas que dan lugar a sesgos en su comportamiento y además en la vida real cooperan. Por ejemplo, los experimentos sobre el “juego del ultimátum” muestran que los resultados contradicen las prescripciones de la teoría de juegos, al aparecer con claridad el papel de la equidad y la reciprocidad en la determinación del resultado de las negociaciones³. Resultados que se producen no sólo en sociedades desarrolladas, con experimentos realizados en su mayoría con estudiantes universitarios, sino también en sociedades con una amplia variedad de condiciones económicas y sociales, y para otros juegos como el del dictador o el del bien público⁴. En el caso particular de los bienes públicos aparece por ejemplo el papel de la satisfacción moral a la hora de contribuir a su provisión y financiación⁵, si bien hay una gran debate respecto sobre si el comportamiento “free rider” domina o no sobre el comportamiento altruista, pues dependiendo del tipo de experimento los resultados son distintos, aunque siempre se encuentra un porcentaje suficientemente alto de personas altruistas. Hay que destacar que en los últimos años ha empezado a abrirse camino el reconocimiento de que existe un comportamiento basado en el compromiso que, como ha destacado Amartya Sen (1977), se encuentra no sólo en los bienes públicos, también en contextos como la motivación por el

² McFadden, 1999; pg. 75

³ Thaler, 1988

⁴ Henrich et al, 2001

⁵ Kahneman y Knetsch, 1992

trabajo, los acuerdos colusorios en mercados oligopolistas o la negociación colectiva. Así como también se reconoce la existencia de preferencias colectivas y de la comunidad. Por ejemplo, Musgrave, al introducir el concepto de bienes de mérito, reconoce la posibilidad de que el liderazgo democrático enmiende y modifique las preferencias individuales. En sus propias palabras, la sociedad “apela a un sentido de comunidad que ata juntos a los individuos⁶”. Por su parte Stiglitz, al proponer una serie de medidas para mejorar la gobernabilidad, haciendo hincapié en la búsqueda del consenso por proporcionar una mayor probabilidad de éxito y de permanencia, recoge también la noción de comunidad, aunque ello vaya en contra de la visión dominante anglo-americana de que las interacciones con otros sólo importan en la medida en que satisfagan las propias preferencias individuales⁷. Pues bien, utilizando el paradigma de la elección racional, Margaret Gilbert ha venido argumentando desde hace tiempo la existencia de preferencias colectivas, no reducibles a preferencias individuales. Estas preferencias proporcionan al grupo razones suficientes para actuar, así como con obligaciones, que no responden a un principio moral, pudiendo ocurrir que un miembro del grupo en ciertas circunstancias falle en el cumplimiento de las mismas sin ser por ello irracional. El concepto clave es el de “compromiso conjunto”, definido como “un compromiso para hacer algo como un cuerpo, donde ‘hacer’ se interpreta con suficiente amplitud para incluir entre otras cosas creencias y preferencias⁸”. Este compromiso se refleja en el lenguaje común cuando decimos, sin ironía y sin que sea el plural mayestático: “Nuestro objetivo es ...”. Para Gilbert la existencia de preferencias colectivas permite hablar de una función de utilidad colectiva no derivable de las funciones de utilidad de los miembros del grupo y que puede diferir cualitativamente de cualquiera de ellas. El trabajo de economía experimental de Charness y Rabin (2002), es una comprobación en laboratorio (en el que por cierto intervinieron estudiantes de la Universidad Pompeu Fabra) de la existencia de preferencias sociales o colectivas: las personas mostraron su preocupación en mejorar el bienestar social, así como estuvieron motivadas por la reciprocidad. Sin negar pues la existencia de las preferencias individuales, se abre así la puerta al reconocimiento de la existencia independiente de instituciones, organizaciones, grupos de interés y clases sociales. Un tercer problema es que el concepto de bienes públicos puros es tan estricto en su definición que apenas encontramos ejemplos en el mundo real: siempre se cita la defensa, la administración de justicia y los asuntos exteriores, dejando fuera a prácticamente todas las intervenciones del Estado que encontramos en el mundo de hoy y no

⁶ Musgrave, 2002; Pg. 53

⁷ Stiglitz, 1998; Pg. 11

⁸ Gilbert, 2001; Pg. 115

sólo en los países desarrollados, cuyo objetivo es mejorar la asignación de los recursos. Ya no se trata de los bienes preferentes e indeseables, sino de que los llamados fallos del mercado van mucho más allá, habiéndose propuesto como elemento común la existencia de efectos externos, con una amplia tipología de la que los que los bienes públicos no serían más que un caso particular⁹. En cuarto lugar, está el problema de la producción de los bienes públicos, pues sabemos que una cosa es que la provisión tenga que ser pública, lo que podemos hacer equivalente a que la financiación sea pública, y otra muy distinta que la producción sea también pública. De hecho en estos días estamos viendo que el bien público puro por excelencia, la defensa nacional, se ha privatizado en los Estados Unidos, al contratarse a un considerable número de mercenarios en la guerra contra Irak. Mercenarios que, por cierto no responden a los mismos principios que guían a los ejércitos tradicionales. Otro ejemplo son las cárceles, cuya gestión se ha encomendado en estados como Florida e empresas privadas, sobre la base de supuestos criterios de eficiencia. De hecho, en la búsqueda de un gobierno mejor, autores como Stiglitz van más allá y proponen que se fomente la provisión privada de bienes públicos, no sólo para crear de manera efectiva la competencia y de esa manera auto disciplinarse, también como una forma de llevar la voz, esto es, de fomentar la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso político, escuchando a aquellos que expresan colectivamente sus opiniones por medio de las organizaciones no gubernamentales, que servirían de contrapeso a los tradicionales grupos de presión “buscadores de rentas”. Llevar la voz de los ciudadanos sería para Stiglitz un bien público¹⁰. Y, por último, la caracterización de los bienes públicos a lo largo de dos ejes, imposibilidad de aplicar el principio de exclusión y no rivalidad en el consumo, pronto se vio que olvidaba un tercer eje fundamental: el espacial. Esto es, que dependiendo de que nos encontremos en el ámbito local, provincial, regional, nacional, supranacional o mundial, la caracterización de un bien como público puede variar sustancialmente y por tanto las condiciones de su provisión, puesto que dependiendo de qué tipo de bien o servicio hablemos, el área de beneficiarios puede variar sustancialmente. Sin olvidar que las funciones del Estado y el reparto del poder, político y económico, entre los diferentes niveles o jurisdicciones están determinados por la historia de estado-nación. Y aquí es donde surgen los bienes públicos globales, definidos como aquellos que afectan a más de un país, a distintos grupos socio-económicos y a más de una generación, con los que no se corresponde ninguna institución con poder político y de coerción que se encargue de su provisión y financiación. Es esta última línea de investigación la que más frutos está dando en

⁹Cornes y Sandler, 1996

¹⁰ Stiglitz, 1998

los últimos años, sin duda como consecuencia de los problemas que nos ha traído la globalización y de las graves consecuencias que está teniendo el crecimiento económico sobre el medio ambiente del planeta.

3.3 LA ADMINISTRACION¹¹

La administración constituye la manera de utilizar los diversos recursos organizacionales (humanos, materiales, financieros, informáticos y tecnológicos para alcanzar objetivos y lograr excelente desempeño) Administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el empleo de los recursos organizacionales para alcanzar determinados objetivos de manera eficiente y eficaz.

Administración no significa ejecutar tareas u operaciones, sino lograr que sean ejecutadas por otras personas en conjunto. El administrador no es aquel que ejecuta tareas, sino, el que consigue que otras las realicen. La administración logra que las personas cumplan las tareas para llevar las organizaciones al éxito. La administración no es una ciencia, exacta, sino una ciencia social, pues al tratar con negocios y organizaciones, trata con personas.

Respecto al desempeño, existen criterios: eficiencia y eficacia. La eficiencia, que significa hacer las cosas bien y de manera correcta, se la relaciona con los medios; es una medida de la proporción de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos, es decir una medida de salidas o resultados comparados con los recursos utilizados. La administración puede alcanzar un objetivo con el mínimo de recursos o sobrepasar el objetivo con los mismos recursos. Por ejemplo, la eficiencia se puede medir por el costo del trabajo, la utilización de equipos, el mantenimiento de máquinas y el retorno del capital invertido. Un administrador eficiente es aquel cuya unidad de trabajo opera diariamente al costo mínimo de material y de trabajo.

La administración debe combinar eficiencia y eficacia para conseguir los objetivos organizacionales; por tal motivo, el administrador debe saber utilizar los recursos organizacionales para lograr eficiencia y eficacia, y alto grado de satisfacción entre las personas que ejecutan el trabajo y el cliente que lo recibe. Este triple sentido de desempeño, obtención de resultados y satisfacción de las personas y el cliente es el tema central que focaliza el moderno sitio de trabajo.

¹¹Cheavenato I.,Administracion de los nuevos tiempos,
10

Diferencia entre eficacia y eficiencia

Eficiencia	Eficacia
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar las tareas de manera correcta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar las tareas necesarias
<ul style="list-style-type: none"> • Preocuparse por los medios 	<ul style="list-style-type: none"> • Preocuparse por los fines
<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar en los métodos y procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar en los objetivos y resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir los reglamentos internos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar las metas y los objetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Entrenar y aprender 	<ul style="list-style-type: none"> • Saber y conocer
<ul style="list-style-type: none"> • Jugar futbol con habilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Gana el partido de futbol
<ul style="list-style-type: none"> • Saber luchar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ganar la guerra
<ul style="list-style-type: none"> • Ser puntual 	<ul style="list-style-type: none"> • Agregar valor y riqueza a la organización.

La eficiencia es necesaria pero no es suficiente. Debe haber eficacia, especialmente en lo relacionado con la consecución de objetivos y resultados. La eficacia, relacionada con los fines y propósitos, es el grado en que la administración consigue sus objetivos. Es la medida del resultado de la tarea o del objetivo establecido. Un administrador eficaz es aquel cuya unidad de trabajo alcanza diariamente las metas de producción en términos de cantidad y calidad de los resultados.

Sin embargo, no siempre eficacia y eficiencia van de la mano, Muchas veces el administrador es eficiente al obtener el máximo con los recursos disponibles, pero es ineficaz por no alcanzar los objetivos esperados. En este caso es como el bañista que acaba muerto de cansancio en la playa. Otras veces es eficaz al lograr los objetivos establecidos pero consumiendo todos los recursos: gana la guerra, pero deja muertos y heridos en el camino, debido a la falta de eficiencia. El ideal es ser eficiente y eficaz, lo cual tiene un nombre: excelencia.

Nada se gana con ejecutar tareas técnicas, en ocasiones difíciles y desafiantes. La clave es verificar si vale la pena ejecutarlas y si son importantes para la organización. En ocasiones, ciertas personas son muy eficientes en trabajos inútiles, para la organización. El esfuerzo por ser eficiente debe estar antecedido del esfuerzo por ser eficaz. El éxito administrativo consiste en utilizar los recursos organizacionales con eficacia y eficiencia simultáneamente, lo cual significa excelencia en el desempeño.

Empleo de recursos

		Pobre	Buena
Consecución de objetivos	Alta	Eficaz pero no eficiente. Alcanza objetivos pero se desperdician	Eficaz y eficiente, objetivos alcanzados y recursos bien utilizados. Elevada productividad y desempeño.
	Baja	No es eficaz ni eficiente. No se alcanzan los objetivos y se desperdician recursos en el proceso. Desempeño deficiente	Eficiente pero no eficaz. Los recursos se asignan bien pero no se alcanzan los objetivos. Desempeño precario.

3.3.1 El proceso administrativo

Parte de la definición de administración habla de la consecución de objetivos organizacionales mediante la planeación, la organización, la dirección y el control. Desde mediados del siglo XX, se convirtió en práctica común definir la administración en términos de sus cuatro funciones específicas: planeación, organización, dirección y control. En consecuencia, administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y de utilizar todos los recursos organizacionales disponibles para conseguir los objetivos organizacionales, establecidos que incluyendo no sólo categorías económicas como tierra, capital, y trabajo, sino también información y tecnología. Es obvio que las personas constituyen el elemento inteligente y dinámico que maneja, opera y agiliza todos estos recursos.

Proceso significa secuencia sistemática de funciones para realizar las tareas; medio, método o manera de ejecutar ciertas actividades. Se toma la administración como proceso para hacer énfasis en que los administradores, sin importar sus niveles, ni funciones, se comprometen continuamente en actividades interrelacionadas, como planear, organizar, dirigir y controlar, para alcanzar los objetivos deseados. De ahí se deriva la denominación de proceso administrativo dada el conjunto y secuencia de las funciones administrativas.

3.3.1.1 Planeación

La planeación define lo que pretende realizar la organización en el futuro y cómo debe realizarlo. Por esta razón, la planeación es la primera función administrativa, y se encarga de definir los objetivos para el futuro desempeño organizacional y decide sobre los recursos y tareas necesarias para alcanzarlos de manera adecuada. Gracias a la planeación, el administrador se guía por los objetivos buscados y las acciones necesarias para conseguirlos, basados en algún método, plan o lógica, en vez de dejar todo al azar. La planeación produce planes basados en objetivos y en los mejores procedimientos para alcanzarlos de manera apropiada, Por tanto, planear incluye la solución de problemas y la toma de decisiones en cuanto alternativas para el futuro.

3.3.1.2 Organización

La organización busca los medios y recursos necesarios que permitan llevar a cabo la planeación, y refleja la manera como la organización o empresa intenta cumplir los planes. La organización es la función administrativa relacionada con la asignación de tareas, la distribución de tareas a los equipos o departamentos y la asignación de los recursos necesarios a los equipos o los departamentos. Por consiguiente, es el proceso de distribuir y asignar el trabajo, establecer la autoridad y distribuir los recursos entre los miembros de una organización, para conseguir los objetivos fijados. La organización es el proceso de comprometer a las personas en un trabajo conjunto estructurado para conseguir objetivos comunes.

3.3.1.3 Dirección

La dirección representa la puesta en marcha de lo que fue planeado y organizado. En consecuencia la dirección es la función administrativa que incluye el empleo de la influencia para activar y motivar las persona a alcanzar los objetivos organizacionales. Se encarga de comunicar las tareas e influenciar y motivar a las personas para que ejecuten las tareasesenciales.

La dirección es el proceso de influir y orientar las actividades relacionadas con las tareas de los diversos miembros del equipo o de la organización como untodo.

3.3.1.4 Control

El control representa el acompañamiento, monitoreo y evaluación del desempeño organizacional para verificar si las tareas se ejecutan de acuerdo con lo planeado, organizado y dirigido. El control es la función administrativa relacionada con el monitoreo de las

actividades para mantener la organización en el camino correcto, de modo que se puedan conseguir los objetivos y emprender los ajustes necesarios para corregir los desvíos. El control es el proceso que garantiza la conformidad de las actividades con las actividades planea

3.4 LAS ORGANIZACIONES¹²

Una parte de nuestra definición de administración se refiere a la consecución de objetivos organizacionales de manera eficiente y eficaz, lo cual significa que la razón de ser de un administrador es velar por todo o por una parte de la organización. Vivimos en una sociedad de organizaciones en donde casi todo se produce dentro de ellas: automóviles, vestidos, alimentos, libros, revista, investigaciones, servicios, comunicaciones, etc. Utilizando conocimientos, personas, dinero, tecnología, información y trabajo colectivo, las organizaciones ejecutan tareas que ningún individuo aislado conseguiría realizarlas. Sin las organizaciones, muchas ciudades no podrían tener millares de rutas aéreas diarias sin un accidente o recibir y distribuir electricidad generada por varias hidroeléctricas, termoeléctricas y plantas nucleares, o producir cada día miles de automóviles, o incluso disponer de centenares de miles de películas, videos y discos para el entretenimiento y la diversión. Las organizaciones invaden nuestra sociedad. Es probable que muchos estudiantes trabajen en una organización ya sea privada, un banco, un almacén, un hospital, una fábrica, una empresa gubernamental. Muchos también son miembros de otras organizaciones como universidades, iglesias, clubes deportivos, partidos políticos. Son clientes de bancos y aseguradoras, utilizan planes de salud, invierten en planes de previsión social, tienen tarjetas de créditos. Muchos estudiantes compran alimentos en supermercados, comen en restaurantes de comida rápida adquieren vestidos en almacenes, en efectivo o a crédito. Los administradores responden por todas esas organizaciones y por los recursos que ellas utilizan para alcanzar objetivos organizacionales.

Una organización es una entidad social conformada por persona que trabajan juntas y está estructurada deliberadamente en divisiones de trabajo para alcanzar un objetivo común. Al decir que es una entidad social deliberadamente estructurada, se indica que las tareas se dividen entre mientras de la organización. Una organización es una sociedad en miniatura en donde coexisten dos tipos de personas: los líderes y los subordinados Se dice que está orientada hacia objetivos por que busca consecuencias deseadas; por ejemplo obtener ganancias (Volkswagen,

¹² Chiavenato, I, 2000

McDonald's, Banco Bradesco), atender necesidades espirituales (Iglesia católica o presbiteriana), proporcionar entretenimiento (Sony, redes de cine, Net, Blackbuster), desarrollar arte y cultura (teatro municipal, teatro de cultura artística), practicar deportes (Corinthias, Flamengo, Palmeira, Sociedad de tenis de Sao Paolo) y así sucesivamente. Un buen ejercicio sería elaborar una lista de las organizaciones que abundan en nuestra sociedad.

El propósito de toda organización es elaborar un producto o brindar un servicio para satisfacer las necesidades de los clientes, que pueden ser consumidores, usuarios, asociados o contribuyentes. De ahí el fuerte énfasis en la calidad del producto o del servicio al cliente, como fuerzas vitales de una organización y fuentes de su ventaja competitiva. Por ejemplo, el objetivo de una organización como Black & Decker "es poner en manos de las personas de todo el mundo productos de calidad que cumplan el compromiso de innovación, investigación, diseño y satisfacción del consumidor. Estamos comprometidos en alcanzar o sobrepasar las necesidades de aquellos que dependen de nuestros productos en su trabajo, en su hogar o en su lugar de recreación."¹³ Es lo que afirma el informe anual de la compañía.

Los seres humanos tienen que cooperar unos con otros, por sus limitaciones individuales y deben conformar organizaciones que les permitan lograr algunos objetivos que el esfuerzo individual no podría alcanzar. Una organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas, formado por dos o más personas, cuya cooperación recíproca es esencial para la existencia de aquella. Una organización existe sólo cuando:

1. Hay personas capaces de comunicarse;
2. Están dispuestas a actuar conjuntamente (disposición de sacrificar su propio comportamiento en beneficio de la asociación);
3. Para obtener un objetivo común. Las organizaciones existen para que los miembros alcancen objetivos que no podrían lograr de manera aislada debido a las restricciones individuales en consecuencia, las organizaciones se forman para superar estas limitaciones.

La manera como las personas viven, se visten, se alimentan, y sus expectativas, sus convicciones y sus sistemas de valores experimentan una enorme influencia por parte de las organizaciones a

¹³ Black & Decker, Relatório anual de 1993

su vez, el modo de pensar y sentir de los miembros influyen en ellas. Las organizaciones. son sistemas demasiado complejos. Tienden a crecer a medida que prosperan; esto se refleja en el aumento de personal. El crecimiento conduce a la complejidad. Las grandes organizaciones, también denominadas organizaciones complejas, poseen ciertas características:

1. Complejidad. Mientras que en las pequeñas empresas la interacción se realiza persona a persona, en las grandes organizaciones existen numerosos niveles intermedios dedicados a coordinar e integrar labores de las personas; de este modo, la interacción se torna indirecta.
2. Anonimato. Importa la actividad que se realice, no quién la ejecuta.
3. Rutinas estandarizadas para procedimientos y canales de comunicación.
4. Estructuras personalizadas no oficiales. Configuran la organización informal.
5. Tendencia a la especialización y la proliferación de funciones. Pretende separar las líneas de autoridad formal de las de competencia profesional o técnica.
6. Tamaño. Dado por el número de participantes y dependencias que conforman la organiza.

La organización busca los medios y recursos necesarios que periten llevar a cabo la planeación, y refleja la manera como la organización o empresa intenta cumplir los planes. La organización es la función administrativa relacionada con la asignación de tareas, la distribución de tareas a los equipos o departamentos y la asignación de los recursos necesarios a los equipos o los departamentos. Por consiguiente, es el proceso de distribuir y asignar el trabajo, establecer la autoridad y distribuir los recursos entre los miembros de una organización, para conseguir los objetivos fijados. La organización es el proceso de comprometer a las personas en un trabajo conjunto estructurado para conseguir objetivos comunes.

3.5 LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS

Sistema: un conjunto de elementos (partes u órganos componentes del sistema) dinámicamente relacionados, en interacción que desarrollan una actividad (operación o proceso del sistema) para lograr un objetivo o propósito (finalidad del sistema), operando con datos, energía o materia (insumos o entradas de recursos necesarios para poner en marcha el sistema), unidos al ambiente que rodea el sistema (con el cual se relaciona dinámicamente), y para suministrar información, energía o materia (salidas o resultados de la actividad del sistema). Elementos de unsistema:

- a. Entradas (inputs): recursos e insumos necesarios para su alimentación y nutrición que toma el ambiente.
- b. Procesamiento: transforma las entradas en salidas o resultados.
- c. Salidas (outputs): resulta de la operación del sistema; envía el producto resultante al ambiente externo.
- d. Retroalimentación (feedback): es la acción que las salidas ejercen sobre las entradas para mantener el equilibrio del sistema. Constituye una acción de retorno.

Todo sistema existe y funciona en un ambiente. Ambiente es todo lo que rodea a un sistema y sirve para proporcionarle los recursos necesarios para sus existencia. El sistema entrega sus resultados al ambiente. Los sistemas se clasifican en cerrados o abiertos, según el modo como interactúan con el ambiente. No existe un sistema totalmente cerrado (hermético) ni uno totalmente abierto (que se disiparía). El sistema abierto posee numerosas entradas y salidas para relacionarse con el ambiente externo, las cuales no están muy bien definidas, y sus relaciones de causa y efecto son indeterminadas. La separación entre el sistema y el ambiente no está bien definida, lo cual significa que las fronteras son abiertas y permeables. La teoría de los sistemas presenta un modelo conceptual que permite efectuar simultáneamente el análisis y la síntesis de la organización en un ambiente (medio) complejo y dinámico. Las partes de la organización se presentan como subsistemas interrelacionados dentro de un macrosistema.

3.5.1 Elementos de las Organizaciones

- 1) Elemento básico: son las personas, cuyas interacciones conforman la organización. El éxito o el fracaso de la organización está determinado por la calidad de las interacciones de sus miembros. Interacción es la relación entre dos personas o sistemas de cualquier clase, por la cual la actividad de uno está determinada por la del otro; influencia recíproca. Las interacciones pueden ser:
 - a) Individuales;
 - b) Entre individuos y organizaciones.
 - c) Entre la organización. y otras organización.;
 - d) Entre la organización. y el ambiente externo.
- 2) Elementos de trabajo: recursos que utiliza. Son: humanos, no humanos y conceptuales. Los recursos humanos son aquellos en que las personas aparecen como elementos de

trabajo, que utilizan recursos y disponen la organización. para adquirir otros recursos también necesarios.

3.5.2 Los participantes en las Organizaciones

Las organizaciones surgen a menudo debido a que los individuales. tienen objetivos que sólo pueden lograrse mediante la actividad organizada. A medida que crecen, las org. desarrollan sus propios objetivos, independientes y aun diferentes de los de las personas que las fundaron. Los miembros de la organización son:

- a) gerente y empleados;
- b) proveedores;
- c) consumidores y usuarios;
- d) el gobierno y,
- e) la sociedad.

Tanto la organización. como sus miembros están involucrados en una adaptación mutua. Ya que las necesidades, los objetivos y las relaciones de poder varían, de modo que la adaptación es un proceso de cambios y ajustes continuos. Todos los miembros (internos y externos) inciden en la adaptación y en el proceso de toma de decisiones (y viceversa).

3.5.3 Objetivos Organizacionales

Toda organización. requiere alguna finalidad, algún concepto del por qué de su existencia y de lo que va a realizar, deben definirse las metas, los objetivos y el ambiente interno que necesitan los participantes, de los que depende para alcanzar sus fines. Los objetivos son las metas colectivas de acuerdo con la significación social. Las empresas son unidades sociales que procuran objetivos específicos: su razón de ser es servir a esos objetivos. Para una organización, un objetivo es una situación deseada que debe alcanzarse. Los objetivos naturales de una empresa en general son:

1. Satisfacer las necesidades de bienes y servicios en la sociedad.
2. Proporcionar empleo productivo para todos los factores de producción.

3. Aumentar el bienestar de la sociedad mediante el uso racional de los recursos.
4. Proporcionar un retorno justo a los factores de entrada.
5. Crear un ambiente en que las personas puedan satisfacer sus necesidades humanas básicas.

Los objetivos no son estáticos sino dinámicos, pues están en continua evolución, alterando las relaciones (externas) de la empresa con el ambiente y con sus miembros (internas), y son evaluados y modificados constantemente en función de los cambios del medio y de la organización interna de los miembros.

3.5.4 Racionalidad de las Organizaciones

La racionalidad implica adecuar los medios utilizados a los fines y objetivos que se desea alcanzar. Una organización es racional si se escogen los medios más eficientes para lograr los objetivos deseados (en el contexto de la burocracia). La racionalidad se logra mediante normas y reglamentos que rijan el comportamiento de los participantes en la búsqueda de la eficiencia. La eficiencia es el resultado de la racionalidad, puesto que una vez establecidos los objetivos, le compete descubrir los medios más adecuados para obtenerlos. La racionalidad está ligada a los medios, métodos y procesos con los cuales la org. considera que alcanzará determinados fines o resultados. Para que exista racionalidad es necesario que los medios, procedimientos, métodos, procesos, etc., sean coherentes con el logro de los objetivos deseados. Toda org. debe considerar la eficiencia y la eficacia de manera simultánea: Eficacia: El logro de los objetivos previstos es competencia de la eficacia. Logro de los objetivos mediante los recursos disponibles. Logro de los objetivos y vuelve la atención a los aspectos externos de la organización. Eficiencia: enfocada hacia la búsqueda de la mejor manera (the best way) de hacer o ejecutar las tareas (métodos), con el fin de que los recursos se utilicen del modo más racional posible. Utilización adecuada de los recursos disponibles. Se concentra en las operaciones y tiene puesta la atención en los aspectos internos de la organización No se preocupa por los fines, sino por los medios. Cuando el administrador se preocupa por hacer correctamente las cosas, transita la eficiencia; cuando utiliza instrumentos para evaluar el logro de los resultados, para verificar que las cosas bien hechas son las que en realidad debían hacerse, entonces marcha hacia la eficacia. Eficiencia y eficacia no siempre van de la mano. El ideal es una empresa eficiente y eficaz.

3.6 PANORAMA DE LA CONTRATACION DE BIENES EN LATINOAMERICA¹⁴

Al analizar las legislaciones y prácticas administrativas nacionales sobre contratación pública en los países de América latina la principal conclusión que se extrae es la similitud de las mismas, que deriva de una normativa adoptada o reformada recientemente en la mayoría de ordenamientos y de unas preocupaciones, retos y objetivos en esta materia comunes a todos los Estados, que coincidan con las españolas y europea , como son la lucha contra la corrupción y la necesaria modernización de la contratación pública para materializar en la misma los principios de eficiencia, integridad y buena administración así como la implantación de medios electrónicos en los procedimientos de compras públicas.

Entre las nuevas normas o las reformas a la legislación aprobadas en los últimos años en la materia pueden destacarse las del Perú (Ley 30225 de Contrataciones del Estado publicada el 11 de julio de 2014), El Salvador (D.L. n° 660 de 3 de abril de 2014, D.O. n° 70 de 11 de abril de 2014, relativo a concesiones de servicios de transporte), Venezuela (Ley de Contrataciones Públicas de 19 de noviembre de 2014), México (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de 2000, reformada y adicionada el 15 de junio de 2011, el 16 de enero de 2012 y la publicada en el DOF el 10 de noviembre de 2014), Ecuador (Ley Orgánica Reformatoria emitida el 14 de octubre de 2013, que modifica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008), Honduras (Ley de Compras Eficientes y Transparentes a Través de Medios Electrónicos, Decreto 36, de 21 de marzo de 2013), Uruguay (Decreto 150/012, Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, TOCAF), Argentina (Decreto n° 893/2012, que reglamenta el Decreto Delegado n° 1023 y sus modificaciones), Chile (Ley 19886, publicada el 30 de julio de 2003, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, modificada el 1 de marzo de 2010), Nicaragua (Ley n° 737, de 19 de octubre de 2010, de contrataciones administrativas del sector público), Puerto Rico (Ley N° 218 de 21 de diciembre de 2010, de Documentos Uniformes para la Contratación de Programación, Gerencia, Diseño, Inspección y Construcción de Obras Públicas), Bolivia (Decreto Supremo n° 0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y sus reformas a través de los Decretos Supremos 843, de 13 de abril de 2011 y 956, de 10 de agosto de 2011), Colombia (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de 2012), y República

¹⁴Banco Interamericano de Desarrollo,2017

Dominicana (Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones del Estado Dominicano de 2012).

Con una legislación menos reciente se encuentran países como Brasil (Ley Federal n° 8.666 de 1993, Procesos de Licitación y Contratos de la Administración Pública), Costa Rica (Ley de Contratación Administrativa de 1995), Paraguay (Ley n° 2051 del 21 de enero de 2003, de Contrataciones Públicas), El Salvador (Ley de adquisiciones y contrataciones de las Administraciones Públicas, Decreto Legislativo n° 868, de 5 de abril de 2000) y Guatemala (Ley de Contrataciones del Estado de 1992).

La proliferación normativa en el sector ha ocasionado una complejidad creciente de la normativa sobre contratación pública, que se ha acrecentado además por la existencia en la actualidad de una gran cantidad de normas aplicables a la contratación pública, muchas específicamente referidas a los contratos administrativos pero también otras disposiciones legales y reglamentarias que afectan a la materia, como son las normas presupuestales y de administración financiera. Por ello, su conocimiento resulta bastante complejo. Pese a que en la actualidad estas normas están publicadas en los portales web públicos de contratación de los distintos países, para los operadores económicos y sociales de la contratación, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, acceder a la legislación y reglamentación de la contratación pública puede resultar una labor de mucha dificultad. La seguridad jurídica se ve notablemente afectada por esta situación y con ello también mermada la aplicabilidad de las normas.

Por otra parte, un problema de la máxima importancia es la existencia de un gran número de regímenes especiales que se apartan de la legislación general. Estos regímenes especiales excluyen a muchas Entidades de la aplicación de los procedimientos públicos de contratación fijados en las leyes generales de compras públicas. En esta situación se encuentran entes que celebran contratos muy importantes para las economías de los países de América latina, como las entidades o empresas públicas petroleras. Esta “huida” de las normas públicas sobre contratación puede ser contraria a los principios constitucionales de legalidad, objetividad e igualdad y, sobre todo, crea una mayor complejidad e inseguridad a los sistemas nacionales de contratación pública.

La aprobación en muchos países (a través de normas especiales o por medio de decretos de urgencia) de regímenes de contratación pública distintos al régimen general aprobado por las leyes de contrataciones atenta gravemente contra los principios señalados anteriormente, así como los de transparencia y predictibilidad que deben regir la actuación pública.

Una importante característica común a las legislaciones nacionales sobre compras públicas en América latina es su reconocimiento expreso de los principios generales que rigen en la materia y que desarrollan cada vez más una decisiva función interpretativa.

En la ley de Panamá nº 22, de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, el artículo 16 recoge los principios generales y señala al efecto que *“las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.”*

La norma panameña recoge en su artículo 21 unas importantes reglas cuando declara que *“en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos.”*

En el mismo sentido, la Ley 30225 de 2014, de Contrataciones del Estado del Perú, establece que los principios generales de los contratos públicos *“sirven de criterio interpretativo e integrador para la aplicación de la presente ley y su reglamento, y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones”*.

La reciente Ley peruana recoge y define de forma amplia los principios generales en su artículo 2 (*“principios que rigen las contrataciones”*), que hace referencia a los principios de libertad de concurrencia, libre acceso y participación de proveedores, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia, eficacia y eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, equidad y proporcionalidad.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador de 2008 prevé en su artículo 4 que *“para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.”*

En el artículo 5 de la Ley ecuatoriana también se hace referencia a la función interpretativa de los principios en estos términos: *“los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se*

interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato”.

La Ley de Compras Eficientes y Transparentes a Través de Medios Electrónicos de Honduras de 2014 dedica su artículo 4 a los principios generales, y así recoge y define los de transparencia y publicación, planificación, eficacia y buen gobierno, mejor valor del dinero, simplificación y economía del proceso.

Otro ejemplo de reconocimiento de los principios generales lo podemos encontrar en el ordenamiento jurídico colombiano, que expresamente consagra el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 (transparencia, economía y responsabilidad) y desarrollan los artículos 24 a 26 de la Ley (junto a una importante jurisprudencia de la Corte Constitucional que los ha interpretado), remitiéndose para el resto de principios al resto del ordenamiento jurídico: singularmente la Constitución Política de Colombia, el Código Civil y el Código Contencioso Administrativo.

Con la reforma introducida por la Ley 1150 de 2007 se buscó garantizar una mayor aplicación de los principios generales de la contratación a sectores de la actividad contractual pública anteriormente no plenamente sometidos, como era el caso de los contratos sometidos por el legislador a las reglas del derecho privado.

La Ley chilena 19886, publicada el 30 de julio de 2003, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, declara en su artículo 1 que *“los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación.”*

Si bien la norma chilena no enumera los principios generales, sí los reconoce y consagra en cuanto a sus exigencias a lo largo de toda la ley: así lo hace con los principios de igualdad, concurrencia, transparencia, sujeción a las bases y eficiencia.

Como ha declarado la jurisprudencia, uno de los objetos fundamentales de la Ley n° 19.886 consiste en garantizar *“la transparencia de las operaciones contractuales de la Administración del Estado, estableciendo procedimientos uniformes y obligatorios que las entidades sujetas a su cumplimiento deben observar en la preparación y celebración de los contratos y el Sistema de Información, al que se debe otorgar gratuito y público acceso”* (Dict. n°12.679/05).

La regla general en materia de contratación administrativa *“es la propuesta pública y excepcionalmente la propuesta privada o el trato directo. La necesidad de contratar con un prestador distinto de los que ya se encuentran vinculados contractualmente con el servicio, se*

puede obtener plenamente a través de un proceso licitatorio público que, inspirado en los principios de transparencia y libre concurrencia, considere las diversas variables que interesan al servicio” (Dict. 45.730/03).

En la mayoría de los países de América latina ha habido en los últimos años una evolución parecida en cuanto a la utilización de los medios electrónicos en la contratación pública, encontrándose en la actualidad con un sistema muy bien desarrollado en cuanto a la difusión de información (fase informativa del sistema) pero con menos logros en cuanto al módulo transaccional, que permita desarrollar los procedimientos de contratación de forma totalmente “*on line*”. En este punto falta todavía mucho por desarrollar en casi todos los países.

Los portales públicos de compras centralizan la información sobre la contratación del sector público y en ellos las entidades están obligadas a publicar tanto sus convocatorias de procesos como otra mucha información relevante. Esta información publicada en los portales públicos en general asegura de modo adecuado la transparencia de los procesos de contratación. Se trata además de unos puntos únicos de acceso gratuito.

Deben destacarse en este sentido el portal del gobierno chileno (“*Chile Compra*”), uno de los pioneros en compras públicas electrónicas no sólo a nivel de la región sino en el panorama internacional, y los de Argentina (“*Argentina Compra*”), Brasil (“*ComprasNet*”), Colombia (“*Colombia Compra Eficiente*”), Costa Rica (“*CompraRed*”), Ecuador (INCOP), El Salvador (“*CompraSal*”), Guatemala (“*Guatecompras*”), Honduras (“*HonduCompras*”), México (“*CompraNet*”), Panamá (“*PanamaCompra*”), Perú (Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado –SEACE-) y República Dominicana (“*ComprasDominicana*”).

En una fase de desarrollo del sistema electrónico se encuentran en la actualidad Bolivia (“*Sistema de Contrataciones Estatales*” –SICOES-), Nicaragua (“*Nicaragua Compra*”) y Paraguay (Sistema de Información de las Contrataciones Públicas en la web <https://www.contrataciones.gov.py>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2014).

Menos desarrollados se encuentran los portales públicos de Uruguay (Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en la web <http://www.comprasestatales.gub.uy>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2014) y Venezuela (Servicio Nacional de Contrataciones, dirección <http://www.snc.gob.ve>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2014).

Entre la reciente legislación en materia de contratación electrónica puede destacarse la Ley de compras eficientes y transparentes a través de medios electrónicos de Honduras, aprobada por medio del Decreto 36, de 21 de marzo de 2013), que regula las compras de bienes o servicios por catálogo electrónico, que comprende como modalidades el convenio marco, compra conjunta, y

subasta inversa, que celebren los órganos de la Administración pública centralizada y descentralizada.

Por su parte, la Ley del Perú n° 30225 de Contrataciones del Estado, de 8 de julio de 2014, regula el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) como sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas y prevé en su artículo 49 que los actos realizados por medio del mismo poseen la misma validez y eficacia que los actos realizados por medios manuales, pudiéndolos sustituir para todos los efectos legales.

3.7 EI SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS¹⁵

Este es el Sistema que permitirá a la Organización administrar los bienes, servicios y obras, para apoyar el cumplimiento de los objetivos institucionales. El Sistema procurará eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos que sean confiados.

El Sistema de administración de bienes y servicios lo identificamos como un Sistema de apoyo a la organización atendiendo los requerimientos de bienes, servicios y obras, que le permitan a la organización alcanzar los objetivos establecidos en la programación de operaciones. En las entidades públicas el Sistema de administración de bienes y servicios guía su actuación en la Norma básica.

El Sistema de Administración de bienes y Servicios está compuesto por subsistemas interdependientes e interrelacionados, que se integran en una unidad, al interior de la cual cada componente cumple las funciones que le han sido asignadas, los componentes son:

- a) Contratación de bienes y Servicios:
- b) Manejo de Bienes y Servicios
- c) Disposición de Bienes

3.7.1 Relaciones con otros Sistemas de la Organización

Presentamos algunas relaciones entre el Sistema de Administración de Bienes y Servicios y los

¹⁵Cobos, 2000.

restantes Sistemas de administracion y control gubernamentales:

Con Programacion de Operaciones: En este Sistema identificamos objetivos a alcanzar por la Organizacion, se definen recursos a emplear por la mencionada organizacion, se definen recursos a emplear por la mencionada organizacion, se definen recursos a emplear por la mencionada organizacion, informacion sobre programas, proyectos y actividades que permitiran al S.A.B.S programar cuanto , cuando , donde y como contratar bienes y servicios, definiendo además la oportunidad , calidad y control sobre los mismos , teniendo en cuenta la naturaleza de los procedimientos de la programacion de operaciones.

La relacion es de dobel sentido, programacion aporta la S.A.B.S. información sobre sus demandas y bienes y servicios responde atendiendo los requerimientos, brindando el apoyo necesario.

La Organización administrative, en el marco de la programacion de operaciones, aporta las estructuras orgnizacionales, los procedimientos, lineas de autoridad, jerarquia, manuals, etc.

Las unidades administrativas y operativas, para cumplir con las funciones y atribuciones asignadas por el Sistema de organizacionadminsitrativa requieren de la dotacio de bienes y servicios en términos de calidad, oportunidad, economia eficacia y aeficiencia.A su vez el Sistema de organizacionadministrative aportará al sistema de bienes y servicios las estructuras orgnizacionales y los parametros funcionadles que falciliten su operatividad.

Con Presupuesto: Existira una relacion permanente que surge desde la programacion de operaciones, al establecer necesidades de bienes, servicios y obras que para ser atendidas requieren de la asignacion presupuestaria correspondiente, el Sistema de presupuesto actua entonces como un sistemade planificación financier que recibe informacion de bienes y servicios.

El Sistema de bienes y servicios proporcionará información sobre: precios promedio, proyecciones de los insumos, consumos, inventarios, frecuencias de contratación, etc. que se requieran en la institucionduaranteun determinado periodo y que deben tenerse en cuenta para la formulacion durante un determinado period y que deben tenerse en cuenta para la formulación presupuestaria, a su vez el Sistema de presupuesto proporcionará información al S.A.B.S. respecto de las disponibilidades presupuestarias para iniciar los procesos de contratación o atender las actividades de manejo y disposición.

Con Administracion de personal: El recurso humano definido en la programación de operaciones requiere de los bienes y servicios que permitan cumplir con las funciones que les asignen, a su vez el S.A.B.S. demandará recursos humanos calificados para atender la contratación, el manejo y la disposición y cumplir con los objetivos que le han sido asignados en el marco de la programación de operaciones.

Con Tesoreria y crédito público: Una de las funciones de este Sistema es ejecutar el presupuesto, para ello requiere de una información permanente proveniente de bienes y servicios, respecto de las operaciones que impliquen erogaciones o recepción de recursos monetarios o créditos por contratación, manejo o disposición.

Tesorería y Crédito público y el S.A.B.S. en forma coordinada ejecutarán la programación de contrataciones teniendo en cuenta los requerimientos de la programación de operaciones. Con fundamento en la programación de contrataciones, tesorería y crédito público diseñará la programación financiera.

De otra parte, para realizar sus funciones, tesorería y crédito público requiere de ambientes físicos, equipos, muebles y servicios que demandará al sistema de bienes y servicios en términos de calidad y oportunidad.

Con Contabilidad integrada: Este es un sistema integrado de información gerencial financiera y no financiera que partiendo de registros unificados, permitirá a las máximas autoridades tomar decisiones.

Se caracteriza por su capacidad para registrar en forma confiable y oportuna todas las transacciones con incidencia presupuestaria, patrimonial y financiera que se generen en la organización.

El Sistema de contabilidad de bienes y servicios deben operar en forma coordinada, teniendo en cuenta que toda actividad que se realice en S.A.B.S., (financiera y no financiera: contratación, recepción de bienes, servicios, inventarios, disposición, etc) debe reportarse oportunamente al Sistema contable, para garantizar que mantenga actualizados sus registros e información.

Bienes y servicios proporcionarán al Sistema contable el apoyo logístico en términos de locaciones, materiales, muebles, etc que le permitan atender las funciones que le han sido asignadas al

interior de la organización.

Con el Control gubernamental: Recordemos que bienes y servicios genera información, procedimientos, registro, etc. respect las actividades que desarrolla,sobre ellas y su resultados actuará el control gubernamental en su diferentes modalidades asi:

Control previo: ejercido por encargados del Sistema antes que accion cause efecto.

Control posterior: se efectua sobre las operaciones realizadas u omitidas y los resultados alcanzados.

El control gubernamental busca con una actitud positive retroalimentar al Sistema de bienes para mejorar su eficaciy eficiencia en la gestión y sus alcances.

El S.A.B.S. apoyará al Sistema de control gubernamental con los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de su función.

3.8 ALCANCE

Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.¹⁶

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, en forma interrelacionada con los sistemas establecidos en la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control

¹⁶ Artículo 3 de la Ley 1178

Gubernamentales. Está compuesto por los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría;
- b) Subsistema de Manejo de Bienes, que comprende las funciones, actividades y procedimientos relativos al manejo de bienes;
- c) Subsistema de Disposición de Bienes, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a la toma de decisiones sobre el destino de los bienes de uso, de propiedad de la entidad, cuando éstos no son ni serán utilizados por la entidad pública.¹⁷

3.9 FINALIDAD DE LA NORMA

Este es el Sistema que le permitiera a la organización administrar los bienes, servicios y obras, para apoyar el cumplimiento de los objetivos institucionales. El Sistema procura eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos que le sean confiados.

El Sistema de administración de bienes y servicios lo identificamos como un Sistema de apoyo a la organización entendiendo los requerimientos de bienes, servicios y obras, que permitan a la organización alcanzar los objetivos establecidos en la programación de operaciones. En las entidades públicas

3.10 ESTRUCTURA Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA NORMA

La ley 1178 del 20 de Julio de 1990 de administración y control gubernamentales, se fundamenta en 2 enfoques del pensamiento administrativo: por una parte recoge la escuela del proceso administrativo que considera a la administración como un proceso consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control “*desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y*

¹⁷ Normas Básicas de Bienes y Servicios DS 0181

otros recursos”¹⁸, por otra parte, sigue el **Enfoque Sistémico de la Administración** que considera a la Administración Pública como un Sistema con “un conjunto de elementos dinámicamente relacionados que realizan una actividad para alcanzar un objetivo”¹⁹, siendo comparable una organización a un Sistema abierto.

Respecto del Sistema que nos ocupa, encontramos que los principios y preceptos contenidos en la Ley 1178 (nivel - ley marco) deben desarrollarse desde un punto de vista conceptual y técnico, correspondiendo estos desarrollos en el primer nivel a las normas básicas y reglamentos básicos, que están bajo la responsabilidad de los órganos rectores y el Segundo nivel a los reglamentos específicos, bajo la responsabilidad del máximo ejecutivo en las diferentes entidades, los reglamentos son instrumentos procedimentales para el adecuado funcionamiento de los sistemas de administración y control, se desarrollarán con base en las normas básicas y atendiendo a los objetivos y naturaleza de las entidades que los elaboran. (Arts.7 y 27 Ley 1178).²⁰

Esquemáticamente tendríamos la siguiente representación:



El artículo uno de la Ley al referirse a las finalidades indica que: “La presente ley (1178) regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado..., con el objeto de lograr:

a) Eficacia y Eficiencia

¹⁸TERRY, George R., y FRANKLIN, Stephen G., “Principios de Administración”, Compañía Editorial Continental S.A., Cuarta Edición, México, 1985, Pg. 22.

¹⁹ CHIAVENATO, Idalberto, “Introducción a la Teoría general de la Administración”, Quinta Edición McGraw Hill, Colombia, 1999, pág. 252

²⁰Cobos Martínez, 2000.

- b) Información y Transparencia
- c) Responsabilidad
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir y controlar la corrupción

Las finalidades indicadas en el artículo anterior, son aplicables al Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que es uno de los sistemas que permiten “ejecutar” usando eficaz y eficiente los recursos públicos, “para el cumplimiento de las políticas, los programas y la prestación de los servicios y los proyectos del sector público”²¹²²²³

Para garantizar la transparencia el SABS producirá y proporcionará información útil, confiable y oportuna sobre sus actividades. Producida la información se reporta al nivel directivo, al sistema de contabilidad y a otros sistemas o personas que tengan interés legítimo en la mencionada información.

En referencia al tema de la responsabilidad, normatividad básica para el sistema de administración de bienes y servicios contiene explícitamente artículos que indican la responsabilidad que tendrán los servidores públicos por sus acciones y omisiones al administrar bienes y servicios.

3.11 PRINCIPIOS DEL SISTEMA

Los principios para el Sistema de Administración de Bienes y Servicios se originan en la Ley 1178 de 1990.

- **Transparencia**

Se refiere a que los actos de los servidores públicos deben ser ejecutados con claridad, de acuerdo a las normas y procedimientos previamente establecidos y además encontrarse debidamente respaldados, permitiendo que en cualquier momento puedan ser conocidos sin dificultad, ni restricción alguna por cualquier autoridad sea esta de la entidad, del Órgano ejecutivo, o por los órganos del poder Judicial, los miembros de la Asamblea Plurinacional, la Contraloría General del Estado, la sociedad y cualquier persona que demuestre tener interés legítimo.

²¹Ley 1178 de 1990

²² Texto del curso de Administración de Bienes y Servicios por el Lic. Juan Manuel Cobos Martínez.

²³ Resolución Suprema 215475 artículo 1

- **Eficacia**

Los actos de los servidores públicos y las operaciones de la Administración Pública dentro de la cual están comprendidas las distintas entidades que la conforman, deben lograr los objetivos, metas y resultados previstos en la Programación de Operaciones de la entidad.

- **Eficiencia**

En la Administración Pública se buscará maximizar la utilización de los recursos públicos disponibles para el cumplimiento de los resultados programados.

Los resultados alcanzados se evaluarán en relación a medidas de comparación o estándares de desempeño previstos en la Programación de operaciones u otros indicadores de gestión.

- **Economía**

Los recursos públicos invertidos en alcanzar las metas, objetivos o resultados previstos en la Programación de Operaciones, deben guardar relación y proporción con las metas, objetivos o resultados alcanzados.²⁴

Además de estos tenemos:

- **Principio de Transparencia y Publicidad**

La contratación, manejo y disposición de bienes y servicios deberán ser publicadas y estar respaldados por información útil, oportuna, permitida, comprensible, confiable, verificable y accesible.

- **Principio de Buena Fe**

Se presume la buena fe en las acciones de los servidores públicos y los contratistas de bienes y servicios; las relaciones de cooperación y confianza orientarán la aplicación de las presentes Normas Básicas.

- **Principio de Igualdad e Imparcialidad**

²⁴Cobos Martínez, 2000.

Los servidores públicos actuarán imparcialmente invitando cualquier género de discriminación o diferencia entre las personas individuales o jurídicas que concurran a la provisión de bienes y presentación de servicios requeridos.

- **Principio de Equidad**

Las entidades públicas contratantes y los contratistas privadas orientarán sus relaciones contractuales en el marco del principio de equidad, promoviendo que las obligaciones y derechos de cada uno de las partes estén sometidas y reconocidos por la constitución política del estado y las demás normas del ordenamiento jurídico nacional.

- **Principio de Confidencialidad**

Los servidores públicos involucrados en los procesos de contratación guardarán la reserva y el secreto profesional, sin revelar información que sea de su conocimiento excepto en los casos y formas señaladas en las presentes normas básicas. No utilizarán esta información en beneficio propio²⁵.

3.12 MODALIDADES Y CUANTIAS DEL SABS

MODALIDAD	CUANTIA
Contratación menor	De Bs. 1 hasta Bs. 50000
Apoyo Nacional a la producción y empleo	Mayores a Bs. 50000 hasta Bs. 1000000
Licitación Pública	Mayores a Bs, 100000
Contratación por Excepción	Sin límite de monto
Contratación por desastres y/o emergencias	Sin límite de monto
Contratación directa de Bienes y Servicios	Sin límite de monto

²⁵ Proyecto de grado de Julio Salinas Ballivian

3.13 MODALIDADES Y CUANTIAS PARA LOS MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICES DE POBREZA

Se establecen las siguientes modalidades y cuantías para los municipios con elevados índices de pobreza.

MODALIDAD	CUANTIAS
Contratacion Menor	De Bs. 1 a Bs, 200000
Apoyo Nacional a la producción y Empleo	De Bs, 20000 adelante
Contratacion por Excepcion	Sin limite de monto
Contratacion por Emergencia	Sin limite de monto
Contratacion directa de bienes y servicios	Sin limite de monto

3.14 CONTRATACION MENOR

Son compras que se realizan en forma rutinaria, administrativa y funcional, con el objeto de atender adquisiciones menores, urgentes e imprevistas, tendientes a apoyar las operaciones normales de la entidad para el logro de sus objetivos. De acuerdo a procedimientos específicos establecidos por cada entidad.

3.15 APOYO NACIONAL A LA PRODUCCION Y EMPLEO

Modalidad para la contratación de bienes y servicios que permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes, apoyando la producción y empleo a nivel nacional.

3.16 LICITACION PÚBLICA

Modalidad para la contratación de bienes y servicios que se aplicará cuando el monto sea mayor a Bs1.000.000.- (UN MILLÓN 00/100 BOLIVIANOS) permitiendo la participación de un número indeterminado de proponentes.

Ademas actualmente se dice se podran aplicar los siguientes tipos de convocatoria:

- a) Convocatoria pública nacional para contrataciones mayores a 1.000.000 hasta 70.000.000.
- b) Convocatoria pública internacional, para contrataciones mayores a 70.000.000 adelante.²⁶

3.17 CONTRATACION POR EXCEPCION

Modalidad que permite la contratación de bienes y servicios, única y exclusivamente por las causales de excepción señaladas en el Artículo 65 de las presentes NB-SABS. Esta modalidad no será aplicable cuando la misma sea por falta de previsión de la entidad o inoportuna convocatoria del bien o servicio.

3.18 CONTRATACION POR DESASTRES Y/O EMERGENCIAAS

Modalidad que permite a las entidades públicas contratar bienes y servicios, única y exclusivamente para enfrentar los desastres y/o emergencias nacionales, departamentales y municipales, declaradas conforme a la Ley N° 2140, de 25 de octubre de 2000, para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.²⁷

3.19 CONTRATACION DIRECTA

Modalidad que permite la contratación directa de bienes y servicios sin límite de cuantía, única y exclusivamente por las causales señaladas en los siguientes casos.

- a) Bienes con tarifas únicas y reguladas por el Estado: gasolina, diesel, gas licuado y otros;
- b) Servicios públicos: energía eléctrica, agua y otros de naturaleza análoga;
- c) Medios de comunicación: televisiva, radial, escrita u otros medios de difusión. No se aplica a la contratación de agencias de publicidad;

²⁶Decreto Supremo 1497, artículo 4

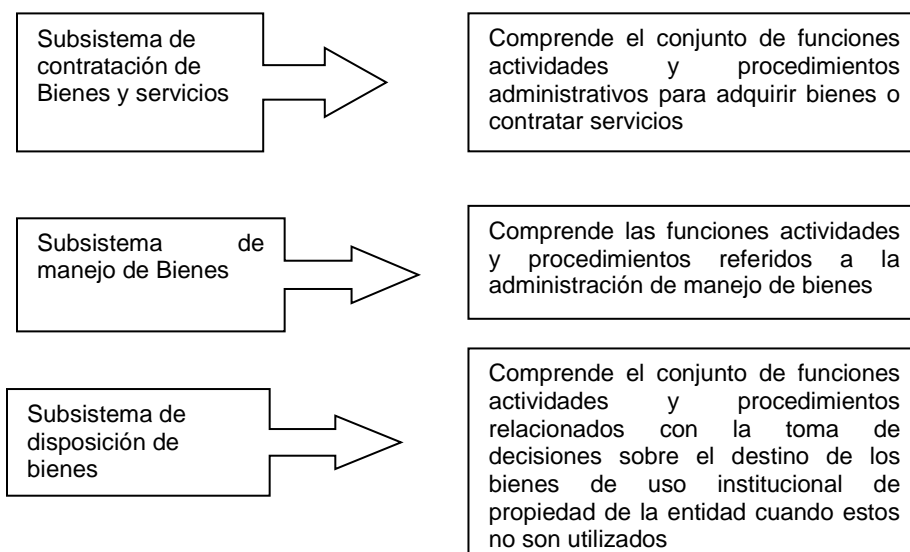
²⁷Decreto Supremo 0181 artículo 63,67,2009

- d) Arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de centros educativos o de salud: cuando por razones de fuerza mayor o caso fortuito, el funcionamiento de centros educativos o de salud se vea MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS 76 afectado, la entidad podrá arrendar bienes inmuebles que permitan la continuidad del funcionamiento de estos centros;
- e) Arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de oficinas de entidades públicas: cuando la entidad no cuente con infraestructura propia y en casos de extrema necesidad, previo certificado de inexistencia emitido por el SENAPE;
- f) Adquisición de pasajes aéreos de aerolíneas en rutas nacionales: siempre y cuando el costo de los pasajes se sujete a tarifas únicas y reguladas por la instancia competente. No se aplica a la contratación de agencias de viaje;
- g) Suscripción a medios de comunicación escrita o electrónica: diarios, revistas y publicaciones especializadas;
- h) Adquisición de repuestos del proveedor: cuando se requiera preservar la garantía y consiguiente calidad del equipo y/o maquinaria;
- i) Transporte para la tropa de la Policía Boliviana y de las Fuerzas Armadas: cuando se requiera enfrentar las emergencias de seguridad pública del Estado; Nota: El inciso j) del párrafo I del Artículo 72, fue modificado por el pará
- j) Bienes y Servicios locales para los Gobiernos Autónomos Municipales de municipios con categoría demográfica A y B, siempre y cuando los bienes y servicios sean provistos por proponentes con establecimiento de su actividad productiva o servicio en el municipio y cumplan con las condiciones establecidas por la entidad contratante; Nota: Los incisos k) y l) del párrafo I del Artículo 72, fueron incluidos por la entidad contratante.
- k) Contratación de artistas, locales y otros servicios relacionados con eventos de promoción cultural, efemérides y actos conmemorativos;

- l) Contratación de bienes y servicios por el Ministerio de Gobierno o Ministerio de Defensa para la Policía Boliviana y Fuerzas Armadas, respectivamente, destinados a:
- i) la seguridad pública del Estado; ii) el orden público y la paz social; iii) seguridad y defensa del Estado; iv) la preservación de la independencia, seguridad, soberanía e integridad territorial del Estado; según sus competencias y misión institucional. Para la aplicación del presente inciso, la Ministra o el Ministro respectivo deberán dictar Resolución Ministerial expresa y justificada, autorizando la contratación directa de los bienes y servicios requeridos;
- m) Bienes y servicios generales, a cargo de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de la Presidencia, destinados a la atención de representantes de gobiernos extranjeros, misiones diplomáticas, organismos internacionales e invitados especiales que visiten el país en misión oficial y otros eventos que consideren conveniente efectuar las citadas entidades.²⁸

3.20 COMPONENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS GRAFICAMENTE

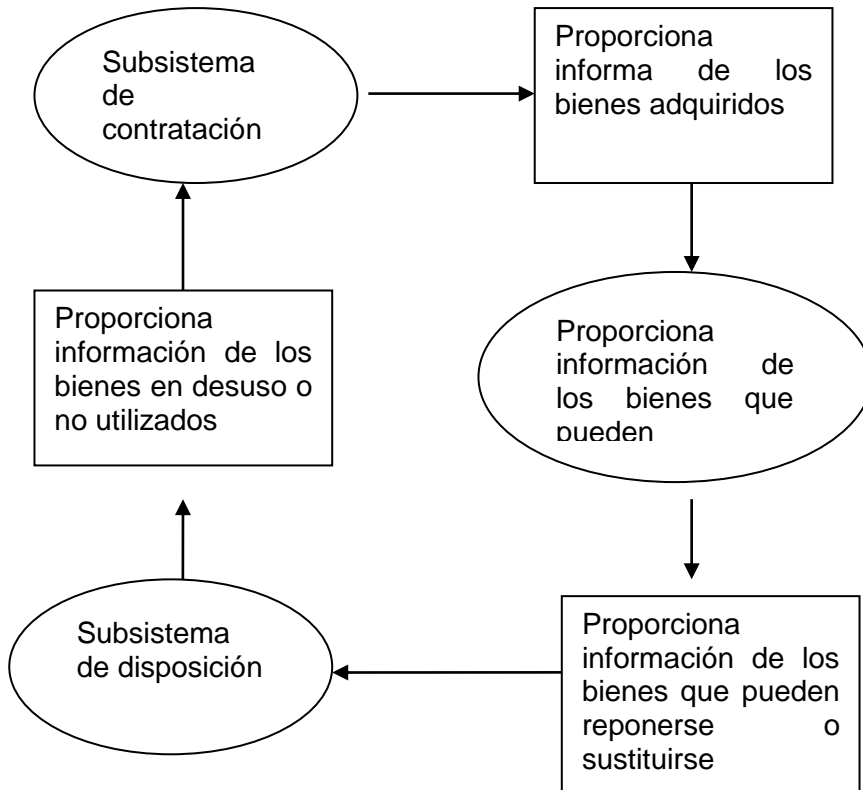
Son tres los componentes y subsistemas de sistemas de administración de bienes y servicios.²⁹



²⁸Decreto Supremo N° 1497 art. 72, 2013

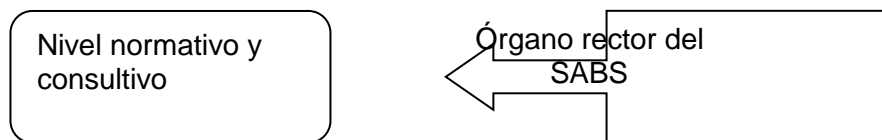
²⁹Decreto supremo 0181

Los subsistemas de manejo y disposición de bienes son objetos de estudio del presente documento de análisis por lo que será desarrollado posteriormente. Es importante tomar en cuenta que los tres componentes o subsistemas de SABS, esta estrechamente relacionados, tal como puede observarse en el siguiente esquema.



3.21 NIVEL DE ORGANIZACION SABS

Las Normas Básicas del SABS estaecen dos niveles de organización de este



Las atribuciones de este están reguladas por el artículo N° 20 de la ley N° 1178 estas atribuciones son las siguientes:

- a) Establece Norma y reglamentos básicos.
- b) Fijar los plazos y condiciones para elaborar las normas secundarias o especializadas y la implantación progresiva del sistema
- c) Compatibilizar o evaluar según corresponda; las disposiciones específicas que labore cada entidad.
- d) Vigilar el funcionamiento de SABS en entidades desconcentradas o descentralizadas.
- e) Permitir al Sistema de contrataciones estatales (SICOES) información relevante sobre las adquisiciones y contratación de bienes y servicios utilizando el formulario definido por el órgano rector.

3.22 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ORGANISMO RECTOR PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SABS

El órgano rector es el ministerio de hacienda en el caso del sistema de administración de bienes y servicios, dentro de esta institución se hace delegado a la unidad de normas las atribuciones y funciones establecidas para el órgano rector del SABS.

- a) Elaborar aprobar y difundir los modelos de pliego de condiciones las cuantías y preciosas para los pliegos de condiciones, así como también otros documentos técnicos que coadyuven a la implantación del sistema en las entidades públicas.
- b) Revisar y actualizar las Normas Básicas SABS.
- c) Prestar asistencia técnica.
- d) Evaluar actualizar periódicamente las cuantías determinadas para las modalidades de contratación de bienes y servicios.
- e) Administración y supervisar el sistema de información recontrataciones estatales (SICOES).
- f) Coordinar técnicamente con la instancia que administran la gaceta oficina de convocatorias y con otros instrumentos de difusión masiva del sistema.
- g) Publicar en la página WEB SABS-SICOES del órgano rector,

información relevante de los procesos de contratación y del SABS.

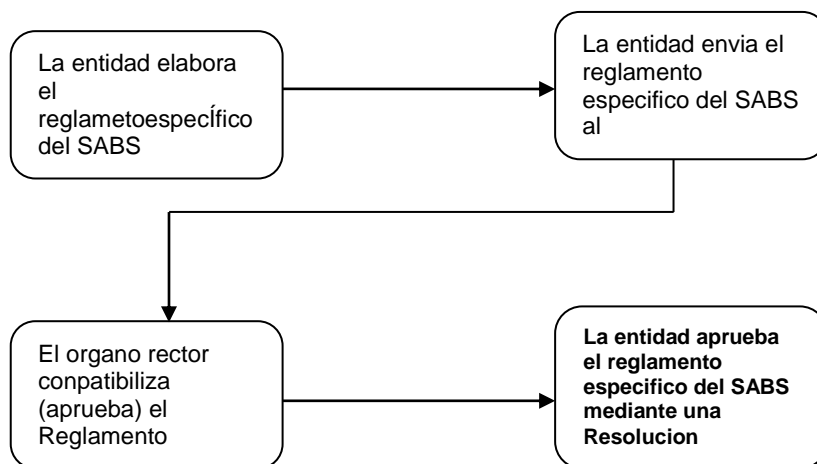
- h) Velar por la consistencia y educación de los reglamentos específicos de las entidades públicas a las Normas básicas y del SABS.
- i) Mantener relación permanente con entidades e instancias del sector público y privado involucradas en el SABS.
- j) Informar a la contraloría general de la república de posibles irregularidades de los procesos de contratación detectados a través del SICOES.
- k) Construir el punto de contacto en los acuerdos comerciales y de integración, en tema de compras del sector público.

3.23 ELABORACION DEL REGLAMENTO ESPECIFICO

Las entidades publicas sometidas al ámbito de aplicación de las presentes normas básicas, conforme al artículo 27 de la 1178 deberán elaborar, sus reglamentos específicos del sistema de administración de bienes y servicios.

Tomando como base fundamental los principios, previsiones funciones y responsabilidades establecidas en las presentes normas básicas y en los modelos de pliego que forman parte de la mismas adaptándolos a la estructura organizativa de cada entidad. Los reglamentos específicos elaborados, deberán ser compatibilizados por el órgano rector, en forma previa a su aprobación por la entidad pública mediante resolución administrativa correspondiente.

Para que el reglamento específico del SABS, sirva como documento normativo que regule el funcionamiento del SABA en una entidad, se debe seguir el siguiente proceso:



3.24 MANUAL DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES Y SERVICIOS

Las entidades públicas para la implementación de las normas del sistema de bienes y servicios, deberán aplicar obligatoriamente los procedimientos operativos establecidos con el Manual de contrataciones de bienes y servicios y el manual de manejo y disposición de bienes y servicios, contemplados en el Sistema de gestión y modernización administrativa (SIGMA), de acuerdo al cronograma de capacitación e implementación en cada entidad.

3.25 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE MANEJO DE BIENES

3.25.1 Aspectos Generales

El propósito es conocer el subsistema de manejo de bienes, componentes, responsables de este subsistema y que entendemos por controles administrativos y toma de inventarios aspectos generales.

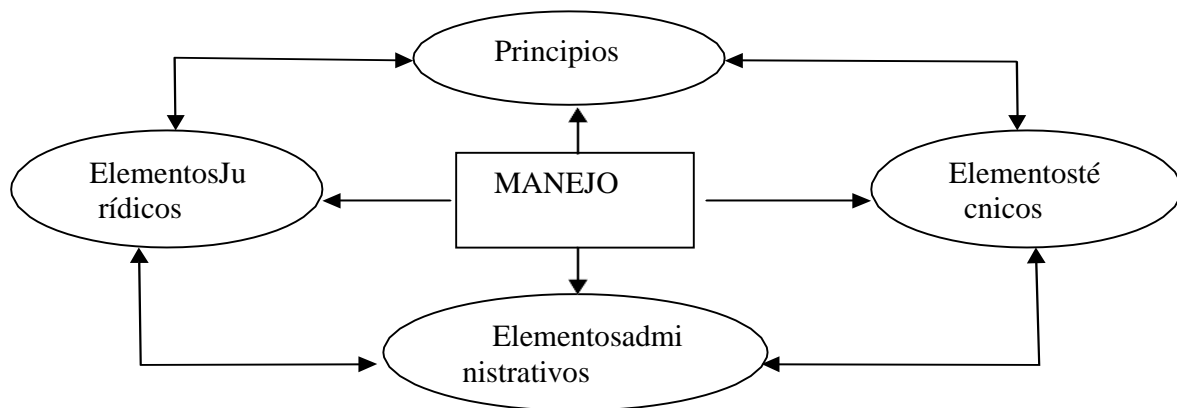
El propósito de este capítulo es conocer que es el subsistema de manejo de bienes, los componentes que tiene, quienes son los responsables de este subsistema y que entendemos por controles administrativos y toma de inventarios.

3.25.2 Subsistema de Manejo de bienes

El subsistema de manejo de bienes es el conjunto interrelacionado de principios; elementos técnicos, jurídicos y administrativos.

Estos cuatro elementos regulan el manejo de bienes que son de propiedad de la entidad y de los que se encuentran bajo su cuidado, custodia y responsabilidad.

Teóricamente corresponde al proceso administrativo que se realiza en las entidades públicas para atender las actividades de almacenamiento, distribución, uso y mantenimiento, salvaguarda y control de los bienes de propiedad institucional o bajo su custodia.



El subsistema de manejo de bienes es un conjunto de principios porque existen “reglas” o preceptos que rigen la administración o manejo de bienes.

El subsistema de manejo también es un conjunto de elementos jurídicos porque sus acciones deben ser realizadas en el marco de instrumentos legales vigentes en el país, como por ejemplo la ley N°1178.

El subsistema de manejo de es un conjunto de elementos técnicos porque sus procesos para que sean desarrollados con eficacia y eficiencia, requieren de conocimientos específicos y especializados.

Finalmente, el subsistema de manejo es un conjunto de elementos administrativos porque existen procesos administrativos macro que direccionan el manejo de los bienes de las entidades públicas.

- Un bien puede estar bajo (**Cuidado**) de una entidad cuando la entidad haya arrendado dicho bien o cuando este en calidad de préstamo.
- Un bien puede estar bajo (**Custodia**) de una entidad cuando mediante alguna disposición legal, el estado otorga a la entidad un bien con la responsabilidad de su custodia.
-

3.25.3 Objetivo del Subsistema del Manejo de Bienes

El objetivo que se busca con la implantación del subsistema de manejo de bienes es optimizar la disponibilidad el uso y el control de los bienes y minimización de los costos de sus operaciones.

3.25.4 Tipos de Bienes

- **Bienes de Uso Institucional**

Son bienes tales como muebles, inmuebles vehículos, equipo de oficina, maquinaria y semovientes. Este tipo de bienes tiene una vida útil superior a los doce (12) meses, por tanto no se agotan.

- **Bienes de consumo institucional**

Los bienes que son utilizados de manera directa en las actividades de la entidad y que se consumen o cambian de valor durante la gestión y los que se dispongan para la conservación y reparación de los bienes de uso de la institución.

Estos bienes están identificados en la clasificación presupuestaria en el grupo de gastos 30000, denominados materiales y suministros.

3.25.5 Alcance del subsistema de Bienes

La norma básica se aplica para el manejo de bienes de uso y consumo institucional, de propiedad de la entidad y los que estén a su cargo o custodia.

El manejo de bienes que sea resultado de servicios de consultorías, los software y otros similares deberán ser regulados en el reglamento. Específico de cada entidad, como vemos cuán importante es el reglamento específico en la entidad pública alcance:

- Los bienes que se sean donados a transferidos a la entidad
- Los bienes que sean adquiridos con financiamiento externo salvo que el convenio de financiamiento disponga lo contrario.

Los siguientes bienes están regulados por reglamentación y procedimientos específicos:

- Los bienes de rápida degradación como por ejemplo alimentos y productos frescos y
- Los bienes que son el resultado de servicios de consultorías los software y otros similares.

3.25.6 Excepciones

Bienes que están fuera del alcance de las presentes normas básicas:

- Bienes de dominio público
- El material bélico de las fuerzas armadas
- Los bienes declarados patrimonio histórico y cultural.

El manejo de estos bienes esta sujeto a reglamentación especial, que podrá tomar como referencia al contenido de las presentes normas en las partes afines a su operación y control.

Es importante conocer y aclarar algunos conceptos que se están viendo. Una entidad pública tiene bienes de dominio privado. Y bienes de dominio publico.

Los bienes de dominio público son aquellos que están destinados al uso y servicio de la colectividad. Este tipo de bienes tienen las siguientes características:

- ✓ Son inenajenables, es decir son bienes que pueden estar en el comercio y que no pueden ser objeto de propiedad privada.
- ✓ Son imprescindibles, por tanto este tipo de bienes no pueden ser adquiridos por personas particulares por prescripción
- ✓ Y son inembargables, por que no están sujetos a ninguna prohibición o gravamen, como embargos, hipotecas, etc.

Por estas características, los bienes de dominio público una vez concluido el proceso de construcción, contablemente no son activados, si no más bien dados de baja al momento de la entrega publica. Por esta razón el subsistema de manejo de bienes no alcanza a este debienes.

Los bienes de dominio privado son los adquiridos por las instituciones públicas para uso, con el fin de que estos bienes les permitan cumplir con las funciones y actividades encomendadas por ley.

- **Caracterestica**
 - a) Estan sujetos al regimenjuridico privado
 - b) Y conforma el patrimonio de la Institucion

Los bienes de transferencia a favor del estado de acuerdo al artículo 13; título 1 de esta ley se han transferido a entidades públicas, cívicas, sindicales, educativas, culturales y otros.

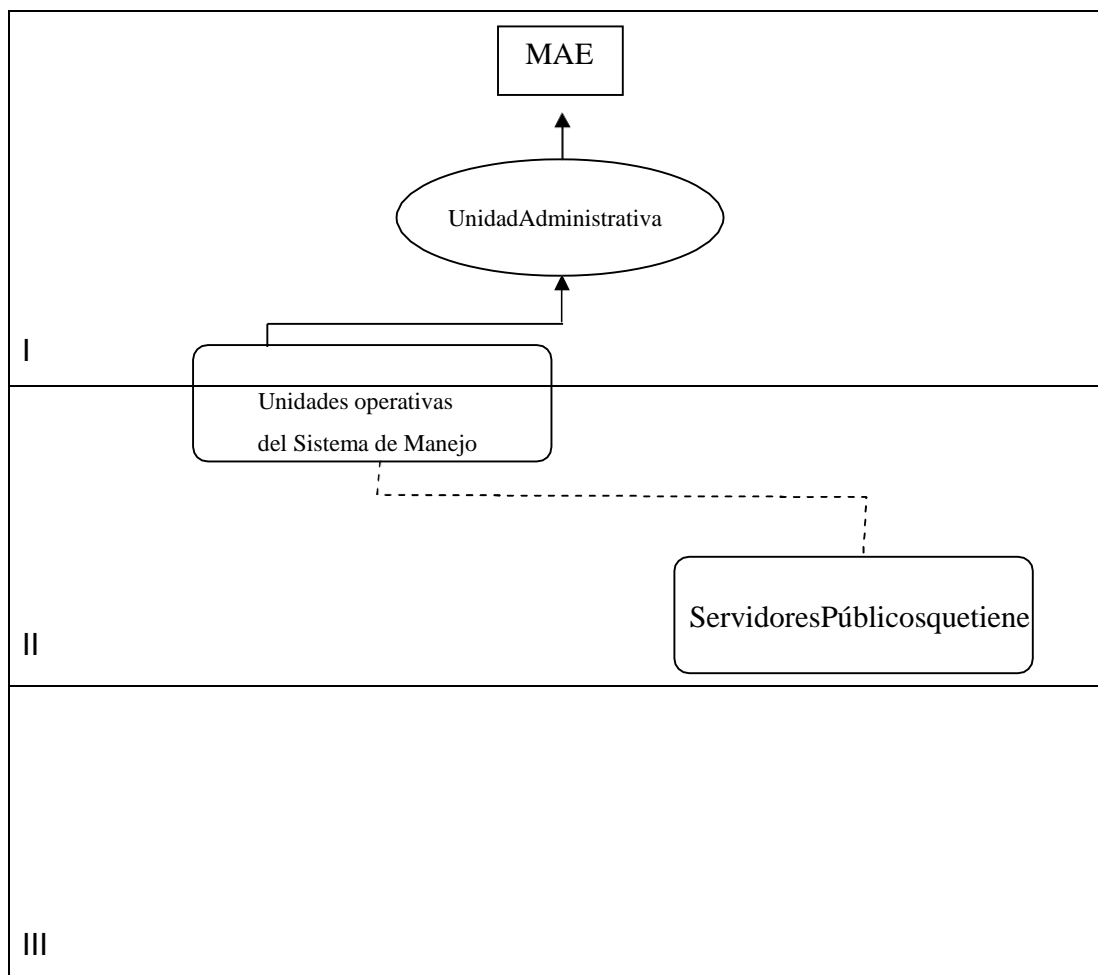
A títulos gratuitos, el derecho de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles de los servicios públicos, salud, educación, cultural etc. Por tanto, estos tipos de bienes forman parte del patrimonio de la institución. Sin embargo estos por estar afectado también al servicio público, les da una doble denominación; bienes de dominio público y patrimonio institucional. Sin embargo estos bienes por estar afectado también al servicio público, les da una doble denominación: bienes de dominio público y patrimonio institucional. Estos bienes a diferencia del concepto que anteriormente se ha desarrollado de bien de dominio público, inclusive puede ser enajenado.

Por tanto, el manejo de los bienes muebles e inmuebles transferidos por ley tiene la característica de ser denominado “Dominio Público” y propiedad institucional”, deben regirse por las normas básicas de SABS

3.25.7 Responsabilidad por el manejo de bienes

La ley 1178 establece:

El responsable de la unidad administrativa, es el responsable principal ante la máxima autoridad ejecutiva (MAE) de una institución pública es responsable de la aplicación y la implantación de los sistemas de administración y control. Sin embargo para el manejo de los bienes de una institución, las normas identifican a tres grupos de responsables, tal como podemos ver en el siguiente gráfico:



El responsable ante el MAE por la implantación del subsistema de manejo, es el responsable de la unidad administrativa de la institución debiendo encargarse de:

- a) Velar por el manejo de los bienes en lo referente a la organización funcionamiento y control de las unidades operativas especializadas en la materia, por la existencia y aplicación de reglamento y procedimientos, instructivos para el manejo de los bienes de la institución y asimismo la aplicación del régimen de penalización por el daño perdido o mala utilización de los bienes
- b) Velar por la adecuada conservación, mantenimiento y salvaguarda de los bienes a su cargo de la entidad.

- c) Velar que la documentación de la entidad sea legal respaldatorio actualizada de los bienes que son de su propiedad o que estén bajo su cuidado, custodia y registro de esta documentación en las instancias correspondientes.
- d) Enviar la información sobre los bienes de la entidad al servicio nacional de patrimonio del estado (SENAPE) de acuerdo al D.S251252.

3.25.8 Responsabilidad de las unidades operativas

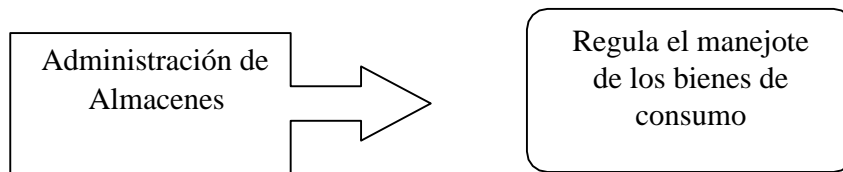
Son responsables ante la unidad administrativa; de:

- a) Cumplir con las normas, reglamentos, procedimientos y/o instrucciones establecidas para el desarrollo de sus funciones.
- b) Controlar y demandar los servicios de mantenimiento y salvaguarda de los bienes de la institución para ello necesariamente deberán tomar en cuenta las solicitudes de mantenimiento realizadas por los servidores públicos.
- c) Los servidores públicos que tienen asignado un bien son responsables por el debido uso, cuidado y conservación de estos bienes para su cumplimiento, pueden y deben solicitar servicios de mantenimiento de los bienes a su cargo.

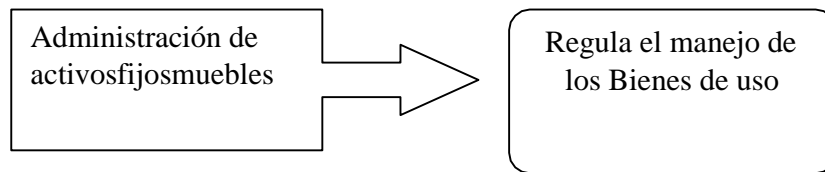
3.25.9 Componentes del subsistema de Manejo de bienes

El subsistema de componentes está conformado por tres componentes que son la administración de almacenes, la administración de activos fijos muebles y la administración de activos fijos inmuebles como se muestra y detalla en la siguiente figura:

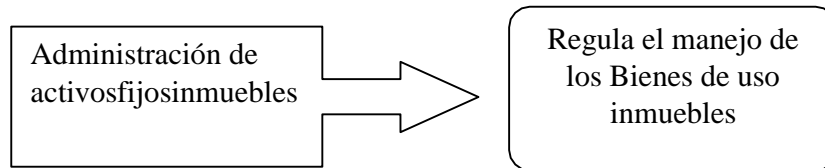
1ºComponentes



2ºComponentes



3ºComponentes



3.25.10 Administración de Almacenes

La administración de almacenes es la función administrativa que comprende actividades y procedimientos relativos al ingreso, almacenamiento, distribución medidas de salvaguarda y control de los bienes de consumo en la entidad pública.

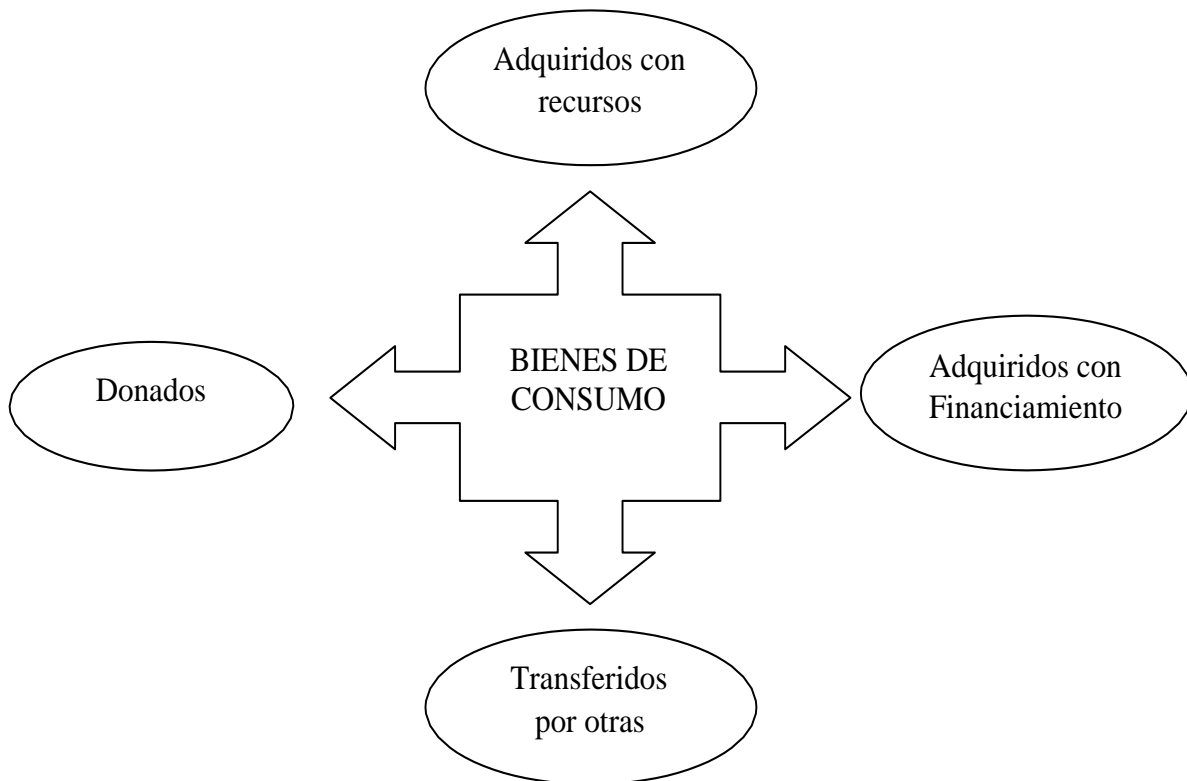
La administración de almacenes es la función administrativa que comprende actividades y procedimientos relacionados son:

- El ingreso del bien
- Su registro
- Su almacenamiento
- Su distribución
- Las medidas de salvaguarda
- El control de los bienes

3.25.11 Objetivos

El objetivo de implantar en un entidad el componente de administración de almacenes, es el de optimizar la disponibilidad de los bienes de consumo, poder controlar sus operaciones y lograr minimizarlos costos de almacenamiento.

Las disposiciones para este componente, deben ser aplicadas a:



3.25.12 Organización de almacenes

La organización de un almacén es la responsabilidad de la unidad administrativa de la entidad- el almacén - un área operativa de dicha unidad.

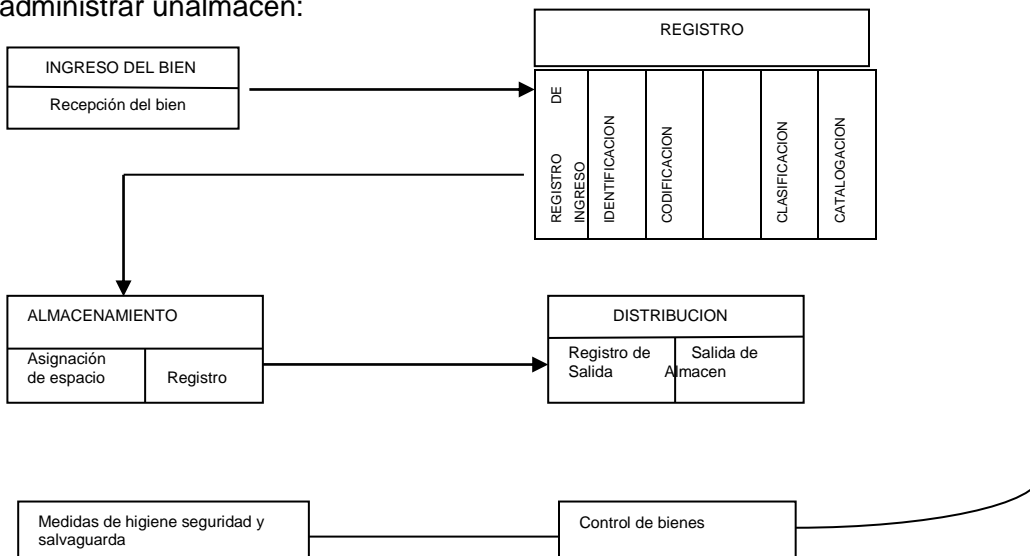
Según sean los requerimientos de la entidad las características técnicas y cualidades de los bienes, se podrá organizar el número necesario de almacenes e3n una entidad.

En cambio la creación de sub. Almacenes debe responder a la desconcentración y/o separación física de las unidades de una entidad y la alta rotación de bienes susceptibles de almacenamiento.

Cada responsable de la unidad administrativa de la entidad, responderá ante el jefe de almacén de la unidad administrativa de la entidad, debe cuidar que se asigne al almacén personal operativo calificado, en función del volumen complejidad y características técnicas de los bienes a ser almacenados.

3.25.13 Proceso de administración de almacen

El siguiente esquema permitirá tener una visión global de cual es el proceso que se sigue para administrar unalmacén:



Como se puede apreciar en el anterior esquema, el proceso se inicia cuando los bienes de consumo ingresan a la entidad y la primera fase de esta etapa es la recepción.

3.25.14 Recepcion de bienes

1. Según el esquema anterior la recepción de bienes a la entidad es la primaria fase de administración de bienes. Toda recepción de bienes esta basado en documentos que autoricen su ingreso, emitido por la dirección competente, o respaldado por la solicitud de su adquisición.

La recepción comprende las siguientes tareas:

- a. El cotejamiento de la documentación pertinente con lo efectivamente solicitado por la entidad.
- b. La verificación de la cantidad, calidad de los bienes y los atributos técnicos, físicos, funcionales o de volumen de los bienes.

2. Algunos bienes pueden ser deprecionados en almacenes para ser sujetos a verificación esto dependiendo las características y funciones y actividades específicas que realice la entidad, únicamente cuando:

- a. Su inspección demande un tiempo prolongado
- b. La verificación exija un criterio y evaluación técnica especializada
- c. Cuando las condiciones contractuales así lo establezcan

3. La dirección administrativa, será la única unidad en establecer el tiempo que demandara la verificación de los bienes deprecionados en almacenes; haciendo conocer este plazo al proveedor, en forma escrita.

3.25.15 Responsable de la recepción

La recepción de bienes de consumo:

- a) La responsabilidad ineludible decae al responsable de almacenes, repercutiendo en los encargados, de bienes y servicios y activo fijo de la entidad y por ende a la unidad administrativa correspondiente cuando se trate de compra menor como ser: material de escritorio, material de almacenamiento de CD's etc., salvo en el caso que estos bienes necesiten la verificación técnica del encargado del almacén asistido por el profesional especialista en el bien almacenado en la entidad.
- b) La comisión de recepción únicamente cuando la compra sea por Invitación o Licitación Pública, nacional o Internacional conformada de acuerdo al artículo 33 de las actuales normas básicas.

3.25.16 Ingreso de bienes

Una vez concluida la primera fase que consiste en la recepción del bien en almacén, el responsable de almacén realizará el registro de ingreso a almacenes; adjuntando la siguiente documentación.

- a) El acta de ingreso oficial del bien emitido por la entidad
- b) Documento de compra original que podrá ser:
 - Orden de compra del bien
 - Nota de adjudicación
 - Contrato
 - Documento de convenio de donación o transferencia
- c) Nota de remisión

La conformidad del responsable de almacenes o de la comisión de recepción; por los bienes recibidos al proveedor será el expreso con la elaboración del documento o acta de recepción oficial del bien, en el cual se especificará todas las características, marca, modelo, fabricación, número de serie, color si es que el bien lo tuviera, así facilitando en

gran medida la toma posterior de inventario.

Existen entidades, que los bienes de consumo se las decepcionan en lugares distintos a la de un almacén, es el caso de: hospitales entidades de servicios o donación de insumos o productos transitorios, estos podrán ser entregados a la unidad solicitante en un lugar distinto con la participación de la comisión de recepción o responsable de almacenes que deben cumplir con los procedimientos de recepción, ingreso y entrega del bien todo este proceso debiera estar documentado en las actas correspondientes de entrega, ingreso y conformidad del bien a los responsables.

Así mismo la recepción de bienes donados o transferidos siempre debe ser realizada por una comisión de recepción.

Si la entidad es pequeña en cuanto a sus características, operación y el personal, solo participara el encargado de almacén y el visto bueno del encargado de almacén y el visto bueno del encargado de activos fijos y bienes y servicios y la aprobación de la dirección administrativa.

La recepción de los bienes donados o transferidos y su posterior ingreso siempre deben ser realizado en definitiva por una comisión de recepción.

3.25.17 Identificación del bien

La identificación es dar un nombre o denominación básica al bien y su descripción, tomando en cuenta las características propias físicas y/o químicas u otros, las medidas y funcionamiento, como el propósito de diferenciar fácilmente de otros bienes de similares características.

3.25.18 Codificación del bien

La codificación implica en asignarle un símbolo a cada rubro, ahora que las técnicas han revolucionado en esta área específica, existen varias formas de codificación como ser: Alfa

numéricos, numéricos, códigos de barras, etc. Cualquiera que sea la técnica, debe permitir su fácil clasificación, ubicación verificación y su manipulación, esta codificación debe basarse en normas nacionales y en su ausencia, en normas internacional.

3.25.19 Clasificación del bien

La clasificaron facilita la organización del almacenamiento de los bienes que ya han sido decepcionados ingresado y deberán ser clasificados, en este aspecto el encargado de almacenes cumple la función mas impórtate en esta parte del proceso.

3.26 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS DEL SUBSISTEMA DE DISPOSICION DE BIENES

3.26.1 AspectosGenerales

El propósito de esta unidad es conocer que el subsistema de disposición de bienes, cual es su alcance y quienes son responsables de la aplicación de este subsistema.

3.26.2 Subsistema de Disposicion de bienes

El subsistema de disposición de bienes es el conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administración relacionados con la toma de decisiones sobre el destino de los bienes de uso institucional y de propiedad de la entidad, cuando estos ya no seran utilizados.

3.26.3 Objetivos

Con la implantación de subsistemas de disposición de bienes en una entidad se busca los siguientesobjetivos.

- a. Recuperar total o parcialmente lainversion.

- b. Evitar gastos innecesarios de almacenamiento, custodia o salvaguarda.
- c. Evitar la acumulación de bienes sin uso por tiempo indefinido.

3.26.4 Alcance del Subsistema de disposición de bienes

El subsistema de disposición de bienes debe ser aplicado para la disposición de bienes de uso institucional de propiedad de las entidades públicas.

Estos fuera del alcance de las normas que regulan el subsistema de disposición, los siguientes bienes:

- Bienes de dominio público
- Bienes destinados a la prestación de un servicio público
- Material bélico de las fuerzas armadas
- Los bienes de dominio público y patrimonio institucional regulados en el artículo 86 de la ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999 de municipalidades.
- Bienes declarados patrimonio histórico y cultural
- Bienes adquiridos por el estado para cumplir actividades específicas de inversión financiera y estratégica, a cargo del fondo de desarrollo del sistema financiero y de apoyo al sector productivo (FONDESIF). La disposición de estos bienes debe estar sujeta a regulación especial aprobada por el órgano rector.

En el caso de los gobiernos municipales la disposición de bienes sujetos a régimen privado está regulado también por la ley de municipalidades que en su artículo 89° numeral II dice a la letra:

“La disposición de bienes antes referidos (se refiere a los bienes sujetos a régimen privado) será autorizada por dos tercios de votos del consejo municipal, tratándose de bienes inmuebles se tramitarán ley de la república”

Por tanto, los gobiernos municipales deberán tomar en cuenta esta regulación al

momento de desarrollar sus reglamentos para el subsistema de disposición de bienes.

3.26.5 Responsable por la disposición de bienes

Tal como establece la ley N° 1178 y sus reglamentos, la máxima autoridad ejecutiva de la entidad (MAE) es responsable por la implantación de sistemas de administración de bienes y servicios y por tanto del subsistema de disposición, así como también de responsable de sus resultados.

Tal como se puede observar, el responsable de la unidad administrativa y los servidores públicos involucrados o designados en un proceso de disposición de bienes, son responsables por el desempeño de las obligaciones, deberes y funciones que les sean asignados, así como por los informes que elaboren y actos en los que participan.

Por tanto, son responsables por el cumplimiento de la normatividad que regulan el subsistema de disposición de bienes y sus resultados.

El responsable de la unidad administrativa, para el subsistema de disposición, tiene las siguientes funciones:

- Identificar los bienes a ser dispuestos, verificando la información sobre los mismos en los registros de la entidad.
- Realizar el análisis de factibilidad legal y conveniencia administrativa, tomando en cuenta la situación legal y condición actual de los bienes.
- Determinar la modalidad de disposición a utilizarse de todo y cada uno de los bienes.
- Determinar el precio base de los bienes a disponer en función de lo establecido en las normas básicas del SABS.
- Elaborar el informe para la disposición de bienes
- Realizar los registros e informes una vez concluido el proceso

de disposición.

El asesor legal de la entidad o los asesores legales externos con tratados que intervengan en el proceso de disposición de bienes serán responsables por el asesoramiento legal en la materia y por los resultados de sus actos.

Finalmente, serán responsables de acuerdo con lo dispuesto en la ley N° 1178 y sus reglamentos, los consultores individuales o empresas privadas contratadas para realizar los análisis de factibilidad y/o avalúos de los bienes.

3.26.6 Tipos de modalidades de disposición de bienes

Las normas básicas establecen que la disposición de los bienes de uso de la institución pueden ser realizados de acuerdo a dos tipos de disposición: Temporal y Definitiva. Cada uno cuenta con diferentes modalidades.

Nos referimos por “Modalidad de Disposición” a los procesos de carácter técnico y legal que comprendan procedimientos de características propias, según la naturaleza de cada una de ellas.

Las modalidades mencionadas en el esquema presentado, son desarrolladas en páginas posteriores.

4 CONCLUSIONES

Una vez examinada esta situación en que se encuentra el Sistema de Bienes y Servicios se tiene las siguientes conclusiones:

Dentro lo que son las Entidades Publicas no se encuentran los instrumentos de gestión y control, siendo estos los Reglamentos Específicos, y manuales los cuales cumplan con los parámetros que

indica la Ley 1178 y la Norma del Sistema de Bienes y Servicios.

Muy poco conocimiento de los funcionarios Públicos del reglamento específico y manuales de procedimientos.

Los procedimientos para el manejo y disposición de Bienes es muy burocrático.

No se tiene una buena capacitación y conocimientos de los funcionarios Públicos en cuanto a la norma de Bienes y Servicios.

Establece la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios en las entidades del sector público y otras instituciones reguladas bajo el sistema de administración de bienes y servicios, con la finalidad de proporcionar una base o procedimiento estándar para su reglamentación institucional, misma que debe ser compatible con el órgano rector (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Contiene un análisis de la teoría de sistema de administración de distintos autores, que definen desde el tipo de administración y muestran las bases conceptuales de aplicación para el logro de la eficacia y eficiencia de la administración pública. También muestra un resumen del estado de situación de la administración de los bienes y servicios en Latinoamérica desde la perspectiva económica de una instancia internacional, como es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Describe cada uno de los procedimientos actuales para los procesos de contratación de servicios, contrataciones por excepción, contrataciones menores, licitaciones por excepción, contrataciones directas entre otras, que si bien están en el texto del Decreto Supremo 0181, aún no son internalizadas por las instituciones públicas como Gobiernos Autónomos Departamentales y en particular los Gobiernos Autónomos Municipales, que por su alta politización continuamente van cambiando de personal incurriendo en omisiones de la norma.

Proporciona una mirada desde el ámbito del servidor público que explica y analiza el sistema de administración de bienes y servicios, con terminología sencilla y comprensible dando un guía para la aplicación de la norma.

Describe todos los pasos que debe seguir para elaborar un reglamento específico por los Gobiernos Autónomos Municipales, que hasta fecha tienen serias limitaciones para poder desarrollar sus normativas propias y más aún considerando que estas deben estar en estrecha compatibilidad con lo que establece el Órgano Rector, referido a la administración de bienes y servicios en nuestro país.

Actualmente de acuerdo algunos informes de la Contraloría General del Estado se ve que muchos Gobiernos Autónomos Municipales, las autoridades y el personal que se tiene incurrir en Responsabilidades por lo que se hace muy difícil el poder controlar, puesto que estos cargos por ser Políticos van incurriendo en omisiones que afectan al progreso e implementación de trabajos para beneficio del lugar.

Se hace muy necesario por eso la implementación de Reglamentos internos que puedan ayudar a el manejo de los recursos de acuerdo a lo que dice la norma, en caso de bienes, se hace necesario que implementen el mismo para que se pueda trabajar con eficiencia y eficacia para el mejor desarrollo del municipio.

Es por eso que en este trabajo va en sentido de que los Ejecutivos y funcionarios de estos municipios puedan trabajar implementando la norma de Bienes y Servicios mediante un Reglamento Específico para lo cual damos algunas pautas en este trabajo, donde podemos ver todo lo referente las contrataciones, manejo y disposición de estos bienes.

Para que se conozca un poco más sobre este manejo damos a conocer todos los pasos que se debe seguir indicando tanto la parte técnica, administrativa y Jurídica para que se pueda llevar estas contrataciones con la mejor predisposición de no incurrir en Responsabilidades, ya que el mejor manejo de estos recursos trae más progreso a la sociedad en el caso de los municipios a la comunidad entera, demostrando esto con obras y progreso del lugar.

En conclusión debemos decir que la actual coyuntura que es adversa para el progreso de estas comunidades y de los Gobiernos Autónomos Municipales con esta síntesis se busca

ayudar a que puedan manejar el bien público con buena fé teniendo instrumentos necesarios para que se pueda manejar la Cosa Pública en sentido de que la confianza depositada en las Autoridades ediles y funcionarios en general sea la mejor y se pueda lograr la Visión y Misión que pregonan cada Entidad Pública y Gobiernos municipales.

Esperamos que todo lo que se expresa en este trabajo pueda ser útil para todos aquellos funcionarios Públicos, Universitarios y Sociedad en general, para que contribuya al mejoramiento de la Norma Básica de Bienes y Servicios.

5 REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Braña Pino Francisco Javier, 2004, pp. 177-185, Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre "Bienes públicos".
- Constitución Política del Estado, 2009.
- Decreto Supremo 0181, 2009, Normas básicas del Sistema de administración de bienes servicios.
- Ley 1178 del 20 de Julio de 1992, SAFCO.
- Cobos JM. 2000, Curso de Administración de bienes y Servicios de Juan Manuel Cobos Martínez
- Salinas J. 2008, Proyecto de Grado Bienes y Servicios
- CGR, 2012 Compendio Didáctico Ley 1178.
- Chavenato I. Teoría de la Administración, 2000
- Banco Interamericano de Desarrollo,
- Chavenato I., Administración de los nuevos tiempos