

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



TRABAJO DIRIGIDO

Para la obtención del grado de Licenciatura en
Contaduría Pública

“CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN
AMINISTRATIVA (SAYCO) DEL GOBIERNO MUNICIPAL
DE EL ALTO”

Autor: Surco Pérez Ema

Misme Velasco Marcelo

Tutor: Pérez Vargas Juan

La Paz – Bolivia

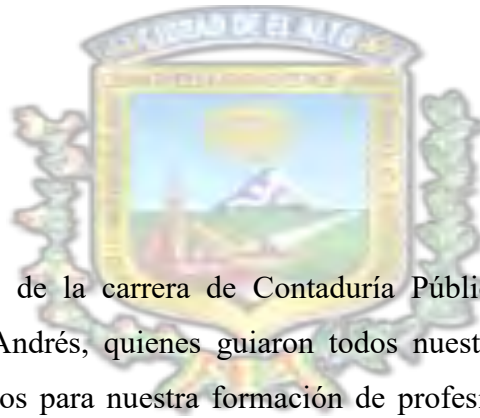
2008

DEDICATORIA

A ti divino creador, por guiarnos y cuidarnos en todo momento, nosotros que confiamos en ti y junto a ti a las personas que nos animaron, exigieron, impulsaron y apoyaron en nuestro esfuerzo día a día



AGRADESIMIENTO



A los docentes profesionales de la carrera de Contaduría Pública Ex Auditoria de la Universidad Mayor de San Andrés, quienes guiaron todos nuestros conocimientos que hasta este momento adquirimos para nuestra formación de profesionales que hoy en día forman parte del mercado profesional de nuestro país.

A nuestras familias por su apoyo moral y material en todos los momentos de nuestra formación profesional.

PRESENTACION

Espacio y tiempo para este gran porcentaje, que son los aymaras, como los habitantes de la ciudad de El Alto, son uno solo: la historia que marca un espacio y el espacio que marca la historia, por eso no hay que olvidar el territorio que ocupa la ciudad de La Paz y El Alto son de lo que hoy se denomina jach'a suyo pacajes.

Desde la sublevación de Julián Apaza y el cerco a La Paz, El Alto marca el lunar de la contienda frente a sus opresores; un siglo después el mismo espacio, el mismo rito: una concentración de Indios Aymaras que llegan a las pampas de El Alto para aclamar a Pando quien ya había tejido alianza con Zárate Vilca¹, es dispersado a bala por tropas de la caballería que sube desde La Paz, y como el hecho tuviera que repetirse ritualmente con muerte, en Octubre del 2003, el pueblo Aymará frente al Estado Colonialista o Neoliberal.

Esa es la historia de El Alto, espacio y tiempo que jalonan el hecho histórico de emparentar al opresor. De predio rural a Ex – hacienda, luego periferia urbana de La Paz, después ciudad dormitorio y de allí hasta el día de hoy, la ciudad de El Alto junto a la consigna “El Alto de pie y nunca de rodillas”.

En medio de este proceso, se concretan hechos que van avanzando paso a paso hasta constituir lo que será el futuro espacio urbano.



CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

La riqueza más grande que tenemos es nuestra propia tierra

SECCION PROPOSITIVA

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1. CONVENIO

En cumplimiento a la Ley N° 1551 de la Participación Popular que define las competencias del Gobierno Municipal en los servicios de educación y la Ley N° 2028 de fecha 28 de octubre de 1999, que regula las funciones del Gobierno Municipal en materia de desarrollo humano sostenible, uno de cuyos pilares es la capacidad de las personas y tomando en cuenta, en consideración que la sociedad actual se esta constituyendo en base a la información y al conocimiento, suscriben el Convenio Interinstitucional entre el Gobierno Municipal de El Alto y la Universidad Mayor de San Andrés.

Por su parte la Universidad Mayor de San Andrés, en el marco de sus fines y principios, orientados a formar profesionales comprendidos en la problemática social y la practica comunitaria tiene previsto en su plan curricular la realización de practicas de desarrollo de proyectos informáticos para la titulación de los universitarios así como la aplicación de las diferentes modalidades de graduación.

Ambas instituciones pretenden ejercer actuaciones conjuntas para la implementación y el ejercicio de programas y proyectos con la participación de un equipo seleccionado de egresados especializados.

1.1 OBJETIVO DEL CONVENIO

El presente convenio interinstitucional tiene por objeto desarrollar acciones conjuntas con el Gobierno Municipal de El Alto y la Universidad Mayor de San Andrés, apoyando la titulación de egresados en todas las carreras de la UMSA, mediante practicas pre-profesionales y en todas sus modalidades de egreso de los alumnos de la Universidad Mayor de San Andrés.

1.2 ALCANCE DEL CONVENIO

El presente convenio institucional pretende coadyuvar al desarrollo de los programas y proyectos municipales en cada una de las Direcciones y/o sub. Alcaldía, mediante el apoyo técnico de los equipos de docentes y estudiantes de la Universidad Mayor de San Andrés.

Asimismo, desarrollar actividades de educación, prevención, asistencia individual y familiar e investigación operativa a fin de profundizar el conocimiento de la realidad en torno a la problemática abordadas.

Finalmente, viabilizar a través de las Oficinas Mayores de Desarrollo Humano, acuerdos técnicos con la carrera de Contaduría Pública (Ex Auditoría) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras.

Por su parte la Carrera de Contaduría Pública Ex – Auditoría dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras según Resolución del Honorable Concejo Facultativo N° 91/97 aprueba la modalidad de titulación a nivel licenciatura mediante el TRABAJO DIRIGIDO; el cual fue aprobado en el IX Concejo Nacional de universidades mediante el capítulo VIII Art. 71 del reglamento del régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana.

El Trabajo Dirigido consiste en implementar todos los conocimientos adquiridos hasta este momento en las tareas de las diferentes instituciones ya sean estas privadas o públicas guiadas por los supervisores, y directores de las mismas. Sin embargo no es suficiente la guía del personal de la institución sino también estos deben ser supervisados por los tutores de la superior casa de estudios como es la Universidad Mayor de San Andrés y la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras.

2. MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

2.1 ASPECTOS HISTORICOS

Después de la guerra del Chaco en el periodo de los '40 a los '50, se registra el mayor crecimiento poblacional del área urbana de la ciudad de La Paz, que duplica a la registrada en el año 1928; este incremento poblacional es la que sube hasta las laderas y paso a paso la mancha urbana llega a La Ceja, inicio de lo que será El Alto. Por aquella época pre-revolucionaria, El Alto era propiedad de hacendados en su mayor parte: Julio Téllez, Jorge Rodríguez Balanza, Adrián Castillo Nava, Raúl Jordán Velasco, Francisco Loza, y la familia Zalles y serán estos mismos quienes inicien por esa época gestiones para urbanizar "sus propiedades". El primero de ellos, Julio Téllez, fundó la urbanización de Villa Dolores (el nombre de su esposa), la fecha de creación 14 de septiembre de 1942, siempre como parte del radio urbano de La Paz; ahí empezó la historia de las más de quinientas urbanizaciones, que hoy conforman la ciudad de El Alto. Los nombres Adrián Castillo, Charapaquí, Allpaq Uma, Achupalla, Yunkuyo, Qallpani, Ingenio, Alto Lima, Río Seco, etc. son algunos de los nombres que van consolidando el espacio urbano de El Alto. En la década de los 70, se nota un crecimiento acelerado, gracias al plan de emergencia de vivienda, que construyó viviendas de interés social, por lo que se crean zonas urbanizadas como Ciudad Satélite y Río Seco, con el objetivo de expandir la Ciudad de La Paz, hacia estos lados y reducir la presión en la que se encontraba. En la década de los años 80, se inicia la construcción de viviendas de interés social, en los Distritos 2 y 3, a favor de los empleados públicos, principalmente de provincias y de otros departamentos como Oruro y Potosí.

Otro de los hitos históricos, que se identifica en esta Ciudad, es la Relocalización Minera, mediante el Decreto Supremo N° 21060, en el año 1986, que causó un movimiento migratorio de familias mineras, hacia la Ciudad de El Alto. Por eso, aproximadamente el 40 % de la población total existente, son inmigrantes de otros municipios de nuestro país, el mayor porcentaje de los mismos, son originarios de la Cultura Aymara del Departamento de La Paz y de los centros mineros del altiplano. Causa de este fenómeno, es que uno de sus alcaldes fue un ex trabajador minero.

Desde el año 1960 se estima una población de 30.000 habitantes en El Alto (16,9 % de la población de La Paz). El Alto sur se va desarrollando en torno a Ciudad Satélite, colocándose a lo largo de la carretera a Oruro. La zona norte se extendió en dirección a Alto Lima y la Carretera Panamericana.

Durante los años 70, se acelera la ocupación del territorio. Se estima que más del 10 % de la población paceña vive en El Alto, y el 3 de Mayo se crea la Sub-Alcaldía de El Alto. En esta misma década se elabora “El Modelo de Crecimiento”, que acentúa las tendencias espontáneas de crecimiento de la ciudad. El Modelo, visualiza a El Alto como área de extensión metropolitana, incorporándolo a las políticas de desarrollo urbano de La Paz. En 1982 se crea la Alcaldía Distrital de El Alto, mediante Ordenanza Municipal, y el 6 de Marzo de 1985, El Alto se convierte en la Capital de la Cuarta Sección de la Provincia Murillo, instituyéndose la Honorable Alcaldía de El Alto y la Junta Municipal, con la posesión de las primeras autoridades municipales elegidas por sufragio general, dando lugar a la división administrativa de la metrópoli al elevarse a El Alto a rango de Ciudad.

El Alto “nace” con una población de aproximadamente 307.403 habitantes, siendo el 9,1% de la población urbana del país; debido a la migración campo ciudad, extendiendo una mancha urbana de aproximadamente de 4500 Has. Por Ley de la República, en el año 1991, se declara a la Ciudad de El Alto “Ciudad en Emergencia” para lo que se conforma un Consejo Inter.-Institucional, con el propósito de solucionar los gravísimos problemas sociales y urbanos que atraviesa. En el Censo de 1992, el Instituto Nacional de Estadística (INE), señala que las poblaciones de La Paz y El Alto suman un total de 1.118.870 habitantes. En la actualidad, la ciudad de El Alto es la segunda ciudad más grande del país.

2.1.1 HECHOS HISTÓRICOS MÁS RELEVANTES; SUCITADOS EN LA CIUDAD DE EL ALTO

La Ciudad de El Alto, apenas cumplió “legalmente su mayoría de edad, en 2003 (18 años de vida institucional, actualmente con sus 23 años de edad) empezó a ejercer plenamente sus prerrogativas constitucionales: la participación. Sin embargo, no tuvo que esperar esos reconocimientos legales obtenidos, sino que su presencia militante con caracteres reivindicativos, datan desde el siglo XIII, ocasión en que el cacique Tintuyo, eligió territorio alteño para frenar los afanes expansionistas del Imperio Incaico, después de un desigual enfrentamiento Tintuyo y su aguerrido ejército fue reducido por el ejército de Huayna Capac. Iniciándose después de ello el control político social y cultural por el Imperio Incaico, no sólo de esta parte del país, sino de todo lo que se llamó el Kollasuyo.

Por lo que se tiene referencia, ese hecho fue el único conocido durante la resistencia de los pueblos preincaicos contra la arremetida del Cuzco. Una referencia histórica que llama la atención es el hallazgo en 1425 de piezas arqueológicas de culturas que de alguna manera habían tendió presencia en territorio alteño.

Los raspadores y puntas de lanza, fueron hallados en “Alto ghengho”. La llegada de los españoles también se inscribió como parte de la historia de esta ciudad.

Desde 1535, se divisó esta presencia, con los primeros exploradores. Alonso de Mendoza el 23 de octubre de 1548, estuvo en este territorio y, desde la orilla de la planicie, “divisó” una hoyada y, decidió establecer lo que después se llamaría la “Ciudad de Nuestra Señora de La Paz.

Después de ello, ocurrieron otros hechos en territorio alteño, que determinaron o delinearon el curso de la historia de nuestro país, como la epopeya de El Cerco a La Paz (1781), el segundo Cerco (1811), la llegada de los Libertadores (1825), las hazañas del Temible Zárate Willca (1899), la inauguración del ferrocarril Arica-La Paz (1903), la llegada del automóvil (1904), la muerte de José Manuel Pando (1917) y posterior fusilamiento del presunto autor (1927), la inauguración de la era aeronáutica en 1920, algunos actos del programa central del Centenario de la República (1925), la inauguración

de las emisiones de Radio Illimani (1933), la contribución decisiva para el éxito de la Revolución Nacional (1952) al quehacer alteño, y que incursionaron en los afanes municipales, dejando sólo cuestionamientos, etc.

Esta fugaz mirada de la presencia de la Ciudad de El Alto, ratifica su carácter, que la demostró a lo largo de 8 siglos: rebelde, indeleble y, principalmente, exigente para procurar una vida digna, como merece cualquier humano del Siglo XXI.

A la fecha, la Ciudad de El Alto, no es la misma a la de años anteriores, así como tampoco, lo es el país.

2.2 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Latitud y Longitud

El Municipio de El Alto está ubicado en una meseta de superficie plana y ondulada, al pie de la Cordillera de La Paz (Meseta del Altiplano Norte) y de la Cordillera Oriental, al Noreste de Bolivia a 16°30' Sur y 68°12' Oeste. A una altura de 4.050 m.s.n.m.

Limites Territoriales

Limita al Norte con la Sección Capital de la Provincia Murillo, al Este con el Municipio de La Paz, al Sur con el Cantón Viacha, perteneciente a la Provincia Ingavi, al Oeste con el Cantón Laja, correspondiente a la Segunda Sección de la Provincia Los Andes.

Extensión

La extensión territorial del Municipio de El Alto, considerando el Distrito 103, es aproximadamente, de 387.56 Km². (38.756 Has), que representa el 7.58% de la superficie total de la Provincia Murillo: el 30.96% (12.000 Has.) corresponde al área urbana y el 69.04% (26.756 Has.) corresponde al área rural. El Alto es una de las cinco secciones de la Provincia Murillo. Ver anexo N° 1.

2.3 SECCIONES DE LA PROVINCIA MURILLO LA PAZ SECCIONES MUNICIPIOS

Sección Capital La Paz

Primera Sección Palca

Segunda Sección Mecapaca

Tercera Sección Achocalla

Cuarta Sección El Alto

División Política Administrativa

El Municipio de El Alto, cuenta, actualmente, con 10 distritos: 8 urbanos y 2 rurales. (Mapa N° 1), con la siguiente relación de superficies:

Distrito 1 = 102, 86 Has.

Distrito 2 = 124, 96 Has.

Distrito 3 = 272, 75 Has.

Distrito 4 = 193, 22 Has.

Distrito 5 = 157, 74 Has.

Distrito 6 = 157, 94 Has.

Distrito 7 = 480, 54 Has.

Distrito 8 = 427, 60 Has.

Distrito 9 = 1.549, 45 Has.

Distrito 10 = 350, 51 Has.

Total = 3.817,57 Has.

Ver anexo N°2

2.4 DESCRIPCIÓN FISIAGRÁFICA

Altitudes

El Municipio de El Alto se encuentra a una altura de 4.050 m.s.n.m. Los Andes de Bolivia están formados por las Cordilleras Oriental y Occidental de hasta 7.000 m.s.n.m., separadas por el Altiplano a una altura de 3.600 y 4.500 m.s.n.m.

Relieve

La geología del Municipio de El Alto corresponde a la formación sedimentaria del Altiplano en la época pliocena, pleistocena, glacial e interglacial. Presenta diferentes pisos altitudinales, con una variedad de paisajes. Ver anexo N° 3

2.5 COMPOSICIÓN DEL SUELO

Topografía

La urbe alteña se emplaza en un terreno homogéneo de superficies planas, con leves ondulaciones y pendientes suaves, sin mayores accidentes topográficos, a excepción de aquellos lugares formados por las erosiones de los lechos de los ríos. Existe una ligera inclinación de Norte a Sur. La fatiga admisible del suelo, se encuentra a dos metros de profundidad, con un margen de 1.50 Kg/cm² a 2.00 Kg/cm².

3. BASE LEGAL DE CREACION DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

3.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado norma que regula el régimen municipal en su título VI de la parte tercera. Artículo 200 al 206 que actualmente con la constituyente está en proceso de cambio el mismo que muestra autonomía, competencia exclusiva de acuerdo al marco de autonomías y descentralización.

3.2 LEY DE MUNICIPALIDADES 2028

Ley de Municipalidades que regula el régimen municipal del estado, de fecha 28 de octubre de 1999, el mismo que administra, organiza las políticas territoriales; expresando la diversidad étnica y cultural de la republica, con personalidad jurídica y patrimonio propio y constituye la realización de sus fines.

3.3 LEY DE PARTICIPACION POPULAR

El nuevo marco jurídico normativo definido a partir del año 1994 transforma y amplían las funciones, competencias y roles de los municipios.

A través de la Ley de Participación Popular N° 1551 del 20 de abril de 1994, y la Ley N° 1702 de Modificación y Ampliación de fecha 17 de julio de 1996, que establecen la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales es la sección de provincia, de esta manera se amplía las competencias municipales también al ámbito rural y se las transfiere la infraestructura física de los servicios de salud, educación, cultura, deporte, caminos vecinales y micro riegos que estuvieran bajo su jurisdicción.

Estas responsabilidades posibilitan a los municipios en constituirse en importantes agentes del desarrollo local de los mismos que van acompañados de nuevas asignaciones de recursos.

3.4 LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES

Creada el 20 de julio de 1990 establece un modelo de administración y control para regular el funcionamiento de las entidades del sector público que se basa en un criterio técnico que se conoce como enfoque del sistema. Este enfoque significa aplicar el concepto característica y funcionamiento de los sistemas de administración pública.

Esto significa que la Ley N° 1178 considera al sector público, las entidades, los sistemas de administración y de operación de las entidades, como un todo funcional donde el intercambio de consumos y productos, y la interacción e interrelación permanente son la regla del funcionamiento en todas las instancias. (1*)

La presente ley regula los Sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público.
- Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros.
- Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Los Sistemas de Administración y 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, local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

(1*)CGR texto de guía del CENCAP edición 2007, Pág., 21,22

Por lo tanto cada uno de los sistemas que conforma la ley de Administración y Control Gubernamental, es que se aplican en todas las entidades públicas. Muchos de estos sistemas se vienen desarrollando en los municipios tales como el SISPLAN, la misma que es la base para la elaboración del PDM (Plan de Desarrollo Municipal). Además con la colaboración de los sistemas SPO, SOA, SP, y los referidos al manejo administrativo y financiero organizacional vienen encaminando planes y políticas adecuadas a las necesidades de la población.

Respecto a las estrategias y políticas gubernamentales el SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación) se encarga de los procedimientos generales, de orden político, técnico y administrativo que establece la participación de los niveles nacionales, departamentales y municipales en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos y la definición de las políticas de desarrollo. Por otra parte uno de los sistemas mas ligados a este punto; es el SPO (Sistema de Programación de Operaciones) que traduce los objetivos y planes estratégicos de cada entidad concordante con los planes y políticas generados por el SISPLAN en resultados concretos que alcanzar en un mediano y corto plazo. Guiados por un conjunto de normas y procesos que establece el POA (Programa de Operaciones Anual) en un marco de planes, nacionales, departamentales y municipales.

3.5 LEY DEL DIALOGO 2000

La ley del Dialogo Nacional 2000, de fecha 31 de julio de 2001, sobre la estrategia Boliviana de reducción de la pobreza; establece la distribución de los recursos HIPIC. Así mismo establece la prioridad de la inversión municipal y su asignación en los sectores de salud, educación e infraestructura productiva, los mismos que están sujetos a los cálculos establecidos por el Ministerio de Hacienda sobre la base de los indicadores de la pobreza.

3.6 LEY DE GASTOS MUNICIPALES

La Ley 2296 de Gastos Municipales, define las diferencias entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Establece la metodología del cálculo del presupuesto límite para el funcionamiento y las fuentes de financiamiento del mismo.

3.7 LEY DE IMPUESTOS DIRECTOS A LOS HIDROCARBUROS (IDH)

El IDH, dispone de una distribución del 47% para el TGN del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización. Este impuesto es coparticipado entre los productores (Prefecturas, Municipios y Universidades). Departamentos no productores, Tesoro General de la Nación. Pueblos indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas y Fuerzas Armadas de acuerdo a los porcentajes establecidos por la Ley, de acuerdo al poder ejecutivo. (2*)

3.8 NORMAS BASICAS DEL SISTEMA DE PROGRAMACION DE OPERACIONES SPO

La R.S. N° 225557 Titulo I, Art. 1 define al Sistema de Programa de Operaciones, como un conjunto de normas y procesos que establecen el programa anual de las entidades en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.

El Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones (SPO) fue actualizado de acuerdo a la R.S. 225557 y fue compatibilizado por el Ministerio de Hacienda; actualmente se encuentra para la elaboración de Resolución Administrativa y posterior aprobación por el Honorable Concejo Municipal.

(2*)Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento POA 2007, Pág. 9

3.9 LEY 2685 DE PROMOCION ECONOMICA PARA EL ALTO

Esta ley plantea: Establecer condiciones adecuadas para las nuevas inversiones productivas en El Alto; lograr mayor producción regional con valor agregado; mejorar los niveles de productividad que permitan mayor actividad de desarrollo científico y tecnológico productivo favoreciendo al desarrollo económico local . (3*)

4. VISION Y MISION DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

4.1 VISION

La visión de desarrollo para el municipio de El Alto (preliminar sujeto a la legitimación social en talleres distritales y sectoriales, en proceso de desarrollo), con un horizonte temporal de largo plazo, se expresa de la siguiente manera:

Municipio productivo con gestión municipal integrada; que incorpora el valor social y económico en inversiones en servicios básicos, salud, educación, de apoyo a la producción ambientales; con productores asociados utilizando los saberes propios y accediendo a tecnologías para producir con mayor calidad y aprovechando racionalmente los recursos naturales; familias con empleo digno, con acceso a mercados internos y externos que generan mayores ingresos y capacidad de gasto; mayor participación ciudadana, considerando la identidad cultural y autonomía municipal, con planificación territorial de alcance metropolitano y distrital, con un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de la población con un mayor acceso a la justicia, para vivir bien. (4)*

(3*)Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento POA 2007, Pág. 9

(4*) Programa Operativo Anual del Gobierno Municipal de El Alto (POA 2007) Pág. 20

4.1.1 ENFOQUE SOBRE LA VISION DE LA CIUDAD DE EL ALTO

CAPITAL DE REGION ANDINA

Por su ubicación geográfica, como por su composición de gran urbe étnica y culturalmente identificada con la cosmovisión andina, permite que el municipio de El Alto, sea el centro regional andino.

SOLIDARIO Y EQUITATIVO

Reflejan los valores sociales y culturales de la población alteña, los cuales se deben mantener y fortalecer en el tiempo, como base para su desarrollo económico social

BRINDA OPORTUNIDAD ECONOMICA Y DE DESARROLLO HUMANO

Establece la perspectiva de un municipio cuyas prioridades no son aisladas, si no se integra en función de mejorar las condiciones de vida de su población, tanto social como económicamente.

PRODUCTIVO Y COMPETITIVO

Dispone de espacios amplios para el establecimiento de las empresas, carreteras que forman parte de los corredores interoceánicos, mano de obra con iniciativa, para construir un municipio productivo y moderno. La tendencia a pleno empleo y su compatibilidad debe ser el objetivo permanente del crecimiento económico.

MODERNO Y PLANIFICADO

Define una acción de modernidad, donde el municipio se inscribe a la globalización con identidad y planificación para lograr un crecimiento ordenado con infraestructura productiva y social.

ARTICULADOR DEL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS VECINOS

Mantiene predominancia e interdependencia en torno a actividades socioeconómicas de las ciudades y los municipios aledaños incluyendo el norte de Chile y sur de Perú, busca ser el eje articulador de la metrópoli andina.

4.2 MISION DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

La ley de Municipalidades N° 2028 establece que el gobierno municipal tiene como finalidad: Contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y desarrollo humano sostenible del municipio.

Sobre esta base legal, se define la **MISION del GMEA** en los términos siguientes:

El Gobierno Municipal de El Alto es una institución pública de servicio y gestión de desarrollo integral y sostenible del municipio en el marco de una acción democrática, participativa, organizada, moderna, eficiente, transparente y de bien común, que contribuye al bienestar de la población, fortalece sus potencialidades económicas, sociales, culturales, políticas, territoriales, regionales, industriales, comerciales y de exportación.

Promueve y dinamiza el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos, concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional.

Crea condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante el establecimiento, autorización y cuando corresponda, la administración, ejecución directa de obras servicios públicos; explotación municipal y promover el desarrollo económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas.

4.3 OBJETIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

Los objetivos del Gobierno Municipal de El Alto, han sido definidos desde el nivel ejecutivo hasta el nivel operativo de manera integral, interrelacionando la planificación estratégica, programática y operativa, habiéndose definido los siguientes propósitos que sustentan los resultados esperados por lo que el objetivo del Gobierno Municipal de El Alto es:

Lograr una gestión Municipal de liderazgo regional de servicio eficaz, eficiente y transparente, ser promotor o facilitando el desarrollo integral estratégico y participativo del territorio, de sus recursos productivos, sociales, interculturales e institucionales, que coadyuvan a mejorar la calidad de vida de la población y fortalecen una amplia participación social comunitaria, democrática con responsabilidad social.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE LA ENTIDAD

El Gobierno Municipal de El Alto en la actualidad esta entrando a un marco de construcción juntamente con el país poniendo en practica el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el mismo que busca consolidar la revolución cultural y democrático con la conformación de la matriz productiva nacional. El nuevo PND define el rol del estado como “Promotor y Protagonista del desarrollo productivo” en la sociedad el estado plurinacional y comunitario mostrando en los diferentes enfoques como ser:

ECONOMICO

Basados en sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento.

SOCIOCOMUNITARIO

Incluyen los sectores distribuidores de factores y medios de producción y servicio social.

INTERINSTITUCIONAL

Comprende las relaciones económicas políticas culturales incluyendo a los sectores vinculados con el comercio e intercambio de bienes servicios y capitales.

PODER SOCIAL

Comprenden a los sectores que promoverán el poder social y territorial. La estabilidad macroeconómica del país y la nueva gestión institucional estatal son los instrumentos que coadyuvan la implementación de las estrategias.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS

ECONOMICO PRODUCTIVO

Contribuir el desarrollo del servicio financiero, de comercialización e infraestructura, de formación y capacitación técnica, de transferencia y desarrollo tecnológico y de fortalecimiento institucional de la micro, pequeña y mediana empresa.

- Transporte y puerto seco.
- Ciencia y tecnología.
- Banca municipal de finanzas.
- Empresas municipales

DESARROLLO URBANO, TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Mejorar la infraestructura y el equipamiento urbano y socio cultural la posición de servicio básico urbano y rural, mediante la ejecución del plan de ordenamiento urbano, rural y Territorial. Plan de Uso del Suelo, Plan Vial de Estrategia de Desarrollo Económico Local (EDEL), y los Planes de Desarrollo de Ecosistemas urbano – rural y la ejecución de proyectos orientados a fortalecer los procesos productivos, favorecen la integración urbana territorial, la inclusión social, la recuperación, revaporización de la identidad cultural y la consolidación de la identidad cultural en el:

- Desarrollo territorial.
- Servicio básico de apoyo a la industria.
- Infraestructura urbana.
- Medio Ambiente.

5. DIMENSION SOCIO CULTURAL

Revalorizar, recuperar e institucionalizar la identidad, los valores y las manifestaciones culturales y lingüísticas de la comunidad alteña, mediante procesos y acciones sostenibles relacionadas con la calidad de:

- Educación.
- Seguridad Ciudadana.
- Genero Generacional.
- Gestión Social.
- Desarrollo Cultural.

5.1 DIMENSION POLITICO INSTITUCIONAL

Profundizar y cuantificar las competencias político administrativa del municipio en el ámbito de la fiscalización y defensa de los derechos humanos, para promover el desarrollo económico productivo, mejorando la:

- Participación Social.
- Gobernabilidad.
- Servicio Infraestructura y Proyectos Metropolitanas.
- Descentralización y Desconcentración.

5.2 DIMENSION DE GESTION MUNICIPAL

Desarrolla un sistema integrado de gestión institucional orientado al desarrollo integral del municipio mediante el fortalecimiento de la capacidad técnico administrativa adquirida en la incorporación, desarrollo de sistemas y herramientas de gestión municipal de servicio ágil, eficiente y eficaz basados en:

- Estructura y Funcionamiento.
- Normativa Interna.
- Inversión Pública Municipal.
- Administración Financiera.

5.3 ENFOQUE LOCAL

En el contexto descrito, el entorno político nacional e internacional se identificó con las demandas de la población favoreciendo con la estabilidad macroeconómica e inversiones en moneda nacional y una alta predisposición en el país para continuar apoyando al desarrollo de la ciudad de El Alto.

OPORTUNIDADES

- En el marco de recambio político nacional, es necesario aprovechar al máximo el posicionamiento del Gobierno Municipal de El Alto como referente institucional y la excelente relación que se han logrado establecer con instituciones y organizaciones sociales, para orientar adecuadamente y participar de los procesos de cambio local regional y nacional.
- La opinión pública respalda la actual gestión municipal apostando por la continuidad; no se han presentado problemas de gobernabilidad importantes y el Gobierno Municipal de El Alto mantiene la iniciativa en la agencia del desarrollo local.
- La posibilidad de captar nuevos financiamientos internos y externos habiendo el Gobierno Municipal de El Alto recuperando la credibilidad y capacidad crediticia es otro elemento a aprovechar. El apoyo de organismos institucionales a través de créditos, donaciones o servicios municipales que permitan ampliar sus actividades.
- Incorporar a la población joven con capacidades de destreza manufactureras y considerados potenciales líderes de la estrategia de desarrollo económico local.
- Predisposición del Gobierno Nacional y de organismos internacionales para financiar programas y proyectos de desarrollo social y productivo.
- La posibilidad de lograr alianzas estratégicas entre los actores sociales territoriales y productivos, a nivel regional y nacional.

- Aplicación de políticas sectoriales, de desarrollo social, económico, cultural, normativa y política, acorde a los procesos de cambio social y proyectos estatales.
- Incrementar los ingresos propios mediante el mejoramiento de la fiscalización, la ampliación de la base tributaria, el mejoramiento de los sistemas informáticos y facilidad de empadronamiento a los contribuyentes.

FORTALEZAS

- La adopción de renovados objetivos y proyectos de gestión en cumplimiento del contexto político, fijan un marco de referencia muy claro para el accionar institucional del Gobierno Municipal de El Alto.
- La reestructuración organizacional y las medidas para el arranque de la gestión ejecutadas durante la gestión 2007, consolidan el marco organizativo y técnico necesario para efectivizar un pleno desempeño de la gestión asentado en una valiosa experiencia de gestión institucional.
- La decisión institucional de profundizar el proceso de desconcentración en particular en lo referente a transferir la administración de los sistemas sustantivos y de la inversión pública sectorial (desarrollo de proyectos y supervisión, especialmente de proyectos zonales) hacia las Sub alcaldías abre un conjunto de potencialidades que pueden incrementar la efectividad de nuestro trabajo y su relación con su ciudadanía.
- Alta conciencia de participación política de vecinos y sus organizaciones, orientada a la transformación social y política, a la defensa de los recursos naturales y el cambio del modelo económico político.
- Mecanismos de articulación vecinal altamente eficaces, especialmente en momentos de conflictos social y político o agregación de demandas municipales.
- Diversificación de actividades económicas industriales.
- Presencia de zonas francas industriales y comerciales.
- Presencia de muchas cadenas productivas.

- Existencia de asociaciones productivas, artesanales, pequeños y medianos productores.
- Fomento y promoción a microempresas por algunas instituciones financieras de micro crédito.
- Municipio concentrador y receptivo de población multicultural y multilingüe.
- Existencia de instituciones de educación en los niveles técnico superior, técnico medio y mano de obra calificada para instituciones públicas y privadas.
- Programas y proyectos de salud en funcionamiento.
- Procesos de desconcentración cada vez más acelerados y profundos.
- Redes de ONG's, comprometidos con el desarrollo de El Alto.
- Vigencia de un plan de ordenamiento urbano territorial de El Alto.
- Existencia de las zonas Franca Industrial y Comercial.
- Delimitación jurisdiccional del municipio de El Alto.
- Potenciales turísticos (Huayna Potosí, Amachuma).
- El trabajo institucional del Consejo Municipal de permanente fiscalización y atención de las demandas ciudadanas y de mayor iniciativa e interacción, fortalece y exige el mayor desempeño del Ejecutivo Municipal y garantiza una sana gobernabilidad.

DEBILIDADES

- La gestión de la inversión municipal enfrenta el problema de un excesivo volumen de obras y actividades, que satura la capacidad administrativa de ejecución, lo que genera ineficiencia de nuestra intervención y redundancia en un alto número de obras de continuidad.
- También el identificar problemas en la formación e identificación de proyectos de lo que se traduce en proyectos mal concebidos y formulados situación que está determinada por las carencias en la capacidad de planificación y los procesos de preinversión, a lo que se suma la ausencia de programas y proyectos articulados .

- ☑ La recaudación tiende a estacionarse en términos de valores constantes, se incrementa la evasión impositiva, al no darse la actualización de valores se han congelado los impuestos y si bien se ha mejorado la eficiencia recaudativa, todavía la política de incremento de recaudaciones son insuficientes.
- ☑ Los procesos y procedimientos administrativos de compra de bienes y servicios de inversión, son todavía complejos y lentos ante los desafíos de eficiencia e eficacia y oportunidad requerida.
- ☑ La lenta implementación de la carrera administrativa municipal, que institucionalizara la permanencia o captación de personal técnico y administrativo idóneo en los diferentes niveles de la estructura orgánica.
- ☑ Dificultad de acceso de fuentes de financiamiento.
- ☑ Capacidad económica insuficiente para encarar procesos de producción mas limpia.
- ☑ Baja inversión privada y publica dirigida a la generación de empleos.
- ☑ Alta inseguridad ciudadana, cultural originaria en la población joven por el conflicto de valores y tradiciones originarias carencia de personal capacitado local especializado en gestión pública.
- ☑ Baja ejecución de los recursos de transferencia del IDH, HIPC, II y otros recursos.
- ☑ Baja ejecución de proyectos de inversión, por factores ligados a la burocracia municipal.
- ☑ Inseguridad jurídica de la tenencia de la propiedad de la tierra.

6. PROBLEMA PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE EL ALTO

Uno de lo factores mas importantes de el municipio de El Alto es El Empleo, los bajos niveles de ingreso de la población alteña y un incremento urbano no planificado, originando servicios básicos con baja calidad y cobertura, e incidiendo a su vez, en la calidad de vida de los habitantes del municipio. El empleo disfrazado en gremialistas en

abundante cantidad, acompañado de pocas oportunidades de educación y salud por la población en su conjunto.

FORTALEZAS Y DESVENTAJAS DE LA MANO DE OBRA ALTEÑA

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none">▪ Bajo costo.▪ Adaptabilidad a las demandas del mercado.▪ Cumplimiento de diversas tareas.▪ Creatividad.▪ Agilidad en la destreza manual.▪ Relación complementaria entre la cultura comunitaria y el mercado.	<ul style="list-style-type: none">▪ Reducida oferta técnica educativa.▪ Mala orientación laboral.▪ Alto nivel de deserción a nivel escolar.

Fuente: Estrategia de Desarrollo Económico Local de El Alto, 2005.

Por otra parte se identifico una serie de carencias y problemáticas que ha continuación la detallamos como sigue:

Empleo y Empresas

- Baja calidad de la formación técnica productiva.
- Escasos centros de formación superior para la actividad productiva.
- Ausencia de un Centro Tecnológico-Centro de Capacitación que mejore la calidad de la mano de obra.
- Dificultades para encontrar una fuente de trabajo y adecuados ingresos, que ocasionan una desmotivación de la población.
- Reducido número de microempresas que generen empleo y que permitan mejorar los ingresos de la población.
- Escasos nuevos Emprendimientos Productivos.

Productividad y Competitividad

- Desconocimiento y dificultades para el posicionamiento de productos en los mercados nacionales e internacionales.
- Desconocimiento de los mecanismos para acceder a nueva tecnología.
- Falta de capacitación y actualización de la mano de obra.

- Desconocimiento de mejores procesos para incrementar la producción y la calidad.
- Dificultades de acceso al financiamiento crediticio.
- Desconocimiento de mecanismos para acceder a maquinaria, insumos y tecnología para la producción.
- Desconocimiento de mejores técnicas para mejorar la producción agrícola.
- No se está consolidando la visión productiva del Municipio.
- Reducido apoyo institucional a los sectores productivos.

Infraestructura Productiva

- Escasa infraestructura para mejorar la producción.
- Desorganización o desorden en las ferias y otros asentamientos gremiales.
- Ausencia de un centro de promoción de ventas (Campo Ferial) Falta de centros o plantas de procesamiento que apoyen la actividad productiva en los diferentes sectores.
- Falta de infraestructura para mejorar la producción, Parque Industrial, Puerto Secos, Centros de Acopio y otros.
- Falta de consolidación de los circuitos turísticos de El Alto.

7. LIMITACIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

- Desarrollo humano

Los servicios de salud y educación no consideran los aspectos socioculturales de la población en el desarrollo de sus actividades.

Factores socioculturales y económicos, limitan el acceso servicios de salud, afectando la condición física y la capacidad de fuerza de trabajo de los pobladores del municipio.

Deserción escolar, bajos niveles educativos e inequitativa distribución de unidades educativas.

Carencia de infraestructura para la cultura falta de priorización Pública Institucional en inversión de programas culturales, recreativos y deportivos.

Desarrollo económico

Ausencia de infraestructura vial para vehículos de alto tonelaje que permita incrementar e intensificar el flujo comercial de la región.

Carencia de la construcción de miradores turísticos con servicios básicos, entre las cuales El Alto - La Paz y la difusión de la existencia de las bondades turísticas de la cordillera real ofrecen.

La falta de aplicación de normas adecuadas a la realidad del municipio, sobre el uso de suelos y construcciones, para asentamientos especiales de la industria en un lugar adecuado con los servicios básicos.

Distorsionada imagen de la ciudad de El Alto.

Falta de políticas locales de fomento a la producción y comercialización en actividades formales.

Urbano y Medio Ambiente

El crecimiento acelerado de los espacios urbanos sin planificación indiscriminado ocupación de áreas, sobre posición de urbanizaciones, ilegalidad de las construcciones, invasión y apropiación de las áreas municipales e inseguridad del derecho propietario de los habitantes del lugar.

Erogación de terrenos, contaminación del medio ambiente inadecuada eliminación de desechos sólidos, falta de alcantarillado público y el drenaje de las cuencas subterráneas.

Ausencia de los problemas de capacitación y concientización dirigida a la población, previniendo las enfermedades ocasionadas por la contaminación.

Organizativo institucional

El desconocimiento de las disposiciones legales de autoridades y dirigentes, genera dificultad de racionamiento y corresponsabilidad, en la difusión de acciones que afectan al municipio.

Inexistencia de norma, procesos y equipamientos eficiente del funcionamiento del Gobierno Municipal.

8. ESTRUCTURA ORGANICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Honorable Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal de El Alto y constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal (Art. 12° de la Ley de Municipalidades).

El Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal de El Alto (Art. 43° de la Ley de Municipalidades).

El Gobierno Municipal para la gestión 2007 en el marco de los nuevos objetivos definidos para alcanzar los fines del municipio se propone y se sugiere en forma general las siguientes áreas del ejecutivo municipal del Gobierno Municipal de El Alto:

- DESPACHO DEL HONORABLE ALCALDE MUNICIPAL
- OFICIALIA MAYOR DE OBRAS Y MEDIO AMBIENTE
- OFICIALIA MAYOR DE PROTECCION SOCIAL
- OFICIALIA MAYOR DE DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO
- OFICIALIA MAYOR ADMINISTRATIVA FINANCIERA
- OFICIALIA MAYOR DE DESCONCESTRACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
- SUBALCALDIAS DISTRITAL

Con el fin de lograr una gestión municipal con un alto grado de efectividad, en el cumplimiento de los objetivos institucionales a fin de satisfacer las necesidades y demandas sociales de la población (Art. 5 de la ley 2028); por otro la necesidad de alcanzar un alto nivel de eficiencia en el uso de los recursos municipales, que se expresen en servicios mayores y directos para la población en sus distintos grupos etareos, organizaciones vecinales, sociales económicas de los distritos municipales.

PROTECCION SOCIAL

El Gobierno Municipal de El Alto, hasta la gestión 2006, ha centrado sus esfuerzos en obras de carácter físico o de infraestructura social comunitaria, y en menor grado a la atención directa y efectiva de apoyo y protección humana-social a la ciudadanía en sus diferentes grupos etareos y condiciones; que obligan al Gobierno Municipal del El Alto emprender procesos integrales de atención y protección social concentrando la prestación de servicios municipales en el “ser humano” (como razón y objetivo del desarrollo) en el marco del concepto integral de desarrollo humano sostenible; que implica también el apoyo del desarrollo económico productivo del municipio con el grado de condiciones positivas y favorables del entorno para la generación del empleo, incremento de las inversiones y el desarrollo de capacidades técnico-productivas de los diferentes actores económicos.

La responsable de esta política será la **OFICIALIA MAYOR DE PROTECCION SOCIAL**, que compromete las siguientes direcciones y unidades:

- Dirección de protección primaria infancia
- Dirección de protección del escolar
- Dirección de protección de adolescencia y juventud
- Dirección de protección del adulto mayor y discapacidad
- Dirección de promoción del deporte
- Unidad de servicio municipal de salud
- Unidad de servicio municipal de educación
- Unidad de promoción de la cultura
- Unidad de gestión social y genero
- Unidad de museos y bibliotecas

Emprendimiento de grandes obras para el alto

La gestión 2007, significara para el GMEA el emprendimiento de las obras significativas, especialmente de equipamiento social (Hospitales, Terminal, interprovincial, parques ecológicos) entre otros.

8.1 LA OFICIALIA MAYOR DE OBRAS Y MEDIO AMBIENTE será la responsable de llevar adelante la gestión de estas obras con el apoyo operativo-técnico de las siguientes direcciones y unidades.

- Dirección de Obras (Unidad de Proyectos Municipales Distritales, Unidad de Supervisión de Obras Distritales)
- Dirección de ordenamiento territorial catastro y administración Urbano (Unidades: Administración Urbana, Cartográfica, Gestión Catastral y urbanismo).
- Dirección de Medio Ambiente (Unidad: gestión Ambiental ,Forestal y Áreas Verdes)
- Unidad de Trafico y Viabilidad
- Unidad Ejecutora

8.2 EL ALTO PRODUCTIVO APOYO DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO

En las condiciones actuales de El Alto, con índices de desempleo y subempleo muy elevados, no podemos seguir en la única acción de continuar con actividades de promoción. La definición y aplicación de la ley de promoción económica (cuyos resultados hasta ahora son reducidos), no suficientes.

En el marco de la nueva política nacional de Bolivia Productiva sustentada en la disponibilidad de mayor cantidad de recursos económicos, como resultado de los incrementos sustanciales en la exportación (principalmente de hidrocarburos y la generación de recursos por impuestos directos a los hidrocarburos), es obligación del Gobierno Municipal emprender acciones directas de fomento, apoyo e incentivo a la producción y el desarrollo económico local, para lo que se define 4 áreas de trabajo mediante la nueva y fortalecida. OFICIALIA DE MAYOR DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO, mediante las siguientes direcciones y unidades:

- Dirección de Promoción Agropecuaria (Unidad de Fortalecimiento Productivo).
- Dirección Artesanal (Unidades: Tecnología y Mercado Promoción y Capacitación)
- Dirección de Promoción de Inversiones y Desarrollo Empresarial (Unidades: Fortalecimiento Empresarial, Mercadeo Asentamiento).
- Dirección de Promoción Turística (Unidades: Gestión Turística, Equipamiento Turístico).

Se prevé la necesidad de acciones, orientados a un agresivo y decidido; apoyo directo a una incidencia política, técnica y económica en el desarrollo económico productivo.

El Alto, esta nueva política de apoyo a los sectores productivos implica la decidida acción con la asignación de recursos municipales de elevar la capacidad productora de los sectores económicos productivos, con énfasis en sectores de alto valor económico para la población y en sector económico de alta generación de empleo y/o autoempleo cuya producción reviste a demás compatibilidad en el costo del tiempo y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En este marco se emprenderá programas coordinados con el Gobierno Nacional como la promoción turística, vivienda productiva, banco de fomento, Fortalecimiento de la cadena de lácteos, entre Otros.

DESCONSENTRACION MUNICIPAL SERVICIOS CERCANOS A LOS Y LAS CIUDADANOS /AS

Que es obligación de Gobierno Municipal de El Alto, atender las necesidades y requerimientos del servicio de la población de manera directa y cercana en los propios 10 distritos, con la prestación directa de servicios y atención desconcentrado en las sub alcaldías distritales.

8.3 LA OFICIALIA MAYOR DE DESCONCENTRACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, compone las siguientes direcciones y unidades:

- Dirección de Desconcentración Municipal (Unidades: Coordinaciones Sub alcaldías, Coordinación Intermunicipal),
- Dirección de Seguridad Ciudadana (Unidades: Prevención, Control Ejecución, OCDECO).
- Dirección de Servicios Públicos (Unidades: Limpieza Pública y Gestión de Residuos, Recursos Hídricos, Servicios Básicos Públicos).
- Unidades de Sistemas Informáticos
- Unidades de Fortalecimiento Integral

8.4 SUBALCALDIAS FORTALECIDAS Y CON MAYOR CAPACIDAD DE SERVICIOS DESCONCENTRADOS Y DE GESTIÓN DE PROYECTOS

Las SUBALCALDIAS URBANAS, en el marco de la nueva desconcentración Municipal a partir de la fecha las siguientes unidades funcionaran en forma desconcentrada en las sub alcaldías Urbanas

- Proyectos y Obras Zonales – Barriales.
- Supervisión de Proyectos y Obras Zonales – Barriales.
- Áreas Verdes.
- Escuelas de Artes
- Escuelas de Deportes.

Las SUBALCALDÍAS RURALES

La Dirección de Finanzas tiene bajo su dependencia las siguientes unidades:

- Unidad de Tesorería y Crédito Público
- Unidad de Contabilidad
- Unidad de Presupuestos

Ver anexo N° 4

9. DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO

Generalidades

El artículo 15 de la ley N° 1178 del 20 de julio de 1990, señala que toda Unidad de Auditoría Interna, se practica por una unidad especializada de la propia entidad en este caso del GMEA, realizando las siguientes actividades en forma separada combinada o integral: evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos.

9.1 DIAGNOSTICO DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA

Aspectos Administrativos

La Dirección de Auditoría Interna, se encuentra situada en un nivel staff, dependiendo de la máxima autoridad ejecutiva. La que declara la responsabilidad en las actividades y cumplimiento al Artículo 15 de la ley N° 1178. Sus funciones no incluyen actividades de control interno previo, contando con un grado de supervisión en el desarrollo de sus auditorías, sus funciones están normadas por manuales de funciones y procedimientos, reglamentos, resoluciones y leyes emitidas por la Contraloría General de la República.

La Dirección de Auditoría Interna cuenta con apoyo de especialistas, técnicos y auxiliares, que hacen más eficiente y eficaz la evaluación de cada auditoría elaborada en la entidad.

Aspectos Físicos

La Dirección de Auditoría Interna dispone del suficiente espacio físico y mobiliario adecuado para la realización de sus funciones.

Aspectos Humanos

El responsable de la Dirección de Auditoría Interna participa en la selección del personal de la dirección. Así mismo cuenta con programas de capacitación continua conforme a las necesidades.

Por otra parte los auditores son reconocidos por los logros alcanzados, es suficiente para que la entidad que tenga funcionamiento efectivo y de esta manera eficiente obtener un mejor desarrollo de sus funciones con relación a las operaciones que realiza la entidad.

La Dirección de Auditoría Interna, no cuenta con políticas de promoción para los auditores internos. El nivel de remuneración para las distintas funciones y niveles jerárquicos desempeñados, no es adecuado para la responsabilidad de cada uno de los cargos de la Dirección de Auditoría Interna.

En los últimos años hubo desplazamiento del personal de la Dirección de Auditoría Interna, por lo que no se considera un nivel de estabilidad adecuado.

El grado de colaboración que brindan los ejecutivos y funcionarios del Gobierno Municipal, en algunos casos es mínimo, lo que constituye una debilidad decisiva para el cumplimiento de las actividades programadas por la Dirección de Auditoría Interna.

Aspectos financieros

Existe la posibilidad de incorporar personal apto para el desempeño efectivo de sus funciones.

Aspectos técnicos

Las recomendaciones vertidas en los informes de auditoría interna, son aceptadas e implementadas en su mayoría.

El incremento en volumen y complejidad de las operaciones que realiza la entidad es creciente entre tanto sean implantados, procedimientos y manuales para simplificar las operaciones y optimizar el uso del tiempo. La decisión debe ser tomada de manera estructural.

Los sistemas de administración y control se encuentran en proceso de implementación.

Existe un nivel de riesgo inherente, debido a que la entidad no cuenta con manuales tanto de funciones como de procedimientos.

Por la inexistencia de procedimientos de control interno en diferentes áreas de la entidad, efectuamos mayor trabajo y con limitaciones por la carencia de documentación original que respaldan las operaciones.

Las condiciones de auditoria son objetivas, imparciales e independientes.

Los auditores tratan de ejecutar sus actividades con el debido cuidado y diligencia profesional.

La implantación de las recomendaciones de auditoria ha coadyuvado a una constante mejora del sistema de control interno de la entidad.

9.2 FUNCIONES DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA

La Auditoria Interna, es una función de control posterior de la organización, que se realiza a través de una entidad especializada, cuyos integrantes no participan en las operaciones y en las actividades administrativas. Su propósito es contribuir al logro de los objetivos de la entidad mediante la evaluación periódica del control interno.

9.3 AUDITORIA INTERNA

La Auditoria Interna, es una función independiente de evaluación establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la organización, el objetivo de la auditoria es apoyar a los miembros de la organización en la delegación

efectiva de sus responsabilidades. Para este efecto la auditoría interna les proporciona análisis, evaluaciones, recomendaciones, asesoramiento e información relacionadas con las actividades revisadas. El objetivo de la auditoría incluye promover el control efectivo a un costo.

La Dirección de Auditoría Interna del Gobierno Municipal de El Alto, tiene las siguientes funciones:

- Realizar auditorías de confiabilidad, financiera, operativas de los sistemas de administración y control (SAYCO) y auditorías especiales, conforme a lo establecido por la ley 1178 de administración y control gubernamentales.
- Emitir informe sobre indicios de responsabilidad por la función pública según corresponda.
- Dar seguimiento a la implantación y cumplimiento de las recomendaciones emitidas por auditorías internas y externas.
- Evaluar el manejo eficiente y transparente de los recursos del municipio y de los programas y proyectos bajo su tuición.
- Determinar la confiabilidad de los registros de los estados financieros y verificar resultados y la eficiencia de las operaciones, en cumplimiento a lo establecido a la ley 1178. (5*)
- Mantener coordinación permanente con otras direcciones de la entidad.

9.4 ALCANCE DE LA DIRECCION DE LA AUDITORIA INTERNA

El alcance de la Dirección de Auditoría Interna del Gobierno Municipal de El Alto se basa en las normas de auditoría gubernamental emitidas por la Contaduría General de la República.

El auditor interno debe desarrollar sus actividades dentro de los alcances de la ley N° 1178 y sus decretos reglamentarios.

Los integrantes de la Dirección de Auditoría Interna, no deben participar en ninguna operación administrativa ni examinar operaciones, actividades como unidades organizacionales o programas en las que hayan estado involucradas.

La actividad de auditoría interna comprende principalmente las siguientes:

- La evaluación de la eficiencia de los sistemas de administración y las actividades de control incorporados a ellos, así como el grado de cumplimiento de las normas que regulan estos sistemas.
- La evaluación de la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones de actividades, unidades organizacionales o programas respecto a indicadores estándares apropiados por entidad.
- La verificación del incumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales.
- El análisis de resultados de gestión, en función de las políticas definidas por los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.
- El seguimiento a la implantación de las recomendaciones emitidas por la Dirección de Auditoría Interna, y por las firmas privadas de auditoría, para determinar el grado de cumplimiento de las mismas.
- La evaluación de la información financiera para determinar otros puntos:
 - La confiabilidad de los registros y estados financieros de acuerdo con las normas básicas del sistema de contabilidad gubernamental integrada.
 - Si el control interno relacionado con la presentación de la información financiera asido diseñado e implantado para logro de los objetivos de la entidad

(5*) Ley 1178 del Sistema de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990

La dirección o unidad de auditoría interna de las entidades tutoras, en el marco del control interno posterior deben efectuar obligatoriamente auditorías en la entidad bajo tuiciones especialmente cuando estas últimas no tengan dirección o unidad de auditoría interna propia.

La dirección de auditoría interna debe contar con manuales de procedimientos de auditoría interna para el desarrollo de sus actividades.

El titular de la dirección de auditoría interna será responsable de la planificación, ejecución y comunicación de los resultados obtenidos en cumplimiento de sus actividades.

El titular de la auditoría interna debe emitir anualmente una declaración en la que se manifiesta el propósito, autoridad y responsabilidad de la unidad. Esta declaración debe contar con apoyo de la máxima autoridad ejecutiva.

Dicha declaración debe ser emitida inmediatamente después de la designación del titular de la dirección de auditoría interna o ante cualquier cambio ejecutivo.

La declaración contiene como mínimo:

- La independencia de auditoría interna en formulación y ejecución de sus actividad
- La actividad principales que realiza y los beneficios derivados de las actividades de auditoría interna.
- El apoyo que le brinda la máxima autoridad ejecutiva y la colaboración que le debe prestar el personal de la entidad.
- El acceso irrestricto que tiene en cualquier momento, a toda información relacionada con los exámenes de auditoría y seguimiento que realiza, incluyendo los activos correspondientes.
- La responsabilidad de auditoría interna para el desarrollo de sus actividades con imparcialidad y calidad profesional, y por la confiabilidad sobre la información obtenida.

El titular de auditoria interna debe cerciorarse que la declaración se difunda en toda las unidades operativas de la entidad.

9.4.1 ANALISIS ESTRATEGICO

Análisis externo

Aspectos administrativos

Oportunidades

- El titular de la Dirección de Auditoria Interna tiene un grado de acceso efectivo sobre la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad lográndose consensos entre el auditor y la MAE, respecto de las auditorias programadas en función de las prioridades asignadas.
- La Máxima Autoridad Ejecutiva brindo el apoyo formal a la Dirección de Auditoria Interna y difundió la Declaración de Propósito Autoridad y Responsabilidad de la DAI otorgándole suficiencia del grado de autoridad.
- La Dirección General de Asesoría Jurídica de la entidad brinda el apoyo legal a la Dirección de Auditoria Interna.
- La Dirección de Auditoria Interna ejecuta sus actividades en cumplimiento al artículo 15 de la Ley N° 1178 adecuando sus funciones al ejercicio del control interno posterior.
- Las funciones de la Dirección de Auditoria Interna no incluyen actividades consideradas como el ejercicio del control interno previo.
- La Dirección de Auditoria Interna coordina sobre trabajo a ejecutar con la Contraloría General de la República a efecto de no duplicar esfuerzos.

Amenazas

- No existe una comunicación fluida entre las diferentes reparticiones del GMEA, por las distancias entre las diferentes unidades esto debido a la falta de infraestructura física adecuada.
- La DAI no cuenta con personal técnico permanente que efectúe evaluaciones técnicas para las auditorías a obras solicitadas por el Ejecutivo y el H. Concejo Municipal.

Aspectos físicos

Oportunidades

- La Dirección de Auditoría Interna se encuentra físicamente ubicada en dependencias adyacentes al Despacho del H. Alcalde Municipal lo que permite una comunicación más efectiva.

Amenazas

- La DAI no dispone de espacio físico adecuado y suficiente, por lo que no posee condiciones adecuadas para ejecutar su labor ni las condiciones de seguridad suficientes que permitan un nivel adecuado de protección y confidencialidad.

Aspectos humanos

Oportunidades

- La imagen que la Dirección de Auditoría Interna proyecta en la entidad es demostrada a través de las acciones seguidas por el personal del GMEA a efecto de cumplir con las recomendaciones realizadas por la DAI.

Amenazas

- El nivel de remuneraciones para las distintas funciones y niveles jerárquicos desempeñados, no es adecuado para la responsabilidad de cada uno de los cargos de la DAI.
- El grado de colaboración que brindan los ejecutivos y funcionarios del Gobierno Municipal, en algunos casos es mínimo, lo que constituye una debilidad decisiva para el cumplimiento de las actividades programadas por la DAI.

Aspectos financieros

Oportunidades

- En el presupuesto de la entidad contempla la asignación de recursos para transporte del personal de la Dirección de Auditoría Interna.

Amenazas

- La Dirección de Auditoría Interna se encuentra limitada al presupuesto anual y a la aprobación del POA Institucional para poder incorporar recursos humanos con las aptitudes necesarias para un desempeño con mayor efectividad.
- La DAI, se encuentra limitada al presupuesto anual y a la aprobación del POA Institucional para mejorar sus recursos tecnológicos.

Aspectos técnicos

Oportunidades

- Las recomendaciones realizadas en los informes de auditoría interna, son aceptadas e implantadas en su mayoría.

- ☑ Las actividades y operaciones que se realizan en el GMEA, tienen incidencia para la especialización en el trabajo de los auditores.
- ☑ El Sistema Integrado de Contabilidad Municipal SINCOM fue diseñado de manera exclusiva para las municipalidades y permite contar con información sobre el registro de las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de la entidad para apoyar el proceso de toma de decisiones.

Amenazas

- ☑ Las operaciones de la entidad se las realiza en diferentes zonas de la ciudad de El Alto alejadas las unas de las otras, lo que dificulta las labores de la Dirección.
- ☑ Existe un nivel alto de riesgo inherente, debido a que la entidad no cuenta con un inmueble que brinde la seguridad física de los activos, de los documentos y del personal.
- ☑ El incremento en volumen y complejidad de las operaciones que realiza la entidad es creciente entre tanto sean implantados procedimientos y manuales para simplificar las operaciones y optimizar el uso del tiempo. La decisión debe ser tomada de manera estructural.
- ☑ La suficiencia y efectividad del sistema de control interno en la entidad no se encuentra completamente desarrollado debido a la complejidad de las operaciones. Al respecto, la entidad se encuentra en proceso de actualización de los reglamentos específicos, manuales de funciones y procedimientos.
- ☑ La incidencia de los requerimientos para realizar auditorias no programadas no se encuentra en relación al personal con que cuenta esta unidad.
- ☑ Por las debilidades de procedimientos de control interno efectivos en diferentes áreas de la entidad, efectuamos mayor trabajo y con limitaciones por la carencia en algunos casos de documentación original

que respalde las operaciones. Esta situación en muchos casos origina indicios de responsabilidad por la función pública.

Análisis interno

Aspectos administrativos

Fortalezas

- La Dirección de Auditoría Interna cuenta con manuales de funciones y procedimientos específicos para el desarrollo de sus operaciones los mismos que actualmente no están aprobados.
- La organización de la DAI cuenta con el grado de supervisión suficiente en el desarrollo de las auditorías.
- La DAI efectúa un control periódico (semestral y anual) sobre el cumplimiento del Programa Operativo Anual de la unidad.
- La DAI cuenta con legajos de papeles de trabajo debidamente organizados que permiten su fácil acceso y se encuentran disponibles para su consulta por los auditores y personal autorizado.

Debilidades

- Los informes de la DAI no son concluidos dentro del tiempo establecido en el POA debido a la falta de documentación de respaldo en las operaciones y por las debilidades de control interno identificadas que ameritan en muchos casos la aplicación de procedimientos alternos; sin embargo, una vez concluidos son remitidos inmediatamente a la MAE y a la C.G.R, en cumplimiento al artículo 15 de la Ley N° 1178.
- El nivel de cumplimiento de las actividades programadas en el POA de la Dirección, se ve afectada por la reformulación de informes de auditoría a solicitud de la Contraloría General de la República.

Aspectos humanos

Fortalezas

- El responsable de la Dirección de Auditoría Interna desarrolla un estilo de liderazgo adecuado.
- El titular de la DAI motiva a los auditores a través del reconocimiento sobre los logros alcanzados por los auditores internos.

Debilidades

- La Dirección de Auditoría Interna no cuenta con el apoyo de un auditor técnico permanente especializado.
- La DAI no cuenta con un abogado especializado.
- El crecimiento poblacional y el nacimiento de mayores demandas sociales conlleva la necesidad de un incremento de las operaciones y/o transacciones en el GMEA, que implica la necesidad de contar con mayor personal profesional para la Dirección de Auditoría Interna.

Aspectos técnicos

Fortalezas

- Las conclusiones de auditoría son objetivas, imparciales e independientes.
- Los auditores ejecutan sus actividades con el debido cuidado y diligencia profesional.
- La naturaleza y el alcance de las auditorías se consideran adecuados de acuerdo con el nivel de controles implantados por la entidad.
- La implantación de las recomendaciones de auditoría ha coadyuvado a una constante mejora del sistema de control interno de la entidad.

- ☑ La Dirección de Auditoría Interna en su manual de procedimientos que aun no se encuentra aprobado en proceso de control de calidad interno para las diferentes auditorías a ejecutarse.

Debilidades

- ☑ Parte del personal de la Dirección de Auditoría Interna, no tiene experiencia suficiente en el área de auditoría gubernamental; sin embargo, existe el interés y predisposición de parte de los profesionales para su aprendizaje.
- ☑ La Contraloría General de la República procedió a la devolución de dos informes (uno con indicios de responsabilidad por la función pública y otro de control interno) debido a que los mismos no se encontraban con suficiente documentación de respaldo, sin embargo la Dirección de Auditoría Interna procedió a la aplicación de procedimientos alternos a efecto de sustentar adecuadamente los mismos en los procesos de reformulación.

9.5 MISION Y VISION DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA

De acuerdo a la ley N° 1178 (SAFCO) aprobada el 20 de julio de 1990, la Dirección de Auditoría Interna del Gobierno Municipal de El Alto, forma parte del Sistema de Control Gubernamental, cuyos Órganos Rectores de la Contraloría General de la República son la autoridad superior de la **auditoría** del estado.

Esta define la misión de la Dirección de Auditoría Interna de ejercer un control posterior en todas las unidades dependientes del Gobierno Municipal de El Alto sin excepción y brindar asesoramiento correspondiente a las máximas instancias, y su visión es lograr una administración eficaz, eficiente, económica, ética, equitativa y transparente.

9.6 OBJETIVO DE LA DIRECCION AUDITORIA INTERNA

OBJETIVO GENERAL

La Auditoria Interna se practicara mediante una unidad especializada de la propia entidad, que realizara las siguientes actividades en forma separada, combinada o integral; evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

La contribución de la Dirección de Auditoria Interna mejora la administración, el grado de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y licitud de la gestión de la entidad.

La emisión de recomendaciones procurar el mejoramiento de los procesos; para incrementar los niveles de calidad, oportunidad y confiabilidad del sistema de administración, información y control gerencial.

El fortalecimiento del desarrollo, implantación, funcionamiento y retroalimentación de los sistemas de Administración y Control a través del resultado de sus evaluaciones periódicas.

El apoyo a los funcionarios de la entidad en el proceso de rendición de cuentas por los recursos que les fueron confiados.

La prevalencia del principio de legalidad en la administración de la entidad.

INDEPENDENCIA DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA

En todos los asuntos relacionados con la labor asignada, el auditor o los auditores deben mantener una actitud mental de independencia.

La independencia es esencial para la efectividad de auditoria interna. Esta esencia se obtiene principalmente mediante su posición en la organización y su objetividad.

La posición de la función de auditoría interna y el apoyo que le confiera la gerencia son los principales factores de su extensión y valor. Por consiguiente, el jefe de auditoría interna deberá ser responsable ante un funcionario cuya autoridad sea suficiente como para asegurar, al mismo tiempo, un amplio alcance de actualización para la auditoría y la consideración adecuada de una acción eficaz ante los hallazgos y recomendaciones de auditoría.

La objetividad es esencial para la función de auditoría. De tal manera, un auditor interno, no deberá desarrollar o instituir procedimientos, preparar registros o comprometerse en cualquier otra actividad que normalmente debe examinar; valorar y que pueda interpretarse razonablemente que compromete su independencia. Su objetividad no será afectada adversamente por determinar y recomendar las normas de control a aplicarse en el desarrollo de sistemas y procedimientos bajo su examen.

9.7 LA ETICA Y LA INDEPENDENCIA DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

Un profesional en auditoría se distingue por ciertas características los mismos que deben estar libres de impedimentos que pueden comprometer su imparcialidad u objetividad, además de mantener una actividad y apariencia de la independencia.

En toda auditoría, los auditores gubernamentales deben estar libres de impedimentos que puedan comprometer su imparcialidad u objetividad.

Además deben mantener una actitud y apariencia de independencia que pueden ser vulnerados en los siguientes casos:

- Relaciones oficiales, profesionales, personales y financieras con las entidades y servidores públicos sujetas a examen.
- Desempeño previo en la ejecución de las actividades y operaciones relacionadas con el objetivo de la auditoría.
- Interés comercial, profesional y financiero o económico con la entidad.

- Relación de parentesco con el personal vinculado con el sujeto y el objetivo de la auditoría.
- Dominio de la habilidad intelectual particular, adquirida mediante entrenamiento y educación.
- Adherencia, por parte de sus miembros a un código común de valores y de conducta establecido por su cuerpo administrativo incluyendo el mantenimiento de una perspectiva lo cual es esencialmente objetivo.

En el ejercicio de sus funciones el auditor gubernamental debe regirse a los principios de conducta del código de ética del auditor gubernamental emitido por la Contraloría General de la República.

9.8 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN DE AUDITORIA INTERNA

La dirección de auditoría interna como unidad de control interno posterior esta conformada por:

- Dirección de auditoría interna
- Secretaria
- Supervisión
- Auditores
- Pasantes



CAPITULO II

PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACION

*Patria es la que nos
acoge en sus brazos y
no así en sus cadenas*

CAPITULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y SU JUSTIFICACION TRABAJO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Un problema implica una falencia, una dificultad, un vacío que debe resolverse a partir de una solución adecuada.

Un problema constituye una preocupación, una carencia, una dificultad que se nos presenta en la vida diaria y exige soluciones para evitar que se prolongue en el tiempo con consecuencias más severas (6*)

Puede afirmarse que todos, de una u otra manera, afrontamos problemas en nuestra vida diaria por diferentes motivos o situaciones que se nos presenta y que exigen una solución para que, los mismos no nos ocasionen malestares mayores.

Existen problemas de índole: económico, laboral, judiciales, y sociales, entre otros que se presentan en la cotidianidad y que nos afligen mientras no se encuentren una solución adecuada para ellos.

Buscar soluciones adecuadas implica, elegir las mejores alternativas que permitan mitigarlos eliminarlos en lo posible.

De acuerdo a lo que puede observarse un problema implica una falencia, una dificultad que requiere resolver y que busca opciones o alternativas posibles para lograr la solución mas adecuada.

Expresando en otros momentos cuando se nos presenta un problema, se manifiesta en nosotros una preocupación que se mantendrá latente mientras no se logres una solución buscando las alternativas que mejor se adecuen para ello.

Por lo tanto un problema se presenta en cualquier lugar tiempo y espacio debido a los diferentes casos que la sociedad pasa en distintas y diversas situaciones. Y en esta ocasión estudiaremos a una entidad que sirve a la sociedad y la misma busca satisfacer las necesidades de la población alteña.

(6*) Metodología de la investigación desde la practica didáctica edición La Razón, Bolivia 2007 La Paz, Pág. 23

De acuerdo a lo evidenciado, el Gobierno Municipal de El Alto carece de instrumentos normativos que guíen el accionar de las actividades y operaciones relativas al SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, los mismos que no se encuentran aprobados por la máxima instancia resolutoria de la entidad como es el Honorable Concejo Municipal debido a diferentes factores como ser: la inestabilidad laboral, descuido de las autoridades y unidades responsables de la elaboración de estos instrumentos normativos, constantes cambios en los programas operativos anuales los mismos que son factores muy importantes para realizar la evaluación del análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional que tiene la entidad, por lo que estos deben satisfacer las necesidades de la población.

FORMULACION DEL PROBLEMA

1.1 PROBLEMÁTICA PRINCIPAL

¿El Gobierno Municipal de El Alto ha estructurado su Sistema de Organización Administrativa conforme a disposiciones legales vigentes?

1.2 PROBLEMAS SECUNDARIOS

¿El Gobierno Municipal de El Alto ha adecuado el Diseño e Implantación del Sistema de Organización Administrativa?

¿El Gobierno Municipal de El Alto efectuó la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia del Sistema de Organización Administrativa y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos?

2. OBJETIVOS

Realizar la evaluación del análisis, diseño e implantación del Sistema de Organización Administrativa del Gobierno Municipal de El Alto.

2.1 OBJETIVO PRINCIPAL

“Establecer si la entidad ha estructurado su Sistema de Organización Administrativa conforme a disposiciones legales vigentes”.

2.2 OBJETIVOS SECUNDARIOS

Comprobar el adecuado diseño e implantación del Sistema de Organización Administrativa.

Comprobar la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia del sistema y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos.

3. JUSTIFICACIONES

La vigencia y aplicación de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990, plantea tres sistemas y dentro de ellos, sus ocho subsistemas los mismos que hacen que la administración pública desarrolle sus actividades en el marco de la norma.

La sustentación de este trabajo se enmarca principalmente en disposiciones establecidas en la Ley 1178, y Normas de Auditoría Gubernamental

El propósito de esta auditoria, por su naturaleza es el de realizar un examen crítico, sistemático, profesional e independiente de las operaciones y actividades ejecutadas por esta entidad y los resultados obtenidos permitirán determinar el grado de cumplimiento y eficacia del Sistema de Organización Administrativa.

Por otra parte las NAG señalan que la Auditoria Operativa es la acumulación y examen sistemático y objetivo de la evidencia con el propósito de expresar una opinión independiente sobre: la eficiencia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos. Además la Auditoria Operacional busca lograr la eficiencia, eficacia, economía de las operaciones el mismo que esta basado en:

Sistema.- serie de actividades relacionadas, cuyo diseño y operación conjunta tienen el propósito de lograr uno o más objetivos preestablecidos.

Eficacia.- capacidad que tiene un sistema de asegurar razonablemente la concesión de los objetivos.

Eficiencia.- habilidad de alcanzar objetivos empleando la misma cantidad de recursos posibles; por lo tanto la relación de los resultados obtenidos es la cantidad de recursos empleados.

Economía.- es la habilidad de minimizar el costo unitario de los recursos empleados en la concesión de los objetivos, sin comprometer estos últimos.

3.1 JUSTIFICACION TEORICA

La justificación teórica se basa en el estudio de la auditoria forense como tema fundamental y controversial, que crea expectativas y deja muchas incógnitas. Dada su naturaleza y su particularidad, esta especialidad, es el futuro de la fiscalización, y la investigación científica, que sustenta los procedimientos de la eficiencia y la eficacia en busca de medios altamente tecnificados, constituyéndose en pruebas para ser utilizadas como resultados de una operación de las economías fraguadas en la administración.

El presente trabajo, se encontrará sujeto a la aplicación de la Ley No. 1178 y del cumplimiento a los Reglamentos, Procedimientos, Normas Básicas de Control Interno Gubernamental; así como otras disposiciones legales enmarcadas en una auditoría gubernamental.

El proceso de análisis, diseño e implantación organizacional se haya realizado en apego a las normas que regulan el Sistema de Organización Administrativa.

Los procesos de control y evaluación al sistema de Organización Administrativa en el GMEA, representan actividades regulares que necesariamente deben sujetarse a disposiciones legales y normativa específica.

3.2 JUSTIFICACION PRÁCTICA

La entidad de un tiempo a esta parte, ha sufrido una serie de malos manejos sobre los recursos y bienes por lo que, continuamente se realizan denuncias de fraude y corrupción en la administración de recursos del estado y también en las empresas privadas. Por lo tanto, es necesario plantear acciones con miras a eliminar dichos males, siendo de necesidad el implementar un nuevo y preciso instrumento de control conocido como auditoría forense, orientada particularmente al sector público, pero sin que ello deje libre el campo de la administración privada.

En cumplimiento al Programa Operativo Anual de la Dirección de Auditoría Interna, referente la auditoría programada e instrucciones impartidas en Memorandum N° DAI/MEMO/000/2007 de 16 de octubre de 2007, se efectuó el Control y Evaluación del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO) del Gobierno Municipal de El Alto” al 30/09/2007.

4. METODOLOGIA

4.1 ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO

El desarrollo del trabajo, esta determinado por métodos a utilizar y los procedimientos a seguir, los cuales están enfocados fundamentalmente en la utilización del método descriptivo, deductivo, inductivo y explicativo.

4.2 CONOCIMIENTO DESCRIPTIVO

Se relacionara una serie de situaciones que se presentan en el Gobierno Municipal de El Alto, que sean medibles. Esta metodología permitirá medir de manera independiente los conceptos y características del Sistema de Organización Administrativa así como la complejidad en las operaciones y/o procedimientos o funciones, normas, archivos, tecnología, tamaño y su capacidad de innovación. Con el propósito de conocer cuanta es la diferenciación horizontal que se presenta (subdivisión de tareas, procedimientos, función, procesos) diferenciación vertical (número de niveles jerárquicos), medios o recursos utilizados para alcanzar sus objetivos, la libertad que se tiene para obtener la toma de decisiones adecuadas y los factores que originan los problemas.

4.3 CONOCIMIENTO INDUCTIVO

Se trata de generalizar el conocimiento obtenido en una ocasión semejantes que pueden presentarse en el futuro.

Este método plantea un análisis integral instrumento paralelo para un diagnostico del Gobierno Municipal de El Alto, donde se evaluara el Sistema de Organización Administrativa para medir el grado de eficacia y eficiencia proporcionando que subsanen los orígenes de las falencias encontradas.

4.4 METODO DEDUCTIVO

Este método parte del marco general de referencia y se va a un caso en particular en la deducción se comparan las características de un caso objeto con la definición que se ha acordado para una clase determinada de objetos y fenómenos.

Este método permite obtener un análisis en lo particular y viceversa, mediante juicios encadenados que permitirá evidenciar los hechos, causas y efectos con el propósito de establecer conclusiones de la investigación.

4.5 METODO EXPLICATIVO

Este método permite una adecuada comprensión a los problemas planteados en la investigación, ya que estos facilitan una comprensión mas específica de lo que se quiere tratar de solucionar.

4.6 TECNICAS A APLICAR

Técnica de muestra

Es la que se lleva al volumen y seguridad de la muestra, se llama también sesgada. Esta técnica nos ofrece las siguientes muestras:

Muestra de Cuota. Se determina los grupos más importantes de la población investigada

Muestra de Juicio, es aquella que el investigador elige la muestra seleccionando los elementos que el le parezca representativos.

4.7 TECNICAS DE ENTREVISTA

Son métodos adecuados al método de la entrevista mediante el cual obtenemos datos más fidedignos. Esta técnica nos ofrece las siguientes entrevistas: **Técnica Panel**, son entrevistas que se realiza a la misma persona para estudiar la evolución de sus opiniones de tiempos cortos **Técnica Múltiple**, tiende a entrevistar a una misma persona para tomar encuesta sus reacciones.

4.8 INSPECCION Y REVISION DE DOCUMENTOS

Se realiza la revisión exhaustiva de documentos ya existentes de acuerdo a un programa de trabajo realizado, donde esta documentación tiene la finalidad de ser respaldo con documentación necesaria, suficiente y pertinente como base razonable para sustentar los hallazgos y conclusiones de nuestro trabajo.



CAPITULO III

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

*El puño de la
democracia es la
guía del desarrollo*

SECCION DIAGNOSTICO

CAPITULO III

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

1. AUDITORIA

Una auditoria comprende una revisión metódica y un examen objetivo de lo auditado incluyendo la verificación de información específica según lo determina el auditor el propósito de una auditoria es expresar una opinión o formar una conclusión sobre los elementos sujetos al examen.

La auditoria no busca pruebas absolutas, busca razonabilidad.

2. AUDITORIA GUBERNAMENTAL DE ACUERDO A LAS NORMAS

La auditoria es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y los criterios establecidos.

En definitiva la auditoria es un proceso que consiste en recopilar y evaluar en forma objetiva toda la información relacionada con la situación, objeto del examen. El fin del propósito consiste en determinar el grado de correspondencia de la información con los criterios que fueron establecidos previamente.

2.1 AUDITORIA GUBERNAMENTAL

La oficina general de contabilidad de los Estados Unidos GAO define a la auditoria gubernamental de la siguiente manera: el término auditoria podría ser utilizado para describir no solo el trabajo hecho por los auditores en el examen de los estados financieros, sino también el trabajo efectuado para revisar:

- El cumplimiento de las leyes y regulación aplicable.
- La eficiencia en la economía y en las operaciones.
- La efectividad en el lograr los resultados de los programas.

La auditoria gubernamental es un examen objetivo, independiente, imparcial, sistemático y profesional de las actividades financieras, administrativas y operativas ya ejecutadas por la entidad pública. Es la acumulación y evaluación objetiva de la evidencia para establecer e

informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterio establecido.

La auditoría interna es una función desempeñada por los auditores dependientes, que se encuentran como personal contratado, nombrado y permanente que forman parte de la organización interna de la propia entidad; dependen jerárquicamente de una manera directa, de la Máxima Autoridad Ejecutiva según establezca el nivel jerárquico de cada institución; cuya labor esta sujeta a las Normas Profesionales y legales pertinentes, Normas Estatutarias y Reglamentos Internos de la empresa o entidad.

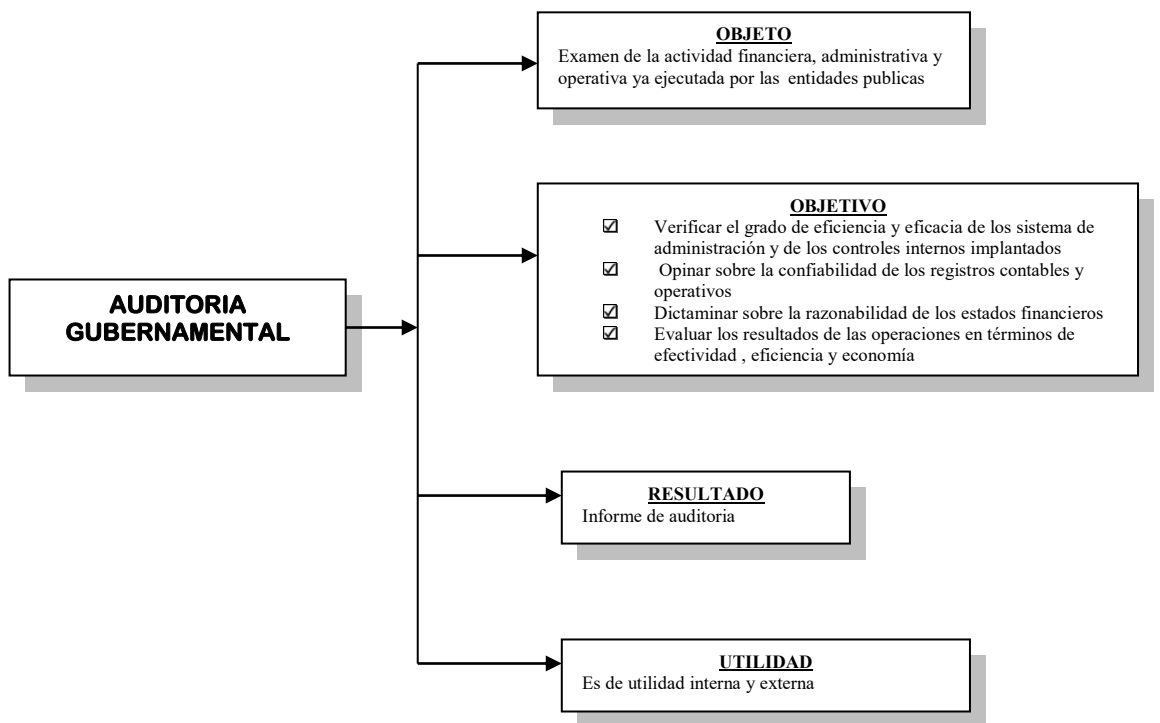
La oficina o unidad de auditoría interna es el órgano de control y no participará en ninguna otra operación, ni actividad administrativa y dependerá de la Máxima autoridad ejecutiva de la entidad, formulando y ejecutando con independencia sus actividades; generalmente de acuerdo a un plan anual.

2.3 OBJETIVOS GENERALES DE LA AUDITORIA INTERNA GUBERNAMENTAL:

El objetivo principal es ayudar a la dirección en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, proporcionándole análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y todo tipo de comentarios pertinentes sobre las operaciones examinadas. Este objetivo se cumple a través de otros más específicos como los siguientes:

- Verificar que las directrices generales del gobierno están siendo cumplidas e implantadas, según lo establece las normas de administración y control.
- Verificar que los sistemas, procedimientos y controles están adecuadamente definidos y se están operando con eficiencia y eficacia.
- Verificar la confiabilidad o grado de razonabilidad de la información contable y extracontable, generada en los diferentes niveles de la organización, si son adecuadas y están disponibles para la toma de decisiones y la determinación de “responsabilidades”;

- ☑ Controlar que la información y recursos disponibles son debidamente utilizadas en el proceso de toma de decisiones.
- ☑ Vigilar el buen funcionamiento del sistema de control interno (lo cual implica su relevamiento y evaluación), tanto el sistema de control interno contable como el operativo y/o administrativo.
- ☑ Verificar que los recursos y los bienes públicos están adecuadamente protegidos.



3. DEFINICION DE AUDITORIA INTERNA

“La auditoría interna es una actividad independiente, objetiva y de consultoría, diseñada para agregar valor y optimizar la operación de una organización. Construye a que una organización alcance sus objetivos al proveer un enfoque disciplinado y sistemático para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección”.

La auditoría interna es una función independiente de evaluación establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la organización

en la delegación efectiva de sus responsabilidades. Para este efecto la auditoria interna les proporciona análisis, evaluaciones, recomendaciones, asesoría e información relacionadas con las actividades revisadas. El objetivo de la auditoria incluye promover el control efectivo a un costo razonable.

a) Ventajas de la auditoria interna

- Facilita una ayuda primordial a la dirección, evaluando de forma relativamente independiente los sistemas de organización y administración.
- Facilita una administración global y objetiva de los problemas de la empresa, que generalmente suelen ser interpretados de una manera parcial por los departamentos o unidades afectadas.
- Pone a disposición de la dirección un profundo conocimiento de las operaciones de la empresa, proporcionado por el trabajo de verificación de los datos contables y financieros.
- Contribuye eficazmente a evitar las actividades rutinarias y la inercia burocrática que generalmente se desarrollan en las grandes entidades.
- Favorece la protección de los intereses y bienes de la entidad frente a terceros.

b) Requisitos del trabajo de auditoria interna

- Los exámenes deberán ser efectuados por personas que posean conocimientos técnicos adecuados.
- El auditor debe mantener una actividad mental independiente.
- Tanto en la realización de los exámenes como en la preparación del informe debe mantenerse el debido rigor profesional (diligencia y debido cuidado profesional).
- El trabajo debe planificarse adecuadamente ejerciéndose la debida supervisión por parte del auditor de mayor experiencia.

- Debe obtenerse evidencia suficiente y competente (mediante inspección observación, investigación, confirmaciones, etc.) como fundamento del trabajo.

3.1 IMPORTANCIA DE LA AUDITORIA INTERNA

La auditoria interna es un importante instrumento de gerencia, que permite al máximo ejecutivo obtener información oportuna sobre la eficiencia y efectividad de los controles de administración y control, así como el mejoramiento de dichos sistemas mediante las recomendaciones que formula en sus informes.

La auditoria interna es parte integral del sistema de control interno y componente principal del sistema de control gubernamental, Por tanto, utiliza una metodología similar a la empleada en la auditoria externa.

3.2 PRINCIPALES ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA

- Evaluación permanente de los mecanismos de control que forman parte del sistema de Control Interno, en cuanto a su concepción y funcionamiento; consiste en una evaluación objetiva, considerando los siguientes aspectos fundamentales: conciencia de control, segregación de funciones, desviación general, competencia de personal, protección de activos, registros, sistemas e instalación del procesamiento electrónico de datos.
- Auditoria financiera; para emitir opinión sobre la confiabilidad de la información contenida en los estados financieros y los registros contables que lo sustentan.
- Exámenes especiales; que consiste en exámenes sobre aspectos específicos que pueden incluir áreas: contable, financiera, operacional, presupuestaria, administrativa,

etc. de cuyos resultados, pueden derivarse diferentes tipos de responsabilidades, administrativa, civil, penal y ejecutiva.

- Auditoria de los Sistemas de Administración y Control (SAYCO), que consiste en un examen para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas existentes para programar, organizar y ejecutar las operaciones y actividades de la entidad, los sistemas de información, la reglamentación de cada sistema y los instrumentos de control interno incorporados en ellos.
- Auditoria Operativa, orientado al examen de las operaciones o actividades de una entidad para determinar el grado de eficiencia, efectividad y economía con que fueron cumplidas.
- Seguimiento a las recomendaciones de auditoria, consiste en la evaluación del grado en que se han cumplido y superado las observaciones realizadas en exámenes anteriores.
- Auditorias Integrales, es el examen de los hechos financieros, operacionales, administrativas de gestión, de resultados y de cumplimiento de disposiciones legales integrando los diferentes tipos de auditorias.

3.3 RESPONSABILIDAD DE LA MÁXIMA AUTORIDAD RESPECTO DE LA AUDITORIA INTERNA GUBERNAMENTAL

La máxima autoridad ejecutiva instruirá a los niveles administrativos respectivos sobre:

- La entrega oportuna de registros, estados financieros, notas explicativas, la información financiera y operativa complementan la auditoria.
- Dar acceso a las dependencias, operaciones y archivos de la documentación que sea requerida.
- La asignación de espacio físico e instalaciones adecuadas y seguras para el equipo de auditoria.
- Mantener una actitud positiva y de apoyo para ejecutar las auditorias.

Asimismo, emitirá y suscribirá el “Certificado de Gerencia” o “Carta de presentación”, otra documentación necesaria a solicitud del auditor gubernamental encargado del trabajo.

No preservar la independencia y objetividad (aunque todo sujeto tiende a la subjetividad) de los auditores, impide un óptimo y efectivo ejercicio de las funciones, que le están encomendadas y se constituye en una causal para la determinación de responsabilidad ejecutiva.

3.4 INTEGRIDAD Y PROTECION DEL PERSONAL DE AUDITORIA INTERNA

En procura del cumplimiento de las Normas relativas a la Independencia y Recursos humanos de Auditoria Interna, señala si alguno de los servicios Públicos de dicha unidad pretende ser despedido, deberá procederse de conformidad al Art. 15 del D.S. 20928 del 18 de julio de 1985, que dispone que los profesionales que integran las Unidades de Auditoria Interna, solamente podrán ser despedidos previo proceso administrativo por incumplimiento de sus funciones, deficiencias técnicas en su trabajo, ocultamiento o distorsión de la información, conflicto de intereses y otros causales establecidas por ley.

3.5 OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN O UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA

El principal, objetivo de Auditoria Interna, es analizar los resultados de las operaciones en términos de eficiencia, eficacia, transparencia, opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y Estados Financieros a través de:

- La evaluación del grado de cumplimiento y Eficacia de los Sistemas de Administración y de los Instrumentos de Control Interno incorporados en ellos.
- Analizar los resultados y Eficacia de las operaciones de todas las Reparticiones, Direcciones y Unidades de la Institución.
- Determinar la confiabilidad de los Registros Contables y Operativos que sustentan los Estados Financieros.

- La verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, Normas y Reglamentos Internos que regulan los Sistemas de Administración institucional.
- La evaluación de las actividades u operaciones, en términos de Eficiencia, Economía y Eficacia.
- La realización de Auditorias Especiales o por Excepción.
- Asesoramiento al Máximo Ejecutivo en asuntos relacionado sobre el Control Gubernamental.

La información que se proporcione tiene que ser completa y oportuna para la marcha de la Institución radicando en este aspecto, las decisiones que deben tomarse y los programas que deben ejecutarse en el futuro.

3.6 FINALIDAD

La Dirección de Auditoria Interna, es una Unidad de Asesoramiento, por tanto no realiza tareas de Línea dentro de la organización de la entidad, sin embargo coadyuva a la Máxima Autoridad Ejecutiva y el cumplimiento de las funciones y responsabilidades en el Marco de la Ley 1178, el mismo que se traducen en una Evaluación de la Eficiencia de los Sistemas de Administración y Control.

4. AUDITORIA ESPECIAL

Llamada también por excepción o auditorias limitadas; es el examen realizado en cualquier momento sobre una operación o grupo de operaciones específicas de una entidad.

4.1 AUDITORIA ESPECIAL SEGÚN NORMA GUBERNAMENTAL

La auditoria especial es la acumulación y el examen sistemático y objetivo de evidencia, con el propósito de expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales y aplicables, y obligaciones contractuales; si corresponde establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

4.2. AUDITORIA ESPECIAL SEGÚN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La auditoria especial consiste en examinar sobre aspectos que pueden incluir las áreas: contable, operacional, presupuestaria, administrativa, etc.

De cuyos resultados pueden igualmente derivarse tipos de responsabilidad, civil, administrativa, ejecutiva y penal.

4.3. AUDITORIA ESPECIAL SEGÚN LA SUBCONTRALORIA DE AUDITORIA EXTERNA

Las auditorias especiales, consisten en otros exámenes realizados, la SubContraloría señala que la auditoria externa es la conformidad a sus atribuciones sobre aspectos específicos de orden contable, financiero, operacional, presupuestario, administrativo y/o económico incluyendo la determinación de responsabilidad fijadas por Ley.

5. CONCLUSION

Después de Analizar las diferentes definiciones anteriores concluimos que la auditoria especial es:

El examen sobre una operación o grupo de operaciones específicas de una entidad, proyecto o programa que puede incluir las áreas:

Contable y financiera, operacional, presupuestaria, administrativa; realizada en cualquier momento, cuyo propósito es expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, obligaciones contractuales y si corresponde establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

6. CONTROL INTERNO

6.1 EL CONTROL INTERNO

Comprende el plan de organización de todos los métodos coordinados y las medidas adoptadas en el negocio para verificar sus activos; lograr eficacia, exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operativa y estimular la adhesión de las prácticas ordenadas por la gerencia.

Las normas de auditoria interna en su numeral 223 del párrafo 02 y 03 señala que: que el control interno es un proceso efectuado por la dirección de todo el personal, diseñado con el objeto de proporcionar una seguridad razonable para el logro de objetivos institucionales.

Comprende el plan de organización, incluyendo la unidad de auditoria interna, todos los métodos coordinados y procedimientos adoptados en la entidad para promover la eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y de gestión, así como el

cumplimiento de las políticas gerenciales, las disposiciones legales aplicables y las obligaciones contractuales

6.2 EL CONTROL INTERNO SEGÚN EL INFORME COSO

El informe COSO se llama así por las siglas del comité “*of Esponsoring Organizations*” Este comité fue creado por la comisión treadway del congreso de EEUU.

El control interno esta conformado por cinco componentes que interactúan entre si y se encuentran integrados al proceso de gestión los cuales son:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos actividades de control
- Información
- Comunicación
- Monitoreo.

El origen de este informe no fue casual sino que se han encadenado por la necesidad de perfeccionar los controles internos de las empresas a fin de evitar actos de corrupción que involucra tanto el sector privado como el sector publico. Es decir se había determinado la necesidad del control interno como medio para disuadir la realización de los pagos ilegales. No se debe considerar que la evolución de concepto de control interno sea consecuencia exclusivamente de un problema político. Por esta razón el control interno es un proceso realizado por personas , es decir “lo que hace la gente ”mas allá de lo que hace la política y los procedimientos formales, constituyendo en una barrera interna para contener ciertas actividades que están al margen de la ley.

El concepto de control interno según el “informe COSO” dice que es integrador de las definiciones y conceptos preexistentes, de modo tal que las organizaciones publicas y privadas, la auditoria interna y externa, los niveles académicos y legislativos, cuentan con un marco conceptual común, que satisfacen las demandas generalizadas de todos los sectores involucrados.

6.3 CONTROL INTERNO SEGÚN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El resultado del trabajo del comité, antes referido, se define en el siguiente concepto de control interno.

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

La visión brindada por esta definición es la adaptación como sustento de los principios y normas generales y básicas de control interno gubernamental desarrollado mas adelante en total coincidencia con lo establecido en materia de control gubernamental, por la ley N° 1178.

USO DEL DOCUMENTO DE CONTROL INTERNO

La organización y estructura del presente documento respecto a criterios fundamentados en diferencias de naturaleza del control interno de las entidades publicas y de sus recursos humanos, con la orientación al lograr los objetivos institucionales concordantes con la estrategia, en el marco de la calidad, contemplando los postulados de la ley N° 1178.

Desde este punto de vista, la naturaleza del control interno radica en el diseño e implantación de actividades, que aseguren la minimización de los riesgos en el cumplimiento de los objetivos institucionales, en un ambiente de control adecuado, contemplando una jerarquía acorde con lo establecido por la estructura organizativa. Este proceso de control debe ser desarrollado y ejecutado, por personal en pleno ejercicio del

criterio y juicio profesional, respetando el concepto básico de responsabilidad, aseguramiento y mejoramiento continuo de la calidad.

Del enfoque presentado, resultan los siguientes principios, entendidos como razón o idea fundamental, consensuada y aceptada profesionalmente, para orientar la concepción del proceso de control interno:

- Naturaleza de Control Interno
- Calidad de Control Interno
- Responsabilidad
- Jerarquía de los Controles
- Criterio y juicio personal y profesional

Los principios señalados, fueron los parámetros básicos que orientan a la Contraloría General de la República, órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, para formular las normas establecidas en el presente documento.

Las normas generales se han desarrollado según los componentes del proceso de control interno definidos en el informe COSO y contemplando la gestión de la calidad, en consecuencia se refiere al:

- Ambiente de Control
- Evaluación de Riesgos
- Actividades de Control
- Información y Comunicación
- Supervisión
- Calidad

Las referidas Normas deben entenderse como reglas que, sobre la base de principios y con una vigencia temporal, establecen los aspectos a los que se deben ajustar el proceso de Control Interno el cual forma parte integrante del Control Gubernamental.

Tanto los principios, como las normas generales y básicas han sido formulados destacando sus postulados básicos el mismo que señala de esta manera:

El Control Interno Gubernamental, constituye un proceso integrado a todos los procesos, técnicos administrativos, que conforman el accionar de las organizaciones publicas hacia el logro de sus objetivos específicos concordante con los planes generales del gobierno.

El logro del objetivo implica hacerlo no solo en términos de efectividad, si no con la economisidad que optimice, razonablemente, la relación costo/beneficio y la calidad de los productos y/o servicios.

La transparencia se enmarca, así mismo en el cumplimiento de la legislación y normatividad específica aplicables a las actividades de cada organización pública en particular.

El control interno, lejos de ser un fin en si mismo que interfiera el accionar de las organizaciones, es un medio mas para el logro de los objetivos. Por lo tanto debe entenderse como un proceso que, bajo responsabilidad indelegable de la dirección superior, es ejecutado por ella misma y por todos los integrantes de la organización.

El marco integrado consta de cinco componentes interrelacionados, ligados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- Ambiente de Control
- Evaluación de Riesgos
- Actividades de Control
- Información y Comunicación
- Supervisión.

En suma, el control interno procura orientar las acciones en forma sistemática, hacia objetivos predeterminados, minimizado los riesgos y previniendo o detectando que alteren la coherencia entre acciones y objetivos.

CALIDAD DE CONTROL INTERNO

Los procesos de diseño, funcionamiento y seguimiento de control interno de los entes públicos deben ajustarse y orientarse hacia el concepto de calidad.

Se entiende por calidad al conjunto de características de control interno, se le confiere la actitud para satisfacer las necesidades establecidas e implícitas.

Son necesidades establecidas las que coadyuvan hacia el logro de los objetivos institucionales, minimizando los riesgos inherentes y son implícitos las vinculadas con la responsabilidad, el aseguramiento de la calidad, la jerarquía de los controles y el desarrollo del criterio y juicio profesional.

Para asegurar la calidad y efectividad del control interno, se requiere analizar los resultados que generan las actividades de control para retroalimentar en forma continua a la dirección superior, portándole los elementos suficientes para la toma de decisiones correctivas de las causas de los desvíos encontrados o, en su caso, definir las propias actividades de control. Este proceso implica el uso de sistemas de comunicación eficientes.

RESPONSABILIDAD

Es la obligación y la actitud de todo servidor público con independencia de su jerarquía dentro de una organización, de rendir cuentas por el destino de los recursos públicos que le fueron confiados como del rendimiento de gestión de los logros, no solo por una responsabilidad conferida, resultante del cargo ocupando si no por la responsabilidad social asumida y convenida a aceptar un cargo público, lo cual implica brindar una total transparencia en actos públicos y sus efectos.

Esto significa disponer de información útil, oportuna y confiable de la gestión pública y sus resultados, para su análisis y evaluación por parte de sus máximos ejecutivos de la propia organización, de los que ejercen tuición y control gubernamental sobre ella, dentro del marco de la gestión vigente, la sociedad en su conjunto.

6.4 JERARQUIA DE LOS CONTROLES

El control interno, por ser un proceso se conforma por un encadenamiento de acciones particulares de los recursos humanos en todos los niveles de las organizaciones públicas que, además de sus interrelaciones funcionales, se articulan en una relación de jerarquía en concordancia en dichos niveles.

La existencia efectiva de control interna presupone un marco de jerarquía superior, constituido por la orientación y enfoque de la dirección superior. Para potenciarlo, contribuyendo configurar un ambiente de control, asegurando mediante una jerarquía de controles más bajos especificados.

Una contribución necesaria para el buen ambiente de control es la existencia de actividades de control interno posterior. Las mismas deben estar a cargo de unidades especializadas y multidisciplinarias, con dependencia funcional de las direcciones superiores. Estas unidades deben actuar con total autonomía en la programación ejecución y comunicación de los resultados de sus objetivos de control; evaluar la conveniencia de complementar la labor de las referidas unidades conformando comités responsables de vigilar el desempeño de los procesos de control interno.

7. RIESGO DE AUDITORIA

Riesgo de auditoria es la probabilidad, cuantificable o no, de que ocurra un evento indeseado. Existen tres tipos de riesgos que se definen en funciones de las consecuencias no deseadas que pueden ocurrir, estos son:

- Riesgo inherente
- Riesgo de control
- Riesgo de detección

Puesto que una auditoria comprende la obtención de evidencia sobre cada cifra o cuenta material en los estados financieros, de auditoria puede evaluarse en el nivel de la afirmación. Para cada cuenta de los estados financieros, el riesgo de auditoria consiste en la posibilidad de que:

- 1) Se haya presentado un error material, en la cuenta o situación auditada.
- 2) Los auditores no detectan el error. El primer riesgo, el riesgo de ocurrencia de un error material, puede separarse en dos componentes: riesgo inherente y riesgo de control. El riesgo en el cual la auditoria no detecta el error se llama riesgo de detección.

7.1 RIESGO INHERENTE

Es la probabilidad de error o irregularidad en la información financiera, administrativa u operativa antes de considerar la efectividad de los controles internos diseñados y aplicados por la entidad.

7.2 RIESGO DE CONTROL

Está asociado con la posibilidad de que los procedimientos de control interno incluyendo a la unidad de auditoria no puedan prevenir o detectar los errores o irregularidades significativas de manera oportuna.

7.3 RIESGO DE DETECCIÓN

Este riesgo existe al aplicar los programas de auditoria cuyos procedimientos no sean suficientes para descubrir errores significativos.

8. RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

8.1 CONCEPTO DE FUNCIÓN PÚBLICA

“Es el conjunto de actividades que realizan los agentes de la administración para el cumplimiento de los fines del estado.”

La responsabilidad por la función pública emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud.

La responsabilidad por la función pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.

¿Qué es la acción y la omisión?

La acción, es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa jurídicamente; es la facultad legal de ejercitar una potestad.

La omisión, es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en un criterio establecido para el desempeño de la función pública

¿Quién responde en la ley 1178?

De todos los servidores públicos; sin distinción de jerarquía o cualquiera sea la fuente de su remuneración, asumen plena responsabilidad.

Las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fuesen causantes del daño al patrimonio del estado y sus entidades

TIPOS DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

La ley contempla los siguientes tipos de responsabilidad:

- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad ejecutiva
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad penal

Cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico – administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Por tanto es de naturaleza disciplinaria.

Responsabilidad ejecutiva

Cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la ley o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente.

Responsabilidad civil

Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas causen daño al estado, valuable en dinero.

Responsabilidad penal

Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares se encuentran tipificados como delitos en el código penal.

Sistema de administración

Los sistemas de administración son aquellos cuyos procesos y productos que permiten precisamente la administración de las entidades, es decir, apoyan en la planificación, organización, ejecución y control de las actividades y en la utilización y combinación de los recursos disponibles para producir los bienes y servicios, contribuyendo a los objetivos y metas de la entidad. Por ejemplo un sistema de administración es el sistema de contabilidad que proporciona información para el funcionamiento y toma de decisiones en los sistemas operativos, otro sistema es el de planificación que otorga los procesos e instrumentos para que los sistemas operativos planifiquen sus actividades.

Tipo de Sistema

La Ley N° 1178 establece sistemas de administración, es decir aquellos sistemas que proporcionan los procesos e instrumentos necesarios para que las entidades sean administradas con criterio técnico administrativos y así puedan alcanzar un grado de desempeño que satisfaga las necesidades y expectativas de la sociedad boliviana.

Toda entidad u organización esta integrada por recursos humanos. Para la administración de estos recursos se dispone de un sistema de administración que pueda estar expresa y formalmente diseñada y aprobado o puede estar funcionando en acuerdo a las costumbres y prácticas que se tengan, este sistema se denomina SISTEMA DE PERSONAL.

La Ley N° 1178 establece que el SISTEMA DE PERSONAL, este formalmente diseñado y aprobado, mediante un reglamento específico, con el objetivo de procurar la eficiencia en la función pública, determinar los puestos de trabajo necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantar regimenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollar las capacidades y aptitudes de los servidores y establecer los procedimientos para el retiro de los mismos.

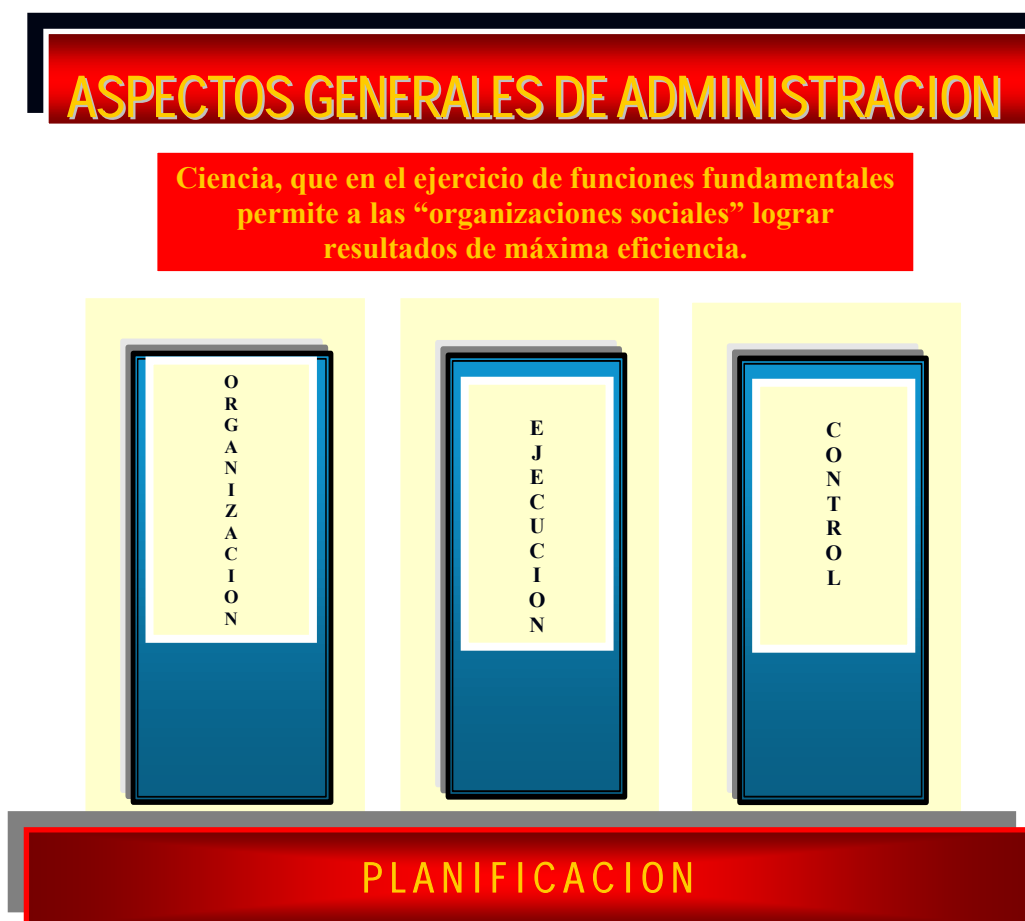
9. ADMINISTRACIÓN

En el proceso de diseñar y mantener un ambiente adecuado; en el que las personas, trabajan en equipo, alcanzan un eficaz y eficiente objetivo preestablecido.

La administración es la ciencia, en el ejercicio de sus funciones fundamentales permite a las organizaciones sociales lograr resultados de máxima eficiencia.

9.1 PROCESO DE ADMINISTRACIÓN

A las funciones fundamentales que permite el logro de de los objetivos se denomina proceso administrativo.



Por lo tanto, el proceso administrativo es el conjunto de funciones administrativas, secuencialmente dispuestas, a través de las cuales se manifiesta la administración en:

- Planificación.
- Organización
- Ejecución
- Control

9.1.1 PLANIFICACIÓN

La Administración precisa de la Planificación, porque a través de este medio se proyecta la imagen de las circunstancias futuras deseables, dados los recursos disponibles y las experiencias pasadas.

Por lo tanto, la Planificación consiste en:

Decidir cursos de acción que vayan acordes con los objetivos de la organización social, para el logro eficaz y eficiente de los mismos.

En otros términos, planificar consiste en reflexionar sobre la naturaleza fundamental de la organización y decidir cómo conviene posicionarla en su entorno en un momento determinado.

La Planificación implica que los ejecutivos piensen con antelación en sus objetivos y acciones, y que basan sus actos en algún método, plan o lógica. Los planes presentan los objetivos de la organización social y establecen los procedimientos idóneos para alcanzarlos. (*7)

(*7)En el presente texto Objetivos y metas se usan como fines hacia los cuales se dirigen las actividades de la organización social

La Planificación es la guía para que:

La organización social obtenga y comprometa los recursos que se requieren para alcanzar los objetivos.

Los miembros de la organización social desempeñen actividades congruentes con los objetivos y procedimientos elegidos.

El avance hacia los objetivos pueda ser controlado y medido de tal manera que, cuando no sea satisfactorio, se puedan tomar medidas correctivas.

Es importante señalar que con la planificación se da inicio a la instrumentalización de la Administración, a partir de la definición de los objetivos organizacionales, por lo que asume cierta primacía con relación a las otras fases o etapas del Proceso Administrativo.

9.1.2 ORGANIZACIÓN

La Administración, para alcanzar los objetivos definidos en la Planificación requiere de la función Organización, porque es el medio para lograr una acción colectiva efectiva.

Entonces la Organización (*8) es:

El proceso para ordenar y distribuir el trabajo, la autoridad y los recursos entre los miembros de una organización, de tal manera que estos puedan alcanzar los objetivos de mejor manera.

Los ejecutivos deben adaptar la estructura de la organización a sus objetivos y recursos, proceso conocido como diseño organizacional.

(*8) La organización entendida como parte del proceso administrativo y no como organización social.

9.1.3 EJECUCIÓN

Si bien se puede Planificar y Organizar, pero no se logra ningún resultado tangible hasta que se llevan a cabo las decisiones respecto a las actividades planificadas y organizadas.

La ejecución es hacer que los miembros de la organización, a través del uso adecuado de medios o recursos, alcancen los objetivos y se esfuercen para lograrlo de manera voluntaria.

En términos simples, ejecutar es ponerse en acción o actuar en función de determinados objetivos.

9.1.4 CONTROL

La prueba definitiva de una Administración efectiva es el resultado que se logra; es decir, producir resultados deseados. En virtud a lo anterior, es necesario contar con instrumentos que permitan evaluar los resultados y, si se requiere, adoptar medidas correctivas para alcanzarlos.

Por lo tanto, Control es el proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas.

El Control involucra los siguientes procesos básicos:

- Establecer estándares de desempeño.
- Medir los resultados presentes.
- Comparar estos resultados con las normas establecidas.
- Tomar medidas correctivas cuando se detecten desviaciones.

Gracias a la función **Control**, se puede mantener y proyectar a la organización social de acuerdo con los objetivos que se han definido con la planificación.

En síntesis:

Se plantea que la Administración tiene como elementos dinámicamente interrelacionados a la Planificación, que es el punto de partida para instrumentalizar el proceso administrativo, seguida de la Organización, la Ejecución y el Control, que en su conjunto permiten alcanzar con eficacia y eficiencia los objetivos que se ha propuesto una organización social.

9.2 INSTRUMENTO DE ORGANIZACIÓN

Una organización esta basada en procesos la cual revela el inicio y transformación de cualquier órgano o institución, la misma que esta al mando o guía de un management, el cual lideriza y hace cumplir las normas y políticas de cada institución.

¿Qué son los organigramas?

En general, son la representación grafica simplificada de la estructura formal que ha adoptado una organización social en un momento determinado. Conocidos también como gráficos de organización, cartas de organización, organigramas, y diagramas de estructura, que representan la estructura formal de una organización, que muestran:

- La Interrelación
- Funciones,
- Niveles,
- Jerarquías,
- Obligaciones
- Autoridad Existente dentro de Ellos.

Finalidades de los organigramas

Un organigrama cumple las siguientes finalidades:

- Establecer la división de funciones y niveles jerárquicos.
- Fijar las líneas de autoridad y responsabilidad.
- Señala la línea de comunicación.
- Permite identificar a los jefes de cada área y unidades organizacionales.
- Señala la relación entre áreas y unidades organizacionales.

Un área organizacional puede estar conformada por una o más unidades organizacionales

Tipos de relación de autoridad que establecen los organigramas

Relación lineal: Que corresponde a la que se deriva de los niveles de la organización, como consecuencia de la jerarquía establecida y la unidad de mando.

Relación funcional: Que es la que se fundamenta en la especialidad funcional de cada unidad organizacional, extendiéndose su alcance de autoridad técnica funcional a otras unidades de la organización social.

Relación staff o de asesoría: Esta basada en las funciones de asesoramiento y servicio que presta la unidad especializada llamada “staff” a las unidades jerárquicas de la organización.

REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS ORGANIGRAMAS

- Deben ser claros y no tener números excesivo de nivel jerárquico y unidades organizacionales.
- Representar, en lo posible, hasta el último nivel de supervisión.

Deben contener nombres de unidades organizacionales con preferencia a los nombres de unidades en su interpretación.

Deben utilizarse cuatro tipos diferentes de tamaños para representar los niveles jerárquicos. (*9)

10. MANUALES

Son documentos detallados que contienen en forma ordenada y sistemática la información acerca de las actividades de las organizaciones.

Los manuales deben ser diseñados y distribuidos adecuadamente con la orientación específica y objetiva.

10.1 MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

Es un instrumento operativo, resultado o producto de la implantación en las entidades de las normas básicas del Sistema de Organización Administrativa.

10.2 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

El contenido de un manual esta estructurado de la siguiente manera:

(*9)En esta ocasión no representaremos gráficamente dichos requisitos debido a su amplitud conforme anexo 5

Objetivo del manual.-

Manual institucional en el cual las actividades de la entidad y/o institución se encuentran estructuradas, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos propuestos; facilitar la comprensión de la estructura institucional; subsanar y definir problemas de competencias, duplicidad y multiplicidad de funciones; establecer responsabilidad y autoridades en las diferentes áreas y/o unidades y ser un instrumento permanente de consulta.

Base legal.-

Disposiciones legales que regulan el funcionamiento de la estructura organizacional, por ejemplo la ley LOPE, decretos supremos específicos, etc.

Alcance.-

Cobertura de aplicación dentro de la entidad y/o institución.

Responsable.-

Especificación del área y/o unidad responsable de su elaboración, actualización y difusión; siendo la máxima autoridad ejecutiva de la entidad la responsable de la aplicación e implantación, así como de la aprobación por resolución expresa del mismo.

Elementos y objetivos estratégicos.-

Detalle de la misión, visión, valores, objetivos institucionales y objetivos plurianuales.

11. NIVELES JERÁRQUICOS

Determinar los niveles jerárquicos dentro de la estructura organizacional de la entidad y/o institución a partir de:

Nivel directivo, en el cual se establecen los objetivos, políticas y estrategias de la entidad.

Nivel ejecutivo, en el cual se aplican las políticas y se toman las decisiones para el funcionamiento de la entidad de acuerdo con los lineamientos definidos en el nivel directivo.

Nivel operativo, donde se ejecutan las operaciones de la entidad.

11.1 TIPOS DE ÁREAS UNIDADES ORGANIZACIONALES

Identificar las áreas y/o unidades organizacionales de la entidad y/o institución de acuerdo a sus funciones en:

Sustantivas, cuyas funciones contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Administrativas, cuyas funciones contribuyen indirectamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad y prestan servicios a las áreas y/o unidades sustantivas para su funcionamiento.

Asesoramiento, cumplen funciones de carácter consultivo y no ejercen autoridad lineal sobre las demás unidades.

11.2 ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Proporciona el marco en el cual se atenderá las demandas del personal, atendiendo los requerimientos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de gestión.

La administración de los recursos humanos juega un rol fundamental cuando se habla de administración en general, puesto que son estos, en última instancia, los encargados de llevar adelante los planes, programas, procedimientos, etc. De una organización con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por la misma y así poder adaptarse a los cambios del entorno e ir acorde con las necesidades de la organización. Al hablar de la administración de personal estamos refiriéndonos al corazón de todos los procesos administrativos.

La administración de los recursos humanos “Es el conjunto de políticas y practicas necesarias para dirigir los aspectos de los cargos gerenciales relacionados con las personas o recursos humanos, incluidos reclutamiento, selección, capacitación, recompensas y evaluación del desempeño”

Según G. Dessler, la administración de los recursos humanos se refiere: “A los conceptos y técnicas para llevar a cabo los aspectos relacionados con la gente o recursos humanos de un puesto administrativo, que incluyen reclutamiento, capacitación, compensación y evaluación”.

Por tanto, la administración de recursos humanos consiste en la planeación, organización, desarrollo, coordinación y control de técnicas capaces de promover un desempeño eficiente del personal, que incluye el reclutamiento, capacitación, recompensas o compensaciones y evaluación del desempeño.

12.1 LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“La administración publica, del personal carece de la continuidad necesaria en razón de los frecuentes cambios en el equipo directivo y aun en las constantes alteraciones de los objetivos fundamentales de la organización, lo que trae como resultado una eficiente colectiva menor, a la que se acostumbra a una situación lógica”.

La administración de recursos humanos significa conquistar y mantener a las personas en la organización, trabajando y dando lo máximo de si, con una actitud positiva y favorable, asiendo que quisieran trabajar. Representa todas aquellas cosas no solo grandiosas que no provocan euforia y entusiasmo, si no también aquellas muy pequeñas y numerosas que frustran e impacientan, o que alegran a satisfacer, que hacen que las personas deseen permanecer en la organización. También esta en juego la especie de participantes disponibles para proveer de los recursos necesarios.



CAPITULO IV

MARCO LEGAL

*La libertad de la
justicia llega mejor
con las manos de Dios*

CAPITULO IV

MARCO LEGAL

1. SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (SOA)

1.1 DEFINICION

“Es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo del sector público, del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas contribuyendo al logro de sus objetivos institucionales”^(*)

Se dice que es un conjunto de normas, por cuanto se establecen reglas o pautas de organización administrativa que las entidades públicas deben observar a momento de analizar, diseñar (y/o rediseñar) e implantar su estructura organizacional, de manera que ésta contribuya al logro de sus objetivos organizacionales.

Para que la estructura organizacional responda de manera eficaz y eficiente al logro de los objetivos de la entidad, es necesario seguir criterios técnicos de organización administrativa, tal que: los niveles jerárquicos no excedan de tres (Directivo, Ejecutivo y Operativo); o en la estructura organizacional no se sobrepase la relación dos a uno, entendida como dos unidades sustanciales versus una administrativa o de asesoramiento.

En lo que concierne a metodologías, también se hace imprescindible aplicar metodologías de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional.

Tal es así, que por ejemplo, en lo que se refiere a la implantación y dependiendo de la magnitud del diseño y/o rediseño, se podría optar por diferentes métodos como el de la implantación piloto, por aproximaciones sucesivas, en paralelo, instantánea o mixta.

1.1 .1 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El objetivo general es:

“Optimizar la estructura organizacional de las entidades públicas para prestar servicios de calidad a los usuarios internos y externos, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, político, social y tecnológico” (*10)

Entre los objetivos específicos se tienen:

- Lograr la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.
- Evitar la duplicación y dispersión de funciones.
- Determinar el ámbito de competencia y autoridad de las áreas y unidades Organizacionales.
- Proporcionar a las entidades públicas una estructura que optimice la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos.
- Simplificar y dinamizar su funcionamiento para lograr un mayor nivel de productividad y eficiencia económica.

La implantación del Sistema de Organización Administrativa tiene que ser realizada pensando, por un lado, en satisfacer las necesidades de los usuarios externos de la entidad pública. Por ejemplo: diseñando estructuras que permitan al usuario un rápido y fácil acceso a los servicios que presta una entidad pública.

(*9) Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 1°.

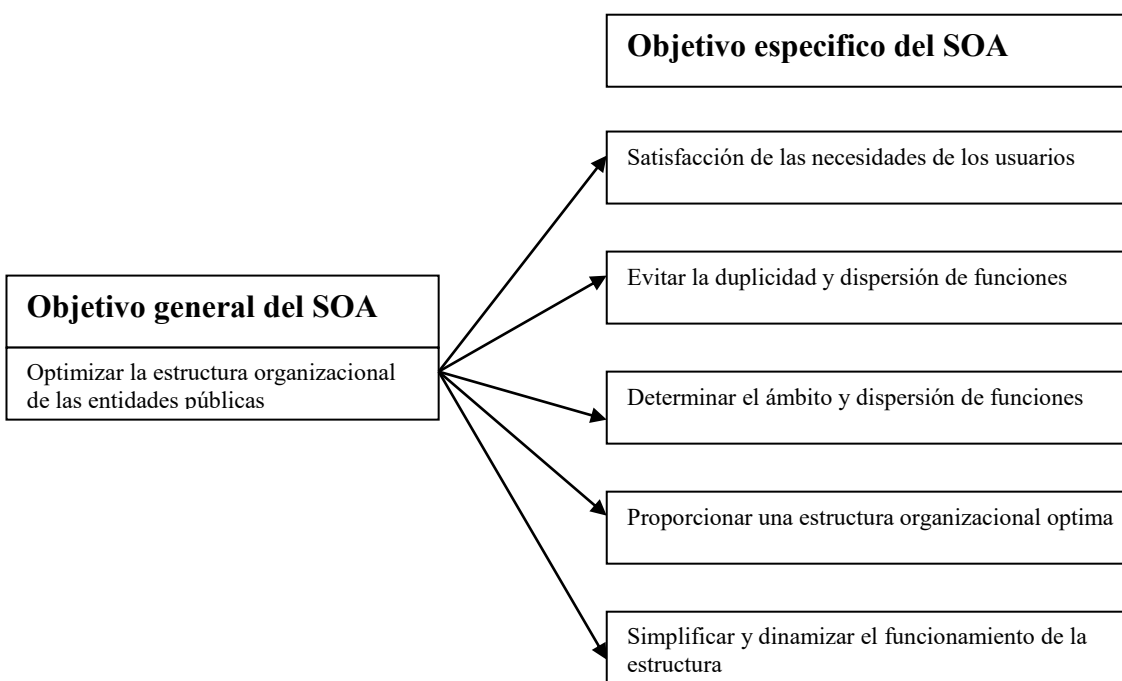
(*10)Resolución Suprema No. 217055, de 20 de mayo de 1997, Artículo 2°.

Por otro lado, a partir del análisis organizacional se debe evitar la duplicación y dispersión de funciones, de modo que en una misma entidad o en entidades diferentes no existan unidades organizacionales que realicen las mismas funciones. Esto a su vez, permitirá, determinar con mayor precisión qué entidad o unidad organizacional tiene competencia y autoridad sobre determinadas funciones, las mismas que necesariamente tienen que estar relacionadas con su Misión institucional.

Optimizar la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos de una entidad pública, además de simplificar y dinamizar su funcionamiento con mayores niveles de eficiencia tiene que ver fundamentalmente con el diseño de su estructura sea flexible y fácilmente adaptable a los cambios internos y externos. Se tendría que evitar, por ejemplo, tramos de control muy amplios (número de unidades que dependen de una sola jefatura), excesivos niveles de supervisión o más presencia de unidades administrativas y/o de asesoramiento en detrimento de unidades sustanciales que son el soporte para el logro de la Misión institucional.

En términos generales, optimizar la estructura organizacional de las entidades públicas pasa por cumplir con todos los objetivos específicos en su diseño, de modo que se pueda ofrecer servicios de calidad tanto a usuarios externos como internos y, asimismo, adaptarse a los acelerados cambios económicos, políticos, sociales, tecnológicos, ambientales, etc. a las cuáles se enfrentan estas entidades.

Objetivos del Sistema de Organización Administrativa



1.1.2 OBJETIVOS DE LAS NORMAS BÁSICAS DEL SOA

Las Normas Básicas que regulan la implantación del Sistema de Organización

Administrativa (SOA) en las entidades del sector público boliviano, tienen como objetivos:

- Proporcionar los elementos esenciales de organización que deben ser considerados en el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad.
- Lograr que las estructuras organizacionales de las entidades públicas sean conformadas bajo criterios de orden técnico.

1.1.3 PRINCIPIOS DEL SOA

En términos simples, los principios son axiomas o verdades fundamentales que tienen que servir como elementos inexcusables a momento de analizar, diseñar e implantar la estructura organizacional de una entidad pública.

Los principios en los cuales se sustenta la aplicación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa son los siguientes:

Estructuración técnica: establece que la estructura organizacional de las entidades públicas se definirán en función de su Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones anual, aplicándose, criterios, metodologías y técnicas de organización administrativa.

Es decir, que la estructura organizacional de una entidad pública debe estar diseñada para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos y de gestión.

Flexibilidad: determina que la estructura organizacional de una entidad pública tiene que adecuarse a los cambios internos y externos en los cuáles se desenvuelve.

Para que una entidad pública pueda adecuarse fácilmente a los cambios internos y externos, tiene que tener una estructura organizacional que más bien sea orgánica y no mecanicista o burocrática. Es decir, que no sea excesivamente piramidal y que cumpla con todos los objetivos del SOA.

Formalización: que establece que todos los productos del SOA: El Manual de Procesos y Manual de Organización y Funciones, tienen que ser puestos por escrito.

La formalización consiste en emitir una resolución interna de la entidad pública que garantice la implantación del Reglamento Específico del SOA y los Manuales de Procesos y Organización y Funciones.

Servicio a los usuarios: determina que la estructura organizacional de una entidad pública tiene que estar orientada a facilitar la satisfacción de las necesidades de los usuarios internos y externos, a través de su estructuración en forma ágil, eficiente y con equidad social.

Para satisfacer las necesidades de los usuarios internos y externos de los productos (bienes o servicios) de una entidad pública, su estructura debe estar diseñada de tal forma que se facilite su acceso a los mismos. Esto es pensar en estructuras flexibles, ambientes adecuados, canales de comunicación horizontales, etc.

1.1.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DEL SOA

Son de aplicación obligatoria en todas las entidades públicas establecidas en los artículos 3º y 4º de La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.

1.1.5 ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES

El Ministerio de Hacienda es el Órgano Rector del Sistema de Organización Administrativa y sus atribuciones básicas están establecidas en el artículo 20º de la Ley N° 1178, las mismas que son ejercidas por una unidad técnica especializada que designa el Ministerio.

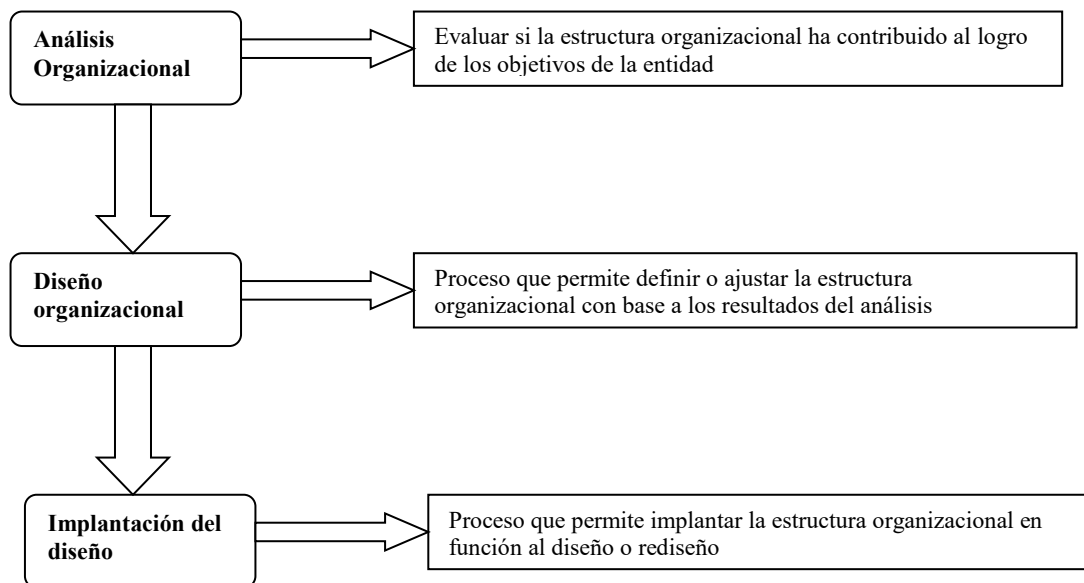
Cada entidad pública, de acuerdo a las directrices del Órgano Rector, tiene que elaborar en el marco de las Normas Básicas del SOA su Reglamento Específico incorporando aquellas particularidades y especificidades que le son propias para la implantación del Sistema de Organización Administrativa. Por ejemplo: un Ministerio, en el diseño de su estructura organizacional, es totalmente diferente a la de un Gobierno Municipal.

El Reglamento Específico, para que tenga la validez necesaria, tiene que estar aprobado mediante disposición legal interna, una vez que ha sido compatibilizado por el Órgano Rector para garantizar la adecuada implantación del SOA en la entidad pública.

1.1.6 COMPONENTES DE LAS NORMAS BÁSICAS DEL SOA

Las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa comprenden tres componentes o procesos:

- Análisis Organizacional.
- Diseño Organizacional.
- Implantación del Diseño Organizacional.



1.1.7 DISPOSICIÓN LEGAL QUE HA APROBADO LAS NORMAS BÁSICAS DEL SOA

El Ministerio de Hacienda, en su calidad de Órgano Rector, aprueba mediante Resolución Suprema No. 217055 de 20 de mayo de 1997, las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

1.1.8 RELACIÓN DEL SOA CON OTROS SISTEMAS DE LA LEY 1178

El Sistema de Organización Administrativa establece, en función a los procesos y funciones de los otros sistemas de Administración y Control Gubernamentales, la estructura organizacional necesaria para su funcionamiento.

Sin embargo, el Sistema de Organización Administrativa se interrelaciona de manera directa con los siguientes sistemas:

1º Sistema de Programación de Operaciones: considerando el Plan Estratégico Institucional, la misión, la visión y los objetivos institucionales de una entidad pública, el SPO establece los objetivos de gestión, las operaciones y recursos de la entidad, en función de los cuales se identifica las necesidades de estructura organizacional. El SOA, a su vez, prevé y determina la estructura organizacional para el cumplimiento de los objetivos de gestión y estratégicos de la entidad.

2º Sistema de Presupuesto: prevee los montos y fuentes de financiamiento que son necesarios para la asignación de recursos que requiere la estructura organizacional de una entidad pública. A su vez, el SOA prevee y determina la estructura organizacional en función a los objetivos y productos determinados.

3º Sistema de Administración de Personal: define, con relación al SOA, las normas y procesos de dotación, contratación y asignación de personal necesario para desarrollar las atribuciones de las unidades organizacionales que conforman la estructura de una entidad

pública. El SOA, a su vez, permite la conformación de áreas y unidades organizacionales, establece medios e instancias de comunicación y coordinación interna y externa y procesos que sirven de base para la dotación de personal, su contratación y asignación de funciones.

4° Sistema de Control Gubernamental: determina disposiciones y normas de control gubernamental, particularmente de control interno relativas al SOA, y ejerce el control sobre su implantación y funcionamiento. El Sistema de Organización Administrativa, establece a su vez, los Manuales de Organización y Funciones y de Procesos y el Reglamento Específico de la entidad que sirven de base para el ejercicio del Control Gubernamental.

1.1.9 RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS BÁSICAS DEL SOA

El análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de una entidad pública, de acuerdo al artículo 9° de las Normas Básicas del SOA, es responsabilidad de su máxima autoridad ejecutiva y de los servidores públicos en el ámbito de sus funciones.

La responsabilidad por la implantación de las Normas Básicas del SOA, es de la máxima autoridad ejecutiva de una entidad pública. Sin embargo, ésta puede delegar el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional y los instrumentos que de ellos se deriven, a otros funcionarios públicos de acuerdo a sus funciones y en el ámbito de sus competencias.

1.1.10 ADECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE UNA ENTIDAD PÚBLICA

El diseño o rediseño de la estructura organizacional de una entidad pública tiene que estar en función a la aprobación de su Programa Operativo Anual y Presupuesto, o también

cuando se presenten circunstancias internas o las derivadas de su entorno que lo justifiquen.

Pueden ocurrir cambios imprevistos que motiven el diseño o rediseño de la estructura organizacional de una entidad pública cuando, por ejemplo, se ajuste el Programa Operativo Anual (factor interno) o se emita un Decreto de austeridad que obliga a la racionalización de los gastos corrientes y de inversión en el sector público (factor externo).

El diseño o rediseño, atendiendo a los argumentos antes expuestos, se tiene que realizar siempre en el marco de las Normas Básicas del SOA y de las disposiciones legales vigentes en materia de organización administrativa que rigen al sector público boliviano.

Las disposiciones legales vigentes en materia de organización administrativa son un insumo fundamental para la implantación del SOA en las entidades públicas.

Por ejemplo, en la Administración Central este insumo es la Ley de Organización del Poder Ejecutivo y sus Decretos reglamentarios.

Para proceder al análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de una entidad pública, es de vital importancia considerar el Plan Estratégico Institucional, ya que el logro de los objetivos estratégicos de este plan tienen que reflejarse en su estructura organizacional. Así por ejemplo, si un Ministerio ha decidido como Visión a cinco años ser el más “delgado y eficiente” de los Ministerios, esto tiene que reflejarse a partir de una estructura flexible. (*11)

1.2 ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Es el proceso mediante el cual se evalúa si la estructura organizacional de una entidad pública ha contribuido de manera eficaz y eficiente al logro de sus objetivos institucionales, establecidos en su Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual.

(*11) Este concepto, no significa otra cosa de adelgazar el Estado. Es decir, hacerlo menos burocrático y eficiente.

Este proceso, se realiza como parte del análisis de situación regulado en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y cuando las circunstancias, así lo justifiquen.

Se debe evaluar fundamentalmente la calidad de los servicios y/o bienes proporcionados a los usuarios internos y externos, la efectividad de los procesos y la rapidez de respuestas de la estructura organizacional frente a los cambios internos y externos.

1.2.1 OBJETIVO DEL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Consiste en identificar los problemas o los aspectos positivos de orden estratégico u operativo que se presentan en la estructura organizacional de la entidad, así como las causas que lo provocaron.

1.2.2 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Se pueden utilizar variadas metodologías de análisis; no obstante, se puede observar los siguientes pasos esenciales: (*12)

1º Definición del problema a analizar

El análisis de la estructura organizacional se inicia con la identificación de un problema, en términos negativos o positivos, de manera concreta para su estudio y resolución.

2º Planificación del estudio

Se debe determinar inicialmente un curso de acción que derive en un plan, donde se especificara con claridad qué es lo que se va a hacer y por qué, dónde, cómo y cuándo, quiénes lo harán, en qué tiempo y cuánto costará hacerlo. En otras palabras, es necesario precisar la naturaleza del problema y el propósito del plan, así como las acciones, los recursos, el tiempo y el costo que sean requeridos.

3° Selección de técnicas e instrumentos para la recopilación de la información

La elección de las diversas técnicas e instrumentos estará en función del objetivo del estudio, de la naturaleza del problema, de las fuentes de información e investigación, así como de los datos que deban obtenerse.

Las técnicas generales de que dispone el analista para la recopilación de datos, por lo general, son: la investigación primaria y la investigación secundaria.

Fuentes de investigación primaria:

- Entrevistas estructuradas o no al personal de la entidad y a los usuarios de los servicios.
- Encuestas al personal de la entidad y a los usuarios.
- Observación directa.

Fuentes de investigación secundarias:

- Los documentos legales de creación de la entidad pública y los que regulan sus atribuciones y competencia.
- El Manual de Organización y Funciones.
- El Manual de Procesos.
- Los informes de auditoría.
- Diagnósticos y planes de implantación
- Otros relacionados al problema de estudio.

(*12) Existen varias metodologías de análisis, entre las que se encuentran: el Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), la Planificación Estratégica Situacional, cuya versión adaptada se puede observar en el Anexo 1 del presente texto; y la Construcción de escenarios Futuros, solo para citar algunos ejemplos.

4° Recopilación de información

Se orienta al registro de aquellos hechos que permitan conocer y analizar lo que realmente sucede en la estructura organizacional de la entidad o, en su caso, de un área, unidad organizacional, proceso, medios de comunicación, etc. que se estudia.

5° Análisis de los datos

Una vez que se ha finalizado la fase de recopilación y registro de los datos, éstos se tiene que someter a un proceso de análisis o examen crítico que permita descubrir las causas que han impedido que la estructura, área o unidad organizacional, o de un proceso de una entidad pública no hayan contribuido de manera eficaz y eficiente al logro de sus objetivos institucionales y de gestión.

6° Formulación de recomendaciones

Como resultado del análisis de los datos y de la formulación del diagnóstico de la situación que origina el estudio, se desarrollaran varias opciones que permitan resolver los problemas de estructura organizacional detectados, evaluando sus ventajas y desventajas y presentándolos a manera de recomendaciones.

Resultados del Análisis Organizacional

En función a las recomendaciones (resultados) que se desprenden del análisis organizacional efectuado, una entidad pública puede asumir las siguientes decisiones:

- Adecuar, fusionar o crear áreas y unidades.
- Reubicar las diferentes unidades organizacionales en la estructura.
- Redefinir canales y medios de comunicación interna.
- Redefinir instancias de coordinación interna y de relación interinstitucional.
- Rediseñar procesos (También conocido como Reingeniería de Procesos)
- Otros específicos de organización.

Modalidades de Análisis Organizacional

Se puede utilizar, de acuerdo a las circunstancias, tres modalidades de análisis organizacional:

1º Análisis retrospectivo

Consiste en determinar en qué medida la estructura organizacional de una entidad pública ha contribuido al logro de los objetivos plasmados en su Plan Estratégico y Programa de Operaciones Anual.

Este análisis se tiene que realizar en forma conjunta al Análisis de Situación establecido en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, artículo 20º de la Resolución Suprema No. 216784, evaluando la gestión anterior o un periodo de tiempo determinado si se considera necesario.

Los criterios organizacionales a analizar se indican a continuación:

a) Servicios a los usuarios: Se evalúa fundamentalmente sí:

- Los servicios o bienes que presta la entidad han satisfecho las necesidades de los usuarios dadas sus características.
- La cantidad y/o calidad de los servicios y bienes que presta la entidad cumplen con los parámetros de medición predeterminados como ser: eficacia en la atención al público usuario, expresada en términos de tiempo, oportunidad, exactitud, transparencia, etc.; y número y frecuencia de los reclamos en relación al servicio en general.

b) Procesos: Se analizan los procesos que se llevan a cabo en la entidad para satisfacer las necesidades del usuario, determinando sí:

- Los procesos tienen claramente identificados los objetivos para los cuales han sido diseñados.
- Las operaciones y componentes de cada proceso están correctamente asignadas a las áreas y unidades organizacionales.
- Los resultados esperados de cada operación y sus indicadores son cuantificables y medibles en términos reales.
- Los recursos humanos, materiales y económicos para desarrollar las operaciones han sido correctamente asignados y utilizados.
- Los procesos de la entidad son eficaces y eficientes y sí se realizan al costo predeterminado.
- Los procesos están formalizados en el Manual de Procesos.

c) Áreas y unidades organizacionales: Se determina sí la conformación de las áreas y unidades organizacionales de la entidad han constituido un medio eficaz y eficiente para el logro de los objetivos propuestos, evaluando:

En las áreas organizacionales, se analiza sí:

- Están conformadas por unidades cuyas funciones se encuentran relacionadas entre sí y responden a los procesos establecidos.
- El ámbito de competencia está claramente delimitado.

En las unidades organizacionales, se evalúa sí:

- Las funciones asignadas responden a los procesos y operaciones determinados.
- No existe duplicidad o dispersión de funciones.
- Tienen delimitado claramente su ámbito de competencia.

- Las unidades está ubicadas en el nivel jerárquico que le corresponde, definido por el o los procesos.
- El grado o tipo de autoridad está claramente establecido.

d) Canales de comunicación e instancias de coordinación: Se evalúa básicamente sí:

- Están formalmente establecidos.
- Son utilizados en forma eficaz y eficiente facilitando el flujo de información.
- Se acomodan a las características de información: oportuna, clara, pertinente, verificable y consistente
- Las instancias de coordinación se conforman respetando el conducto regular.

e) Flexibilidad de la estructura organizacional: Se analiza el grado de flexibilidad de la estructura organizacional frente a los cambios internos y del entorno ante contingencias que influyeron en el logro de los objetivos propuestos por la entidad.

2º Análisis Prospectivo

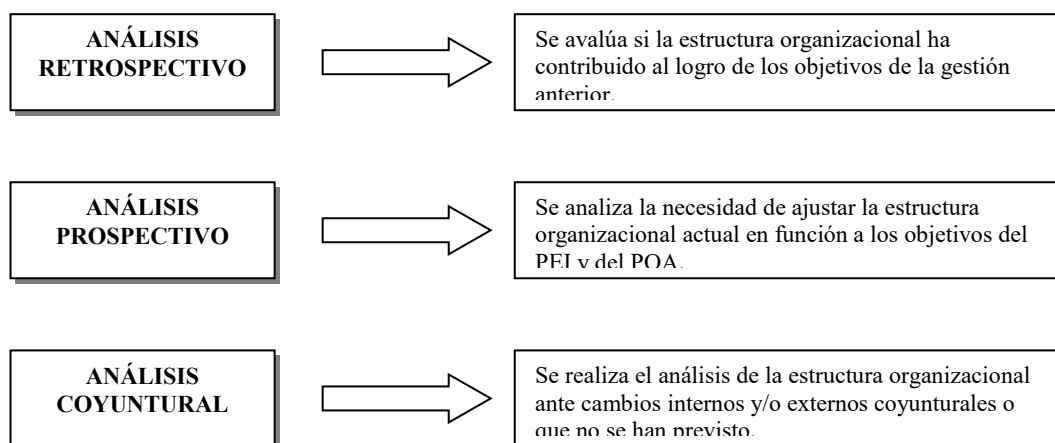
Permite determinar la necesidad de ajustar la estructura organizacional con relación a los objetivos planteados en el Programa de Operaciones Anual de la próxima gestión, considerando las observaciones y recomendaciones del análisis anterior.

3º Análisis Coyuntural

Posibilita a una entidad realizar, adicionalmente, un análisis de su estructura organizacional en el momento que se considere oportuno, a fin de solucionar problemas o atender demandas de carácter coyuntural que se presenten durante el ejercicio de la gestión y que pueden derivarse de cambios internos y/o externos, como por ejemplo: cambios de tecnología, racionalización administrativa, modificaciones en la normativa vigente, etc.

Este análisis puede ser de carácter parcial, lo que implica cambiar solo aquellos elementos organizacionales que requieran de un ajuste, tales como cambios en las funciones de una unidad, procesos, medios de comunicación y otros.

Modalidades de Análisis Organizacional



1.3 DISEÑO ORGANIZACIONAL

Es el proceso a través del cual se define o ajusta la estructura de la entidad, en base a los resultados del análisis organizacional.

El proceso de diseño o rediseño organizacional es un medio que va a posibilitar que la estructura organizacional facilite el logro de los objetivos estratégicos y de gestión propuestos por una entidad pública.

1.3.1 OBJETIVO DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

El propósito del diseño o rediseño organizacional, es definir la estructura organizacional de tal manera que permita el logro de los objetivos institucionales y de gestión en forma eficaz y eficiente de una entidad pública.

1.3.2 ETAPAS DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Los resultados del análisis organizacional serán la referencia que va a permitir identificar los requerimientos en materia de estructura que aún no son atendidos por la entidad para cumplir de manera eficaz y eficiente sus objetivos. A partir de ello y considerando necesariamente su Plan Estratégico y Programación de Operaciones Anual, la entidad realizará los ajustes pertinentes a su estructura organizacional.

Tomando como base los resultados del proceso de análisis organizacional y conforme a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, artículo 14º, se tienen que considerar las siguientes etapas:

1º Identificación de los usuarios de la entidad y las necesidades de servicio:

Estos pueden ser:

- Usuarios internos constituidos por funcionarios de las unidades organizacionales de la entidad.
- Usuarios externos constituidos por otras entidades y/o privadas y público en general.

La entidad identificará el tipo de usuario, los segmentos de atención, sus necesidades y características de acuerdo a lo establecido a su Misión institucional y ámbitos de competencia establecidos en el instrumento jurídico de su creación, las disposiciones jurídicas relacionadas y sus objetivos estratégicos y de gestión.

2º Identificación de los servicios y/o bienes que satisfacen sus necesidades:

Se debe elaborar un detalle de los productos (bienes y/o servicios) que ofrece la entidad, para priorizarlos según criterios institucionales de acuerdo a su Plan Estratégico y el POA.

Esta información servirá para ajustar los servicios y/o bienes ofrecidos de manera que cumpla con los requerimientos identificados en cada segmento de atención a los usuarios internos y externos.

3° Diseño o rediseño de los procesos, resultados e indicadores:

En esta etapa se debe proceder al diseño o rediseño de los procesos y procedimientos necesarios para la generación de los servicios y/o bienes que van a satisfacer las necesidades de los usuarios internos y externos.

En el diseño o rediseño de los procesos y procedimientos se pretende eliminar las operaciones y las tareas ineficientes y sin valor agregado, buscando simplificar y optimizar aquellas que si agregan valor y están dirigidas a satisfacer al usuario.

Para proceder al diseño o rediseño de los procesos y procedimientos se identifican las operaciones del POA de la entidad y se desarrollan de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 22° de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.

Las operaciones que componen un proceso y las tareas que componen un procedimiento, deben seguir un orden secuencial y cronológico, además de identificar tiempos, responsables e insumos.

Premisas de un proceso: durante la etapa de diseño o rediseño de un proceso se tomarán en cuenta las siguientes premisas:

- El contenido de un proceso debe describir la secuencia lógica de las distintas operaciones de que se compone, señalando:
 - ¿Quién lo hace?, es decir, la unidad responsable de efectuar el proceso.
 - ¿Qué se hace?, describiendo cada una de las operaciones efectuadas.
 - ¿Cómo se hace?, especificando la forma en que se efectúa cada operación, o sea el método que debe seguirse.

¿Cuándo se hace?, es decir, el momento de realización de acuerdo al método señalado.

¿Cuánto tiempo tarda en realizarse la operación?, de manera que refleje el tiempo total desde su inicio hasta su finalización.

4º Identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales:

En función a las operaciones que componen los diferentes procesos establecidos de acuerdo a la identificación de los usuarios y sus necesidades y de los servicios que ofrece una entidad, se identifica y conforma las unidades organizacionales necesarias (responsables) para ejecutarlas, de acuerdo a la especialización y división del trabajo, de forma tal que todas las operaciones sean realizadas por una o más unidades organizacionales.

Posteriormente, se conforma áreas agrupando unidades organizacionales, de la misma o similar especialización con un ámbito de competencia claramente definido.

Identificación y Conformación de Áreas y Unidades Organizacionales

De acuerdo al grado de autoridad, especialización y la complejidad de la operación, se determinará el nivel jerárquico de cada una de las diferentes unidades organizacionales necesarias para ejecutar las operaciones y de los procedimientos que de ellas se deriven.

Los niveles jerárquicos Directivo, Ejecutivo y Operativo que señala el artículo 20º de las Normas Básicas del SOA, se refieren específicamente a las empresas e instituciones descentralizadas:

Las demás entidades públicas se rigen mediante las siguientes disposiciones legales:

- La Ley de Organización del Poder Ejecutivo y sus Decretos Reglamentarios, que establece los niveles jerárquicos de los Ministerios.

- La Ley de Descentralización Administrativa y su Decretos Reglamentarios, que determinan la estructura orgánica de las prefecturas.
- La Ley de Municipalidades, que establecen los niveles jerárquicos en los Gobiernos Municipales.
- Otras normas de organización administrativa que regulan a las entidades autárquicas e instituciones descentralizadas.

5º Clasificación de las Unidades:

Las unidades organizacionales de una entidad pública se clasifican en:

Sustantivas:

Que son las que contribuyen directamente a logro de la Misión y objetivos de la entidad.

Administrativas o de apoyo:

Que son las que contribuyen indirectamente al logro de la Misión y objetivos institucionales.

De asesoramiento:

Que son las que prestan servicios de asesoramiento para el cumplimiento de la Misión y objetivos institucionales.

La clasificación de las unidades organizacionales referidas al ejemplo que se ha desarrollado es:

Unidades sustantivas:

- Dirección General de Asistencia Técnica y Tecnológica.
- Dirección de Asistencia Técnica.
- Dirección de Fortalecimiento.
- Dirección de Capacitación.

Unidad Administrativa:

- Dirección General Administrativa.

Unidad de Asesoramiento:

- Jefatura de Gestión Legal.

6º Alcance de control:

Es el número de unidades y equipos de trabajo dependientes de cada unidad organizacional, se establecerá de manera tal, que no diluya su capacidad de dirección. No es válida la relación de dependencia de una sola unidad organizacional respecto a otra.

7º Desconcentración:

Es la acción administrativa por la que se delega la necesaria capacidad decisoria técnica y administrativa en unidades organizacionales, que por razones de un mejor servicio al usuario se encuentran separadas física o geográficamente de la entidad matriz, la cual ejerce autoridad de línea sobre las mismas. Este puede ser el caso, de la existencia de un Almacén Central y Sub Almacenes desconcentrados físicamente.

8º Descentralización:

Es la acción administrativa por la cual se delega a las entidades amplia capacidad de decisión en lo técnico, administrativo y financiero para la ejecución de determinadas actividades. Tienen personería jurídica, patrimonio propio e independencia de gestión de la entidad; sin embargo, están sujetas al control de ésta que ejerce tuición sobre su

funcionamiento. Este es el caso del Instituto Nacional de Estadística (INE) que es una institución descentralizada que depende del Ministerio de Hacienda.

9º Definición de los canales y medios de comunicación:

Una vez definidas las áreas y unidades organizacionales, se establecen los canales y medios de comunicación de acuerdo al tipo de información que se maneja, de modo que haga coherente al accionar de las entidades, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Los canales de comunicación formal se establecen a través de las relaciones de autoridad de línea y funcional, las mismas tienen que complementarse y ser utilizados permanentemente.
- Se especificarán las características de la información que se genera, la cual debe ser útil y adecuada para todos los usuarios y para el proceso de toma de decisiones.
- Se determina la periodicidad y el medio oral o escrito; si es escrito, se señala claramente el contenido y la forma (narrativa, estadística o gráfica) de la información a transmitir.

Según el tipo de información a transmitir, los canales y medios de comunicación pueden ser:

Descendente: que es la que se utiliza cuando la comunicación fluye de los niveles superiores de la estructura organizacional hacia los inferiores siguiendo un orden de jerarquía y conducto regular.

En la comunicación descendente se tiene fundamentalmente los siguientes medios: instrucción escrita o verbal de trabajo, sesiones de capacitación, descripciones del puesto, reuniones y otros mecanismos similares. Este tipo de información es crucial para el funcionamiento adecuado del área organizacional.

Ascendente: se manifiesta cuando la comunicación fluye de los niveles inferiores de la estructura organizacional hacia los superiores respetando el orden jerárquico y siguiendo el conducto regular. Normalmente se la transmite a través de informes de trabajo o sugerencias que son usadas para la toma de decisiones.

Cruzada: se da entre una unidad organizacional y otra de nivel jerárquico menor, igual o superior; es decir, la información no sigue el conducto regular, sino que emplea una comunicación directa a fin de lograr rapidez y comprensión en la información que se desea transmitir. También, se conoce con el nombre de comunicación horizontal.

El tipo de información que se transmite regularmente se clasifica, considerando su importancia, destino y tipo, en:

Información confidencial: se debe establecer que todo documento o asunto confidencial, sea supervisado directamente por la autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, manteniendo un control directo del mismo.

Información rutinaria: es la información que fluye por toda la organización y se refiere a la generada por los procedimientos que se desarrollan en el cumplimiento de las tareas inherentes a cada unidad funcional.

10º Determinación de las instancias de coordinación interna:

Las instancias de coordinación se crean para el tratamiento de asuntos entre áreas y/o unidades organizacionales conformando Consejos y/o Comités. Dependiendo de las funciones asignadas pueden clasificarse en:

Consejos: Son los que, según las características de la entidad, requieren regular de manera permanente políticas y estrategias para el logro de los objetivos institucionales. Poseen una amplia gama de competencias y su misión es generalmente de alto nivel, ejerciendo influencia sobre los órganos decisionales. Son parte, generalmente, de la estructura organizacional de la entidad y pueden ser normativos y técnicos.

Un consejo puede estar conformado por personal de planta de la entidad o vinculado a la misma, dependiendo de las funciones que debe cumplir. Según el tiempo de vigencia pueden ser permanentes (forman parte de la estructura formal), o transitorios (desaparecen una vez que cumplen su función).

Comités: Son equipos de trabajo creados para el cumplimiento de funciones como ser guiar y dar consejo, tienen la potestad de recomendar soluciones. Pueden ser: Informativos, de asesoramiento o de resolución de problemas:

Ejecutivos, que recomiendan las políticas y objetivos a seguir por la entidad y están conformados por miembros pertenecientes a su nivel ejecutivo.

Especiales, se conforman para realizar un trabajo concreto; es decir, no tratan asuntos rutinarios.

Mixtos, se conforman para coordinar las actividades de dos o más comités.

En relación al tiempo de vigencia pueden ser permanentes o transitorios.

Comisiones: Se crearán con el objeto de cumplir una misión específica, al término de la cual se disuelven en forma inmediata.

Tanto la conformación de Consejos como de Comités, tienen que contar con los instrumentos legales para su creación según lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

Servicio al usuario: Se han de generar mecanismos de orientación destinados a facilitar las gestiones de los usuarios, como ser letreros que contengan en forma literal o gráfica el flujo de un trámite.

También se pueden definir canales y medios que permitan la resolución de asuntos individuales de los usuarios y de interés público para la recepción, registro, canalización y seguimiento de sugerencias, reclamos, denuncias o cualquier otro asunto similar.

11° Definición de instancias de relacionamiento interinstitucional

Todas las entidades tienen relaciones con otras en el ámbito de sus competencias. Dependiendo de la naturaleza de sus funciones, las instancias de relacionamiento pueden ser de:

Tuición: Se manifiesta cuando una entidad pública ejerce autoridad de línea sobre otra y tiene la facultad de realizar el control externo posterior, y la promoción y vigilancia del funcionamiento de la misma.

Funcional: Se establece cuando la entidad ejerce autoridad funcional sobre otra en la materia de su competencia y especialización.

Complementación: Se expresa cuando la entidad interactúa con otra en el tratamiento de asuntos de interés compartido.

Se debe formalizar las instancias de relación interinstitucional mediante un instrumento jurídico o convenio, de acuerdo a la importancia y grado de las relaciones a establecer.

12° Formalización del diseño organizacional:

El Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procesos se constituyen en los documentos básicos donde se formaliza el diseño de la estructura organizacional de una entidad pública. Estos documentos son aprobados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad mediante el instrumento legal que corresponda (resolución interna).

El Reglamento Específico es un documento que regula las acciones, los recursos, los responsables y el tiempo necesario que se requiere para la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa en la entidad.

La presentación de este documento para su compatibilización por el Órgano Rector es de carácter obligatorio, en estricto cumplimiento a lo dispuesto en Ley N° 1178.

El Manual de Organización y Funciones contiene información sobre la estructura diseñada (organigrama), los objetivos y funciones inherentes a cada una de las áreas y unidades organizacionales establecidas, precisando la relación de dependencia de cada una de ellas respecto a las demás, los medios y canales de comunicación y las instancias de coordinación.

El Manual de Procesos describe las operaciones y procedimientos que componen los procesos que se realizan en una entidad pública para cumplir con su Misión institucional y alcanzar sus objetivos. Para su visualización gráfica se pueden utilizar diagramas de flujo.

1.4 IMPLANTACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Es el proceso mediante el cual se implanta la estructura organizacional en la entidad, de modo que ésta se ajuste al Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual de una entidad pública.

Se tiene que implantar la nueva estructura organizacional en la entidad en base a los resultados del diseño organizacional, conforme a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organizacional Administrativa.

1.4.1 CONTENIDO DE UN PLAN DE IMPLANTACIÓN:

Una vez aprobado el diseño organizacional y formalizado a través de la aprobación del Manual de Organización y Funciones y del Manual de Procesos se procederá a la elaboración de un plan de implantación que deberá ser aprobado por la MAE de la entidad conteniendo los siguientes puntos.

1° Objetivos: Que permitan reconocer los resultados a alcanzar en términos de tiempo y costo.

2° Estrategias de implantación: Se refiere a definir el camino y método específico para lograr la implantación de la estructura organizacional. Para ello, se puede utilizar las siguientes estrategias dependiendo de la magnitud de los cambios a introducir en la estructura organizacional de una entidad pública:

- Instantáneo:** Se utiliza cuando los cambios no involucran un gran número de unidades organizacionales o que por su sencillez y condiciones favorables para su implantación no se precisa de un gran esfuerzo de capacitación.

- ☑ **Piloto:** Que consiste en realizar un ensayo del diseño propuesto solo en una parte de la organización con la finalidad de medir su eficacia. Su principal utilidad radica en que permite introducir los cambios en una escala reducida y realizar cuantas pruebas sean necesarias para averiguar la validez y efectividad de la estructura organizacional propuesta antes de implantarla de manera global.
- ☑ **En paralelo:** Se usa cuando los cambios propuestos se introducen y operan simultáneamente, sin modificar la estructura organizacional vigente. Esto permite introducir los ajustes sin crear problemas de resistencia al cambio por parte de los funcionarios públicos, al tiempo que da lugar a que la nueva estructura se implante gradualmente antes de que se modifique la anterior.
- ☑ **Por aproximaciones sucesivas:** Que consiste en seleccionar partes del diseño propuesto e implantarlas sin ocasionar grandes alteraciones y avanzar al siguiente paso, solo cuando se haya consolidado el anterior. Es aplicable a cambios de gran magnitud.
- ☑ **Mixto:** Que es la combinación de los anteriores métodos de implantación descritos.

3° Cronograma de actividades: Se tiene que diseñar un cronograma de actividades que muestre en forma lógica y ordenada el proceso de implantación de la estructura organizacional, estableciendo los tiempos de inicio y terminación de cada actividad, los responsables y la interrelación con otras actividades.

4° Recursos humanos, materiales y financieros: Una vez que el cronograma de implantación ha sido elaborado y aprobado, el siguiente paso consiste en definir los recursos humanos, materiales y financieros que se estiman necesarios para implantar el plan.

5° Responsables de la implantación: Es necesario determinar quién o quiénes son los responsables del diseño del plan, de la ejecución de la implantación, del seguimiento y de la evaluación de los resultados.

6° Programas de orientación y difusión: Se tiene que diseñar programas de difusión y orientación consistentes en manuales, guías o instructivos, a fin de internalizar y socializar en los funcionarios los cambios que se van a introducir en la estructura organizacional de la entidad.

1.4.2 REQUISITOS PARA LA IMPLANTACIÓN:

La estructura organizacional se establece para alcanzar los objetivos de una entidad pública, por lo cual su Plan Estratégico Institucional y Programa de Operaciones Anual se constituyen en requisitos fundamentales para la implantación de la nueva estructura organizacional; además, de la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales.

Tanto el personal jerárquico como personal involucrado en los cambios de la estructura organizacional de la entidad, deben participar durante todo el proceso para facilitar la implantación de la estructura diseñada o rediseñada y, con ello, el logro de sus objetivos institucionales y de gestión.

1.4.3 ETAPAS DE LA IMPLANTACIÓN

Para el proceso de implantación de la estructura organizacional, se hace necesario considerar las siguientes etapas:

- Difusión del Reglamento Específico del SOA y los Manuales de Organización y Funciones y de Procesos.
- Orientación, adiestramiento y/o capacitación de los funcionarios involucrados en el cambio.
- Aplicación del plan de implantación en función de la estrategia aprobada.



CAPITULO V

TRABAJO REALIZADO

*El desarrollo esta en
tus manos y el sub.
desarrollo es tus pies*

Sección conclusiva

Capítulo V

TRABAJO REALIZADO

DESARROLLO DEL TRABAJO

1. ANTECEDENTES

La Dirección de Auditoría Interna del GMEA, en su Plan Operativo Anual ha contemplado varias auditorías y entre ellas tenemos la auditoría del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO) la misma que se ha realizado en dicha unidad.

2. METODOLOGIA

La Dirección de Auditoría Interna del GMEA, desarrolla sus actividades de acuerdo a lo señalado por el órgano rector, como es la Contraloría General de la República, el cual establece normas y procedimientos que uniforman y regulan la práctica cotidiana de la auditoría.

3. PROCEDIMIENTO UTILIZADO

Los procedimientos generales utilizados de la auditoría operativa mencionada en la Auditoría (SAYCO) son las siguientes:

- Relevamiento de información
- Planificación de auditoría, plasmado en el Memorandum de Planificación de Auditoría (MPA)
- Programa de Auditoría
- Evaluación del Sistema de Información

- Evidencia de Auditoria
- Análisis de resultados e emisión de informe.

4. PROCESO DE AUDITORIA

Al inicio y a su conclusión de todo el trabajo de auditoria contempla, un proceso intermedio donde se dan etapas y procesos que tienen distintas características dependiendo de la entidad auditada, sin embargo cualquiera que fuese el tamaño, tipo, clase o grado de complejidad en su Administración, se debe considerar las siguientes actividades:

- Norma de trabajo de campo
- Planificación
- Ejecución de trabajo
- Comunicación de resultados

5. NORMA DE TRABAJO DE CAMPO

Las normas de trabajo de campo proporcionan al auditor una base para juzgar la calidad del trabajo de auditoria y el control interno.

- Supervisión.-

La auditoria debe ser planificada apropiadamente y el trabajo de los asistentes de auditor, debe ser debidamente supervisado.

- Control interno.-

Debe estudiarse y evaluarse apropiadamente la estructura del control interno (de la empresa cuyos estados financieros se encuentran sujetos a auditoria), como base para determinar la naturaleza, el alcance y la oportunidad de los procedimientos de auditoria.

Evidencia.-

Debe obtenerse evidencia competente y suficiente, mediante la inspección, observación, indagación y confirmación, para proveer una base razonable que permita la expresión de una opinión sobre los estados financieros sujetos a auditoría.

6. PLANIFICACION

La planificación permitirá conocer de manera general a la entidad y sus características, así como decidir el enfoque y posprocedimientos aplicables en el examen.

La información obtenida durante la planificación debe ser organizada y ordenada de manera tal que sirva principalmente como un instrumento de trabajo para planificar las siguientes etapas debiendo resumir el plan final en un documento denominado Memorandum de Planificación de Auditoría (MPA).

7. MEMORANDUM DE PLANIFICACION DE AUDITORIA (MPA)

Documento donde se resume la información obtenida durante el proceso de planificación de la auditoría. Esta etapa incluye principalmente los siguientes pasos:

Términos de referencia.-

Antes de iniciar el trabajo estará debidamente definidos sus objetivos, para lo cual se establece en forma clara el tipo y cantidad de informes a emitir, las revisiones adicionales a aplicar y asegurar la comprensión del alcance de la revisión a ser efectuada y las responsabilidades que el equipo de auditoría alcance.

Alcance.-

El termino “alcance de auditoria” se refiere a la profundidad de los procedimientos de auditoria que se consideren necesarios para alcanzar el objetivo de auditoria. Los procedimientos requeridos para realizar la auditoria debe ser determinado por el auditor con relación a lo requerido las instituciones profesionales, leyes, reglamentos y, si es pertinente, los términos del compromiso de auditoria y el dictamen mismo.

Información sobre las operaciones y antecedentes de la entidad.-

Es necesario contar con suficiente información sobre las actividades y operaciones de la entidad a ser auditadas, a fin de evaluar el medio en el cual la opera, personal que administran los recursos y factores que incluyen para el logro de sus objetivos.

Los antecedentes de la creación de la entidad, deben formar parte del legado permanente de auditoria solo deberían ser mencionadas las modificaciones institucionales que se hubiesen producido por efecto de las nuevas disposiciones legales o por normativas emitidas por el ente que ejerce tuición, de la misma forma se debe adjuntar el organigrama, contemplando la estructura del personal vigente aprobada por una resolución administrativa.

Información financiera.-

Debe detallarse la información financiera emitida por la entidad y los registros contables y presupuestarios utilizados, como así también el periodo con que se emite la información.

Debe incluirse una reseña del sistema de procesamiento electrónico computarizado y normas de seguridad desarrollados sobre los datos procesados.

Ambiente de control.-

Deberá mencionarse el compromiso de la gerencia para generar un ambiente favorable hacia la aplicación de los controles, así mismo se debe expresar el grado de separación de funciones del personal, la responsabilidad de la gerencia y su participación en la forma de decisiones.

Determinación de los niveles de significatividad.-

La importancia relativa se refiere a la magnitud o naturaleza de una disposición en la información que, de manera individual o acumulada, hace probable que la opinión del auditor y el juicio de los usuarios se vea influenciado.

El auditor debe considerar la significatividad o materialidad, principalmente en los momentos de planificar el trabajo, al determinar los procedimientos de verificación y al decidir los asuntos a revelar en el informe de auditoría.

Identificación de los objetivos críticos.-

Son aquellas operaciones, actividades o áreas sobre las se pondrá mayor énfasis y cuidado.

Determinación de los riesgos de auditoría.-

El riesgo de auditoría es la posibilidad de emitir una conclusión, recomendación u opinión apropiada sobre sistemas, registros, información financiera, actividades y operaciones sustancialmente distorsionadas.

**Plan de muestreo*

**Evaluación de la estructura del control interno*

**En la preparación de las pruebas sustantivas por componentes*

Preparación de los programas de trabajo.-

Consiste en seleccionar la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos para obtener evidencia suficiente, competente a fin de reducir el riesgo de detección, en función a los niveles evaluados de los riesgos inherentes y de control tendentes a obtener una conclusión sobre la información a ser auditada.

Conformación de equipo y cronograma de trabajo.-

Para cada auditoría se conformará un equipo de trabajo, el que estará de acuerdo con el grado de complejidad, magnitud y volumen de actividades a desarrollar. Dependiendo de estas características, un grupo de asistentes y así la naturaleza del trabajo lo requiere, por especialistas.

Los estimados de tiempo para cada auditoría deben definirse durante la planificación y señalarse para cada miembro del equipo y para cada componente de trabajo. Dichas estimaciones deben ser realistas y manejadas por el encargado de la auditoría, con el detalle de las fechas planificadas para su terminación.

8. EJECUCION DEL TRABAJO

En esta etapa se reúnen los elementos de juicio valido y suficiente que permitan respaldar el informe a emitir, mediante la aplicación de los procedimientos descritos en los programas de trabajo y evaluar las evidencias de auditoria obtenidas para concluir sobre razonabilidad de las afirmaciones del control interno.

Dentro de esta etapa se puede identificar los siguientes puntos:

- Realización de los procedimientos de auditoria
- Evaluación de los resultados
- Realización de un análisis
- Revisión de los papeles de trabajo
- Revisión de eventos subsecuentes
- Obtención de la carta de presentación de la gerencia
- Revisión final sobre la información a emitir

9. PAPELES DE TRABAJO

Los papeles de trabajo son cedulas, planillas y documentos que respaldan el informe del auditor, los que deben contener suficiente información para habilitar a un auditor experimentado a establecer la evidencia que soporta los hallazgos, conclusiones y recomendaciones obtenidas.

Los papeles de trabajo son los registros o conjuntos de cedulas preparados por el auditor (contador publico) y los documentos proporcionados por la entidad auditada o por terceras personas a solicitud del auditor, que demuestran la evidencia comprobatoria, suficiente y competente obtenida durante el proceso de auditoria, constituyen la prueba del trabajo

realizado, demuestran: la naturaleza y alcance de los procedimientos de auditoría ejecutados, la metodología aplicada, el cumplimiento de las normas y la ejecución del trabajo con el debido cuidado y diligencia profesional, sirve de base para emitir una opinión independiente, con sus conclusiones y recomendaciones.

9.1 OBJETIVOS DE LOS PAPELES DE TRABAJO

Los principales objetivos de los papeles de trabajo son los siguientes

- Proporcionan evidencia documental del trabajo realizado por el auditor durante el proceso de auditoría.
- Demostrar el cumplimiento de normas; procedimientos de auditoría; el debido cuidado y diligencia profesional.
- Constituyen el marco de referencia para efectuar el control de calidad o supervisión del proceso de auditoría a permitir dejar evidencias de la supervisión del trabajo de auditoría.
- Respalda el contenido del informe de auditoría, registran la conclusión, recomendación, y opinión del auditor.
- Constituye el cimiento para evaluar el desempeño de los auditores.
- Permiten a los auditores organizar uniformar y coordinar su trabajo durante las fases de la auditoría.
- Constituyen fuente de información que pueden ser utilizadas en el futuro con exámenes de auditoría.

9.2 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LOS PAPELES DE TRABAJO

La calidad de los papeles de trabajo es esencial para demostrar el cumplimiento de normas, procedimientos, la habilidad técnica y destreza profesional del auditor, por lo tanto en su preparación debe considerarse la importancia relativa que permita incluir documentación relevante.

Para dar cumplimiento a las normas, los papeles de trabajo deben reunir las siguientes características (*13):

Claros

Deben ser precisos y fáciles de comprender para demostrar el cumplimiento de los objetivos, naturaleza, alcance conclusiones del trabajo realizado y para que otros auditores, supervisores, gerentes, instituciones o personas ajenas a la auditoria interesadas en la información, puedan entender su contenido.

Concisos

Los papeles de trabajo deben contener aspectos concretos, relevantes que permitan lograr los objetivos de auditoria, no deben incluir comentarios amplios, repetitivos, ni fotocopias innecesarias.

Íntegros completos

Deben presentar la información completa, respecto a las estrategias, composición de los datos incluidos en los registros, naturaleza, alcance, procedimiento y oportunidad de los procedimientos ejecutados, análisis, cálculos, notas, relaciones, extractos, confirmaciones de terceros, comentarios y otros que permitan demostrar los objetivos logrados y el trabajo realizado.

(*13) Basado en: principios de auditoria – Walter B. Meings.

Objetivos

Deben reflejar en forma imparcial las transacciones, operaciones, las razones de haber ejecutado determinados procedimientos y actividades que demuestren que el trabajo del auditor ha sido ejecutado sobre la base de hechos reales.

Ordenados y Organizados

Es fundamental que los papeles de trabajo estén ordenados minuciosamente, archivados en forma metódica, aplicando un sistema uniforme que permita demostrar la relación que existe entre ellos y ordenados secuencialmente mediante índices; “Sistema de Referencias” para facilitar el acceso y localización de la información.

Pertinente

Los papeles de trabajo deben demostrar el logro de los objetivos de la auditoría que se está ejecutando con las evidencias que respalden los resultados y el juicio profesional del auditor, reflejando en su informe.

Lógicos

Deben mostrar en forma analítica, metódica y con razonamiento lógico la documentación de la auditoría y evidencia reunida.

Pulcros

La pulcritud es importante en la preparación de los papeles de trabajo, una buena letra legible contribuye a esta característica.

9.3 REQUISITOS DE FORMA (REGLAS) PARA LA PREPARACION DE LOS PAPELES DE TRABAJO

La información mínima requerida es:

- Nombre de la entidad auditada
- Título descriptivo general, rubro, cuenta, área, ciclo, sistema, unidad, departamento o división sujeta a auditoría
- Título o propósito de la cedula preparada
- Periodo bajo revisión o fecha de corte de examen
- Fecha e iniciales o rubrica del auditor que prepara la cedula
- Registro de la fecha de preparación del papel de trabajo
- Referencias cruzadas (correferenciación) con otras cedulas que contengan información relacionada con el trabajo realizado
- Explicación del objetivo de la cedula
- Referencia al paso del programa de trabajo
- Citar la fuente de información (registro contable o archivo sobre cuya base fue preparada la cedula).
- Cuando se apliquen pruebas selectivas indicar la base, método, criterio, de selección, porcentaje, alcance y extensión de la muestra obtenida.
- Descripción del trabajo realizado (aclaración de las marcas de auditoría o tildes).
- Las conclusiones incluidas en los papeles de trabajo deben ser coherentes con la evidencia obtenida a través de las pruebas realizadas.
- Firme los procedimientos de auditoría reflejados en los programas de trabajo cuando haya completado el procedimiento.

10 OMUNICACIÓN DE RESULTADOS

El auditor comunicara al máximo ejecutivo de la entidad, en forma escrita y durante la ejecución del examen, los resultados preliminares de su trabajo.

Los resultados significativos evidenciados durante la auditoria se comunicaran a través de informes preliminares, tan pronto como se hayan llegado a conclusiones definitivas con el fin de que los resultados obtenidos sean oportunamente considerados y ajustados por la entidad.

Cuando de trate de hechos o actos que presenten indicios de responsabilidad civil o penal, el auditor los trasladara al conocimiento de la unidad legal pertinente, mediante un informe preliminar de auditoria fundamentando los indicios de presunta responsabilidad.

11. INFORME DE AUDITORIA SAYCO

Cuando el alcance y objetivo estén dirigidos a aplicar procedimientos específicos a uno o más elementos, cuentas o partidas previamente determinadas, se emitirán entre otros, los siguientes informes:

- Informe preliminar y complementario sobre la determinación de responsabilidad.
- Informe sobre la evaluación de la implantación de recomendaciones y hallazgos acertados.
- Informe de revisión limitado.

12. MEMORÁNDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORIA

TERMINOS DE REFERENCIA

12.1 NATURALEZA DEL TRABAJO DE AUDITORIA

1. TERMINOS DE REFERENCIA

1.1 NATURALEZA DEL TRABAJO DE AUDITORIA

En cumplimiento al Programa Operativo Anual 2007, de la Dirección de Auditoria Interna, referente ha auditorias programadas e instrucciones impartidas en memorándum Nrs. DAI/MEMO/048/2007 y DAI/MEMO/049/2007 ambos de fecha 16 de octubre de 2007, se efectuó la Evaluación del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO) en el Gobierno Municipal de El Alto al 30 de septiembre de 2007.

1.2 OBJETIVOS

El adecuado análisis, diseño, implantación organizacional, y grado de cumplimiento de los instrumentos de control interno incorporados en el Sistema de Organización Administrativa de la entidad.

El cumplimiento de las disposiciones legales vigentes relativas al Sistema de Organización Administrativa en la entidad.

1.3 ALCANCE

Nuestro examen comprenderá la evaluación de los procesos de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional en el Gobierno Municipal de El Alto, consistente en: Manual de Organización y Funciones, Manual de Procesos, Manual de Procedimientos, Organigramas, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico Institucional; Programa Operativo Anual así como otra documentación relacionada con el Sistema de Organización Administrativa en la entidad por el período comprendido entre el 02 de enero al 30 de septiembre de 2007 en todas las áreas y unidades organizacionales.

El objeto de nuestro análisis es la evaluación de la documentación que respalda al Sistema de Organización Administrativa en el Gobierno Municipal de El Alto, consistente en los siguientes documentos: Manual de Organización y Funciones, Manual de Procesos, Manual de Procedimientos, Organigramas, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico Institucional; Programa Operativo Anual así como otra documentación relacionada con el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad.

1.4 METODOLOGIA

La metodología empleada para el presente trabajo, se realizará mediante la aplicación de programas de trabajo, cuestionarios de control interno y pruebas sustantivas de cumplimiento de los procesos de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional al 30/09/07

1.5 FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME

La presentación del informe de Evaluación del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO) se emitirá, aproximadamente el 16 de enero de 2008.

2 INFORMACION SOBRE ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y OPERACIONES DE LA ENTIDAD

2.1 ANTECEDENTES

Leyes y Decretos de creación

El Gobierno Municipal de El Alto, es una entidad legalmente constituida mediante Ley N° 728 de 6 de marzo de 1985 (Ley de creación de la Cuarta Sección Municipal) que establece su creación como sección Municipal de la Provincia Murillo con su capital El Alto de La Paz, perteneciente al Departamento de La Paz.

La Ley N° 1014 de 26 de septiembre de 1988, eleva a rango de ciudad a la población de El Alto de La Paz, capital de la Cuarta Sección Municipal de la Provincia Murillo del Departamento de La Paz.

Definida y consolidada por la Ley N° 2337 de 12 de marzo de 2002 se delimita el territorio de la jurisdicción de la Cuarta Sección Municipal de la Provincia Murillo El Alto.

El nuevo marco jurídico normativo definido a partir del año 1994, transforma y amplía las funciones y el rol de los municipios, a través de la Ley de Participación Popular N° 1551 de 20 de Abril de 1994, la Ley de Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551, Ley N° 1702 de 17 de julio de 1996, establece que la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.

2.2 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El Honorable Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal de El Alto y constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal (Art. 12° de la Ley de Municipalidades).

El Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal de El Alto (Art. 43° de la Ley de Municipalidades).

La Resolución Técnica Administrativa N° 001/2007 de fecha 15 enero de 2007 en su Artículo Primero resuelve aprobar la “Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal del Gobierno Municipal de El Alto para la Gestión 2007”.de la siguiente manera:

- DESPACHO DEL HONORABLE ALCALDE MUNICIPAL
- SUBALCALDIAS DISTRITALES
- OFICIALIA DE DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO
- OFICIALIA MAYOR DE PROTECCION SOCIAL
- OFICIALIA MAYOR DE OBRAS Y MEDIO
- OFICIALIA MAYOR DE DESCONCENTRACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
- OFICIALIA MAYOR ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

2.3 NATURALEZA DE LAS OPERACIONES

Misión del Gobierno Municipal de El Alto

“El Gobierno Municipal de El Alto es una institución pública de servicio y gestión del desarrollo integral sostenible dirigido al municipio, en el marco de una acción democrática, participativa, organizada, moderna, eficiente y transparente y de bien común, que contribuye al bienestar de la población, fortalece sus potencialidades económicas, sociales, territoriales regionales, industriales, comerciales y de exportación.”

Visión Municipal

“Municipio productivo con gestión municipal integrada; que incorpora el valor social y económico en inversiones en servicios básicos, salud educación, de apoyo a la producción ambientales; con productores asociados utilizando los saberes propios y accediendo a tecnologías para producir con mayor calidad y aprovechamiento racionalmente los recursos naturales; familias con empleo digno con acceso a mercados internos y externos que generan mayores ingresos y capacidad de gasto; mayor participación ciudadana, considerando la identidad cultural y autonomía municipal con planificación territorial de alcance metropolitano y distrital, con un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de la población con un mayor acceso a la justicia, para vivir bien”

Objetivos de la Entidad

En la Resolución Técnica Administrativa aprobado con Ordenanza Municipal 001/2007, define una nueva estructura organizacional con nuevas Oficialías, y enmarcada dentro del nuevo enfoque y concepción del Plan Nacional de Desarrollo – PND 2006 - 2010. Esta disposición normativa municipal, define la “atención directa y efectiva de apoyo y protección humana - social a la ciudadanía en sus diferentes grupos etáreos y condiciones; que obligan al Gobierno Municipal de El Alto emprender procesos integrales de atención y protección social centrado la prestación de servicios municipales en el **ser humano** (como razón y objetivo del desarrollo), en el marco del concepto integral de desarrollo humano sostenible; que implica también el apoyo al desarrollo económico productivo del municipio con la creación de condiciones positivas y favorables del entorno para la generación del empleo, incremento de las inversiones y el desarrollo de capacidades técnico – productivas de los diferentes actores económicos”.

MARCO LEGAL

Leyes, normas y regulaciones aplicables al Gobierno Municipal de El Alto

El Gobierno Municipal de El Alto en el marco de la Ley 728 de 6 de marzo de 1985, rige su accionar; principalmente, de acuerdo a la siguiente normativa legal:

- N° 1178 del 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales y Decretos Supremos Reglamentarios.
- Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999 de Municipalidades.
- Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 de Participación Popular.
- Ley N° 1702 de 17 de julio de 1996 Modificaciones a la Ley de Participación Popular.

- Manual de Auditoria Gubernamental aprobado por la Contraloría General de la República a través de Resolución CGR /026/2005 de 24 de febrero de 2005.
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobado con Resolución CGR-1/070/2000.
- Guía para la Evaluación del Proceso de Control Interno aprobado con Resolución CGR 1/098/2004.
- Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997.
- Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, aprobada mediante Resolución Suprema N° 225557 de 31 de diciembre de 2005.
- Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal aprobado con Decreto Supremo N° 26115 de 21 de marzo de 2001
- Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada aprobadas con Resolución Suprema N° 222957 de 04 de marzo de 2005.
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación aprobadas a través de Resolución Suprema N° 216779 de 26 de julio de 1996.

METODOS DE OPERACIÓN

Marco Estratégico de Desarrollo

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo, busca consolidar la “Revolución Cultural y la Democracia” con la conformación de la matriz productiva nacional.

Situación por que el nuevo PND, define un rol del estado, como “Promotor y Protagonista del Desarrollo Productivo”, distribuidor de riqueza y oportunidades,

productor en unos casos de manera directa y en otras como socios mayoritarios e impulso de la convivencia entre la economía comunitaria privada.

Con el fin de lograr una gestión municipal con alto grado de efectividad, en el cumplimiento de los objetivos institucionales a fin de satisfacer las necesidades y demandas sociales de la población (Art., 5 de la ley 2028); por otro la necesidad de alcanzar un alto nivel de eficiencia en el uso de los recursos municipales, que se expresen en servicios mayores y directos para la población en sus distintos grupos etarios, organizaciones vecinales, sociales económicas de los distritos municipales.

Protección Social

El gobierno municipal de El Alto, hasta la gestión 2006, ha centrado sus esfuerzos en obras de carácter físico o de infraestructura social comunitaria, y en menor grado a la atención directa y efectiva de apoyo y protección humana-social a la ciudadanía en sus diferentes grupos etareos y condiciones; que obligan al Gobierno Municipal de El Alto emprender procesos integrales de atención y protección social concentrando la prestación de servicios municipales en el “ser humano” (como razón y objetivo del desarrollo) en el marco del concepto integral de desarrollo humano sostenible; que implica también el apoyo del desarrollo económico productivo del municipio con la creación de condiciones positivas y favorables del entorno para la generación del empleo, incremento de las inversiones y el desarrollo de capacidades técnico-productivas de los diferentes actores económicos.

La responsable de esta política será la OFICIALIA MAYOR DE PROTECCION SOCIAL

Emprendimiento de Grandes Obras para El Alto

La gestión 2007, significara para el GMEA el emprendimiento de las obras significativas, especialmente de equipamiento social (Hospitales, Terminal, interprovincial, parques ecológicos) entre otros.

LA OFICIALIA MAYOR DE OBRAS Y MEDIO AMBIENTE será la responsable de llevar adelante la gestión de estas obras.

El Alto Productivo Apoyo Desarrollo Económico Productivo

En las condiciones actuales de El Alto, con índices de desempleo y subempleo muy elevados, no podemos seguir en la única acción de seguir con acciones de promoción. La difusión y aplicación de la ley de promoción económica (cuyos resultados hasta ahora son reducidos), no es suficiente.

En el marco de la nueva política nacional de Bolivia Productiva sustentada en la disponibilidad mayor cantidad de recursos económicos, como resultado de los incrementos sustanciales en la exportación (principalmente de hidrocarburos y la generación de recursos por impuestos directos a los hidrocarburos),es obligación del gobierno Municipal emprender acciones directas de fomento ,apoyo e incentivo a la producción y el desarrollo económico local, para lo que se define 4 áreas de trabajo mediante la nueva y fortalecida OFICIALIA DE DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO.

Se prevé la necesidad de acciones orientadas a un agresivo y decidido apoyo directo para una incidencia política, técnica y económica en el desarrollo económico productivo de El Alto. Esta nueva política de apoyo a los sectores productivos implica la decidida acción con la asignación de recursos municipales de elevar la capacidad productora de los sectores económicos productivos, con énfasis en sectores de alto valor económico para la población y en sector

económico de alta generación de empleo y/o autoempleo cuya producción reviste además compatibilidad en el costo del tiempo y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En este marco se emprenderá programas coordinados con el gobierno Nacional como la promoción turística, vivienda productiva, banco de fomento, Fortalecimiento de la cadena de lácteos, entre Otros.

Desconcentración Municipal Servicios Cercanos a los ciudadanos

Que es obligación de Gobierno Municipal de El Alto, atender las necesidades y requerimientos del servicio de la población de manera directa y cercana en los propios 10 distritos, con la prestación directa de servicios y atención desconcentrada un las sub. Alcaldías distritales.

La OFICIALIA MAYOR DE DESCONCENTRACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Subalcaldias Fortalecidas y con Mayor Capacidad de Servicios desconcentrados y de Gestión de Proyectos

Las SUBALCALDIAS URBANAS, en el marco de la nueva desconcentración Municipal a partir de la fecha las siguientes unidades funcionaran en forma desconcentrada en las sub. Alcaldías Distritales Urbanas y las SUBALCALDÍAS RURALES.

Fortalecer la Gerencia Municipal Bajo El Principio de La Concentración y Participación Social

El DESPACHO del Sr. Alcalde, aparte de las Direcciones y Unidades de: Secretaria General, Dirección de Auditoria Interna, Dirección General de Asesoría Jurídica, Juez Sumariante, estará apoyado por las siguientes Direcciones y Unidades: Dirección de Comunicación Social, Relaciones Publicas y Asesoría de Despacho.

Incorporar la Cultura de La Planificación como Principio de Gestión

En el marco de la nueva gestión municipal, la dirección de planificación Coordinación Seguimiento (Unidades: Programación POA, Evaluación y Seguimiento POA y planificación Estratégica) depende del Despacho del Sr. Alcalde, con rango de oficialía con funciones de soporte técnico para una gestión con eficacia y eficiencia.

Incorporar la Cultura de la Concentración y Coordinación en Democracia Participativa

El Alto, ciudad con grandes problemas de carácter social estructural, económico y de injusticia acumulada históricamente, con grandes necesidades de equipamiento urbano, como también del desarrollo económico y la falta de empleos; la oferta institucional de respuesta con obras, proyectos y servicios se ven rebasadas por las demandas sociales cada vez crecientes.

Una ciudad que recibe recursos del TGN por una población de cerca de 650 mil personas (según datos del censo 2001), cuando en realidad vivimos cerca de 1 millón según las estimaciones preliminares; no tiene otro camino que concertar con las OTB s y organizaciones sociales. La gestión municipal define a la concentración social, como el principio y el valor de la democracia comunitaria para lograr una gestión exitosa.

Fortalecer la Capacidad de Gestión y Búsqueda de Financiamiento de La Cooperación Internacional

Con la creación del cargo de Responsable de relaciones Internacionales, la gestión municipal entra en un periodo de fortalecimiento institucional para los costos e inversiones adicionales requeridas para cubrir el déficit (insatisfacción) de la demanda social y la necesidad de encarar proyectos estratégicos para El Alto, en los marcos de concurrencia y subsidiariedad.

Esta nueva Unidad de apoyo a despacho del Sr. Alcalde, tendrá la misión de organizar una cartera de proyectos municipales sin financiamiento (en sus distintas fases y etapas), la creación de una base de datos de la cooperación internacional, la gestión ante los organismos del Gobierno nacional y la prefectura de La Paz, a fin de encarar los tramites para la concreción con recursos frescos, para cuyos casos el GMEA destina la contraparte necesaria.

En los casos necesarios en coordinación con las unidades técnicas responsables de la gestión de proyectos, adaptara los proyectos municipales a las exigencias de los organismos internacionales.

Recuperar y Crear la Identidad Cultural propia de El Alto

El Alto, con población mayoritaria de la identidad sociocultural indígena (aymaras, quechuas, tupí guaraníes), con una población importante de habla aymará y quechua; en un contexto histórico actual de definiciones nacionales y de reencause y lograr la dignidad nacional, corresponde recuperar la identidad latente, consolidarla y recrearla en el contexto de desarrollo local- regional, como centro productivo (TAYPI) en la región andina.

Las obras de significancia social, así como de los proyectos sociales municipales, deben ser transversalizados con el componente intercultural, incorporado simbolismos, contenidos y mensajes de las identidades presentes en la población.

Se incorpora el cargo de Responsable de Gestión cultural, que tendrá la misión de emprender acciones directas y de sensibilización interna dentro del G.M.E.A; así como del re-posicionamiento intercultural de El Alto en la región central andina de Bolivia, incluyendo los países andinos.

Alcanzar Máxima Ejecución Presupuestaria y Financiera

Las ejecuciones presupuestarias-financieras históricas reflejan una baja ejecución; que ahora se pretende superar en la presente gestión, a partir de la nueva reestructuración en la organización con las nuevas oficialías y el fortalecimiento de la subalcaldías distritales con desconcentración municipal, ya adoptadas.

Sobre la base de la programación presupuestaria dentro del POA 2007 Ref. I, se emprenderá procesos organizativos de cadenas – flujos reducidos de ejecución de las obras y proyectos, para alcanzar las metas proyectadas.

Incremento de Recursos Municipales

Las demandas sociales de mayores obras de infraestructura urbana, con el creciente incremento de población alteña y paralelamente necesidades sociales; con los recursos disponibles toda capacidad de oferta institucional siempre será superada por la demanda y la presión social; por lo que no existe otra forma que incrementar los ingresos municipales, para satisfacer a la población.

Cumpliendo estrictamente las disposiciones legales sobre materia de “impuestos municipales”, así como en “otros ingresos municipales”, en un contexto

institucional actual, que se expresan en un contexto de mayor legitimidad de la función pública – gubernamental, se busca incrementar la imagen institucional municipal, por lo que se emprenderá metas agresivas e históricas de en recaudaciones en Recursos Específicos para la gestión 2007, mediante un plan de incremento de recurso materiales mediante la implementación de un plan técnico – legal – operativo conjunto como G.M.E.A, que comprenderá las siguientes acciones municipales: Recuperación de la mora en impuestos municipales.

- El incremento del Padrón Municipal de contribuyentes.
- Actualización de la base de datos.
- La fijación de normas y disposiciones legales, para la formalización de tasas municipales (uso de campos deportivos, mingitorios, alquileres de bienes municipales, otros).
- Sanciones por incumplimiento de contratos.
- Incentivos a la legalidad fiscal y al funcionamiento legal de los establecimientos económicos en general.

Organización Administrativa

Con el fin de cumplir las nuevas políticas de desarrollo del Municipio, mismas que resultan del objetivo de lograr un Municipio humano y productivo, se ha planteado una nueva estructura organizacional del Gobierno Municipal de El Alto mediante RTA 001/2007. La nueva estructura administrativa, se encuentra en el marco de lo establecido en la Ley 2028 de Municipalidades.

La estructura organizacional de la entidad, es un reflejo de los procesos básicos y de apoyo que se desarrollan a partir del funcionamiento habitual de la institución y toma en cuenta la importancia relativa de éstos para el cumplimiento de la misión de la entidad.

La máxima autoridad de la municipalidad tiene funciones y responsabilidades que son propias e indelegables; debe ser la persona que fije el rumbo a la entidad, orientando todas sus actividades, tanto a corto plazo como a largo plazo, siendo la última persona responsable por los resultados.

Por tanto debe velar porque todos los aspectos operacionales internos se encuentren alineados con el rumbo establecido y será coherente de cara a la obtención de los resultados previstos. Estas funciones requieren de la Máxima Autoridad Ejecutiva, una visión general conjunta dentro de la cual se integren todos los aspectos sustantivos, sin que el compromiso operacional sea tan alto que impida el mantenimiento de la perspectiva global.

Organización del Gobierno Municipal de El Alto

Actualmente el Ejecutivo Municipal está conformado de la siguiente manera:

- Honorable Concejo Municipal
- Honorable Alcalde Municipal, Máxima Autoridad Ejecutiva del Municipio.
- Oficialías Mayores
- Direcciones
- Jefaturas de Unidad
- Sub alcaldías de los Distritos municipales
- Funcionarios Municipales

La estructura organizacional debe responder a la cadena decisional, esta debe ser tan corta como sea posible, buscando preservar la flexibilidad organizacional y la capacidad de reaccionar, dentro de una misma área.

Niveles Jerárquicos

Los niveles jerárquicos nos muestran la posición de una unidad organizacional dentro de la estructura del Gobierno Municipal, según la normativa se distingue los siguientes niveles:

- Nivel Directivo (Despacho Honorable Alcalde Municipal y Oficialías Mayores)
- Nivel Ejecutivo (Direcciones)
- Nivel Operativo (Unidades y Sub Alcaldías)
- Nivel de Asesoría (Unidades Organizacionales dependientes de Despacho que cumplen funciones de apoyo y asesoramiento)

Si se considera las operaciones internas del Gobierno Municipal de El Alto y el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales, se tiene una estructura grande y compleja por tanto la coordinación se torna difícil, los procesos son largos y pesados, la capacidad de respuesta a las necesidades de los vecinos es lenta y se encuentra limitada por la insuficiencia de medios y recursos. Una estructura grande como el Gobierno Municipal requiere de un elevado grado de coordinación entre sus diferentes unidades para desarrollar los diferentes procesos y flujos de trabajo, ante la carencia de manuales de organización y funciones y manuales de procedimientos la coordinación se hace difícil, más aún si se considera la tendencia de las unidades a actuar como “islas”, sin compartir aquella

información que se constituye en insumo para el funcionamiento de otras unidades.

Por otro lado, se advierte la no identificación plena de los funcionarios con la Institución porque no se ha desarrollado una cultura y un clima organizacional adecuados, este aspecto, obstaculiza el desarrollo de los procesos de gestión administrativos.

El crecimiento de la estructura organizacional del Gobierno Municipal no ha sido planificado, pues los cambios que se han planteado, a fin de eliminar la pesadez burocrática son resultados de medidas adoptadas, de acuerdo a las circunstancias del momento, sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes, por ello, en la presente gestión se ha tratado de reorientarlos para lograr una estructura ágil y dinámica, éste tema no es fácil de afrontar cuando se tiene el tiempo en contra, ya que la ejecución de las actividades de funcionamiento y los proyectos de inversión requieren ser resueltos de manera inmediata, y los cambios que se han iniciado son procesos profundos y demandan bastante tiempo.

Por otro lado, hay confusión y desconocimiento respecto a los tipos y líneas de autoridad en las unidades organizativas, originándose la evasión de responsabilidades. El desconocimiento de la estructura organizacional del municipio es evidente lo que dificulta la coordinación entre ellas, es más, no existe uniformidad entre las denominaciones de los diferentes cargos.

La conformación interna (estructura) de las Direcciones y Unidades no responde a criterios técnicos, en algunos casos no se justifica la creación de unidades organizacionales, en las que trabajan un número bastante reducido de funcionarios, no se ha establecido los objetivos en forma clara o hay desconocimiento de los mismos; lo mismo sucede con las funciones que deberían cumplir estas unidades.

No obstante, se espera que estos aspectos sean solucionados con la implementación de los manuales de organizaciones y funciones; manual de procesos y procedimientos, como están establecidas en las normas.

Cultura Organizacional

La cultura organizacional es el modo de vida propio, que cada organización posee y que desarrolla con sus miembros, que se manifiesta, a través de valores, creencias, tradiciones, modo de hacer las distintas tareas. Es la manera tradicional y habitual de pensar, sentir, actuar ante las distintas situaciones que afronta la Institución.

La cultura institucional del Gobierno Municipal debe permitir:

- Condicionar el comportamiento de los funcionarios municipales.
- Consolidarse y acumularse en el tiempo
- Constituirse en la forma aceptada y estable de interactuar en la Alcaldía
- Ser transmitida por los miembros de la institución de gestión a gestión
- Formar un conjunto de valores que son compartidos por los miembros de la institución.
- El Gobierno Municipal de El Alto ha descuidado el desarrollo de una Cultura Institucional que permita vincular la organización formal e informal, para iniciar un proceso de cambio organizacional.

Cambio Organizacional Necesario

El cambio organizacional del Municipio no pasa por cambiar las creencias, expectativas y valores de los funcionarios, sino que los mismos deben ser reemplazados por otros que sean más eficaces para cumplir los objetivos de gestión y compromiso con la misión institucional.

El cambio se logra creando un sistema coherente de creencias y valores, donde se destaquen las filosofías administrativas de la institución. Se ha identificado SUMA QAMAÑA (vivir bien) como principio y marco de desarrollo municipal, es decir, crear el comportamiento colectivo y comprometido hacia el futuro del gobierno Municipal que responda a la visión municipal de desarrollo.

El cambio en la estructura organizacional del GMEA no es suficiente para cambiar a la institución, sino que además la forma más adecuada del cambio es modificar también su cultura organizacional, donde la planificación debe incorporarse como elemento principal.

Clima Organizacional

El cambio de la cultura y clima interno de la institución depende de la capacidad innovadora, que está dada por la adaptabilidad, receptividad, flexibilidad, sentido de identidad, perspectiva del ambiente e integración de cada uno de los funcionarios municipales. En este sentido, el clima organizacional se deriva de la cultura organizacional. El clima institucional positivo y favorable es el reflejo y la calidad del equipo humano.

2.4 CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES DESTINATARIOS Y BENEFICIARIOS

Las competencias definidas para el Gobierno Municipal, amparadas por el marco jurídico vigente en el país, y por la Visión estratégica del Municipio, debe permitir la organización de estrategias institucionales, funcionales y operativas, construyendo oportunidades y capacidades locales, para mejorar los índices de desarrollo humano, crecimiento económico y mejorar las acciones de los servidores públicos. En este contexto El Gobierno Municipal planifica las acciones necesarias, que permitan satisfacer las necesidades de sus habitantes, en coordinación con los representantes de la sociedad civil e institucionales; apuntalando el desarrollo del Municipio.

2.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS

Los servicios del Gobierno Municipal de El Alto se dirigen a lograr el desarrollo económico, humano, social, cultural y medio ambiental en beneficio de la comunidad en concordancia con lo que señalan la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades, mediante la ejecución de obras y prestación de servicios que se traducen principalmente en mejoramiento y mantenimiento de vías públicas, construcción de bienes de dominio público, dotar de servicios de salud y educación, conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico, promover la cultura en todas sus expresiones, dotar y reconstruir nueva infraestructura, etc.

2.6 FACTORES ANORMALES Y ESTACIONALES QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD

Los factores anormales que pueden afectar en el logro de los objetivos de la entidad en el mediano plazo, son los siguientes:

- La persistencia del modelo económico-social.
- El condicionamiento del apoyo internacional en programas asistenciales que retrasan el desarrollo.
- La tendencia al etnocentrismo excluyente.
- La percepción de El Alto como lugar de conflictos sociales y políticos.
- La consolidación de un Plan Metropolitano liderado por La Paz que subordine la participación del municipio de El Alto
- Presión social de las juntas vecinales por el incumplimiento a demandas.
- Falta de ordenamiento urbano en determinadas áreas.
- En aspectos naturales, en la época de lluvias se presentan dificultades que no permiten el mejoramiento de la infraestructura vial y otras obras.

2.7 CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTIVOS FIJOS

El Gobierno Municipal de El Alto para el desarrollo de las operaciones cuenta con activos fijos muebles e inmuebles, que permiten el logro de los objetivos cuyo detalle es el siguiente:

- Terrenos
- Edificios
- Muebles y equipo de oficina
- Equipo de computación
- Equipos de comunicación
- Maquinaria y equipo de producción
- Equipo de transporte
- Equipo médico y de laboratorio
- Otra maquinaria y equipo
- Equipo educacional y recreativo
- Otros activos

2.8 NUMERO DE EMPLEADOS

El Gobierno Municipal de El Alto para el desarrollo de las operaciones en la gestión 2007 cuenta con 1.705 funcionarios (1.306 de planta y 399 a contrato) según la planilla de sueldos del mes de septiembre de 2007.

2.9 FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El Gobierno Municipal de El Alto, para el cumplimiento de sus objetivos cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento:

- Transferencias por Coparticipación Tributaria (no condicionada, asignación por población simple y equitativa).
- Transferencias de la Cuenta Especial Dialogo Nacional 2000 - HIPC II (asignadas por formulas pro-pobre y condicionadas en términos sectoriales generales).
- Transferencias por Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH.
- Recursos Específicos del GMEA (procedentes de: ingresos tributarios, venta de bienes y servicios, derechos, multas y otros de la actividad propia municipal).
- Recursos Externos (crédito y donaciones por convenios con organismos financiadores).
- Recursos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social – FPS (financiamiento en el marco de la Política Nacional de Compensación - PNC).
- Recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional – FNDR.
- Transferencia de Programas Especiales.

3. SISTEMA DE INFORMACIÓN

En cumplimiento a disposiciones Gubernamentales y Normas de Contabilidad Integrada Gubernamental, el Gobierno Municipal de El Alto, ha adoptado el Sistema Integrado de Contabilidad Nacional SINCON.

El SINCON es utilizado por el Gobierno Municipal de El Alto para el registro de las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales del Gobierno Municipal de El Alto, aplicando el Plan Único Nacional de Cuentas para las Entidades Descentralizadas y no Descentralizadas emitido por la Contaduría General del Estado.

Es un sistema de registro de transacciones diseñado de manera exclusiva para Municipalidades, integra la información presupuestaria, patrimonial y de tesorería, para apoyar el proceso de toma de decisiones y esta basado en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y los preceptos contables.

Es un software que tiene las características propias de un sistema integrado porque el modelo permite la integración de la información presupuestaria, financiera, patrimonial y económica a partir del registro único de cada transacción, después de este registro se generan todas las salidas de información.

4. AMBIENTE DE CONTROL

El máximo ejecutivo del Gobierno Municipal de El Alto, tiene el compromiso de generar un ambiente favorable para la aplicación de controles efectivos en la entidad evidenciándose aspectos importantes que fortalecen el ambiente de control como ser los siguientes:

- La estructura organizativa de la entidad fue ajustada, en los alcances definidos y establecidos en el Art. 52 de la Ley 2028, con el objeto de emprender procesos integrales de atención y protección social centrando la prestación de servicios municipales en el ser humano, en el marco del concepto integral de desarrollo humano sostenible; que implica también el apoyo al desarrollo económico productivo del municipio con la creación de condiciones positivas y favorables del entorno para la generación del empleo, incremento de las inversiones y desarrollo de capacidades técnico – productivas de los diferentes actores económicos y a fin de cumplir las funciones municipales con eficiencia, efectividad y pertinencia como establece la Resolución Técnica Administrativa 001/2007 de 15 de enero de 2007.

- La entidad se encuentra en proceso de actualización y/o elaboración de manuales de funciones y procedimientos los cuales serán concluidos en un plazo máximo de treinta (30) días administrativos en cumplimiento a la R.T.A. N° 001/2007.
- La entidad elaboro reglamentos específicos para el desarrollo de sus operaciones, los cuales se encuentran en proceso de revisión, aprobación y compatibilización según corresponda. Al respecto, los Reglamentos Específicos del Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada, Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Sistema de Tesorería y Sistema de Administración Personal, Sistema de Programación de Operaciones se encuentran compatibilizados por el Órgano Rector y aprobados por la máxima instancia resolutive de la entidad.
- Existe la separación de funciones incompatibles para la iniciación, autorización, registro y pago de las transacciones, así como también la custodia de los recursos.
- El Gobierno Municipal de El Alto, cuenta con la Dirección de Auditoria Interna que realiza el control interno posterior de las operaciones y actividades en la institución de acuerdo a su Programa Operativo Anual, que cuenta con el apoyo de la máxima autoridad ejecutiva en forma escrita.

Entre los puntos débiles podemos mencionar:

- Alta rotación de personal originando un ambiente de persistente inestabilidad.
- Se advierte en la carencia de ciertos documentos relevantes de gestiones anteriores en los archivos de algunas áreas y unidades organizacionales.

5. RIESGOS INHERENTES Y RIESGOS DE CONTROL

El riesgo inherente es la aprobación y consolidación de los manuales de Organización, Procesos, Procedimientos los cuales no han sido tomados en cuenta y dejados en proceso de aprobación por los funcionarios. Siendo los puntos débiles de aprobación.

El riesgo de control por su parte muestra la falta de interés de los riesgos de los funcionarios por no seguir un adecuado control para que estos sean aprobados. Ver Anexo N° 8

6. ENFOQUE DE AUDITORIA

El enfoque de auditoria esta dirigido a comprobar el adecuado análisis, diseño e implantación del Sistema de Organización Administrativa en la entidad, así como la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia del sistema y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos.

7. EXAMENES DE AUDITORIA PRACTICADOS

No se realizaron auditorias sobre los sistemas de administración y control relativas al Sistema de Organización administrativa (SAYCO) durante las dos últimas gestiones por la Dirección de Auditoria Interna, Contraloría General de la República o firmas privadas de auditoria.

8. CONSIDERACIONES SOBRE MATERIALIDAD

Considerando el volumen de las operaciones relacionadas al sistema de organización administrativa se considerará un margen de materialidad del 5 % en el establecimiento de los diferentes procesos de análisis, diseño e implantación

9. CRONOGRAMA Y FASES DE LA AUDITORÍA Y ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO CON SUS RESPECTIVOS RESPONSABLES

Fechas de las etapas a cumplir:

Actividades	Fechas	
	Del	Al
Planificación de la auditoria	01/10/2007	29/10/2007
Ejecución de las pruebas de auditoria	30/10/2007	10/12/2007
Comunicación de resultados y presentación del informe Evaluación del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO)	11/12/2007	14/12/2007

Presupuesto por horas:

Nº	Personal	Cargo	Planificación	Ejecución	Resultados	Total
1	Lic. xxxxxxxxxxxxxxxx	Directora	55		15	20
2	Lic. zzzzzzzzzzzzzzzzz	Supervisora	10	20		30
3	Lic. Ema Surco Perez Lic. Marcelo Misme V.	Audidores	21	43		64
Totales			36	63	15	114

10.1 INFORME DE AUDITORIA

10.1.1 ANTECEDENTES

1.1 Orden de Trabajo

En cumplimiento al Programa Operativo Anual 2007, de la Dirección de Auditoría Interna, referente a auditorías programadas e instrucciones impartidas en memorándums Nrs. DAI/048/2007 y DAI /049/2007 ambos de fecha 16 de octubre de 2007, se efectuó la Evaluación del Sistema de Organización Administrativa (SAYCO) en el Gobierno Municipal de El Alto al 30 de septiembre de 2007.

El Sistema de Organización Administrativa es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo del sector público, del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales. Asimismo, proporciona los elementos esenciales de organización, que deben ser considerados en el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad y sea conformada bajo criterios de orden técnico.

La responsabilidad por implantar y mantener el control interno corresponde al máximo ejecutivo de la entidad. La responsabilidad del auditor interno es informar oportunamente sobre las deficiencias detectadas en los controles internos.

Como resultado del examen han surgido comentarios y recomendaciones sobre diversos aspectos relativos a procedimientos administrativos y de control interno aplicados en el Sistema de Organización Administrativa del Gobierno Municipal de El Alto, los cuales consideramos necesario informar para su conocimiento y/o acción futura, a través de este informe de control interno.

Entendemos que la adopción de tales recomendaciones contribuirá, a través del perfeccionamiento de los procedimientos existentes, mejorar los procesos administrativos y de control interno en el Gobierno Municipal de El Alto a objeto de generar y obtener información confiable, útil y oportuna, para el seguimiento y evaluación de los objetivos y operaciones previstos en el Sistema de Organización Administrativa.

1.2 Objetivo del Examen

El trabajo tiene como objetivo principal el de expresar una opinión independiente sobre:

- El adecuado análisis, diseño, implantación organizacional, y grado de cumplimiento de los instrumentos de control interno incorporados en el Sistema de Organización Administrativa de la entidad.
- El cumplimiento de las disposiciones legales vigentes relativas al Sistema de Organización Administrativa en la entidad.

1.3 Objeto

El objeto de nuestro análisis es la evaluación de la documentación que respalda al Sistema de Organización Administrativa en el Gobierno Municipal de El Alto, consistente en los siguientes documentos: Manual de Organización y Funciones, Manual de Procesos, Manual de Procedimientos, Organigramas, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico Institucional; Programa Operativo Anual así como otra documentación relacionada con el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad.

1.4 Alcance

Nuestro examen se efectuó de acuerdo al Manual de Auditoría Gubernamental, y comprendió la revisión de la documentación que respalda los procesos de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional en el Gobierno Municipal de El Alto, consistente en: Manual de Organización y Funciones, Manual de Procesos, Manual de

Procedimientos, Organigramas, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico Institucional; Programa Operativo Anual así como otra documentación relacionada con el Sistema de Organización Administrativa en la entidad por el período comprendido entre el 02 de enero al 30 de septiembre de 2007 en todas las áreas y unidades organizacionales en razón que los procesos de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional son procesos participativos que integran a todas las actividades y operaciones realizadas en la entidad.

1.5. Metodología

La evaluación del Sistema de Organización Administrativa en el Gobierno Municipal de El Alto se realizó a través de la aplicación de programas y cuestionarios de control interno destinados a comprobar el adecuado análisis, diseño, implantación y grado de cumplimiento de los instrumentos de control interno incorporados en el Sistema de Organización Administrativa, así como la comprobación del cumplimiento de disposiciones legales vigentes.

1.6 Normatividad Aplicada

El examen se realizó en observancia a las siguientes disposiciones legales:

- Ley N° 1178 del 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales y Decretos Supremos Reglamentarios.
- Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999 de Municipalidades.
- Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 de Participación Popular.
- Ley N° 1702 de 17 de julio de 1996 Modificaciones a la Ley de Participación Popular.

- Manual de Auditoria Gubernamental aprobado por la Contraloría General de la República a través de Resolución CGR /026/2005 de 24 de febrero de 2005
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobado con Resolución CGR-1/070/2000.
- Guía para la Evaluación del Proceso de Control Interno aprobado con Resolución CGR01/ 98/2004.
- Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997.
- Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, aprobada mediante Resolución Suprema N° 225557 de 31 de diciembre de 2005.
- Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal aprobado con Decreto Supremo N° 26115 de 21 de marzo de 2001
- Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada aprobadas con Resolución Suprema N° 222957 de 04 de marzo de 2005.
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación aprobadas a través de Resolución Suprema N° 216779 de 26 de julio de 1996.
- Otras disposiciones relativas a la auditoria.

2. RESULTADOS DEL EXAMEN

De la evaluación efectuada, se determinaron observaciones, tanto específicas como generales, las que se detallan a continuación con el siguiente formato: título de las observaciones y número correlativo de las recomendaciones que surgen de nuestra labor.

2.1 Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa sin aprobación por la máxima instancia resolutive de la entidad.

Condición:

El Gobierno Municipal de la Ciudad de El Alto, remitió el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa al Órgano Rector del Sistema para su correspondiente compatibilización. Al respecto, el Director Nacional del Servicio Nacional de Administración de Personal a través de la nota CITE D.J. No. 019/03 de 28 de enero de 2003, remite Informe Técnico de la Segunda Compatibilización en “INFORME CTSOA N° 08/2003” de 23 de enero de 2003 donde concluye que el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Gobierno Municipal de El Alto es compatible con las Normas Básicas del Sistema de organización Administrativa; asimismo, recomienda una vez aprobado el Reglamento específico mediante Resolución de Concejo, enviar una copia para su respectivo registro y archivo. Sin embargo, se evidenció que el Reglamento no fue aprobado por la máxima instancia resolutive de la entidad facultada para este efecto.

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 que señala: Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación.

Asimismo, las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997 en el Título I, Disposiciones Generales, artículo 5 (Atribuciones institucionales), inciso b) señala: Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las presentes normas básicas su Reglamento Específico para la implantación del Sistema de Organización Administrativa. El Reglamento Específico aprobado mediante disposición legal interna, deberá ser compatibilizado por el órgano rector.

Causa:

Al respecto, el Jefe de Programación POA y Técnico de Planificación en nota CITE: DPCS/1052/2007 de fecha 26 de diciembre de 2007, señalan: "...no existe la Resolución Técnica Administrativa, Ordenanza o Resolución Municipal de Aprobación por parte del H. Concejo Municipal del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Gobierno Municipal de El Alto, la misma que ya fue compatibilizada por el Ministerio de Hacienda, se realizara la respectiva actualización y/o ajustes al reglamento específico SOA".

Lo señalado por el Jefe de Programación POA y Técnico de Planificación no justifica las razones por las cuales el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa no haya sido remitido oportunamente a las instancias correspondientes para su aprobación.

Sin embargo, se evidenció que esta situación se debió a la falta de seguimiento oportuno en el proceso de formalización de este instrumento normativo interno a causa de los actos suscitados el 12 y 13 de febrero de 2003. Actualmente no fue aprobado este documento

debido a que se encuentra en proceso de actualización y/o ajustes en función de la nueva estructura organizativa de la entidad.

Efecto:

La falta del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (SOA) debidamente aprobado por la máxima instancia resolutive, no permite a la entidad exigir su estricto cumplimiento. Por otra parte, el no contar con este instrumento debidamente formalizado dificulta regular las acciones, recursos, responsables y el tiempo necesario que se requiere para la implantación y funcionamiento del SOA en la entidad asimismo no permite contar con un instrumento que constituya el marco que proporcione los elementos esenciales de organización, que deban ser considerados en los procesos de análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional del Gobierno Municipal de El Alto.

Conclusión:

Por lo expuesto, se concluye que el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa, no se encuentra aprobado a través de la máxima instancia resolutive de la entidad.

R01. Se recomienda al H. Alcalde Municipal, instruir a la Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento: Priorizar la actualización y/o ajustes al Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa en función a la nueva estructura organizativa de la entidad, para su correspondiente aprobación por la máxima instancia resolutive previa compatibilización por el Órgano Rector, asimismo efectuar el seguimiento respectivo a objeto de contar con este instrumento normativo debidamente compatibilizado y aprobado para su posterior difusión e implantación.

2.2 Manual de Organización y Funciones en proceso de revisión y ajustes.

Condición:

Se evidenció que la elaboración del Manual de Organización y Funciones (MOF) del Gobierno Municipal de El Alto, se inició en febrero de 2007 considerando la Resolución Técnica Administrativa RTA N° 001/2007 y la Ordenanza Municipal N° 001/2007 de fechas 15 y 16 de enero respectivamente, las mismas que aprueban la Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal de El Alto. Al respecto, este instrumento normativo se encuentra en proceso de revisión y ajustes en base a las observaciones realizadas por la Dirección General de Asesoría Jurídica de la entidad a través de informe N° DGAJ/JAA/073/07 de fecha 11 de julio de 2007 donde sugiere que previo a la remisión de la Resolución Técnico Administrativa RTA, la Dirección de Planificación deberá proceder a una REVISIÓN FINAL y ajuste del MOF en forma coordinada con cada unidad y repartición de este municipio y se defina la estructura concreta hasta un nuevo reajuste.

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en el Artículo 15, Título III, Capítulo I, de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 del 20 de mayo de 1997 que señala: El Diseño Organizacional se formalizará en los siguientes documentos, aprobados mediante resolución interna pertinente: inciso a) Manual de Organización y Funciones que incluirá: Las disposiciones legales que regulan la estructura, los objetivos institucionales, el organigrama y para las unidades de nivel jerárquico superior: los objetivos, el nivel jerárquico y relaciones de dependencia, las funciones, las relaciones de coordinación interna y externa, asimismo para otras unidades: la relación de dependencia y las funciones.

Por otra parte, el numeral 2300 de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobados por la Contraloría General de la República a través de Resolución CGR-1/070/2000 de enero de 2001, señala: el proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su dirección superior. Esto implica que existe una actividad primaria y general de control, a cargo de aquellos y bajo la conducción de esta última, que consiste en el aseguramiento de la vigencia de los principios de control interno. Asimismo, comprende el monitoreo permanente del adecuado diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, para la minimización de los riesgos que pueden afectar los objetivos institucionales, dentro de un marco de aseguramiento permanente de la calidad y como base para el ejercicio de la responsabilidad. En el contexto descrito, la dirección superior debe evaluar continuamente la mezcla óptima de las actividades de control desde la perspectiva de sus jerarquías. Esto significa equilibrar los controles gerenciales, independientes y de procesamiento, en el marco de los controles generales, lo cual implica contemplar aspectos cualitativos de la administración tales como: documentación escrita de toda la normativa que regula el funcionamiento organizacional y los procesos de control, lo cual incluye manuales de organización, de funciones, de procedimientos, instructivos, normas básicas de los sistemas de administración y control, etc.

Causa:

El Responsable de Procesos y Procedimientos dependiente de la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento en Informe UPE INF 067/07 de 25 de octubre de 2007 señala respecto al Manual de Organización y Funciones (MOF): "...la elaboración del MOF se inició el mes de Febrero del presente sobre la base de la RTA 001/2007 y el Reglamento Específico del SOA vigente, el proceso estaba a cargo de...., tal como se aprecia en la nota RPP/002/07 del 14/02/2007. En fecha 25/04/2007 se entregó el primer borrador de este documento según nota RPP/005/07, luego de corregir el documento y previa validación el 25/06/2007 se entregó el MOF final más el informe técnico de acuerdo a nota RPP/006/07, posteriormente, el 06/06/2007 se remitió nuevamente a la Dirección

General de Asesoría Jurídica según nota DPCS CITE 425/07 junto al proyecto de RTA correspondiente, luego de subsanar las observaciones de la mencionada Dirección. En fecha 17/08/2007 el documento fue devuelto a nuestra Dirección junto al informe DGAJ/JAA/073/07 donde se mencionaba que el MOF no contaría con el visto bueno de Oficialías y Direcciones y sugerían realizar una revisión final con cada una de las unidades. Se informó que el Manual ya fue validado; y que de procederse a una nueva revisión final con todas las unidades demandaría tiempo, además, podrían generarse más modificaciones debido a las nuevas designaciones (Oficiales Mayores, Directores o Jefes de Unidad) tal como ocurrió en la primera etapa; quedando así pendiente la aprobación del Manual. Las razones principales de esta situación fueron que en principio éramos dos funcionarios responsables de este proyecto más un auxiliar, pero dos cesaron en sus funciones quedando sólo mi persona a cargo de esta tarea; paralelamente (a partir del mes de mayo), recibí la instrucción de apoyar en la elaboración del PDM primero con el Autodiagnóstico Institucional, luego se extendió al Área Institucional, el Plan Estratégico Institucional y la programación Quinquenal, así se evidencia en el informe RPP/010/07 de fecha 8/08/2007; por lo que no había quién continúe con el proceso de los Manuales Administrativos. Finalmente se debe mencionar que luego de la aprobación de los Manuales corresponde su implementación, y dado que falta un poco más de dos meses para culminar la presente gestión, se sugiere realizar los ajustes correspondientes en el Manual de Organización y Funciones y retomar la elaboración del Manual de Procesos y procedimientos en el marco del POA 2008 y del proyecto de modernización del GMEA”.

Efecto:

La falta de este instrumento técnico normativo debidamente aprobado, origina que las actividades y operaciones realizadas por el Gobierno Municipal de El Alto no cuenten con una guía operativa que permita orientar el accionar en el ejercicio de las funciones, el ámbito de competencia, la jerarquía, las relaciones de coordinación y comunicación de las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad facilitando el logro de objetivos institucionales con mayor eficacia, eficiencia y economía.

Conclusión:

Por lo expuesto, se concluye que el Gobierno Municipal de El Alto, carece de un Manual de Organización y Funciones debidamente aprobado por la máxima instancia resolutoria de la entidad debido a que el mismo se encuentra en proceso de revisión y ajustes.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal, instruir a la Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento:

- R02.** Designar personal Técnico exclusivo que proceda a la revisión final, modificaciones, actualización y/o ajustes del Manual de Organización y Funciones en forma coordinada con cada área y unidad organizacional de la entidad a objeto de definir la estructura organizacional y las funciones específicas de las diferentes áreas y unidades.

- R03.** Remitir el Manual de Organización y Funciones a la Dirección General de Asesoría Jurídica, previo visto bueno de las diferentes áreas y unidades organizacionales del Gobierno Municipal de El Alto, a objeto de que se elabore la Resolución Técnica Administrativa pertinente para la correspondiente aprobación de este instrumento normativo por la máxima instancia resolutoria de la entidad y posterior difusión, implantación y estricto cumplimiento.

2.3 Manuales de Procesos y Procedimientos en revisión.

Condición:

Las diferentes áreas y unidades organizacionales del Gobierno Municipal de El Alto, en cumplimiento a instructivo N° DHAM/008/2007 de 07 de mayo de 2007, elaboraron y remitieron sus Manuales de Procesos y Procedimientos vigentes a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento. Al respecto, se evidenció que esta Dirección concluyó con la inventariación y sistematización de estos documentos, sin embargo no se concluyó con la revisión de estos instrumentos normativos por lo que no fueron remitidos a las instancias correspondientes para su aprobación, entre los cuales citamos los siguientes ejemplos:

Área y/o Unidad Organizacional	Nota de Remisión a la Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento	
	Número	Fecha
Oficialía Mayor de Desconcentración y Fortalecimiento Institucional	Cite: OMDFI/XX/157/07	16/05/07
Oficialía Mayor Administrativa y Financiera	Cite: OMAYY/Of. N° 307/07	23/05/07
Dirección de Recaudaciones	Cite: D.R.ZZ/N°366/04	11/05/07
Dirección Administrativa	Cite: DAAA/205/04	14/05/07
Dirección de Finanzas	Cite: DFMDD/102/2007	21/05/07
Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo	Cite: OMAADEP/465/2007	11/05/07

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en el Artículo 15, Título III, Capítulo I, de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 del 20 de mayo de 1997 que señala: El diseño organizacional se formalizará en los siguientes documentos, aprobados mediante resolución interna pertinente: inciso b) Manual de Procesos que incluirá: La denominación y objeto del proceso, las normas de operación, la descripción del proceso y sus procedimientos, los diagramas de flujo, los formularios y otras formas utilizadas.

Asimismo, el numeral 2300 de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobados por la Contraloría General de la República a través de Resolución CGR-1/070/2000 de enero de 2001, señala: el proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su dirección superior. Esto implica que existe una actividad primaria y general de control, a cargo de aquellos y bajo la conducción de esta última, que consiste en el aseguramiento de la vigencia de los principios de control interno. Asimismo, comprende el monitoreo permanente del adecuado diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, para la minimización de los riesgos que pueden afectar los objetivos institucionales, dentro de un marco de aseguramiento permanente de la calidad y como base para el ejercicio de la responsabilidad. En el contexto descrito, la dirección superior debe evaluar continuamente la mezcla óptima de las actividades de control desde la perspectiva de sus jerarquías. Esto significa equilibrar los controles gerenciales, independientes y de procesamiento, en el marco de los controles generales, lo cual implica contemplar aspectos cualitativos de la administración tales como: documentación escrita de toda la normativa que regula el funcionamiento organizacional y los procesos de control, lo cual incluye manuales de organización, de funciones, de procedimientos, instructivos, normas básicas de los sistemas de administración y control, etc.

Causa:

El Responsable de Procesos y Procedimientos dependiente de la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento, en Informe UPE INF 06777/07 de 25 de octubre de 2007 señala: “la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos fue iniciado en fecha 07/05/2007 según instructivo DHAM/008/2007. Sólo se culminó la etapa de inventariación, se procedió a la sistematización y se realizó la revisión de parte de esta información, quedando postergadas las etapas siguientes. Las razones principales de esta situación fueron que en principio éramos dos funcionarios responsables de este proyecto más un auxiliar, pero dos cesaron en sus funciones quedando sólo mi persona a cargo de esta tarea; paralelamente (a partir del mes de mayo), recibí la instrucción de apoyar en la elaboración del PDM primero con el Autodiagnóstico Institucional, luego se extendió al Área Institucional, el Plan Estratégico Institucional y la programación Quinquenal, así se evidencia en el informe PPP/010/07 de fecha 8/08/2007; por lo que no había quién continúe con el proceso de los Manuales Administrativos. Finalmente se debe mencionar que luego de la aprobación de los Manuales corresponde su implementación, y dado que falta un poco mas de dos meses para culminar la presente gestión, se sugiere...retomar la elaboración del Manual de Procesos y procedimientos en el marco del POA 2008 y del proyecto de modernización del GMEA”.

Por otra parte, se evidenció que esta situación se debe a que los manuales de procesos y procedimientos presentados por las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad a la Dirección de Planificación, Control y Seguimiento, en algunos casos no se encuentran elaborados con los requisitos mínimos exigidos de acuerdo a la normativa vigente debido a que el personal que participa en la elaboración de los mismos no se encuentra adecuadamente capacitado.

Efecto:

El no contar con estos instrumentos normativos debidamente aprobados, puede ocasionar que las actividades y operaciones, que deben ejecutarse para el alcance de los objetivos del Gobierno Municipal de El Alto, realizadas por las distintas áreas y unidades organizacionales se vayan desarrollando a discrecionalidad.

Conclusión:

Por lo expuesto, se concluye que los Manuales de Procesos y Procedimientos elaborados por las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad fueron remitidos a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento evidenciándose que esta Dirección concluyó con la inventariación, sistematización y revisión en parte de los respectivos manuales, por lo que estos documentos no se remitieron a las instancias correspondientes para su correspondiente aprobación.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal, instruir a la Dirección de Planificación Coordinación y Seguimiento:

R04. Designar personal Técnico exclusivo que priorice la conclusión de la revisión de los manuales de procesos y procedimientos, verificando que los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, contengan las siguientes etapas: ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación, identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones, identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea, descripción de los registros, formularios u otros impresos a

utilizar e identificación de los resultados verificables de las distintas áreas y unidades organizacionales del Gobierno Municipal de El Alto.

R05. Capacitar al personal involucrado en la elaboración de los Manuales de Procesos y Procedimientos a objeto de que procedan a realizar las modificaciones, actualización y/o ajustes de los manuales de procesos y procedimientos según corresponda en el marco de la normativa vigente.

R06. Remitir el Manual de Procesos y Procedimientos previo el proceso de revisión, modificación, actualización y/o ajustes de estos instrumentos normativos a la Dirección General de Asesoría Jurídica, con el visto bueno de las diferentes áreas y unidades organizacionales del Gobierno Municipal de El Alto, a objeto de que se elabore la Resolución Técnica Administrativa pertinente para la correspondiente aprobación de estos documentos por la máxima instancia resolutoria de la entidad y posterior difusión, implantación y estricto cumplimiento.

2.4 Archivos incompletos de copias de los Manuales de Funciones, Procesos y Procedimientos en algunas áreas y unidades de la entidad.

Condición:

Las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad, en cumplimiento a instructivo N° MAE/008/2007 de fecha 07 de mayo de 2007, elaboraron sus Manuales de Funciones, Procesos y Procedimientos para su revisión por la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento. Al respecto, se evidenció que algunas de estas áreas y unidades no cuentan en sus archivos con las copias de estos documentos como se puede evidenciar en los siguientes ejemplos:

Área y/o Unidad Organizacional	Observación
Oficialía Mayor de Obras y Medio Ambiente	En nota COOMO/018/07 de 18/11/07 el Oficial Mayor de Obras y Medio Ambiente indica: "...debido al constante movimiento de documentación a través de los diferentes traslados producidos en la Alcaldía, así como de cambios repentinos de autoridades y funcionarios municipales, los mismos fueron extraviados..."
Dirección de Promoción del Deporte	En Cite: DD/01/07 de 07/11/07 el Director de Promoción del Deporte menciona "Los documentos solicitados... ya habían sido enviados por anteriores Directores a la Dirección de Planificación, lastimosamente los cambios de director y traslado de oficinas no se cuenta con las copias correspondientes"
Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo	En Cite: OMD/3666/2007 de 26/12/07 el Oficial Mayor de Desarrollo Económico Productivo señala: "...la Oficialía..., cuenta con un manual de procesos y procedimientos, mismo que fue remitido a la Dirección de Planificación..."
Oficial Mayor de Protección Social	En Nota, N° OMPS/01208/07 de 17/12/07 de El Oficial Mayor de Protección Social señala que: "...en fecha 12 de enero se remite a Planificación nota Cite OMDH-C/099/07, donde se adjunta organigrama y Manual de Funciones de la Oficialía..."

Criterio:

Lo anterior, incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, aprobadas mediante R.S. N° 222957 de 4 de marzo de 2005, en su Título I, Capítulo III, Artículo 18 que señala: “Sin perjuicio de las responsabilidades señaladas por

Ley, las Direcciones Administrativas son responsables entre otros de: inciso b) Archivar la documentación de respaldo, en el lugar donde se generan y registran las transacciones, para posterior uso y verificación por parte de personas y entidades señaladas por Ley.

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas por la Contraloría General de la República a través de Res. CGR-1/070/2000, en los numerales 2300 y 2313 señalan:

- 2300.- “El proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su dirección superior. Esto implica que existe una actividad primaria y general de control, a cargo de aquellos y bajo la conducción de esta última, que consiste en el aseguramiento de la vigencia de los principios de control interno. Asimismo, comprende el monitoreo permanente del adecuado diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, para la minimización de los riesgos que pueden afectar los objetivos institucionales, dentro de un marco de aseguramiento permanente de la calidad y como base para el ejercicio de la responsabilidad.
- 2313.- Toda actividad de control pierde efectividad en tanto no cumpla el requisito de asegurar la integridad de los elementos que constituyen el objeto de control. Esto implica que todo dato, información o documento a ser utilizado como objeto de una actividad de control debe provenir de fuentes en las que los procesos que los generan garanticen, razonablemente, la integridad de su

procesamiento. El factor de integridad es esencial por cuanto existen actividades de control que utilizan la técnica del muestreo; de no darse la condición de integridad no es posible hacer inferencias para el universo a partir de las unidades de muestreo. Para contribuir a preservar la integridad, existen herramientas de control tales como: mantenimiento de archivos.

Causa:

Lo anterior se debe a la falta de manuales de procesos y procedimientos para el manejo y custodia del archivo de documentos en las distintas áreas y unidades organizacionales de la entidad que definan: la modalidad de archivo (por gestión, según las características del documento, según la numeración correlativa, cronología, etc.), los responsables de su custodia, la prohibición de entregar documentación a personal que no se encuentra autorizado, el registro en libros en casos de préstamo a personal autorizado, la entrega de la documentación bajo inventario en casos de rotación y/o cambio del personal y otros aspectos necesarios que permitan salvaguardar la documentación existente en archivo.

Efecto:

La falta de un archivo íntegro de las copias de los Manuales de Funciones, Procesos y Procedimientos, no permite contar con información sobre el proceso de elaboración de estos instrumentos normativos en las respectivas áreas y unidades organizacionales de manera que esta documentación constituya la base para la realización de futuras reformulaciones, actualizaciones y/o ajustes si correspondieran, por otra parte dificulta el ejercicio del control posterior.

Conclusión:

Por lo expuesto, se concluye que algunas áreas y unidades organizacionales del Gobierno Municipal de El Alto, no cuentan en sus archivos con las copias de los Manuales de Funciones, Procesos y Procedimientos remitidos a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento situación que no permite contar con información sobre el proceso de elaboración de estos instrumentos normativos en las respectivas unidades de manera que constituyan la base para la realización de futuras reformulaciones, actualizaciones y/o ajustes si correspondieran, por otra parte dificulta el ejercicio del control posterior.

R07. Se recomienda al H. Alcalde Municipal instruir a las Oficialías Mayores de: Administración y Ejecución Financiera, Obras y Medio Ambiente, Desarrollo Económico Productivo, Protección Social y Desconcentración y Fortalecimiento Institucional, Directores, Jefes y Responsables de Unidad, incluir en los manuales respectivos, los procesos y procedimientos sobre el manejo y custodia del archivo de documentos considerando entre otros aspectos: la modalidad de archivo (por gestión, según las características del documento, según la numeración correlativa, la cronología, etc.), los responsables de su custodia, la prohibición de entregar documentación a personal que no se encuentra autorizado, el registro en libros en casos de préstamo a personal autorizado, la entrega de la documentación bajo inventario en casos de rotación y/o cambio del personal y otros aspectos necesarios que permitan salvaguardar la documentación existente en archivo en las diferentes áreas y unidades funcionales de la entidad.

2.5 La entidad carece del Manual de Puestos

Condición:

El Gobierno Municipal de El Alto no cuenta con el Manual de Puestos constituido por el conjunto de programaciones operativas anuales individuales de la entidad donde se defina: los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, de manera que permita orientar al personal en la ejecución de las diferentes funciones a su cargo.

Criterio:

Lo mencionado incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 26115 de 21 de marzo de 2001, en su Título I, Capítulo II, artículo 17 que señala respecto al Proceso de Programación Operativa Anual Individual: “Establecerá y definirá los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, se constituye en la base para la evaluación del desempeño y se tomará en cuenta lo siguiente:

- a) La determinación de los objetivos de cada puesto, sus funciones y los resultados que se esperan de su desempeño, se efectuarán siguiendo los lineamientos establecidos por el Programa de Operaciones Anual conforme a los procedimientos diseñados por el Servicio Nacional de Administración de Personal.

- b) La Programación Operativa Anual Individual (POAI) de cada funcionario de carrera, una vez aprobada, deberá ser remitida a la Superintendencia de Servicio Civil con fines de registro, así como cualquier modificación.

c) La programación operativa anual individual contendrá:

- Identificación: la denominación, la dependencia, la supervisión ejercida, la categoría y la ubicación del puesto dentro de la estructura organizacional de la entidad.
- Descripción: la naturaleza u objetivo, las normas a cumplir, las funciones específicas; continuas del puesto y los resultados esperados expresados en términos de calidad y cantidad.
- Especificación: los requisitos personales y profesionales que el puesto exige posea su ocupante.

Esta información estará expresada en forma escrita y será ajustada al inicio de cada gestión en función a la Programación de Operaciones Anual. El conjunto de las programaciones operativas anuales individuales de una entidad, constituyen el Manual de Puestos de ésta.

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas a través de Res. CGR-1/070/2000 en el numeral 2117 Asignación de autoridad y responsabilidades señala: El Ambiente de control se fortalece en la medida en que los recursos humanos de una organización pública conocen con propiedad sus deberes y responsabilidades, situación que los posiciona mejor para utilizar su propia iniciativa al enfrentar la solución de problemas, actuando en el marco delimitado por su autoridad.

Causa:

El responsable de la Unidad de Dotación de Personal en informe UDD/0066/2008 de 08/01/2007 menciona: "...a la fecha se viene elaborando el Reglamento Específico de Administración de Personal del Gobierno Municipal de El Alto, el cual debe ser aprobado por la Dirección de Gestión de Capital Humano y por la Oficialía Mayor Administrativa y de Ejecución Financiera, para su posterior compatibilización por la Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental dependiente del Ministerio de Hacienda. En tal sentido después de contar con el Reglamento debidamente autorizado se elaborara los lineamientos para la elaboración del Programa Operativo Anual Individual de cada funcionario del Gobierno Municipal, insumo que determinará la elaboración del Manual de Puestos y Funciones de cada funcionario. El respectivo Reglamento Específico y Manual de Puestos referido al SAP están programados para aprobarse en la gestión 2008, por todas las instancias mencionadas anteriormente"

Lo señalado por el Jefe de la Unidad de Dotación de Personal no justifica las razones por las cuales no se cuenta con el Manual de Puestos de la entidad. Sin embargo, se evidenció que esta situación se debe a que la Dirección de Gestión de Capital Humano, no elaboró las programaciones operativas anuales individuales de la entidad (POAI) de cada funcionario de las distintas áreas y unidades del Gobierno Municipal de El Alto.

Efecto:

El no contar con este instrumento técnico normativo puede originar duplicidad de funciones, confusión y malas interpretaciones respecto a las funciones realizadas por el personal de las distintas áreas y unidades organizacionales de la entidad dificultando el proceso de las operaciones.

Conclusión

Por lo expuesto se concluye que, el Gobierno Municipal de El Alto no cuenta con el Manual de Puestos que permita orientar al personal en la ejecución de las funciones a su cargo, situación que puede originar duplicidad de funciones, confusión y malas interpretaciones respecto a las funciones realizadas por el personal de las distintas áreas y unidades organizacionales de la entidad.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal a través de la Oficialía Mayor Administrativa y de Ejecución Financiera instruir a la Dirección de Gestión de Capital Humano:

- R08.** Elaborar la Programación Operativa Anual Individual (POAI) de cada funcionario en coordinación con las distintas áreas y unidades organizacionales de la entidad, considerando: la denominación, la dependencia, la supervisión ejercida, la categoría y la ubicación del puesto dentro de la estructura organizacional de la entidad; la naturaleza u objetivo, las normas a cumplir, las funciones específicas y continuas del puesto y los resultados esperados expresados en términos de calidad y cantidad; los requisitos personales y profesionales que el puesto exige para su ocupante.

- R09.** Concluido el proceso de elaboración, revisión del Manual de Puestos, remitir éste documento a las instancias correspondientes para su aprobación, difusión, implantación y estricto cumplimiento.

2.6 Elaboración de la Nueva Estructura Organizacional de la entidad sin contar con el PEI debidamente aprobado.

Condición:

De la revisión de la Nueva Estructura Orgánica del Gobierno Municipal de El Alto aprobada mediante Resolución Técnica Administrativa N° 002/007 y la Ordenanza Municipal N° 005/007 de fechas 15 y 16 de enero de 2007 respectivamente, se evidenció que la misma fue elaborada sin contar con la Planificación Estratégica Institucional (PEI) debidamente aprobada por las instancias correspondientes.

Efecto:

Lo anterior incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997 en su Título II, Análisis Organizacional, Artículo 12 (Análisis de la estructura organizacional) que señala: Las disposiciones legales vigentes en materia de organización, el Plan Estratégico Institucional y el Programa de Operaciones Anual constituirán el marco de referencia para el análisis organizacional de la entidad.

Las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones aprobadas con Resolución Suprema N° 225557 de fecha 01 de diciembre de 2005 en el Título III, Capítulo I, Artículo 14 señala: El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que debe ser elaborado en cada entidad y órgano público definiendo los objetivos estratégicos y los programas a realizar para su logro, sujetos a la disponibilidad de recursos, a las competencias institucionales asignadas en su norma de creación y a los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, y en los Planes Sectoriales de Desarrollo, en sus distintos niveles.

Las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, aprobadas con Resolución Suprema N° 216779 de 26 de julio de 1996, en el Título IV, Capítulo I, Artículo 25 señala: El Concejo Municipal es la instancia política en el nivel Municipal. Son competencias del Concejo Municipal: inciso c) Aprobar el programa de mediano y largo plazo en concordancia con los objetivos y políticas del desarrollo municipal.

Causa:

La elaboración de la Nueva Estructura Organizativa de la entidad sin contar con el Plan Estratégico Institucional debidamente aprobado se debe principalmente a que la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento, no concluyó oportunamente con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal cuyo documento fue remitido al H. Concejo Municipal a través de nota N° LETRA: DHAM CITE: 4017-2007 de fecha 15 de octubre de 2007. Al respecto, es importante considerar que la Planificación Estratégica Institucional se elabora considerando los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y en los Planes Sectoriales de Desarrollo, en sus distintos niveles. Asimismo, los objetivos inscritos en los Planes de Desarrollo, constituyen el marco de referencia para la definición de los objetivos estratégicos institucionales, que expresan lo que la entidad pretende alcanzar para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo, a su vez los objetivos estratégicos institucionales, orientan la definición de los objetivos de gestión, que se articulan y concretan en el Programa de Operaciones Anual y este último permite la definición de la estructura organizacional necesaria para la ejecución de las actividades previstas.

Efecto:

La elaboración de la nueva estructura organizacional sin contar con el PEI debidamente aprobado, puede originar modificaciones significativas de la estructura organizacional de la entidad ante posibles cambios sustanciales de los objetivos estratégicos de la entidad, dificultando contar con parámetros definitivamente establecidos que guíen el accionar de las operaciones y actividades de la entidad en el mediano y largo plazo.

Conclusión:

Por lo expuesto se concluye que, la nueva estructura organizacional de la entidad se elaboró sin contar con la Planificación Estratégica Institucional (PEI), debidamente aprobado.

R10. Se recomienda al H. Alcalde Municipal de El Alto, instruir a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento, realizar el seguimiento al proceso de aprobación del Plan de Desarrollo Municipal ante el H. Concejo Municipal de El Alto, debido a que los objetivos inscritos en los planes de desarrollo, constituyen el marco de referencia para la definición de los objetivos estratégicos institucionales, que expresan lo que la entidad pretende alcanzar para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo, a su vez los objetivos estratégicos institucionales, orientan la definición de los objetivos de gestión, que se articulan y concretan en el Programa de Operaciones Anual y este último permite la definición de la estructura organizacional necesaria para la ejecución de las actividades previstas.

2.7 Elaboración de la Nueva Estructura Organizacional, sin respaldo del Análisis de Situación, Análisis Prospectivo y Diseño Organizacional.

Condición:

El Gobierno Municipal de El Alto, a través de Resolución Técnica Administrativa RTA N° 002/007 y Ordenanza Municipal N° 005/007 de fechas 15 y 16 de enero respectivamente, aprobó la Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal de El Alto. Al respecto, no se evidenció documentación de respaldo sobre el análisis de situación, análisis prospectivo y el diseño organizacional realizado para la elaboración de la Nueva

Estructura Organizacional, considerando si la anterior estructura constituía un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos en el Programa de Operaciones y evaluando fundamentalmente la calidad de los servicios y/o bienes proporcionados a los usuarios, la efectividad de los procesos y la rapidez de respuesta de la estructura organizacional frente a los cambios internos y externos, así como de la determinación sobre la necesidad de ajustar la estructura organizacional para lograr los objetivos de gestión y la elaboración del diseño organizacional respectivo.

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 del 20 de mayo de 1997, en el Título II, Análisis Organizacional, Artículo 12 y Título III Diseño Organizacional Capítulo I Proceso del Diseño Organizacional, Artículo 14 que señalan:

- Artículo 12 (Análisis de la estructura organizacional): Las entidades en funcionamiento analizarán si la estructura organizacional ha constituido un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos en el Programa de Operaciones. Se evaluará, fundamentalmente: la calidad de los servicios y/o bienes proporcionados a los usuarios; la efectividad de los procesos; la rapidez de respuesta de la estructura organizacional frente a los cambios internos y externos. Este proceso se realizará como parte del análisis de situación regulado en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y cuando las circunstancias así lo justifiquen. Asimismo, se deberá realizar un análisis prospectivo a fin de determinar la necesidad o no de ajustar la estructura organizacional para lograr los objetivos de gestión.

- ☑ Artículo 14.- (Etapas del diseño o rediseño organizacional). Las etapas que se contemplarán en este proceso, son: Identificación de los usuarios de la entidad y las necesidades de servicio; Identificación de los servicios y/o bienes que satisfacen estas necesidades; Diseño de los procesos para la producción de los servicios y/o bienes, sus resultados e indicadores; Identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales que llevarán a cabo las operaciones especificando su ámbito de competencia; Determinación del tipo y grado de autoridad de las unidades, y su ubicación en los niveles jerárquicos; Definición de los canales y medios de comunicación; Determinación de las instancias de coordinación interna; Definición de los tipos e instancias de relación interinstitucional; Elaboración del Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procesos.

Asimismo los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas por la Contraloría General de la República a través de Res. CGR-1/070/2000 en el numeral 2116 Sistema organizativo señala: Toda organización pública requiere desarrollar y actualizar la estructura organizativa que mejor contribuya al cumplimiento de sus objetivos y a la consecución de su misión. A tales efectos deberá efectuar un análisis para determinar la estructura organizativa que mejor contribuya al logro de los objetivos fijados en los Programas de Operación Anuales. Este análisis es retrospectivo y prospectivo. Ello implica analizar la calidad de los servicios o bienes proporcionados en el pasado y la satisfacción de los usuarios, la efectividad de los procesos operativos y la velocidad de respuesta institucional a los cambios internos y externos. Estos elementos junto a la identificación de las necesidades y los recursos para satisfacerlas a futuro, contribuyen a la prospección de los ajustes necesarios de la estructura organizativa, incluyendo las unidades y áreas existentes así como los canales de comunicación y coordinación, tomando en cuenta los objetivos establecidos para cada gestión. La referida prospección comprende los recursos humanos y materiales los cuales requieren, para los primeros, definiciones acerca de normas y procesos de programación de puestos, contratación y asignación de funciones del personal necesario para cubrir los puestos de las

unidades organizacionales. Con respecto a los recursos materiales se deberá programar la contratación de los bienes y servicios requeridos para la gestión así como la estructura de soporte para la administración de tales bienes y servicios, incluyendo la programación y administración de los recursos financieros. Todas las transacciones y hechos económicos deben ser registrados y controlados por medio de sistemas de procesamiento de información que se ajusten a los lineamientos de la contabilidad gubernamental, integrando las presupuestarias, financieras y patrimoniales. Esta actividad recurrente se debe complementar con análisis coyunturales durante el desarrollo de cada gestión a fin de actuar oportunamente sobre los factores organizativos y externos que interfieran el logro de los objetivos. Sobre la base de éste análisis, las instituciones públicas deben diseñar o rediseñar su estructura orgánica, identificando las necesidades de los usuarios, los bienes o servicios que satisfagan esas necesidades, estableciendo los procesos, las unidades y áreas que realizarán las operaciones, el tipo y grado de autoridad de estas unidades y áreas y su ubicación en los niveles jerárquicos, los canales y medios de comunicación, así como las instancias de coordinación interna e interinstitucional que resulten apropiadas. El resultado de toda esta labor deberá formalizarse en manuales de organización y funciones organigramas y manuales de procesos. La dimensión de la estructura organizativa estará en función de la naturaleza y volumen de las actividades.

Causa:

El Jefe de Programación POA y Técnico de Planificación en nota, CITE: DPPP/004/2007 de 7 de enero de 2007 mencionan: "...con respecto a la nueva estructura del Gobierno Municipal de El Alto planteada en la RTA 002/2007 y la no consideración de las etapas de Análisis y Diseño Organizacional tengo a bien informar lo siguiente: 1. El análisis organizacional se realizó mediante reuniones internas en las que participaron las principales autoridades del Gobierno Municipal de El Alto, habiéndose evaluado los servicios prestados, la complejidad de los procesos, la necesidad de respuesta inmediata a las demandas de los vecinos, la ejecución por oficialía en el marco del POA 2006 y la evaluación de desempeño institucional. Paralelamente se realizó el análisis prospectivo

identificando los lineamientos y áreas prioritarias para mejorar la estructura, destacándose la orientación de esfuerzos en protección social, el desarrollo productivo y la necesidad de una estructura organizacional ágil, 2. en cuanto al diseño organizacional, se planteo de manera general una mejora de la estructura 2006 añadiéndose nuevas unidades y suprimiendo otras en el marco de la desconcentración para operativizar la nueva estructura se pidió a cada Dirección y Oficialía la elaboración de sus Manuales de funciones a fin de precisar las relaciones, niveles de dependencias, etc., ello fundamental debido al desfase en el tiempo en relación a las fechas establecidas en el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa y priorizar el tema de ejecución. 3. Posteriormente, se encaro el proceso de elaboración del Manual de Organización y Funciones del Gobierno Municipal de El Alto y el Manual de Organización y Funciones del Gobierno Municipal de El Alto y el Manual de Procesos y Procedimientos para implementar en forma adecuada la estructura, 4. Por tanto, se consideraron las etapas mencionadas, habiéndose descuidado la formalización del informe del diagnóstico (en base a la sistematización de las reuniones de evaluación y análisis), esto debido a la dinámica propia del cierre e inicio de una nueva gestión, llegándose solo a sintetizar las conclusiones y propuestas en el informe SG/INF/000/2007."

Asimismo se evidenció que esta situación se debe a que no se designó oportunamente personal Técnico exclusivo para realizar el análisis de situación, análisis prospectivo y el diseño organizacional.

Efecto:

La falta de los análisis correspondientes y el diseño organizacional, no permite contar a la entidad con información necesaria y suficiente que constituya la base fundamental que respalde la necesidad de ajustar la estructura organizacional con relación a los objetivos planteados en el Programa de Operaciones Anual de la entidad y el Plan Estratégico Institucional.

Conclusión:

Por lo expuesto se concluye que en la Nueva Estructura Orgánica del Gobierno Municipal de El Alto, no se consideraron los procesos de Análisis de situación, prospectivo y el Diseño Organizacional, situación que no permite contar con información necesaria y suficiente como base fundamental que respalde la necesidad de ajustar la estructura organizacional con relación a los objetivos planteados en el Programa de Operaciones Anual de la entidad y el Plan Estratégico Institucional.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal, instruir a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento:

- R11.** Designar oportunamente para lo posterior, personal técnico exclusivo para realizar el análisis de situación, análisis prospectivo y diseño organizacional o iniciar acciones a través de las instancias pertinentes a objeto de crear una unidad responsable del desarrollo organizacional de la entidad, debido a la magnitud y volumen de operaciones que tiene la entidad.

- R12.** Dejar constancia escrita de las reuniones internas realizadas con las diferentes autoridades de la entidad, sobre el análisis de situación y el análisis prospectivo, así como del diseño organizacional definido, en caso de futuras modificaciones de la estructura organizacional de la entidad.

2.8 Desconcentración de unidades sin justificación suficiente

Condición:

De la revisión de la Resolución Técnico Administrativa N° 002/2007 de 15/01/2007, referente a la aprobación de la Nueva Estructura Organizacional de la entidad, se evidenció que en el artículo cuarto se establece que las unidades de Proyectos y Obras Zonales – Barriales, Supervisión de Proyectos y Obras Zonales – Barriales, Áreas verdes, Escuelas de Artes y Escuelas de Deportes funcionarán en forma desconcentrada en las Subalcaldías Urbanas; sin embargo la misma no cuenta con la justificación suficiente debido a que no contiene al menos la justificación técnica y económica, los objetivos, el ámbito de competencia de estas unidades, funciones específicas y grado de autoridad de las mismas.

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 del 20 de mayo de 1997 en su Título III, Capítulo I, Artículo 24 (Desconcentración) que señala: La máxima autoridad ejecutiva podrá disponer la desconcentración de una unidad organizacional mediante la emisión de una disposición legal pertinente que autorice esta desconcentración, y que contenga, al menos, lo siguiente: justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de su competencia, funciones específicas y grado de autoridad.

Causa:

Esta situación se debe a que la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento (Ex Oficialía), no designó oportunamente personal Técnico exclusivo y a efecto de realizar una planificación participativa en base a una metodología de análisis y diseño

organizacional situación que no permitió proporcionar a la Dirección General de Asesoría Jurídica información suficiente sobre el proceso de análisis y justificación para la desconcentración de unidades en las Subalcaldías Urbanas como ser: justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de su competencia, funciones específicas y grado de autoridad entre otros a objeto de que la Unidad Legal considere estos aspectos en la elaboración de la Resolución Técnica Administrativa.

Efecto:

La desconcentración de unidades sin la justificación suficiente de respaldo puede originar en estas unidades, confusión en cuanto a sus objetivos, competencias, funciones, autoridad y responsabilidad entre otros aspectos.

Conclusión:

Por lo expuesto se concluye que la Resolución Técnico Administrativa N° 002/2007 de 15/01/2007 que aprueba la Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal no contiene información respecto a la justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de su competencia, funciones específicas y grado de autoridad para el funcionamiento de las unidades desconcentradas en las Subalcaldías Urbanas pudiendo originar en estas unidades confusión en cuanto a sus objetivos, competencias, funciones autoridad y responsabilidad entre otros aspectos.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal de El Alto, instruir a la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento:

R13. Designar oportunamente, personal Técnico exclusivo en lo posterior para el respectivo análisis sobre la desconcentración de unidades a efecto de realizar una

planificación participativa en base a una metodología de análisis y diseño organizacional a objeto de contar con la justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de competencia, funciones específicas y grado de autoridad de las unidades desconcentradas, caso contrario iniciar las acciones pertinentes a objeto de crear una unidad responsable del desarrollo organizacional debido a la magnitud y volumen de operaciones que tiene la entidad.

R14. Remitir a la Dirección General de Asesoría Jurídica, la justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de competencia, funciones específicas y grado de autoridad de las unidades desconcentradas a objeto de que la Unidad Legal considere estos aspectos en la elaboración de la Resolución Técnica Administrativa correspondiente.

2.9 Inconsistencia en denominar algunas áreas y unidades organizacionales entre la RTA N° 001/2007, POA y la planilla de Sueldos y Salarios

Condición:

De la revisión efectuada a la Resolución Técnica Administrativa (RTA) N° 002/2007 de 15 de enero de 2007 que aprueba la Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal, se evidenció que existe inconsistencia en la denominación de algunas áreas y unidades organizacionales de la entidad entre este documento con respecto a la Programación Operativa Anual (POA) y la planilla de Sueldos y Salarios como se puede evidenciar en los siguientes ejemplos:

a) Entre la estructura organizacional (RTA 001/2007) y el POA

Nueva Estructura Organizacional	Programa Operativo Anual
<p>Despacho del H. Alcalde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juez Sumariante • Dirección de Planificación, Coordinación Seguimiento. (unidades: programación y seguimiento POA, programación estratégica, programación presupuestaria) • Responsable de relaciones internacionales. 	<p>Despacho del H. Alcalde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sumariante • Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento. • Relaciones internacionales

b) Entre la estructura organizacional (RTA 002/2007) y la Planilla de sueldos y salarios

Nueva Estructura Organizacional	Planilla de Sueldos y Salarios
<p>Dirección de Planificación Coordinación Seguimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Programación y Seguimiento POA • Unidad Planificación Estratégica 	<p>Dirección de Planificación Coordinación Seguimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de programación POA • Unidad de planificación estratégica y evaluación

Nueva Estructura Organizacional	Planilla de Sueldos y Salarios
<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Programación presupuestaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de evaluación y seguimiento POA
	<p>Dirección Inversión Municipal y Planificación</p>
<p>Dirección General de Asesoría Jurídica</p>	<p>Dirección General de Asesoría Jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Asuntos Jurisdiccionales • Unidad de Asuntos Administrativos
<p>Dirección de Promoción Agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Fortalecimiento productivo 	<p>Dirección de Promoción Agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matadero
<p>Dirección de Promoción de Inversiones y Desarrollo Empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de fortalecimiento Empresarial • Unidad de Mercadeo • Unidad de Asentamiento <p>Dirección de Promoción Turística</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Gestión Turística • Unidad de Equipamiento Turístico 	<p>Dirección de Inversiones y Desarrollo Empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de fortalecimiento Empresarial • Unidad de Mercadeo • Unidad Asentamiento <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Gestión Turística • Unidad de Equipamiento Turístico

Criterio:

Lo anterior incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa aprobado con Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997 en su Título I, Artículo 11 que señala: La estructura organizacional de la entidad se adecuará de forma inmediata a la aprobación del Programa de Operaciones Anual y al Presupuesto, y cuando se presenten circunstancias internas y/o del entorno que lo justifiquen.

Asimismo incumple lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 26115 de 21 de marzo de 2001, en su Título Segundo, Capítulo II, Artículos 11, 13 numerales I y III (inciso c) que señalan:

- Artículo 11: El Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la Estructura Organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.
- Artículo 13, numeral I: La clasificación de puestos es el ordenamiento de estos en categorías, considerando su jerarquía dentro de la estructura organizacional de la entidad.
- Artículo 13, numeral III, inciso c): La planilla presupuestaria reflejará la estructura de puestos de la entidad, emerge de la programación de operaciones anual y en función a dicha estructura, considerará la previsión de recursos necesarios para el pago de la remuneración al personal.

Por otra parte, incumple lo establecido en los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas a través de Res. CGR-1/070/2000 en el numeral 2116 Sistema organizativo que señala: Toda organización pública requiere desarrollar y actualizar la estructura organizativa que mejor contribuya al cumplimiento de sus objetivos y a la consecución de su misión. A tales efectos deberá efectuar un análisis para determinar la estructura organizativa que mejor contribuya al logro de los objetivos fijados en los Programas de Operación Anuales. Este análisis es retrospectivo y prospectivo. Ello implica analizar la calidad de los servicios o bienes proporcionados en el pasado y la satisfacción de los usuarios, la efectividad de los procesos operativos y la velocidad de respuesta institucional a los cambios internos y externos. Estos elementos junto a la identificación de las necesidades y los recursos para satisfacerlas a futuro, contribuyen a la prospección de los ajustes necesarios de la estructura organizativa, incluyendo las unidades y áreas existentes así como los canales de comunicación y coordinación, tomando en cuenta los objetivos establecidos para cada gestión.

Causa:

Esta situación se debe a que la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento, no realizó un análisis de consistencia respecto a la denominación de las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad, entre la Nueva Estructura Organizacional aprobada y el Programa de Operaciones Anual a efecto de identificar posibles diferencias.

Por otra parte, se debe a que el responsable de la Dirección de Gestión de Capital Humano, no coordinó con la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento a objeto de poder ajustar la denominación de los cargos de las diferentes unidades organizacionales en la planilla de sueldos y salarios de acuerdo a la Nueva Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal aprobada a través de Resolución Técnica Administrativa N° 002/2007.

Efecto:

Esta situación, genera confusión y malas interpretaciones respecto a la denominación de algunas áreas y unidades organizacionales de la entidad, como en la definición de la demanda de personal dificultando el proceso de revisión de las operaciones y el ejercicio del control posterior.

Conclusión

Por lo expuesto, se concluye que en algunos casos existe inconsistencia en la denominación de algunas unidades organizacionales de la entidad entre la Nueva Estructura Organizacional, el Programa de Operaciones Anual y la Planilla de sueldos y salarios originando confusión y malas interpretaciones asimismo dificultando el proceso de revisión de las operaciones y el ejercicio del control posterior.

Se recomienda al H. Alcalde Municipal, instruir a:

- R15.** La Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento: Realizar un análisis de consistencia respecto a la denominación de las diferentes áreas y unidades organizacionales de la entidad, entre la Nueva Estructura Organizacional aprobada y el Programa de Operaciones Anual a efecto de identificar posibles diferencias y realizar los ajustes correspondientes.

- R16.** A través de la Oficialía Mayor Administrativa Financiera, mediante la Dirección de Gestión de Capital Humano, coordinar con la Dirección de Planificación, Coordinación y Seguimiento a objeto de ajustar la denominación de los cargos de las diferentes unidades organizacionales en la planilla de sueldos y salarios de acuerdo a la Estructura Organizacional del Ejecutivo Municipal aprobada a objeto de contar con información consistente.



CAPITULO VI

CONCLUSION Y RECOMENDACION

*Siéntete orgulloso de
mi país, porque tu eres
el único propietario*

CAPITULO VI

CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN

1. CONCLUSION GENERAL

De la evaluación del control interno vigente en el Gobierno Municipal de El Alto relativo al Análisis, Diseño e Implantación del Sistema de Organización Administrativa, se concluye que el mismo ofrece un grado de confianza razonable para el logro de objetivos de la entidad, sin embargo no garantiza el cumplimiento efectivo de las operaciones relativas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa de Operaciones Anual por las deficiencias descritas en el capítulo de resultados del examen en relación a las disposiciones legales vigentes relativas al Sistema de Organización Administrativa.

2. RECOMENDACIONES GENERALES

Por todo lo expuesto en el cuerpo del informe se recomienda al Honorable Alcalde Municipal de El Alto:

R17. Impartir instrucciones escritas a las áreas y unidades organizacionales correspondientes, para el cumplimiento de las recomendaciones expuestas en el capítulo referente a Resultados del Examen del presente informe, por la importancia de las mismas en el fortalecimiento del control interno del Gobierno Municipal de El Alto.

R18. En cumplimiento a la Resolución N° CGR-1/010/97, emitido por la Contraloría General de la República, remitir a esta Dirección de Auditoría Interna el pronunciamiento de la aceptación o no de las recomendaciones y el cronograma de implantación de las mismas dentro de los diez (10) días hábiles a partir de la recepción del presente informe; asimismo, remitir una copia a la Contraloría General de la República.

3. OPINIÓN DE LA UNIDAD AUDITADA

Con acta de comunicación de resultados del 21 de enero de 2008, se dio a conocer los resultados del presente informe, habiendo sido aceptadas todas y cada una de las observaciones y recomendaciones expuestas.

BIBLIOGRAFÍA

Métodos y Técnicas de Estudio

De: Lourdes Munich y Ernesto Ángeles

Técnicas de Estudio e Investigación

De: Mavilo Calero Pérez

Auditoria Operativa

De: Rubén Centellas España

Copia y Apuntes de Auditoria

De: Gabriel Vela Quirós

Copia y Apuntes de Gabinete de Auditoria

De: Ausberto Choque Mita

Planificación de Auditoria (texto de consulta)

De: CENCAP Contraloría General de la República

Ley No. 2028

Municipalidades

Ley No. 1178 (SAFCO)

Sistema de Administración y Control Gubernamental

Normas de Auditoria Gubernamental

Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental

Normas Para el Ejercicio Profesional de Auditoria Interna (NEPAI),

Introducción a la Teoría General de la Administración

Chiavenato, Idalberto

Edit. Mc Graw – Hill, Colombia, Bogotá D. C., 1999.

Organización de Empresas: Análisis, Diseño y Estructura

Franklin, Benjamín Enrique

Edit. Mc Graw – Hill, México D.F., 2001.

Auditoria Administrativa

Franklin, Benjamín Enrique

Edit. Mc Graw – Hill, México D.F., 2001.

Ministerio de Hacienda – Unidad de Normas, Guía para la Implantación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, La Paz, septiembre de 1998.

Reyes Ponce Agustín, Administración Moderna: En Busca de la Excelencia, Edit.

Limusa, México, 2000.

Normas

- Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.
- Resolución Suprema No.217055: Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, de 20 de mayo de 1997.



ANEXOS

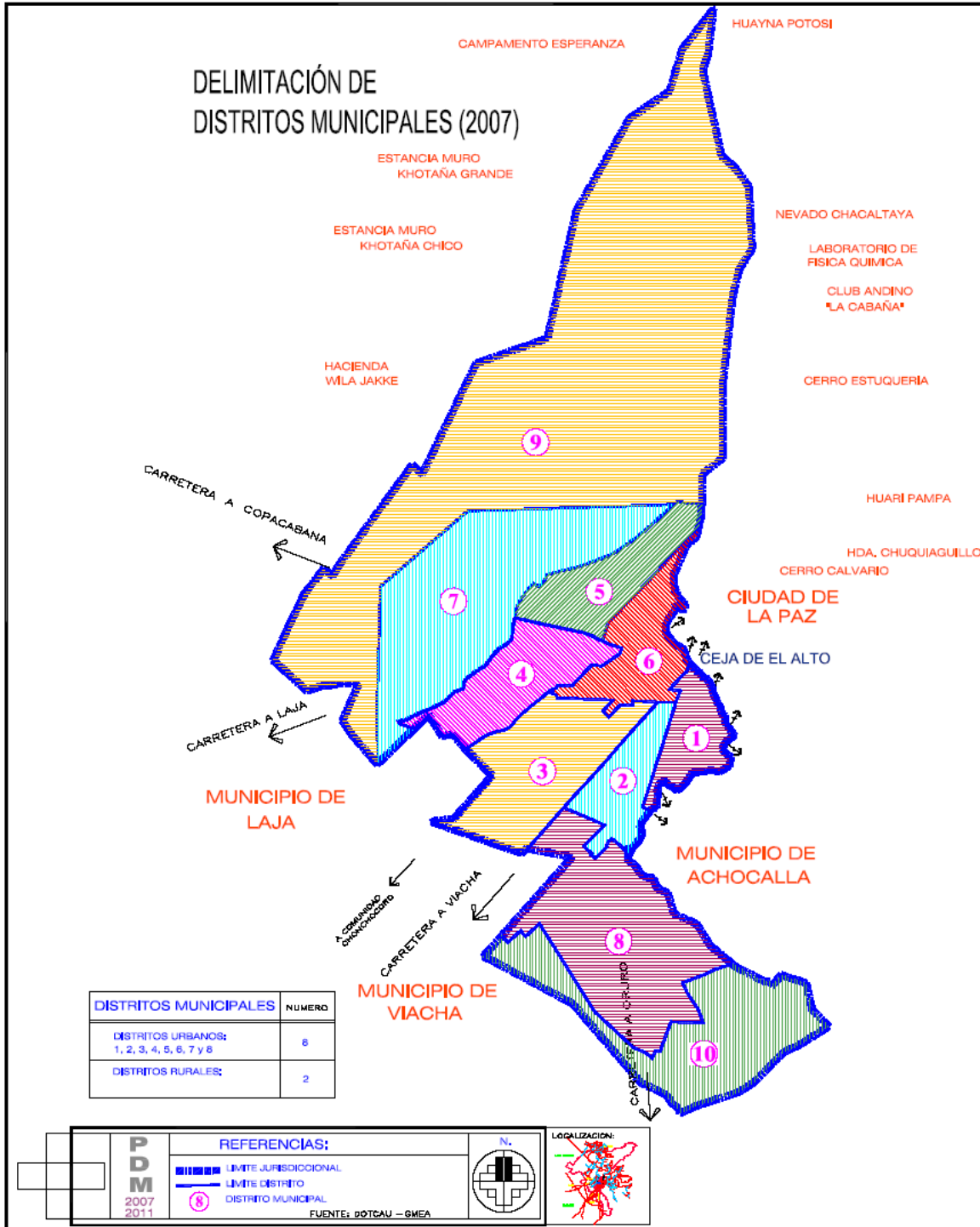
*La fortaleza de la
voluntad, nos lleva a la
meta*

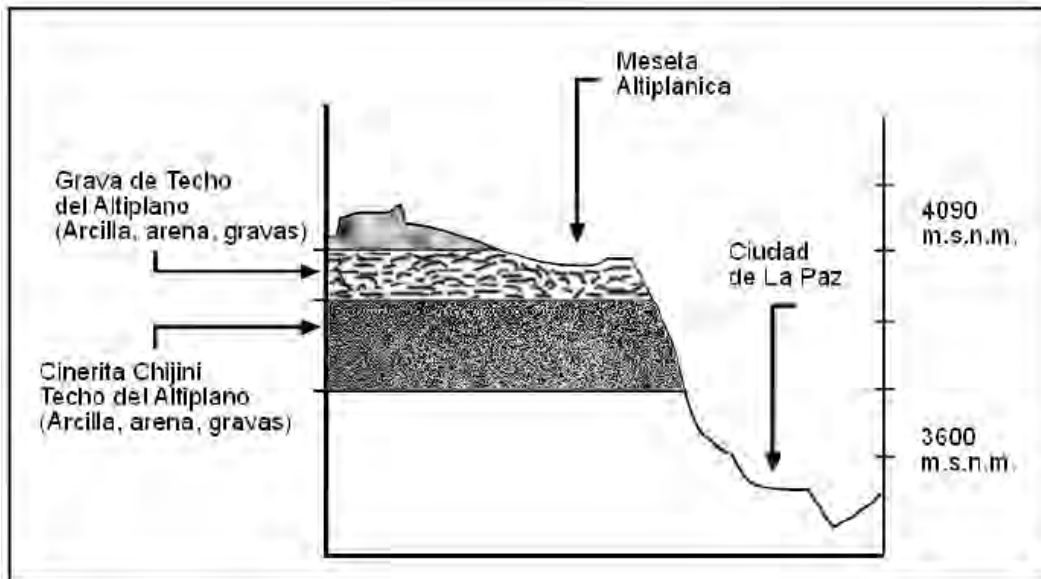
ANEXOS N° 1



ANEXO N° 2

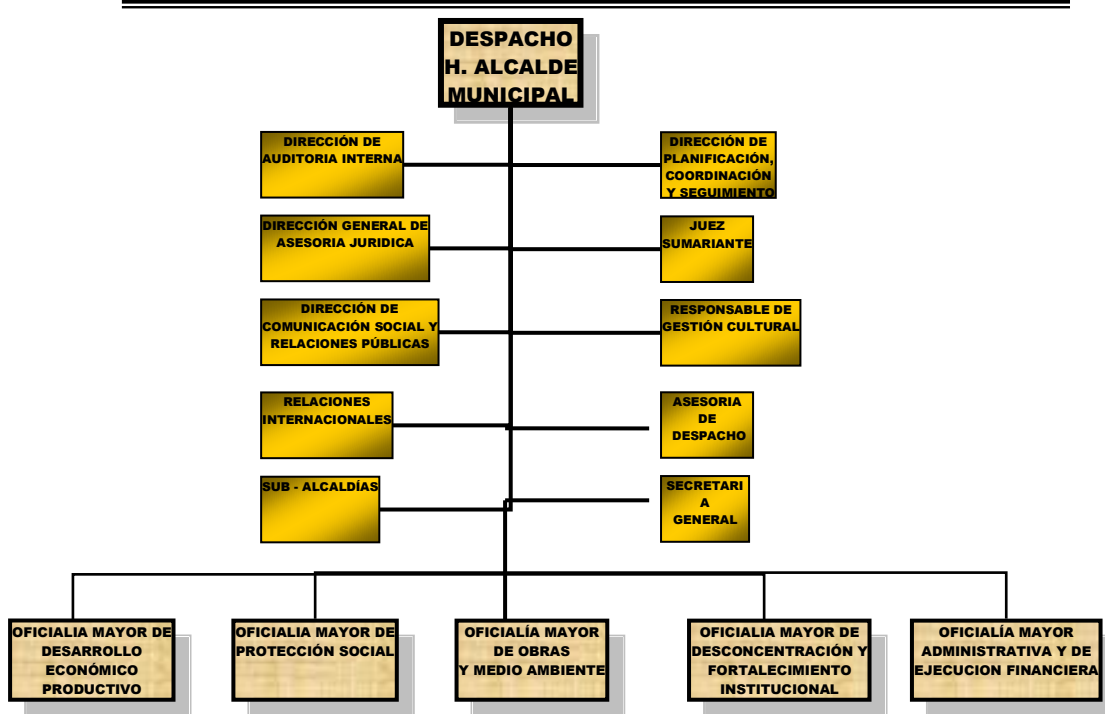
DIVISION POLITICA Y ADMINISTRATIVA MUNICIPAL





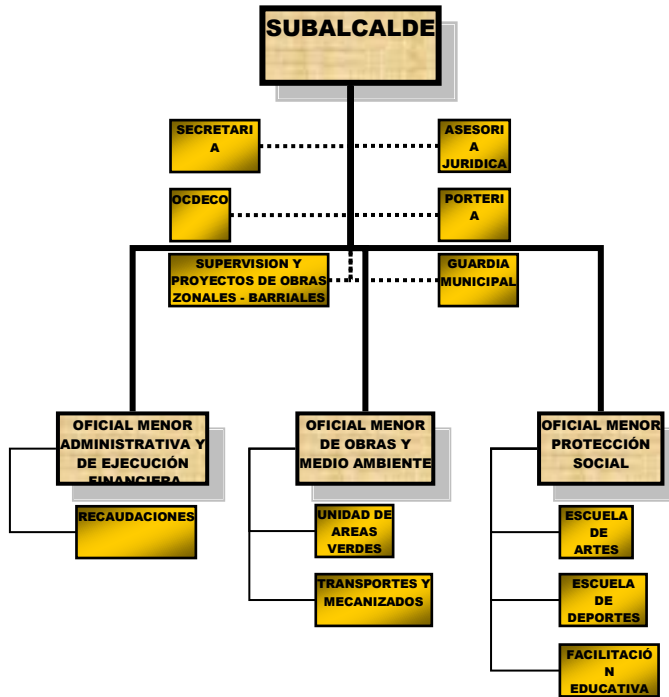


ANEXO N° 4



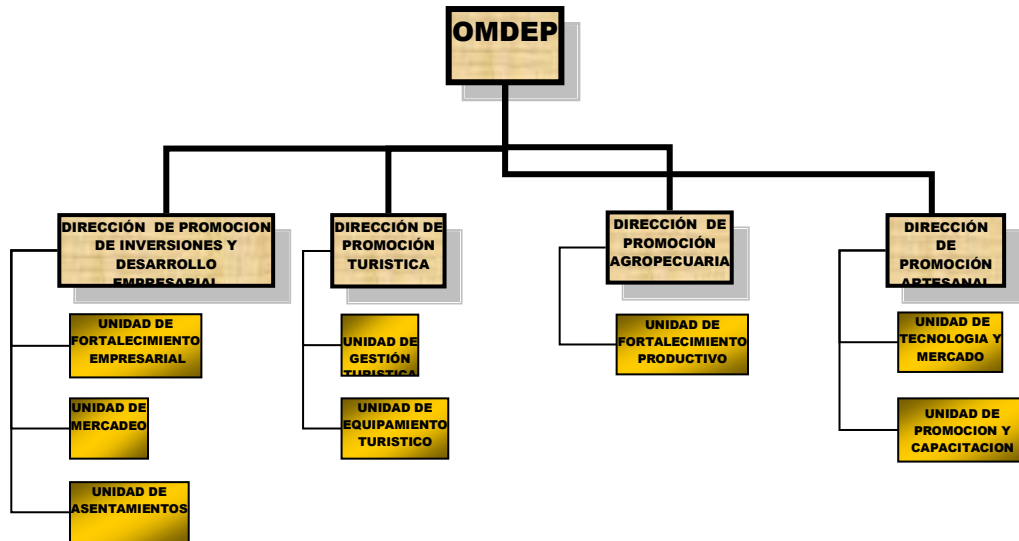


SUB-ALCALDIA DISTRITAL URBANA



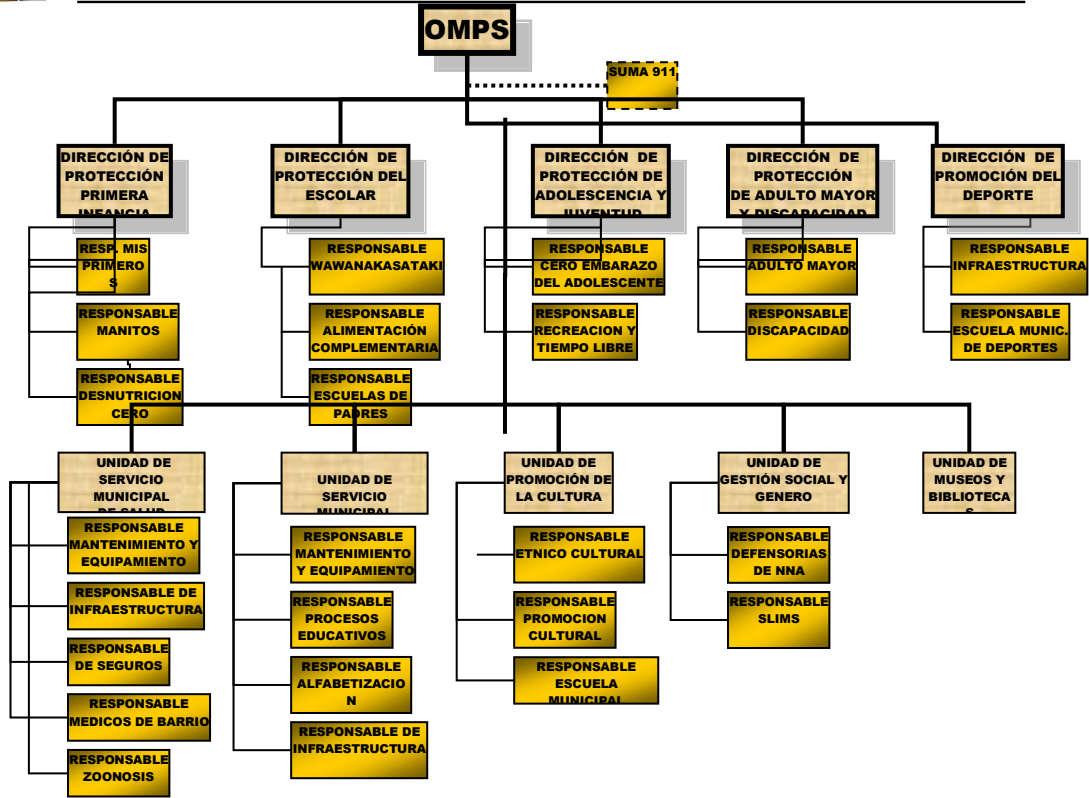


OFICIALIA MAYOR DE DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO



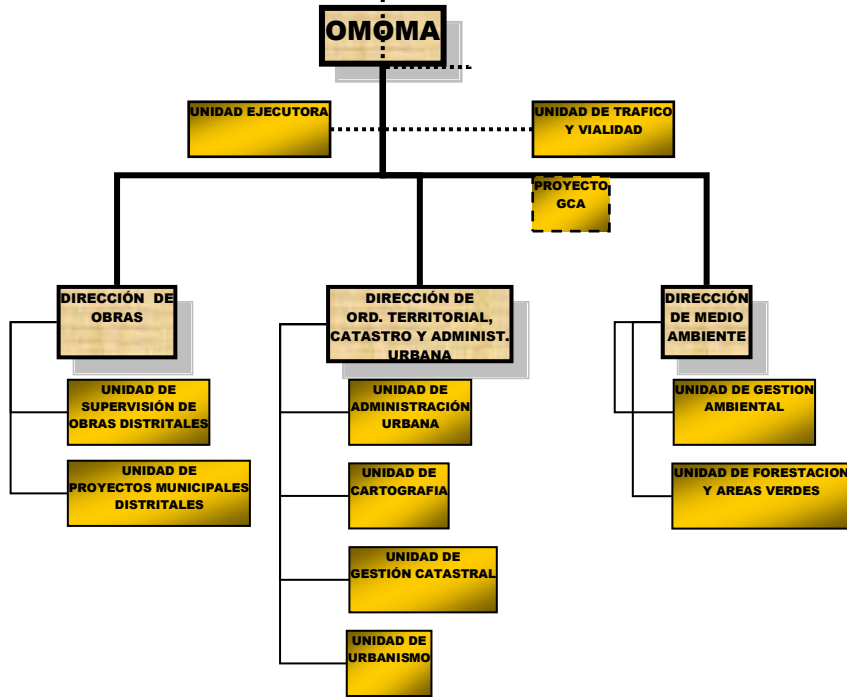


OFICIALIA MAYOR DE PROTECCION SOCIAL



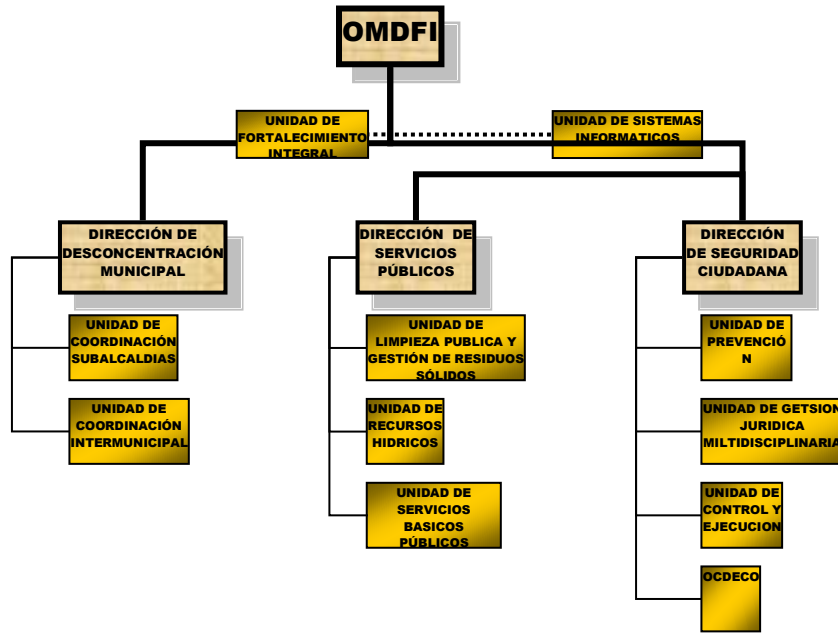


OFICIALIA MAYOR DE OBRAS Y MEDIO AMBIENTE





OFICIALIA MAYOR DE DESCONCENTRACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



ANEXO N° 5

AUDITORIA DL SISTEMA DE ORGANISACION ADMINISTRATIVA (SAYCO) RELEVAMIENTO DE INFOMACION AL 30 de 09 del 2007

PROGRAMA DE TRABAJO

OBJETIVOS:

1. Establecer si la entidad ha estructurado su Sistema de Organización Administrativa conforme a disposiciones legales vigentes.
2. Comprobar el adecuado diseño análisis e implantación organizacional del Sistema de Organización Administración en la entidad, así como la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia del sistema e instrumentos de control interno incorporados a ellos.

PROCEDIMIENTOS	*	REF. P/T	HECHO POR
<ol style="list-style-type: none">1. En base a la normativa vigente que regula el Sistema de Organización Administrativa, elabore el cuestionario destinado a evaluar el adecuado diseño, análisis, e implantación sobre el cumplimiento del Sistema de Organización Administrativa.2. Prepare una planilla sobre la valoración de las preguntas del cuestionario de control interno en base a la relevancia de las preguntas.3. En base a las respuestas obtenidas en la aplicación del cuestionario prepare:<ol style="list-style-type: none">a) Planillas de puntos fuertes de la evaluación (respuestas SI)b) Planilla de puntos débiles de la evaluación (respuestas NO)			

PROCEDIMIENTOS	*	REF. P/T	HECHO POR
<p>4. Realice procedimientos alternos que considere necesarios.</p> <p>5. Concluya sobre el trabajo realizado.</p> <p>6. En caso de existir hallazgos o deficiencias, redacte los mismos teniendo en cuenta los atributos de condición, criterio, causa, efecto, la conclusión y recomendación.</p> <p>Procedimientos generales</p> <p>7. Elabore las planillas necesarias y suficientes que respalden su trabajo, que contengan la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de la entidad. • Título o propósito de la cédula. • Fecha del examen. • Fecha e iniciales o rúbrica del auditor que prepara la cédula. • Referencias cruzadas (correferenciación) con otras cédulas que contengan información relacionada con el trabajo realizado. • Referencia al paso del programa de trabajo y explicación del objetivo de la cédula. • Fuente de información utilizada para el trabajo ejecutado. • Conclusión del trabajo desarrollado. • Descripción del trabajo realizado (aclaración de marcas). <p>8. Antes de entregar su trabajo verifique si todas las planillas se encuentran debidamente diligenciadas.</p>			

PREPARADO POR:

.....
REVISADO Y APROBADO POR:

FECHA:

.....
FECHA:

.....

Nº	ASPECTOS CONDICIONANTES	DISEÑO					CUMPLIMIENTO		
		SI	NO	N/A	Ref P/T	Hecho Por:	Califica- ción	Ref. P/T	Hecho Por:
	<p>¿El plan de implantación contiene, lo siguiente?:</p> <p>a) <i>Objetivos y estrategias de implantación.</i></p> <p>b) <i>Cronograma.</i></p> <p>c) <i>Recursos humanos, materiales y financieros necesarios.</i></p> <p>d) <i>Responsables de, la implantación.</i></p> <p>e) <i>Programa de difusión orientación, adiestramiento y/o capacitación a responsables y funcionarios involucrados.</i></p> <p>¿El diseño organizacional implantado en la entidad cumple los objetivos del Programa de Operaciones Anual?</p> <p>¿El proceso de implantación consideró las siguientes etapas?</p> <p>a) <i>Difusión del Manual de Organización y Funciones, Manual de Procesos y otro material diseñado para tal fin.</i></p> <p>b) <i>Orientación, adiestramiento y/o capacitación de los funcionarios involucrados.</i></p> <p>c) <i>Aplicación del plan de acuerdo con la estrategia aprobada.</i></p> <p>d) <i>Seguimiento para realizar los ajustes necesarios.</i></p>								

Preparado por:

Fecha:.....

Revisado por:

Fecha:.....

Aprobado por: Fecha.....

ANEXO N° 7

PLANILLA DE PUNTOS DEBILES DE EVALUACIÓN

Al 30 de 09 del 2007

REF P/T	PUNTOS DÉBILES DE LA EVALUACION	REF. CUESTIONARIO
	<p>ASPECTOS GENERALES</p> <p><i>El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa no fue aprobado por la máxima instancia resolutive a través de Ordenanza Municipal.</i></p> <p><i>En algunas áreas y unidades organizacionales no cuentan con la documentación generada como resultado del funcionamiento del sistema de organización administrativa(Manual de funciones, procesos y procedimientos)</i></p> <p><i>No se realizó en la entidad un análisis organizacional verificando si su estructura organizacional constituía un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos en el Programa de Operaciones</i></p> <p><i>No se realizó un análisis prospectivo a fin de determinar la necesidad o no de ajustar la estructura organizacional para lograr los objetivos de gestión.</i></p> <p><i>No se realizó el Diseño organizacional</i></p> <p><i>El Manual de Organización y Funciones no está aprobado a través de resolución interna pertinente</i></p> <p><i>Los Manuales de Procesos no se encuentran debidamente aprobados a través de resolución interna pertinente</i></p> <p><i>La disposición legal que autoriza la desconcentración no contiene: Justificación técnica y económica, objetivos, ámbito de su competencia, funciones específicas y grado de autoridad.</i></p>	

ANEXO N° 8

PLANILLA DE PUNTOS FUERTES DE EVALUACIÓN

Al 30 de 09 del 2007

REF P/T	PUNTOS FUERTES DE LA EVALUACION	REF. CUESTIONARIO
	<p>ASPECTOS GENERALES</p> <p><i>La entidad cuenta con un Reglamento Especifico del Sistema Organización Administrativa que está en proceso de revisión de actualización y/o ajustes en función a la nueva estructura organizativa.</i></p> <p><i>El Reglamento Especifico del Sistema de Organización Administrativa fue compatibilizado por el Órgano Rector</i></p> <p><i>Las disposiciones legales vigentes en materia de organización, el Programa de Operaciones Anual fue la base de referencia para el análisis organizacional de la entidad</i></p> <p><i>Las distintas áreas y unidades de la entidad elaboraron sus Manuales de Organización y Funciones</i></p> <p><i>El Manual de Organización y Funciones incluye</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>d) Las disposiciones legales que regulan la estructura.</i><i>e) Los objetivos institucionales.</i><i>f) El organigrama.</i> <p><i>Para las unidades de nivel jerárquico superior</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>e) Los objetivos.</i><i>f) El nivel jerárquico y relaciones de dependencia.</i><i>g) Las funciones.</i><i>h) Las relaciones de coordinación interna y externa.</i>	

REF P/T	PUNTOS FUERTES DE LA EVALUACION	REF. CUESTIONARIO
	<p><i>Para otras unidades</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>c) La relación de dependencia.</i> <i>d) Las funciones.</i> <p><i>Las distintas áreas y unidades de la entidad elaboraron sus Manuales de Procesos</i></p> <p><i>Estos manuales de procesos incluyen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f) La denominación y objetivo del proceso.</i> <i>g) Las normas de operación.</i> <i>h) La descripción del proceso y sus procedimientos.</i> <i>i) Los diagramas de flujo.</i> <i>j) Los formularios y otras formas utilizadas</i> <p><i>Se identificó a los usuarios de la entidad y sus necesidades, de acuerdo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>d) Al ámbito de competencia establecido en el instrumento jurídico de su creación</i> <i>e) Las disposiciones legales relacionadas</i> <i>f) Los objetivos de gestión establecidos en el Programa de Operaciones Anual</i> <p><i>Los procesos para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, contienen las siguientes etapas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>f) Ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación.</i> <i>g) Identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones.</i> <i>h) Identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea.</i> <i>i) Descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar.</i> <i>j) Identificación de los resultados verificables</i> <p><i>El Ejecutivo municipal está conformado por:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>d) El Alcalde Municipal, máxima autoridad ejecutiva del Municipio</i> <i>e) Las Oficialías Mayores</i> <i>f) Las Direcciones</i> <i>g) Las Jefaturas de Unidad</i> <i>h) Las Sub-alcaldías Municipales de los Distritos</i> 	

REF P/T	PUNTOS FUERTES DE LA EVALUACION	REF. CUESTIONARIO
	<p style="text-align: center;"><i>Municipales</i></p> <p style="text-align: center;"><i>i) Los Funcionarios Municipales</i></p> <p><i>Los Oficiales Mayores son los funcionarios jerárquicos inmediatos del Alcalde Municipal en la dirección y administración del Gobierno Municipal</i></p> <p><i>Son cinco el número de oficialías del Gobierno Municipal</i></p> <p><i>A las unidades organizacionales se les proporciona la autoridad lineal y/o funcional necesaria para la ejecución de las operaciones asignadas, en relación a su jerarquía</i></p> <p><i>Se define la dependencia jerárquica de la unidad en función a la especialización y desagregación de las operaciones</i></p> <p><i>Las unidades organizacionales se clasifican en:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) Sustantivas, cuyas funciones contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad.</i> <i>b) Administrativas, cuyas funciones contribuyen indirectamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad y prestan servicios a las unidades sustantivas para su funcionamiento.</i> <i>c) De asesoramiento, cumplen funciones de carácter consultivo y no ejercen autoridad lineal sobre las demás unidades.</i> <p><i>La máxima autoridad ejecutiva dispone la desconcentración de una unidad organizacional mediante la emisión de una disposición legal pertinente que autorice esta desconcentración</i></p>	



DOCUMENTOS

INDICE GENERAL

Dedicatoria.....	1
Agradecimiento.....	2
Presentación.....	3
SECCIÓN PROPOSITIVA- ASPECTOS GENERALES.....	4
CAPITULO I.....	4
1 Aspectos Generales.....	5
1 Convenio.....	5
1.1 Objetivo del Convenio.....	6
1.2 Alcance del Convenio.....	6
2. Marco Institucional del Gobierno Municipal de El Alto.....	7
2.1 Aspectos Históricos.....	8
2.1.1 Hechos históricos más relevantes; Suscitados en La Ciudad de El Alto.....	9
2.2 Ubicación Geográfica.....	10
2.3 Secciones de La Provincia Murillo La Paz Secciones Municipios.....	11
2.4 Descripción Fisiográfica.....	12
2.5 Composición del Suelo.....	12
3. Base Legal de Creación del Gobierno Municipal de El Alto.....	12
3.1 Constitución Política del Estado.....	12
3.2 Ley de Municipalidades 2028.....	13
3.3 Ley de Participación Popular.....	13
3.4 Ley de Administración y Control Gubernamentales.....	13
3.5 Ley del Dialogo 2000.....	15
3.6 Ley de Gastos Municipales.....	16
3.7 Ley de Impuestos Directos a Los Hidrocarburos (IDH).....	16
3.8 Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones SPO.....	16

3.9 Ley 2685 de Promoción Económica para El Alto.....	17
4. Visión y Misión del Gobierno Municipal de El Alto.....	17
4.1 Visión.....	17
4.1.1 Enfoque sobre la visión de la ciudad de El Alto.....	18
4.2 Misión del Gobierno Municipal de El Alto.....	19
4.3 Objetivo del Gobierno Municipal de El Alto.....	19
5. Dimensión Socio Cultural.....	21
5.1 Dimensión Político Institucional.....	22
5.2 Dimensión de Gestión Municipal.....	22
5.3 Enfoque Local.....	23
6. Problema Principal del Municipio de El Alto.....	26
7. Limitaciones del Gobierno Municipal.....	28
8. Estructura Orgánica del Gobierno Municipal de El Alto.....	30
8.1 La Oficialia Mayor de Obras y Medio Ambiente.....	32
8.2 El Alto Productivo Apoyo Desarrollo Económico Productivo.....	33
8.3 La Oficialia Mayor de Desconcentración y Fortalecimiento Institucional.....	33
8.4 Subalcaldías Fortalecidas y con Mayor Capacidad de Servicios Desconcentrados y de Gestión de Proyectos.....	34
9. Dirección de Auditoria Interna de Gobierno Municipal de El Alto.....	35
9.1 Diagnostico de la Dirección de Auditoria Interna.....	35
9.2 Funciones de la Dirección de Auditoria Interna.....	37
9.3 Auditoria Interna.....	37
9.4 Alcance de la Dirección de la Auditoria Interna.....	38
9.4.1 Análisis Estratégico.....	41
9.4.2 Análisis Interno.....	45
9.5 Misión y Visión de la Dirección de Auditoria Interna.....	47

9.6 Objetivo de la Dirección Auditoria Interna.....	48
9.7 La Ética y la Independencia de la Auditoria Gubernamental.....	49
9.8 Estructura Orgánica de la Dirección de Auditoria Interna.....	50
CAPITULO II.....	51
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y SU JUSTIFICACION TRABAJO	
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	52
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	
1.1 Problemática Principal.....	53
1.2 Problemas Secundarios.....	53
2. Objetivos.....	54
2.1 Objetivo Principal.....	54
2.2 Objetivos Secundarios.....	54
3. Justificaciones.....	54
3.1 Justificación Teórica.....	55
3.2 Justificación Práctica.....	56
4. Metodología.....	57
4.1 Aspectos Metodológicos del Estudio.....	57
4.2 Conocimiento Descriptivo.....	57
4.3 Conocimiento Inductivo.....	57
4.4 Método Deductivo.....	58
4.5 Método Explicativo.....	58
4.6 Técnicas a Aplicar.....	58
4.7 Técnicas de Entrevista.....	59
4.8 Inspección y Revisión de Documentos.....	59

CAPITULO III

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

- 1. Auditoria..... 61
- 2. Auditoria Gubernamental de Acuerdo a las Normas..... 61
 - 2.1 Auditoria Gubernamental..... 61
 - 2.3 Objetivos Generales de la Auditoria Interna Gubernamental..... 62
- 3. Definición de Auditoria Interna..... 63
 - 3.1 Importancia de la Auditoria Interna..... 65
 - 3.2 Principales Actividades Desarrolladas por las Unidades de Auditoria Interna..... 65
 - 3.3 Responsabilidad de la Máxima Autoridad Respecto de la Auditoria Interna Gubernamental
 - 3.4 Integridad y Protección del Personal de Auditoria Interna..... 67
 - 3.5 Objetivos de la Dirección o Unidades de Auditoria Interna..... 67
 - 3.6 Finalidad..... 68
- 4. Auditoria Especial..... 68
 - 4.1 Auditoria Especial Según Norma Gubernamental 69
 - 4.2 Auditoria Especial Según la Contraloría General de la Republica..... 69
 - 4.3 Auditoria Especial Según la Subcontraloria de Auditoria Externa..... 69
- 5. Conclusión..... 70
- 6. Control Interno..... 70
 - 6.1 El Control Interno 70
 - 6.2 El Control Interno Según El Informe Coso..... 71
 - 6.3 Control Interno Según la Contraloría General de La Republica..... 72
 - 6.4 Jerarquía de los Controles..... 76
- 7. Riesgo de Auditoria..... 76
 - 7.1 Riesgo Inherente..... 77
 - 7.2 Riesgo de Control..... 77

7.3 Riesgo de Detección.....	77
8. Responsabilidad por la Función Pública.....	78
8.1 Concepto de Función Pública.....	78

TIPOS DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

9. Administración.....	81
9.1 Proceso de Administración.....	81
9.1.1 Planificación.....	82
9.1.2 Organización.....	83
9.1.3 Ejecución.....	84
9.1.4 Control.....	84
9.2 Instrumento de Organización.....	85
10. Manuales.....	87
10.1 Manual De Organización y Funciones	87
10.2 Estructura y Contenido del Manual de Organización y Funciones.....	87
11. Niveles Jerárquicos.....	88
11.1 Tipos de Áreas Unidades Organizacionales.....	89
11.2 Administración de Recursos Humanos.....	89
12.1 La Administración de Recursos Humanos en la Administración Pública.....	90

CAPITULO IV

MARCO DE DISPOSICIONES LEGAL

1. Sistema de Organización Administrativa (SOA).....	92
1.1 Definición.....	92
1.1 .1 Objetivos del Sistema de Organización Administrativa.....	93
1.1.2 Objetivos de Las Normas Básicas del SOA.....	95
1.1.3 Principios del SOA.....	96
1.1.4 Ámbito de Aplicación de las Normas Básicas del SOA.....	97

1.1.5 Atribuciones Institucionales.....	97
1.1.6 Componentes de las Normas Básicas del SOA.....	98
1.1.7 Disposición Legal que ha Aprobado las Normas Básicas del SOA.....	99
1.1.8 Relación del SOA con otros Sistemas de la Ley 1178.....	99
1.1.9 Responsables de la Aplicación de las Normas Básicas del SOA.....	100
1.1.10 Adecuación de la Estructura Organizacional de una Entidad Pública.....	100
1.2 Análisis Organizacional.....	101
1.2.1 Objetivo del Análisis Organizacional.....	102
1.2.2 Metodología para el Análisis Organizacional.....	102
1.2.3 Resultados del Análisis Organizacional.....	104
1.2.4 Modalidades de Análisis Organizacional se pueden utilizar.....	105
1.3 Diseño Organizacional.....	108
1.3.1 Objetivo del Diseño Organizacional.....	108
1.3.2 Etapas del Diseño Organizacional.....	109
1.4 Implantación del Diseño Organizacional.....	119
1.4.1 Contenido de un Plan de Implantación.....	119
1.4.2 Requisitos para la Implantación.....	121
1.4.3 Etapas de la Implantación.....	121

SECCIÓN CONCLUSIVA

CAPITULO V

Trabajo Realizado.....	123
Desarrollo Del Trabajo.....	123
1. Antecedentes.....	123
2. Metodología.....	123
3. Procedimiento Utilizado.....	123
4. Proceso de Auditoria.....	124

5. Norma de Trabajo de Campo.....	125
6. Planificación.....	126
7. Memorandum de Planificación de Auditoria (MPA).....	126
8 Ejecución del Trabajo.....	129
9. Papeles de Trabajo.....	129
9.1 Objetivos de los Papeles de Trabajo.....	130
9.2 Características Técnicas de los Papeles de Trabajo.....	131
9.3 Requisitos de Forma (Reglas) para la Preparación de los Papeles de Trabajo de Calidad	133
10. Comunicación de Resultados.....	134
11. Informe de Auditoria SAYCO.....	134
12. Memorándum de Planificación de Auditoria.....	135
12.1 Naturaleza del Trabajo de Auditoria.....	135
1.2 Objetivos.....	135
1.3 Alcance.....	136
1.4 Metodología.....	136
1.5 Fecha de Presentación del Informe.....	137
2 Información Sobre Antecedentes, Estructura y Operaciones de la Entidad.....	137
2.1 Antecedentes.....	137
2.4 Características de los Principales Destinatarios y Beneficiarios.....	154
2.5 Características de los Servicios.....	154
2.6 Factores Anormales y Estacionales que Afectan la Actividad.....	155
2.7 Características de los Activos Fijos.....	156
2.8 Numero de Empleados.....	156
2.9 Fuentes de Financiamiento.....	157
3. Sistema de Información.....	158
4. Ambiente de Control.....	158

5. Riesgos Inherentes y Riesgos de Control.....	160
6. Enfoque de Auditoria.....	160
7. Exámenes de Auditoria Practicados.....	161
8. Consideraciones Sobre Materialidad.....	161
9. Cronograma y Fases de la Auditoria y Administración del Trabajo con sus Respetivos Responsables.....	161
10.1 Informe de Auditoria.....	162
10.1.1 Antecedentes.....	162
1.1 Orden de Trabajo.....	162
1.2 Objetivo del Examen.....	164
1.3 Objeto.....	164
1.4 Alcance.....	164
1.5 Metodología.....	165
1.6 Normatividad Aplicada.....	165
2. RESULTADOS DEL EXAMEN.....	166
2.1 Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa sin aprobación por la máxima instancia resolutoria de la entidad.....	167
2.2 Manual de Organización y Funciones en proceso de revisión y ajustes.....	170
2.3 Manuales de Procesos y Procedimientos en revisión.....	174
2.4 Archivos incompletos de copias de los Manuales de Funciones, Procesos y Procedimientos en algunas áreas y unidades de la entidad.....	179
2.5 La entidad carece del Manual de Puestos.....	183
2.6 Elaboración de la Nueva Estructura Organizacional de la entidad sin contar con el PEI debidamente aprobado.....	187
2.7 Elaboración de la Nueva Estructura Organizacional, sin respaldo del Análisis de Situación, Análisis Prospectivo y Diseño Organizacional.....	190
2.8 Desconcentración de unidades sin justificación suficiente.....	195

2.9 Inconsistencia en denominar algunas áreas y unidades organizacionales entre la RTA N° 001/2007, POA y la planilla de Sueldos y Salarios.....	198
CAPITULO VI.....	204
1. Conclusión General.....	205
2. Recomendaciones Generales.....	205
3. Opinión De La Unidad Auditada.....	206
BIBLIOGRAFÍA.....	207
ANEXOS.....	209