

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



**TRABAJO DIRIGIDO**

**“EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO  
A LA UNIDAD DE CARTOGRAFIA –  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA”**

**Postulantes           :**       **Sadoth Alina Montes de Oca Quisbert**  
**Danny Manolo Uruchi Amestoy**

**Tutor Académico   :**       **Lic. Luis Fernando Pérez Vargas**

**Tutor institucional :**       **Lic. Hugo Villazante Illanes**

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2009**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A nuestros tutores, por su paciencia  
y colaboración constante;  
nuestros compañeros de trabajo  
por su apoyo en el desarrollo  
del presente trabajo y  
nuestras queridas familias,  
por su motivación continua.*

## **DEDICATORIA**

*Quiero dedicarle este trabajo:*

*A Dios que me ha dado la vida y fortaleza  
para terminar mis estudios,  
A mi hermanos y a mis tíos por estar ahí  
cuando más los necesité; en especial  
a mi madre y a mi abuelita por su ayuda y  
constante cooperación en los  
momentos más difíciles.*

*Danny M. Uruchi Amestoy*

**DEDICATORIA**

*A mi querido hijito José Ignacio  
quien inspira cada línea  
del presente trabajo,  
mi familia por su  
motivación continua  
y mis queridos amigos.*

S. Alina Montes de Oca Q.



## INDICE GENERAL

	Págs.
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES</b>	
<b>I INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. CONVENIO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO II</b>	
<b>CONCEPTOS GENERALES</b>	
<b>II CONCEPTOS GENERALES .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 MARCO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1.1 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1.2 ASPECTO LEGAL DE LA INSTITUCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.3 MISIÓN Y VISIÓN INSTITUCIONAL .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.3.1 MISIÓN INSTITUCIONAL .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.3.2 VISIÓN INSTITUCIONAL .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.4 OBJETIVOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.4.1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.4.2. OBJETIVOS DE GESTIÓN DEL INE .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1.5 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INE .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.6 OBJETIVOS DE LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 ANTECEDENTES DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>JUSTIFICACIÓN</b>	
<b>III JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA .....</b>	<b>13</b>



**3.3 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA .....14**

**CAPÍTULO IV**

**MARCO REFERENCIAL**

**IV MARCO REFERENCIAL .....15**

**4.1 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....15**

**4.1.1 DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO .....15**

**4.1.2 PRINCIPIOS DE CONTROL INTERNO EMITIDOS POR LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....16**

**4.1.2.1 NATURALEZA DE CONTROL INTERNO .....16**

**4.1.2.2 CALIDAD DE CONTROL INTERNO .....17**

**4.1.2.3 RESPONSABILIDAD .....19**

**4.1.2.4 JERARQUÍA DE LOS CONTROLES .....19**

**4.1.2.5 CRITERIO Y JUICIO PERSONAL Y PROFESIONAL .....21**

**4.1.3 NATURALEZA DEL CONTROL INTERNO .....22**

**4.1.4 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO .....23**

**4.1.4.1. NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS .....24**

**4.1.4.1.1 NORMA GENERAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS .....24**

**4.1.4.1.2 NORMAS BÁSICAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS .....25**

**4.1.4.2 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE ACTIVIDADES DE CONTROL .....26**

**4.1.4.2.1 NORMA GENERAL DE ACTIVIDADES DE CONTROL .....26**

**4.1.4.2.2 NORMAS BÁSICAS DE ACTIVIDADES DE CONTROL .....27**

**4.1.4.3 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN .30**

**4.1.4.3.1 NORMA GENERAL DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN .....30**

**4.1.4.3.2 NORMAS BÁSICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN .....31**

**4.1.4.4 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE SUPERVISIÓN .....33**

**4.1.4.4.1 NORMAS GENERALES DE SUPERVISIÓN .....33**

**4.1.4.4.2 NORMAS BÁSICAS DE SUPERVISIÓN .....34**

**4.1.4.5 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CALIDAD DE CONTROL INTERNO .37**

**4.1.4.5.1 NORMA GENERAL DE CALIDAD DE CONTROL INTERNO .....37**

**4.1.4.5.2 NORMAS BÁSICAS DE CALIDAD DEL CONTROL INTERNO .....37**

**4.1.5 TIPOS DE CONTROL INTERNO .....38**

**4.1.5.1 CONTROL INTERNO PREVIO .....38**

**4.1.5.2 CONTROL INTERNO CONCURRENTENTE .....39**



4.1.5.3 CONTROL INTERNO POSTERIOR .....	39
4.1.5.4 LIMITACIONES DEL CONTROL INTERNO .....	39
4.1.5.5. ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DEL CONTROL INTERNO .....	40
4.1.5.6 INFORME C.O.S.O. ....	41

## CAPITULO V

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

V PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	42
5.1 IDENTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	42
5.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	43
5.3 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA .....	43
5.4 ALCANCE Y APLICACIÓN .....	44

## CAPITULO VI

### OBJETIVOS

VI OBJETIVO .....	45
6.1 OBJETIVO GENERAL .....	45
6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICO .....	45

## CAPITULO VII

### MARCO LEGAL Y NORMATIVO

VII MARCO LEGAL Y NORMATIVO .....	46
7.1 MARCO DE APLICACIÓN .....	46
7.2 LEY 1178 ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL .....	48
7.3 D.S. 23318-A REGLAMENTO DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA .....	48
7.4 NORMAS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL .....	50

## CAPITULO VIII

### METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

VIII METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....	52
8.1 TIPOS DE ESTUDIO .....	52



8.1.1 ANÁLISIS DESCRIPTIVO .....	52
8.1.2 ANÁLISIS EXPERIMENTALES .....	52
8.1.3 ANÁLISIS EXPLORATORIO .....	53
8.2 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN .....	54
8.3 FUENTES Y TÉCNICAS .....	55
8.3.1 FUENTES DE INFORMACIÓN .....	55
8.3.1.1 INFORMACIÓN PRIMARIA .....	56
8.3.1.2 INFORMACIÓN SECUNDARIA .....	56
8.3.2 TÉCNICAS .....	56
8.3.2.1 OBSERVACIÓN .....	57
8.3.2.2 COMPROBACIÓN .....	58

## CAPITULO IX

### MARCO DE APLICACIÓN PRÁCTICA

IX MARCO DE APLICACIÓN PRÁCTICA .....	59
9.1 PROCESO DE LA AUDITORÍA .....	59
9.2 PLANIFICACIÓN .....	60
9.2.1 ESTUDIO PREVIO .....	61
9.2.2 SELECCIÓN DE LA UNIDAD, PROGRAMA, SISTEMA POR AUDITAR .....	61
9.2.3 ANÁLISIS GENERAL DEL AREA .....	62
9.2.4 ESTUDIO PRELIMINAR DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....	62
9.2.5 MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORIA (MPA) .....	64
9.3 PARTE PRÁCTICA DEL MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORIA ..	65
9.4 PROGRAMA DE TRABAJO .....	89
9.4.1 LEGAJOS DE PAPELES DE TRABAJO .....	90
9.5 PARTE PRÁCTICA DEL PROGRAMA DE TRABAJO .....	91
9.6 EJECUCIÓN .....	95
9.7 PLANILLA DE DEFICIENCIAS .....	96
9.8 EMISIÓN DE INFORME DE AUDITORÍA .....	97
9.9 COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS .....	98



**CAPITULO X**

**INFORME DE AUDITORIA**

**X INFORME DE AUDITORÍA .....99**

**CAPITULO XI**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**XI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....123**

**11.1 CONCLUSIÓN .....123**

**11.2 RECOMENDACIONES .....124**

**BIBLIOGRAFÍA .....125**

**SIGLAS UTILIZADAS .....127**

**ANEXOS**



## I INTRODUCCIÓN

### 1.1. CONVENIO

La Carrera de Contaduría Pública (Auditoría) de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la Universidad Mayor de San Andrés dentro de sus diversas modalidades de graduación, es el Trabajo Dirigido como una de las alternativas para obtención de Licenciatura.

Como universitarios egresados, de acuerdo al convenio suscrito por una parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE), representado por el Director Ejecutivo Lic. Carlos Garafulic Barrón consta en la Resolución Ministerial N° 893 de 12 de agosto de 1997 y por otra, la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), representada por el Rector Dr. Gonzalo Taboada López, según consta en la Resolución de Consejo Universitario N° 340/97 de 6 de noviembre de 1997, firman el presente convenio el 4 de noviembre de 1998 quedando en conformidad con todas las cláusulas precedentes. **Ver Anexo N° 1**

Con la finalidad de dar cumplimiento a la modalidad de Trabajo Dirigido, realizamos el diagnóstico preliminar efectuando a la Unidad de Recursos Humanos, para luego ejecutar el trabajo titulado **"EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO A LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA"**. con el principal objetivo de determinar el nivel de cumplimiento del marco normativo de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental



(SAFCO).

La estructura organizacional debe adecuarse a sus funciones de cual estén orientadas a satisfacer las demandas de sus usuarios en función a la claridad para lograr mayor eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, con este objeto fue creado la Ley N° 1178 Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) de 20 de julio de 1990, en su Art. 13° establece que el Control Gubernamental esta integrado por el Sistema de Control Interno, que esta compuesto por instrumentos de control previo y posterior y el Sistema de Control Externo Posterior.

La investigación que se presenta fue evaluada y supervisada por el Lic. Hugo Villazante Illanes, Responsable de Auditoría Interna del Instituto Nacional de Estadística, donde se realizó diversos procedimientos de acuerdo al análisis efectuado a cada uno de los procesos, con el objetivo de coadyuvar a que haya una mejora en la Unidad de Cartografía.



## **II CONCEPTOS GENERALES**

### **2.1 MARCO INSTITUCIONAL**

#### **2.1.1 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

La génesis del Instituto Nacional de Estadística se remonta al año 1863, cuando nació el Ministerio de Hacienda se creó una sección denominada Mesa Estadística, en 1986 pasó a ser Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda Geográfica, esa dependencia fue designada como Oficina de Estadística y Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda.

El 14 de enero de 1936, durante la presidencia de José Luis Tejada Sorzano, se fundó la Dirección General de Estadísticas y Censos, convirtiéndose el 30 de Abril de 1970 en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE), creada mediante Decreto Ley N° 14100 del 5 de noviembre de 1976, confiere al Instituto Nacional de Estadística la responsabilidad de dirigir, planificar, ejecutar, controlar y coordinar las actividades, tanto en oficinas públicas como privadas, para obtener datos estadísticos; además de capacitar recursos humanos y crear la conciencia estadística nacional.



En este contexto el Instituto Nacional de Estadística se ha estructurado orgánicamente para realizar un trabajo de acuerdo con sus objetivos institucionales.

El Instituto Nacional de Estadística es un Órgano Ejecutivo del Sistema Nacional de Información Estadística de Bolivia, tiene las siguientes funciones de:

- Revelar, codificar, clasificar, compilar y difundir, con carácter oficial la información estadística económica, social demográfica y cartográfica de Bolivia.

### **2.1.2 ASPECTO LEGAL DE LA INSTITUCIÓN**

El Instituto Nacional de Estadística es un órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Información Estadística de Bolivia, tiene las funciones de: revelar, clasificar, codificar, compilar y difundir, con carácter oficial, la información estadística del país.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística – SNIE – D. L. N° 14100, del 5 de noviembre de 1976, confiere al Instituto Nacional de Estadística la responsabilidad de dirigir, planificar, ejecutar, controlar y coordinar las actividades estadísticas del Sistema, promover el uso de registros administrativos tanto en oficinas públicas como privadas para obtener datos estadísticos, capacitar recursos humanos y crear la conciencia estadística nacional.



El D. L. N° 14100 es el instrumento legal que norma el funcionamiento actual del Instituto Nacional de Estadística.

## **2.1.3 MISIÓN Y VISIÓN INSTITUCIONAL<sup>1</sup>**

### **2.1.3.1 MISIÓN INSTITUCIONAL**

La Misión del INE es:

Producir y Difundir información estadística oficial útil, oportuna y confiable sobre la realidad nacional.

### **2.1.3.2 VISIÓN INSTITUCIONAL**

La Visión del INE es:

Institución consolidada en su liderazgo en la producción y difusión de información estadística para satisfacer la demanda de la sociedad y apoyar el desarrollo del país.

## **2.1.4 OBJETIVOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

### **2.1.4.1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

---

<sup>1</sup> Plan Estratégico Institucional 2005-2009



- “Actualizar los años base de las estadísticas
  
- Producir estadísticas en forma continua y oportuna
  
- Satisfacer la demanda de información estadística de la sociedad
  
- Consolidar y perfeccionar los recursos humanos y la organización
  
- Incrementar la generación de recursos financieros
  
- Consolidar y reforzar el patrimonio físico y tecnológico
  
- Gestionar la aprobación de la Ley del SNIE
  
- Promover la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico
  
- Consolidar y ampliar las relaciones con los integrantes del SNIE”<sup>2</sup>

#### **2.1.4.2. OBJETIVOS DE GESTIÓN DEL INE**

1. Fortalecimiento de la producción y difusión de la estadística oficial:

---

<sup>2</sup> Plan Estratégico Institucional 2005-2009



- a. Inicio del proceso de Actualización de los Años Base de las estadísticas e indicadores.
  - b. Continuidad en la producción y difusión de indicadores y estadísticas sociales, económicas y demográficas.
  - c. Atender los requerimientos de información estadística de los usuarios en el ámbito nacional, departamental y municipal.
2. Fortalecimiento institucional:
- a. Consolidar el proceso de institucionalización.
  - b. Incrementar recursos humanos, materiales y financieros.
  - c. Fortalecimiento de oficinas departamentales.
3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE):
- a. Inicio del proceso de socialización del Anteproyecto de Ley.
  - b. Inicio del proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico.



- c. Ejecución de trabajos conjuntos en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística.

### 2.1.5 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INE<sup>3</sup>

La actual Estructura Organizacional del INE (**ver ANEXO No. 2**), se utiliza como un instrumento gráfico para ubicación de las unidades organizacionales tanto en el ámbito central como departamental, está definida en función al trabajo previsto a realizar con eficacia y eficiencia, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 9º de la Ley 1178, Normas Básicas de Organización Administrativa, Resolución Suprema N° 217055 y el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa. La nueva estructura orgánica del INE fue aprobada mediante Resolución Administrativa de N° 004/abr/07 de 16 de abril de 2007 y Resolución Ministerial N° 104 del 25 Mayo de 2007 **ver ANEXO No. 3**:

La estructura organizacional del Instituto Nacional de Estadística es la siguiente:

Máximo nivel de decisión:	Director General Ejecutivo
Nivel Ejecutivo:	Dirección de Estadísticas e Indicadores Sociales
	Dirección de Estadísticas e Indicadores Económicos
	Dirección de Cuentas Nacionales
	Dirección de Coordinación General

<sup>3</sup> Manual de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística.



---

	Dirección de Administración y Servicios
Nivel de Staff:	Unidad de Auditoría Interna
	Unidad de Asesoría Legal
Nivel Operativo:	Unidad de Planificación y Desarrollo Estadístico
	Unidad de Operativos de Campo del Área Social
	Unidad de Estadísticas de Indicadores Sociales
	Unidad de Registros, Estadísticas e Indicadores del Sector Externo
	Unidad de Registros Estadísticas e Indicadores de Precios
	Unidad de Estadísticas e Indicadores de Actividad Económica
	Unidad de Insumo Producto
	Unidad de Sectores Institucionales
	Unidad de Proyectos, Gestión y Reforma
	Unidad de Cartografía e Infraestructura Espacial
	Unidad de Desarrollo de Sistemas y Operaciones
	Unidad de Comunicación
	Unidad de Web y Banco de Datos
	Unidad de Plataforma de Atención al Cliente
	Unidad Financiera
	Unidad de Servicios Administrativos
	Unidad de Recursos Humanos y Capacitación



## Oficinas Departamentales

La Unidad de Cartografía, el mismo que es objeto del presente examen, pertenece a la estructura orgánica de la Dirección de Coordinación General.

**ver ANEXO No. 2**

### 2.1.6 OBJETIVOS DE LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA

- Brindar base cartográfica actualizada para el desarrollo del CNA, CNPV, CEE, otras encuestas
- Responder a la demanda de información cartográfica;
- Brindar atención de calidad al usuario interno y usuario externo;
- Migración del sistema CAD al SIG Sistema de Información Geográfica;

### 2.2 ANTECEDENTES DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

La Unidad de Auditoría del INE, tiene el objetivo de evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental y de sus instrumentos de Control Interno, determinar la Confiabilidad de los Estados Financieros del INE.



A través de un aporte bajo un enfoque sistemático, disciplinado y consistente la Unidad de Auditoría Interna, ayuda al INE a cumplir sus objetivos,

De acuerdo con las actividades que el artículo 15° de la Ley No. 1178 le asigna a la Unidad de Auditoría Interna y considerando los objetivos estratégicos determinados, se establecen los siguientes objetivos de gestión:

- Emitir un Informe con la opinión respecto a la confiabilidad de los registros y estados financieros al 31 de diciembre de 2007.
- Emitir un informe de Auditoría operativa a la Dirección Estadística e Indicadores Económicos – Unidad de Registros, Estadísticas e Indicadores de Precios.
- Emitir un informe de Auditoría Especial Regional de Santa Cruz.
- Emitir un informe de Auditoría Especial Regional de Cochabamba.
- Emitir un informe de Auditoría Especial Regional de Chuquisaca.
- Emitir 11 informes de evaluación sobre el cumplimiento de recomendaciones contenidas en los informes de Auditoría correspondiente a gestiones anteriores.



## 2.2.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

La Unidad de Auditoría Interna del INE desarrolla sus actividades de acuerdo a su Manual de Funciones, el cual tiene como campo de aplicación a toda la Estructura Orgánica de la Unidad en el siguiente detalle:

- Un Responsable de la Unidad de Auditoría Interna, el cual constituye el mando superior.
  
- Auditor 2,
  
- Auditor 1, y
  
- Un asistente de Auditoría.



### III JUTIFICACIÓN

#### 3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

La justificación teórica se basa en el estudio de la Evaluación y Control Interno de la Unidad de Cartografía donde esta orientando analizar que tan efectiva es la administración en el logro de misión y los objetivos propuestos. Asimismo, es necesario abordar los campos de estudio y fijar si los controles establecidos no interfieren el normal desenvolvimiento de los controles de las actividades de la organización.

El presente trabajo de investigación por las características de enfoque se encuentra comprendido dentro el área de Evaluación de Control Interno, el cual recae especialmente en el estudio de los mecanismos del control, manejo, custodia y administración que tiene la Unidad de Cartografía.

#### 3.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

El propósito principal de la justificación práctica es determinar el grado de desarrollo y los niveles de eficiencia, cumplimiento y confiabilidad del Sistema de Control Interno Gubernamental en el marco de la Ley N° 1178.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ley de Administración y Control Gubernamentales Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990



Para coadyuvar la Gestión Integral de la Unidad de Cartografía es necesario que los Sistemas de Administración y Control Gubernamental sean implementados paulatinamente en el Instituto Nacional de Estadística.

### **3.3 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA**

Dado que la presente investigación es de carácter científico sustentando en toda investigación, nace de algún problema observado que requiere solución factible. Para efectos de desarrollo del presente trabajo, corresponde la aplicación del método descriptivo, basado en el diseño muestral, identificación y validación de las variables y selección de las técnicas para el relevamiento.

El conjunto de procesos o etapas que se aplican en las investigaciones técnicas científicas, son las observaciones y recolecciones de datos posibles, la relación entre las variables que procura explicar provisionalmente las observaciones en forma simple y visual, los análisis y las síntesis de los procesos mentales de la educación y la inducción.

Mediante la aplicación de esta metodología, se pretende llegar al diagnóstico y estudio del problema analizado, para luego llegar a la conclusión el cual permita estrategias para solucionar el problema abordado y contribuir al logro principal del objetivo general de esta investigación.



## **IV MARCO REFERENCIAL**

### **4.1 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

#### **4.1.1 DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO**

Podemos señalar que es un conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas. El control interno constituye una atribución de la Contraloría General de la República, su acción es eminentemente de carácter preventivo y correctivo.

Además es un proceso, realizado por todo el personal de una organización, cuyo fin es ofrecer una seguridad razonable de la consecución de objetivos en las siguientes categorías:

- Confiabilidad de los informes,
- Eficiencia y eficacia de las operaciones,
- Cumplimiento de normativa vigente aplicables.



La Contraloría General de la República define al control interno de la siguiente manera:

*“El control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integrada a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por estos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afecten 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 así como las iniciativas de la calidad establecidas”<sup>5</sup>.*

#### **4.1.2 PRINCIPIOS DE CONTROL INTERNO EMITIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

##### **4.1.2.1 NATURALEZA DE CONTROL INTERNO**

*“El Control Interno Gubernamental constituye un proceso integrado a todos los procesos, técnicos y administrativos, que conforman el accionar de las organizaciones públicas hacia el logro de sus objetivos específicos en concordancia*

---

<sup>5</sup> Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y aspectos conceptuales de Control Interno, Texto de Consulta, CENCAP, 1ra Edición, Pág. 37



con los planes generales de gobierno”.<sup>6</sup>

#### 4.1.2.2 CALIDAD DE CONTROL INTERNO

*“Los procesos de diseño, implantación, funcionamiento y seguimiento de control interno de los entes públicos deben ajustarse a y orientarse hacia el concepto de calidad”.<sup>7</sup>*

Se entiende por calidad, al conjunto de características del control interno que le confieren la aptitud para satisfacer:

- Las necesidades establecidas; las que coadyuvan al logro de los objetivos institucionales minimizando los riesgos inherentes,
- Las necesidades implícitas; las cuales están vinculadas al desarrollo del criterio y juicio profesional, jerarquización de los controles, responsabilidad y el aseguramiento de la calidad.

Estas necesidades deben ser expresadas en términos cuantitativos y cualitativos de control interno, y así poder realizar su ejecución como su examen. Dicha ejecución

---

<sup>6</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 13

<sup>7</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 15



debe responder a reglas predeterminadas y específicas, además deben existir actividades de evaluación periódica e independiente.

Dicha evaluación debe contemplar los siguientes dos aspectos:

- **Verificación;** confirmación de examen y obtención de evidencia objetiva que los controles se ejecuten conforme a su diseño,
- **Validación;** confirmación mediante examen y obtención de evidencia objetiva que sus objetivos predeterminados se logran por cuanto operan efectivamente.

De este modo se debe asegurar que toda actividad de control interno pueda conducir a establecer la conformidad o no del cumplimiento de dichas necesidades.

Para poder asegurar la calidad y efectividad del control interno, se requiere analizar los resultados que generen las actividades de control para retroalimentar mediante sistemas de comunicación eficientes en forma continua a la dirección superior, aportándole elementos suficientes para la toma de decisiones correctivas de los desvíos encontrados o redefinir la propia actividad de control interno.



#### 4.1.2.3 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, del rendimiento de su gestión y de los resultados logrados, no sólo por una responsabilidad conferida, resultante del cargo ocupado, sino por la responsabilidad social asumida y convenida al aceptar un cargo público, lo cuál implica, ineludiblemente, brindar una total transparencia a los actos públicos y sus efectos”.<sup>8</sup>*

La transparencia es una característica esencial de la responsabilidad del sector público, por tanto la responsabilidad tiene como objetivo la mejora permanente de la gestión pública y sus resultados, todo siempre en beneficio de la sociedad. Para ello siempre se debe disponer de información útil, confiable y oportuna tanto de la gestión pública como de sus resultados, para su respectivo análisis y evaluación por todos sus usuarios.

#### 4.1.2.4 JERARQUÍA 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*

---

<sup>8</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 16



*organizaciones públicas que, además de sus interrelaciones funcionales, se articulan en una relación de jerarquía en concordancia con dichos niveles”.*<sup>9</sup>

Tomando en cuenta:

- Un marco de jerarquía superior, constituido por la orientación y el enfoque de la dirección superior hacia el control.
- La estructura organizacional, en tanto está resulte de un análisis de la funciones y actividades necesarias para el logro de los objetivos institucionales, tendrá sentido el quehacer diario de cada integrante de la organización, en el cumplimiento de las metas y objetivos específicos que a cada uno les compete.

Podemos estructurar una división de los procesos agrupándolos en operaciones y administrativos; de forma tal que los diferentes procesos no concentren tareas que impliquen riesgos para el ambiente de control.

Además tenemos los siguientes controles jerárquicos:

#### **A. Controles Directos:**

---

<sup>9</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 17



- **Gerenciales;** los cuales son ejercidos por la máxima dirección superior, no participa en los procesamientos de las transacciones, monitorea las operaciones para realizar la evaluación de la gestión.
  
  - **Independientes;** los cuales son ejercidos por los integrantes de la organización o independientes de ella, además que no participan directamente del proceso de las transacciones objeto de control.
  
  - **De Procesamiento;** los cuales son ejercidos por los mismos ejecutores del procesamiento de las transacciones y actividades organizacionales, para así poder garantizar por ejemplo la elaboración de informes
- B. Controles Generales,** comprende los aspectos inherentes a la estructura organizacional, como ser: El control por oposición de intereses, la segregación de funciones y las salvaguardas de los activos.

#### 4.1.2.5 CRITERIO Y JUICIO PERSONAL Y PROFESIONAL

*“En toda organización pública la existencia de un marco estratégico sistematizador y normativo de las decisiones y operaciones debe entenderse en un sentido positivo. Estos elementos no deben constituirse en interferencias para la dinámica del rendimiento, razón por la cual la aplicación del criterio con base en el sentido común y el juicio personal y profesional para la revisión permanente de las regulaciones,*



*deben ser reconocidos cuando resulten necesarios para el logro de los objetivos institucionales, bajo el concepto de eficiencia”.*<sup>10</sup>

#### **4.1.3 NATURALEZA DEL CONTROL INTERNO**

El control interno lejos de interferir el accionar de las diferentes organizaciones, es un medio más para el logro de objetivos. Pero no solo en términos de efectividad, sino también con la economicidad que optimice de forma razonable, la relación costo / beneficio y la calidad de los productos y/o servicios.

El logro de los objetivos además debe complementarse con la transparencia de los hechos económicos producto del accionar de las entidades públicas, esta transparencia se enmarca en el cumplimiento de la legislación y normativa específica aplicables a cada entidad pública en particular.

El marco integrado de control consta de cinco componentes interrelacionados, derivados de la forma y estilo de la dirección, y que además están integrados al proceso de gestión, y son los siguientes:

➤ **Ambiente de Control,**

---

<sup>10</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 19



- **Evaluación de Riesgos**
  
- **Actividades de Control**
  
- **Información y Comunicación, y**
  
- **Supervisión**

Por lo tanto, el control interno dentro su naturaleza procura orientar las acciones de forma sistemática:

- Hacia el logro de objetivos predeterminados,
  
- Minimizando los riesgos,
  
- Detectando y/o previniendo los desvíos que puedan existir entre la relación de las acciones con los objetivos.

#### **4.1.4 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO**

Todos los componentes interrelacionados de control interno, en el marco del cumplimiento de los principios de control interno enunciados con anterioridad e integrados al proceso de gestión, devienen por su propia naturaleza en: Las Normas



Generales y Normas Básicas de Control Interno.

#### **4.1.4.1. NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS**

##### **4.1.4.1.1 NORMA GENERAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS**

*“El Control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes, tanto derivados de la situación presente como del efecto de los cambios futuros que deben anticiparse por medio de sistemas de alertas tempranos, se identifica el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza y se evalúa la vulnerabilidad del sistema. Para ello, debe adquirirse un conocimiento práctico de la entidad y sus componentes, de manera de identificar los puntos débiles y los riesgos internos y externos que puedan afectar las actividades de la organización”.<sup>11</sup>*

El objetivo de la evaluación de riesgos es la identificación y el análisis de los riesgos que afectan los sistemas administrativos y operativos con el propósito de poder anticipar la toma de decisiones que faciliten la minimización de los posibles efectos significativos que pudiesen ocurrir si estos riesgos se materializan.

---

<sup>11</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 32



La conclusión de este proceso de *evaluación de riesgos* se realiza mediante el análisis de los mismos. Los resultados deberán ser utilizados por las direcciones superiores de la entidad para establecer la mejor forma de gestionarlos.

#### 4.1.4.1.2 NORMAS BÁSICAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

- a) **Identificación del Riesgo;** se deben identificar los riesgos actuales, potenciales y relevantes, de origen interno y externo que afecten para el logro de los objetivos institucionales, por medio de un proceso permanente, el cual debe ser parte integrante de la estrategia y planificación institucional.
  
- b) **Sistemas de Alertas Tempranos;** toda entidad u organismo debe disponer de procedimientos capaces de captar e informar oportunamente los cambios efectivos o potenciales en el entorno interno o externo de la organización, los cuales puedan afectar la posibilidad de llegar a los objetivos trazados en las condiciones deseadas. Por lo tanto se requiere de un sistema capaz de captar, procesar y transmitir toda aquella información relativa a los hechos, eventos, etc., que puedan originar cambios y a los cuales la organización debe anticiparse.
  
- c) **Estimación del Riesgo;** *“Se debe estimar la frecuencia con que se presentarán los riesgos identificados, así como también se debe cuantificar la probable pérdida que ellos puedan ocasionar o el impacto que puedan tener*



*en la satisfacción de los usuarios del servicio. De este análisis, se derivarán objetivos específicos de control y las actividades asociadas para minimizar los efectos de los riesgos identificados como relevantes”.<sup>12</sup>*

#### **4.1.4.2        NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE ACTIVIDADES DE CONTROL**

##### **4.1.4.2.1      NORMA GENERAL DE ACTIVIDADES DE CONTROL**

*“El proceso de Control Interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsable 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. Así mismo, comprende el monitoreo permanente del adecuado diseño, implantación y mantenimiento de un ambiente de control efectivo, para la minimización de los riesgos que puedan afectar los objetivos institucionales, dentro de un marco de aseguramiento permanente de la calidad y como base para el ejercicio de la responsabilidad.*

*La pauta que debe guiar la ejecución de esta actividad primaria de control, con aplicación del criterio y juicio profesional, debe ser la optimización de la relación*

---

<sup>12</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 36



*costo beneficio. Ello significa identificar y diseñar actividades claves de control integradas a los procesos operacionales y administrativos, como un curso de acción direccionado a la desburocratización y modernización del Estado, asegurando mayores niveles de eficacia, economía y eficiencia en la administración de los recursos públicos”.*<sup>13</sup>

Las actividades de control son procedimientos o acciones que ayudan a asegurar que se llevan a cabo las políticas e instrucciones de la dirección, y su propósito es:

- La prevención y detección de errores y de las irregularidades que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales.

Para poder dar cumplimiento a dicho propósito ya mencionado, todas las operaciones y actividades de control deben estar enfocadas hacia los riesgos reales y/o potenciales que puedan causar daños o perjuicios a la entidad u organización.

#### **4.1.4.2.2 NORMAS BÁSICAS DE ACTIVIDADES DE CONTROL**

- a) Controles Claves;** todas las actividades de control son acciones que se ejercen sobre los sistemas, procesos y métodos administrativos y operativos, y estos son elementos claves para la consecución de los objetivos

---

<sup>13</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2, Pág. 37



institucionales. Por lo tanto, en el diseño de las actividades de control, para su implantación y su ejecución debe primar el criterio de jerarquía determinando así, si constituye o no una actividad esencial para poder tomar la decisión de realizar el esfuerzo de control a realizar,

**b) Enfoque Sistémico de las Actividades de Control;** partiendo del enfoque sistémico de la organización, las actividades de control son aplicables a los insumos, procesos y productos tanto para los usuarios internos y usuarios finales, abarcando la retroalimentación para el aseguramiento de la calidad.

**c) Aseguramiento de la Integridad;** Toda actividad de control pierde efectividad mientras no se cumpla el requisito de asegurar la integridad de todos aquellos elementos los cuales constituyen el objeto de control.

**d) Naturaleza Genérica de las Actividades de Control;** las actividades de control siempre son acciones que de forma genérica contribuye al aseguramiento de:

- Los objetivos fuente de la organización,
- La confiabilidad de la información,
- La ejecución de las operaciones en el marco de la legalidad,



- La calidad del desempeño organizacional, y
- La calidad de los productos y/o servicios que genera.

**e) Aseguramiento de Objetivos Fuente de la Organización;** los entes u organizaciones públicas interactúan con el medio circundante, que generalmente se dan en los procesos de abastecimiento de recursos y en la devolución en servicios a la comunidad (sociedad) de sus contribuciones. Además realizan acciones internamente para satisfacer las necesidades sociales de naturaleza diversa, como ser: la planificación, la estructura, la dirección, la ejecución operativa y el mismo control. Todo esto en concordancia a los objetivos, metas, visión, misión y valores definidos institucionalmente.

**f) Medidores de Rendimiento;** la dirección superior es responsable de desarrollar medidores de rendimiento para múltiples propósitos. En una primera instancia para que los objetivos institucionales puedan ser cuantificables (condición necesaria), a partir de esto se constituyen en herramientas para realizar el diseño de alertas tempranas y las actividades de control.

**g) Ambiente de Control de los Sistemas Informáticos;** incluye a los controles generales y a los controles de aplicación:



- **Los controles generales**, contribuyen a la confiabilidad de controles y funciones de procesamiento, los cuales son: Estructura administrativa y procedimientos de operación adecuados, Controles suficientes sobre cambios a los programas y, Controles de acceso general.
  
- **Los controles de aplicación**, involucran tanto los procedimientos manuales que ejecutan los usuarios, como computarizados, se complementan con los controles generales y tiene la siguiente clasificación: Controles aplicados por el usuario, Controles aplicados por el grupo de control de datos y, Controles aplicados por los programas computarizados.

#### **4.1.4.3 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

##### **4.1.4.3.1 NORMA GENERAL DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

*“La información, generada internamente o captada del entorno, en las entidades gubernamentales debe ser comprendida por la dirección superior como el medio imprescindible para reducir la incertidumbre, a niveles que permitan la toma adecuada de decisiones que involucren las operaciones, las gestiones y su control y la rendición transparente de cuentas, asegurando la consistencia entre toda la*



*información que se genera y circula en la organización y la interpretación inequívoca por todos sus miembros.*

*Para lograr la finalidad de la información, así entendida, se requiere canales de circulación para su comunicación que reúnan condiciones apropiadas. Ello implica la existencia de modalidades de circulación predeterminadas (especificadas en manuales e instrucciones internas) y conocidas por todos los involucrados (mediante mecanismos apropiados de difusión). Las modalidades incluyen canales formales e informales con líneas abiertas de comunicación y, fundamentalmente, apoyados por una clara actitud de escuchar y transmitir con debido cuidado por parte de la dirección superior, en una atmósfera de mutua confianza”.*

#### **4.1.4.3.2 NORMAS BÁSICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

##### **➤ Funciones y características de la información**

*“Se debe entender por información el producto resultante del análisis y la elaboración de datos operativos, financieros y de control, previnientes del interior o exterior de la organización, integrados con un propósito específico de transmitir una situación existente, en términos de confiabilidad, oportunidad y utilidad, de modo que su usuario disponga de los elementos esenciales para la ejecución de sus tareas, sean estas operativas o gerenciales, comprendiendo la interrelación de sus responsabilidades con las del resto de los miembros de la institución y*



*utilizándola como medio de retroalimentación hacia otros sectores o niveles.*

*En estas condiciones la información contribuye al mejor cumplimiento de las responsabilidades individuales y a la coordinación del conjunto de actividades que desarrolla la organización para el logro de sus objetivos”.*

➤ **Control de la tecnología de la información.**

*“Es responsabilidad de la dirección superior efectuar el seguimiento de los recursos tecnológicos, así como a las nuevas necesidades de la organización y de los recursos internos y externos y a los fines de mejorar la calidad de la información y necesaria para dar cumplimiento a los requerimientos de la responsabilidad, la que permita el seguimiento de la gestión para el logro de los objetivos institucionales”.*

➤ **Funciones y característica de los canales de comunicación.**

*“Los canales de comunicación constituyen el “sistema circulatorio” de la información, adecuado a las necesidades de la organización, con una mecánica de distribución formal e informal y multidireccional. Ellos permiten que la información llegue a cada usuario en la oportunidad, cantidad y calidad requeridas para la mejor ejecución de las actividades que les son asignadas, en coordinación con el conjunto de las actividades del organismo.*



*Entre las características del diseño óptimo de los canales de comunicación, se pueden señalar:*

- *Su explicitación en manuales, reglamentos e instructivos, difundidos apropiadamente en la institución;*
- *La conformación de líneas formales e informales, abiertas y multidireccionales,*
- *Definición clara del transmisor y receptor de cada tipo de información y*
- *Selección apropiada de los medios de comunicación a utilizar a través de los canales”.*

#### **4.1.4.4 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE SUPERVISIÓN**

##### **4.1.4.4.1 NORMAS GENERALES DE SUPERVISIÓN**

*“La supervisión se define como la revisión de un trabajo; sin embargo, en el contexto de control presentado en estas normas debe entenderse con mayor amplitud. En tal sentido, constituye un proceso sistemático y permanente de revisión de todas las actividades que desarrolla una organización, sean estas de organización, de*



*operación o control, incluyendo entonces, como objeto e integrándose a la vez a las actividades de control.*

*Las acciones que conforman el proceso de supervisión son ejecutadas según la distribución de responsabilidades y funciones asignadas y autoridad delegada en la estructura organizativa. Por lo tanto, la supervisión tiene un orden jerárquico descendente desde la de índole gerencial, pasando por la independiente y llegando hasta la de procesamiento, según el nivel de sus ejecutores. En cualquier caso sus propósitos son contribuir a la minimización de los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales, incrementando la eficiencia del desempeño y preservando su calidad, en una relación interactiva con los demás componentes del proceso de control”.*

#### **4.1.4.4.2 NORMAS BÁSICAS DE SUPERVISIÓN**

➤ **La función de la supervisión y su relación con la eficacia y eficiencia del Control Interno**

La supervisión como componente interactivo de los procesos de control contribuye al mejoramiento de los objetivos de estos procesos para que la dirección superior que apoyan tenga una seguridad razonable en:



- La confiabilidad de la información acerca del avance en el logro de sus objetivos, metas y en el empleo de criterios de eficacia, economía y eficiencia, expresados en informes de gestión, operativos y financieros;
- El cumplimiento de la legislación y normativa interna vigente, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados de la propia organización y
- En los niveles de calidad logrados en el desempeño real.

➤ **El proceso de la supervisión**

Para contribuir al aseguramiento de la calidad, la supervisión debe:

- Examinar permanentemente los procesos y productos;
- Llevar registro documental de las experiencias de su función;
- Formular propuestas alternativas para solucionar problemas detectados, validando su factibilidad;
- Formalizar en cuerpos normativos internos las soluciones que impliquen invocaciones en los procesos de control, comunicarlas y difundirlas a todos los involucrados;



- Utilizar los sistemas de alertas tempranos para anticipar cambios que, junto al hallazgo de situaciones de desvío en la aplicación de otros procesos de supervisión, retroalimenten a toda organización y
  
- Atender a la coordinación general entre los componentes de la organización y terceros con los que interactúan para proveer los insumos óptimos para la toma de decisiones.

➤ **Características del supervisor**

En el marco de las funciones asignadas, autoridad delegada y su ubicación en la estructura administrativa, todos los involucrados en procesos de supervisión deben asumir una actitud de compromiso con los objetivos y políticas institucionales.

➤ **Auditorías del proceso de control interno**

La supervisión de orden jerárquico, establecida en toda organización, debe apoyarse y aprovechar el rol de supervisión general desarrollado por las auditorías internas y externas a que se somete el proceso de control interno.

Las auditorías según la Ley N° 1178 (Arts. 15, 16 y 42 inciso a), son practicadas por las respectivas Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector



público, por las firmas o profesionales calificados e independientes y por la propia Contraloría General de la República de Bolivia.

#### **4.1.4.5 NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CALIDAD DE CONTROL INTERNO**

##### **4.1.4.5.1 NORMA GENERAL DE CALIDAD DE CONTROL INTERNO**

*“Las organizaciones públicas deben mantener un nivel de excelencia y credibilidad elevado de sus procesos y productos y/o servicios, lo cual debe ser corroborado por los usuarios. Por ello, su plan estratégico debe considerar un sistema de gestión de calidad, coordinado y eficiente, para todos sus productos y servicios”.*

##### **4.1.4.5.2 NORMAS BÁSICAS DE CALIDAD DEL CONTROL INTERNO**

###### **➤ Marco estratégico para la gestión de la calidad**

*“La gestión total de la calidad se desenvuelve dentro de un marco estratégico global a largo plazo, el cual debe contemplar tanto al control de la calidad como al aseguramiento de la misma, con la participación de todos los miembros, de sus clientes y de la sociedad considerada en su conjunto.*



*Todos los conceptos indicados en esta norma tienen implicaciones económicas y de tiempo. El marco estratégico se debe actualizar regularmente para reflejar las variaciones del contexto en el cual las entidades públicas ejercen sus actividades”.*

➤ **Actividades de mejoramiento continuo**

*“El aseguramiento de la calidad, es el conjunto de actividades preestablecidas y sistemáticas, aplicadas en el marco del sistema de la calidad que se ha demostrado son necesarias para dar confianza adecuada de que en una entidad satisfará los requisitos para la calidad”.*

#### **4.1.5 TIPOS DE CONTROL INTERNO**

##### **4.1.5.1 CONTROL INTERNO PREVIO**

Es el conjunto de mecanismos y procedimientos que se utilizan para analizar las operaciones que se hayan proyectado realizar, antes de su autorización o que ésta suelte sus efectos, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad en función a los planes y programas de la entidad. En ningún caso las unidades de Auditoría interna, ni personas o entidades externas, ejercen controles previos. Tampoco podrá crearse una unidad específica con tal propósito.



#### **4.1.5.2 CONTROL INTERNO CONCURRENTE**

Es aquel que se ejecuta en el momento de la ejecución de una actividad determinada, no puede ejecutarse antes ni después.

#### **4.1.5.3 CONTROL INTERNO POSTERIOR**

Consiste en el examen financiero y operacional ejecutado con posterioridad a la ejecución de las operaciones y actividades de la entidad a cargo de una Unidad de Auditoría Interna de la respectiva entidad. Los responsables superiores también ejercerán control posterior sobre las metas, objetivos y resultados alcanzados por las operaciones o actividades bajo su directa competencia, con el propósito de evaluar para mejorarlas en el futuro.

#### **4.1.5.4 LIMITACIONES DEL CONTROL INTERNO**

Las limitaciones del Control Interno según el COSO y COCO, resaltan que solo se puede alcanzar una cierta seguridad de que los sistemas de control funciones y apoyen la consecución de los objetivos de la organización, debido a limitaciones tales como:

- Juicios equivocados en la toma de decisiones.



- Fracasos debido a errores humanos.
- Actividades de control que hayan sido burladas por dos o más personas.
- Control de dirección con predominio.

#### 4.1.5.5. ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DEL CONTROL INTERNO

En la profesión de Auditoría, las primeras nociones de Control Interno surgen a partir del establecimiento de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas. Precisamente la segunda norma relativa a la ejecución del trabajo determina que:

“El control Interno comprende el plan de organización, todos los métodos coordinados y las medidas adoptadas en el negocio, para proteger sus activos, verificar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia en las operaciones y estimular la adhesión a las prácticas ordenados por la gerencia”

Luego, en 1963 se estableció que para la evaluación de Control Interno el criterio implícito que debería prevalecer, era el efecto que los controles particulares pueden tener en la confiabilidad de los estados financieros, independientemente de su clasificación como controles contables y administrativos. En este sentido, se estableció que los controles contables tienen una conexión directa e importante sobre la confianza que puede tenerse en los registros financieros y requieren ser



evaluados por el Auditor.

#### **4.1.5.6 INFORME C.O.S.O.**

El objetivo fundamental del informe COSO al relacionarlos con la Auditoría Interna, es definir un nuevo marco conceptual del Control Interno, capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que venían siendo utilizados sobre este tema, logrando así, en el ámbito de las organizaciones públicas o privadas de la auditoría interna o externa, o los niveles académicos o legislativos, se cuenta con un marco conceptual común, una visión integradora que satisficiera las demandas generales de todos los sectores involucrados. Tanto la auditoría interna como el informe COSO, buscan lograr la eficiencia y eficacia de las operaciones, lo que nos proporciona una cierta seguridad de que la organización seguirá sus objetivos y metas definidas.



## V PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 5.1 IDENTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Toda institución del sector público, necesita de mecanismos que regulen y controlen, para que le permitan regular el movimiento de sus operaciones y mantener la forma de su estructura, a objeto de garantizar la seguridad de un buen funcionamiento. Pero, si las entidades no ejercen estricto control sobre sus operaciones, no podrán obtener una seguridad razonable de toda actividad, es el caso de la Unidad de Cartografía, que necesita de un examen y/o evaluación de sus actividades, operaciones de acuerdo con la normativa vigente.

La Unidad de Cartografía esta enmarcada en la Ley N° 1178 (SAFCO), que regula los Sistemas de Administración y Control; uno de los sistemas para controlar las funciones y actividades programadas, es el Sistema de Control Gubernamental, el cual incluye el Control Interno diseñado con el objeto de proporcionar una seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales.

La aplicación de los procesos y procedimientos establecidos por este sistema permitirán lograr una administración eficaz y eficiente de los recursos de la institución, por lo que surge la necesidad de realizar un examen sistemático y objetivo de las operaciones ejecutadas, para determinar el grado de diseño e implantación, establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento



concernientes al control interno.

## 5.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Las operaciones y actividades de la Unidad de Cartografía estarán diseñadas e implantadas adecuadamente, de tal forma que su aplicación contribuya al liderazgo en la producción y difusión de información estadística para satisfacer la demanda de la sociedad y apoyar el desarrollo del país?

## 5.3 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

¿Existirá un Manual de Funciones y Procedimientos en la Unidad de Cartografía, aprobado por el Órgano Rector en forma previa a su aprobación por la entidad pública?

¿Existirá ausencia de una adecuada segregación de funciones acorde con los objetivos de la Unidad?

¿Existe fallas en la protección de la información cartográfica?

¿Los recursos tecnológicos que son de custodia de la Unidad de Cartografía, cuentan con las medidas de seguridad necesarias para evitar una mala



administración de la información confidencial?

¿La Unidad de Cartografía cuenta con un ambiente físico apto, para el buen desenvolvimiento de sus actividades?

¿Los registros de ventas de información cartográfica cuentan con toda la documentación de respaldo suficiente, adecuado y razonable?

#### **5.4 ALCANCE Y APLICACIÓN**

Nuestro examen comprenderá la Evaluación de Control Interno a la Unidad de Cartografía del Instituto Nacional de Estadística, considerando todas las operaciones comprendidas del 02 de Enero de 2007 al 30 de junio de 2008.

En la elaboración de mapas y planos censales para la obtención de datos durante el Relevamiento de información cartográfica (Trabajo de Campo), no serán evaluados debido a que sus procedimientos son netamente técnicos.



## **VI OBJETIVO**

### **6.1 OBJETIVO GENERAL**

El objetivo del presente trabajo es evaluar el grado de cumplimiento del diseño, implantación y funcionamiento de los controles establecidos para asegurarse de que las operaciones de la Unidad de Cartografía cumplan con las políticas establecidas y normativas vigentes aplicables y brinde información confiable,

### **6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar si la Unidad de Cartografía cuenta con un Manual de Funciones y Procedimientos.
  
- Verificar la confidencialidad de la información cartográfica;
  
- Determinar si existen medidas de seguridad sobre asuntos e informaciones previamente establecidos como confidenciales.



## VII MARCO LEGAL Y NORMATIVO

### 7.1 MARCO DE APLICACIÓN

El Marco de aplicación es:

- Todas las entidades del sector público, sin excepción.
- Unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial, de las cortes electorales y de la Contraloría General de la República.
- Toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.
- Toda persona que no pertenezca al sector público, que reciba recursos del Estado, se beneficie o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia.

**“Artículo 3º.-** Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas



Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.”<sup>14</sup>

“**Artículo 4º.-** Los poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas contempladas en la presente Ley, conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes.”<sup>15</sup>

“**Artículo 5º.-** Toda persona no comprendida en los artículos 30 y 40, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficie de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia, según la reglamentación y con las excepciones por cuantía que la misma señale, informará a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios público y le presentará estados financieros debidamente auditados. También podrá exigirse opinión calificada e independiente sobre la efectividad de algunos o todos los sistemas de administración y control que utiliza.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ley N° 1178, Capítulo I – Finalidad y Ámbito de aplicación, Art. 3. Pág. 1

<sup>15</sup> Ley N° 1178, Capítulo I – Finalidad y Ámbito de aplicación, Art. 4. Pág. 2

<sup>16</sup> Ley N° 1178, Capítulo I – Finalidad y Ámbito de aplicación, Art. 5. Pág. 2



## 7.2 LEY 1178 ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL

La Ley de Administración y Control Gubernamental, Ley N° 1178 conocida como la Ley SAFCO, promulgada el 20 de julio de 1990, realiza las siguientes funciones:

- Expresa un modelo de Administración para el Manejo de los Recursos del Estado.
- Regula los Sistemas de Administración y de Control de los Recursos del Estado.
- Establece Sistemas de Administración Financiera y no Financiera, que funcionan de manera interrelacionada entre si y con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

## 7.3 D.S. 23318–A REGLAMENTO DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Este reglamento fue aprobado el 3 de noviembre de 1992 en cumplimiento del artículo 45° de la Ley 1178 que regula el capítulo V “Responsabilidad por la Función Pública” mismo que reglamenta la responsabilidad del servidor público.



Las disposiciones del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública se aplican exclusivamente al dictamen y a la determinación de la responsabilidad por la función pública, de manera independiente y sin perjuicio de las normas legales que regulan las relaciones de orden laboral.

Las disposiciones del Decreto Supremo NC 23218 – A reglamenta la responsabilidad del servidor para que éste desempeñe sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud.

Los servidores públicos responderán en el ejercicio de sus funciones:

- a) Todo ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo, por conducto regular.
- b) Los máximos ejecutivos ante los titulares de las entidades que ejercen tuición, hasta la cabeza del sector, en secuencia jerárquica.
- c) Los titulares de estas, según ley, ante el Poder Legislativo, los concejos municipales, o la máxima representación universitaria.
- d) Todos ellos ante la sociedad.



Los tipos de responsabilidad son las siguientes:

TIPOS DE RESPONSABILIDAD	NATURALEZA	SUJETO	DETERMINACIÓN	SANCIÓN	PRESCRIPCIÓN
ADMINISTRATIVA	Acción u Omisión que contraviene el ordenamiento Jurídico Administrativo	Servidores Públicos, ex Servidores Públicos	Por proceso interno	Multa, Suspensión ó destitución	A los dos años de la contravención
EJECUTIVA	Gestión deficiente o negligente y por incumplir Art. 1 c), 27 d) e) y f) Ley N° 1178 y otras Causas	Máxima Autoridad Ejecutiva o Dirección Colegiada o ambos. Ex autoridades	Por Dictamen del Contralor General	Suspensión ó Destitución	A los dos años de concluida la gestión
CIVIL	Acción u omisión que causa daño al Estado valuable en dinero	Servidores Públicos, ex Servidores Públicos, personas privadas	Por juez Competente	Resarcimiento del daño económico	A los diez Años de la acción ó desde la última actuación procesal
PENAL	Acción u Omisión tipificada como delito en el Código Penal	Servidores Públicos, ex Servidores Públicos ó particulares	Por juez Competente	Penas o sanciones previstas por El Código Penal	De acuerdo a los términos del Código Penal

#### 7.4 NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Las Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas mediante Resolución N° CGR – 1/026/2005 del 24 de Febrero de 2005, son un conjunto de normas y aclaraciones que permiten asegurar la uniformidad y calidad de la Auditoría Gubernamental en



Bolivia.

Estas normas son de aplicación obligatoria en la práctica de la auditoría realizada en toda entidad pública comprendida en los artículos 3º y 4º de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, promulgada el 20 de julio de 1990 por los auditores de las siguientes organizaciones de auditoría.

- Contraloría General de la República;
- Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas;
- Profesionales o firmas de Auditoría o Consultoría especializada

Los tipos de Auditoría son:

- Auditoría Financiera;
- Auditoría Operacional;
- Auditoría Ambiental;
- Auditoría Especial;
- Auditoría de Proyectos de Inversión Pública;
- Auditoría de Tecnología de la Información y la Comunicación.



## **VIII METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

### **8.1 TIPOS DE ESTUDIO**

#### **8.1.1 ANÁLISIS DESCRIPTIVO**

Los estudios y análisis descriptivos y diagnósticos, que persiguen el conocimiento de las características de una situación dada.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o fenómenos que sean sometidos a análisis.

En este tipo de análisis lo que se busca es medir con la mayor precisión posible y formular predicciones. Se busca describir las características de los grupos, las proporciones que se dan dentro de los grupos y efectuar pronósticos de algunos hechos que se generan en los grupos.

#### **8.1.2 ANÁLISIS EXPERIMENTALES**

El análisis experimental que en una forma mas precisa, persigue la prueba de una hipótesis. Entre las últimas, se hallan el experimento de laboratorio, el experimento de campo, y el experimento ex – postfacto o experimento natural.

Los análisis experimentales son explicativos. Si bien la mayoría de los estudios



explicativos son experimentales, no pueden considerarse como sinónimos de los términos.

Desde el punto de vista del estado en el cual se encuentra la investigación se puede destacar un ordenamiento según la profundidad de la investigación, desde un estudio inicial hasta la construcción de una estructura sistemática o bien de una hipótesis causal.

### **8.1.3 ANÁLISIS EXPLORATORIO**

Los análisis exploratorios, que sirven de base para formular un problema con mayor precisión, desarrollar una hipótesis y establecer prioridades para futuras investigaciones.

Los análisis exploratorios se efectúan cuando el objetivo es examinar un problema de investigación poco estudiado, que no ha sido abordado antes.

“El objetivo principal del análisis e investigación exploratoria es captar una perspectiva general del problema. El análisis exploratorio se puede aplicar para generar el criterio y dar prioridad a algunos problemas.



## 8.2 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

Los métodos de investigación utilizados para lograr los objetivos propuestos en la ejecución y desarrollo de la realización del presente trabajo son:

### ➤ MÉTODO DEDUCTIVO

Es aquella manera de razonamiento que va de los hechos generales conocidos a los hechos y principios particulares y desconocidos. Hace un análisis que consiste en descomponer el todo en sus partes y estas en sus elementos constitutivos. En otras palabras, es un proceso intelectual que partiendo de un conocimiento general llega a uno de carácter particular mediante una serie de abstracciones.

### ➤ MÉTODO INDUCTIVO

Es una forma de razonamiento que va de los hechos concretos y particulares para llegar a establecer principios generales, se hace una síntesis que consiste en ir de lo simple a lo compuesto, de las partes al todo. También es definido como el proceso por el cual a partir de situaciones de carácter particular se llega a conclusiones de tipo general.

### ➤ MÉTODO DESCRIPTIVO



Es aquella que se utiliza para recoger, organizar, resumir, presentar, analizar, generalizar, los resultados de las observaciones. Este método implica la recopilación y presentación sistemática de datos para dar una idea clara de una determinada situación, las ventajas que tiene es que la metodología es fácil, de corto tiempo y económica.

### ➤ MÉTODO EXPLICATIVO

Permite descartar y explorar los factores variables que intervienen en el fenómeno que nos proponemos a investigar.

## 8.3 FUENTES Y TÉCNICAS

### 8.3.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

La etapa de recolección de información es el uso de técnicas que establezca la manera mas apropiada de obtener la información requerida."Las técnicas forman parte de los métodos. Todo método incluye técnicas, en tanto que no hay técnica que incluya como parte integrante a un método, la técnica es un procedimiento o conjunto de procedimientos, regulado y previsto de una determinada eficacia"<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Santiago Sorrillas y Miguel Torres."Guía para Elaborar Tesis" primea edición México 1995 pag66



### 8.3.1.1 INFORMACIÓN PRIMARIA

“Es la información que reúne o genere el investigador para alcanzar los objetivos del proyecto en que esta trabajando las encuestas experimentos constituyen la fuente principal de datos primarios”<sup>18</sup>. La fuente de información primaria, constituye a utilizar las técnicas de la investigación de campo.

### 8.3.1.2 INFORMACIÓN SECUNDARIA

Es la información documental, compilada resumida, procesada de fuentes de información que se encuentra registrada en libros, manuales, sumarios y otros.

“Las fuentes de datos secundarios se clasifican en fuentes internas y externas. Las **internas** son aquellas que están disponibles como las ventas y los datos sobre costo, que han sido reunidas en vista del tema de investigación. Los datos secundarios **externos** son una variedad y una magnitud que desafía a la imaginación”<sup>19</sup>

### 8.3.2 TÉCNICAS

➤ Investigación documental: Con el propósito de conocer y familiarizarse con los

---

<sup>18</sup> Ronald Weiers, “Investigación de Mercado”, Segundo Edición, México 1996, Pág. 77..

<sup>19</sup> Ronald Weiers, “Investigación de Mercado”, Segundo Edición, México 1996, Pág. 78.



instrumentos normativos y administrativos de la institución.

- La técnica de encuesta: Aplicada a través de cuestionarios dirigido a funciones de la entidad, con el propósito de revelar información sobre la aplicación de los subsistemas de Administración de Personal.
- La técnica de la entrevista: Mediante la aplicación de entrevistas dirigidas a encargados de personal, con el propósito de desarrollar el diagnóstico institucional y la evaluación de la aplicación de los subsistemas de Administración de Personal.

### 8.3.2.1 OBSERVACIÓN

Consiste en una serie de actividades que desarrolla el auditor para obtener el conocimiento por simple visualización. Esta herramienta es complementaria, no está en condiciones de proporcionar todos los datos que se necesiten para el relevamiento, pero es elemental para abordar temas de eficiencia administrativa.

La observación es un elemento fundamental de todo proceso investigativo; en ella se apoya el investigador para obtener el mayor número de datos. Gran parte del acervo de conocimientos que constituye la ciencia a sido lograda mediante la observación. Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis.



Existen dos clases de observación: la Observación no científica y la observación científica:

- La diferencia básica entre una y otra esta en la intencionalidad: observar científicamente significa observar con un objetivo claro, definido y preciso: el investigador sabe qué es lo que desea observar y para qué quiere hacerlo,
- Mientras que la observación. Observar no científicamente significa observar sin intención, sin objetivo definido y por tanto, sin preparación previa.

#### **8.3.2.2 COMPROBACIÓN**

Consiste en examinar los soportes y registros que apoyan a sustentar una aplicación o transacción, mediante la obtención de evidencias suficientes que certifiquen que se ajustan a los criterios establecidos y probando que los documentos requeridos son válidos, los registros confiables y las autorizaciones auténticas.



## IX MARCO DE APLICACIÓN PRÁCTICA

Una de las principales responsabilidades de la MAE de cada entidad de carácter público es de: establecer y mantener sistemas de administración y control tendientes a desarrollar y/o mejorar las actividades, lo cual contribuirá en el logro de la institución.

En cumplimiento al Programa Operativo Anual (POA) gestión 2008 de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto Nacional de Estadística, realiza la Evaluación de Control Interno a la Unidad de Cartografía, considerando las operaciones ocurridas durante el periodo comprendido entre 02 de enero de 2007 al 30 de Junio de 2008; con el objetivo de emitir un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones.

### 9.1 PROCESO DE LA AUDITORÍA

El proceso de nuestra evaluación del Sistema de Control Interno en la Unidad de Cartografía está constituido por tres etapas:

- **Planificación de la Auditoría**, (Elaboración del Memorando de Planificación de Auditoría).



- **Ejecución de la Auditoría**, (Obtención de evidencia, elaboración y archivo de papeles de trabajo).
  
- **Comunicación de Resultados**, (Estructura y emisión del Informe de Evaluación).

## 9.2 PLANIFICACIÓN

Antes de ejecutar el trabajo de campo de la Auditoría, se deberá realizar una investigación para definir los objetivos de la revisión, su alcance, los procedimientos y recursos necesarios, y la oportunidad para aplicarlos, y precisarlos en el programa de Auditoría.

De acuerdo a las Normas Generales de Auditoría Gubernamental menciona: “En función del tipo de Auditoría, puede requerirse la realización de un relevamiento de información a efectos de establecer el grado de auditabilidad”.<sup>20</sup>

En esta etapa se realizó el relevamiento de Información que nos permitió conocer a la Unidad de Cartografía del Instituto Nacional de Estadística, en un marco general y determinar el enfoque de auditoría a seguir. Además la determinación de los

---

<sup>20</sup> RESOLUCIONES CGR/026/2005 del 24/02/05, “Manual de Normas de Auditoría Gubernamental”, Pág. 23



procedimientos de Auditoría a ser aplicados. Esta etapa concluyó con la elaboración del Memorándum de Planificación de Auditoría (MPA).

### **9.2.1 ESTUDIO PREVIO**

El Instituto Nacional de Estadística fue creado para producir y difundir información estadística oficial, tal como lo señala su Plan Estratégico Institucional, aprobado por Resolución Administrativa N° 001/DIC/05.

La Unidad de cartografía brinda base cartográfica actualizada para el desarrollo de las diferentes encuestas y para el Censo de Población de Vivienda y Población, brinda atención en la demanda de información cartográfica a usuarios internos y externos.

Como parte del trabajo, se deberá obtener y analizar la información programática, administrativa contenida en la documentación.

### **9.2.2 SELECCIÓN DE LA UNIDAD, PROGRAMA, SISTEMA POR AUDITAR**

Una vez analizada la información y documentación, se determinarán tanto las dependencias, unidades, programas y sistemas por auditar como las estrategias y políticas generales para la revisión.



Dada la magnitud del universo por auditar, la revisión se debe hacer de manera selectiva, es decir por muestreo, por lo que se debe aplicar una serie de criterios que permitan seleccionar de manera eficiente y objetiva los aspectos prioritarios y de mayor impacto.

### 9.2.3 ANÁLISIS GENERAL DEL AREA

El propósito de esta fase es delimitar el campo de interés, además de identificar las áreas de Auditoría. Esto se obtiene mediante dos etapas de investigación:

- a. **Acopio de información**, se reúne toda la información de fuentes como el archivo permanente, leyes y normas aplicables, informes de auditorías anteriores, manuales de procedimientos y funciones, instructivos, boletines, estructuras orgánicas inherentes a la unidad por auditar.
- b. **Trabajo de gabinete**, incluye la revisión, selección y análisis de la información; es decir de la definición y uniformidad de los criterios de auditoría, se basan en la información obtenida.

### 9.2.4 ESTUDIO PRELIMINAR DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El sistema de control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que adopta la dependencia, órgano descentralizado o entidad para



salvaguardar sus recursos; obtener información suficiente oportuna y confiable, y asegurar la observancia de las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las actividades institucionales y los objetivos establecidos.

Se debe evaluar la suficiencia y efectividad del sistema de control interno establecido por la unidad por auditar, con el objetivo de realizar la verificación de los procedimientos, políticas, mecanismos, registros, etc., que lo integran funcionen de acuerdo con lo previsto, y que los objetivos de control del propio sistema se estén cumpliendo.

En la etapa de planificación se efectúa un estudio preliminar del sistema de control interno para poder definir la oportunidad y el alcance de las pruebas, por tanto la finalidad del estudio preliminar de este sistema es identificar los procedimientos que aplica el ente en relación con la unidad, sistema o concepto por revisar.

Posteriormente se realiza una evaluación de dichos diseños para poder verificar si estos garantizan un adecuado control interno.

Mediante entrevistas, cuestionarios al personal de la unidad, se evaluarán los procedimientos que se aplican en la práctica, donde se realizará una descripción de las actividades y se elaborarán los diagramas de flujo correspondientes, esto permitirá comparar los procedimientos utilizados con los estipulados en sus manuales, y señalar las diferencias detectadas.



Sobre la base de lo mencionado anteriormente, se determinará el grado de confianza que se depositará en el control establecido, así como la extensión y oportunidad de los procedimientos de auditoría anteriormente. Con todo ello inicia la elaboración del Memorando de Planificación de Auditoría y el Programa Específico de Auditoría.

### **9.2.5 MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍA (MPA)**

A la finalización de la etapa de Planificación sintetizamos el trabajo, elaborando el Memorando de Planificación de Auditoría (MPA), que contiene los siguientes puntos;

#### **1. Términos de referencia**

- 1.1 Naturaleza del trabajo
- 1.2 Responsabilidad referente a la emisión del informe
- 1.3 Objetivos del examen
- 1.4 Alcance del examen
- 1.5 Marco normativo de referencia

#### **2. Antecedentes**

- 2.1 Información sobre los antecedentes del INE (Unidad de cartografía e Infraestructura Espacial)
- 2.2 Estructura Organizativa
- 2.3 Naturaleza de las operaciones
- 2.4 Ambiente de control
- 2.5 Riesgos detectados



### **3. Evaluación de Control Interno**

#### **4. Riesgos Detectados**

#### **5. Enfoque de Auditoría**

#### **6. Aspectos de Especial Interés**

#### **7. Administración del trabajo**

7.1 Actividades y fechas de mayor importancia

7.2 Presupuesto de horas trabajo

### **9.3 PARTE PRÁCTICA DEL MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍA**

#### **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

#### **MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍA**

#### **EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO A LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA**

### **1. TÉRMINOS DE REFERENCIA**

#### **1.1. Naturaleza del trabajo**

La Unidad de Auditoría Interna del Instituto Nacional de Estadística INE, en cumplimiento de sus actividades programadas para la gestión 2008, tiene propuesto llevar a cabo la Auditoría Especial a la Unidad de Cartografía.



La ejecución del presente trabajo será practicada sobre la base de Normas de Auditoría Gubernamental, con el fin de obtener evidencia competente y suficiente como base razonable para sustentar los hallazgos y las conclusiones.

## **1.2. Responsabilidades referentes a la emisión de informes**

Concluido el presente trabajo, se emitirá un informe con recomendaciones dirigido a Dirección Ejecutiva de la entidad, en la misma se detallaran hallazgos que surjan como consecuencia del examen realizado.

Las observaciones significativas que surjan durante el desarrollo del trabajo serán expuestas en informes individuales.

El informe correspondiente al presente trabajo será remitido a:

Dirección General Ejecutiva de la Entidad  
Contraloría General de la República  
Ministerio de Planificación del Desarrollo

## **1.3. Objetivos del examen**

El objetivo de nuestro examen está orientado a establecer de manera general, el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo en actividades y operaciones llevadas a cabo por la Unidad de Cartografía.



#### **1.4. Alcance del examen**

El presente trabajo de Auditoría comprenderá la evaluación de las actividades y operaciones administrativas ejecutadas por la Unidad de Cartografía, en el periodo 02 de enero de 2007 al 30 de junio de 2008.

#### **1.5. Marco normativo de referencia**

- Constitución Política del Estado
  
- Ley N° 1178, (Ley de Administración y Control Gubernamental) del 20 de julio de 1990;
  
- Decreto Ley N° 14100
  
- Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215 del 22/07/1992.
  
- Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A del 03/11/1992.



- Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante Resolución NC CGR-1/026/2005. Versión del 04/02/2005 y Resolución N° CGR/079/2006 del 04/04/2006.
  
- Guía para la Elaboración de Informes de Auditoría Interna con Indicios de Responsabilidad por la Función Pública G/CI-012 de marzo de 2005.
  
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobados mediante Resolución N° CGR-1/070/2000, del 21/09/2000.
  
- Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa mediante Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997;
  
- Decreto Supremo N° 23215 del 22 de julio de 1992;
  
- Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa mediante Resolución Administrativa N° 008/ENE/04;
  
- Reglamento Interno de Personal mediante Resolución Administrativa N° 011/JUL/03 del 31/07/2003;



- Reglamentos de Procedimientos Administrativos aprobado mediante Resolución Administrativa de N° 016/jul/02 de fecha 19/07/2002.
  
- Otras disposiciones y normas legales vigentes a la fecha de realización del examen.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Información sobre antecedentes del INE y la Unidad de Cartografía

De acuerdo a los Artículos 1º y 2º del Decreto Ley N° 14100, se crea el Sistema Nacional de Información con la finalidad de obtener, analizar, procesar de la manera más eficiente la información estadística para orientar el desarrollo socio – económico del país, el sistema se incluye en el ámbito nacional, sectorial y regional por todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que realizan actividades estadísticas.

Según el Artículo 5º de la mencionada norma, el Instituto Nacional de Estadística es el órgano ejecutivo y técnico del Sistema; es una entidad descentralizada con autonomía administrativa y de gestión, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Tiene por Responsabilidad la Dirección, la Planificación, la ejecución, el control y la coordinación de las actividades estadísticas del sistema.



El Instituto Nacional de Estadística por las funciones que le fueron conferidos presenta los siguientes planteamientos institucionales:

**Misión.-**

Producir y Difundir información estadística oficial útil, oportuna y confiable sobre la realidad nacional.

**Visión.-**

Institución consolidada en su liderazgo en la producción y difusión de información estadística para satisfacer la demanda de la sociedad y apoyar el desarrollo del país.

**Objetivos Estratégicos:**

- Actualizar los años base de las estadísticas
- Producir estadísticas en forma continua y oportuna
- Satisfacer la demanda de información estadística de la sociedad
- Consolidar y perfeccionar los recursos humanos y la organización



- Incrementar la generación de recursos financieros
- Consolidar y reforzar el patrimonio físico y tecnológico
- Gestionar la aprobación de la Ley del SNIE
- Promover la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico
- Consolidar y ampliar las relaciones con los integrantes del SNIE

### **Objetivos de Gestión del INE 2007 y 2008:**

1. Fortalecimiento de la producción y difusión de la estadística oficial
  - a. Inicio del proceso de Actualización de los Años Base de las estadísticas e indicadores.
  - b. Continuidad en la producción y difusión de indicadores y estadísticas sociales, económicas y demográficas.
  - c. Atender los requerimientos de información estadística de los usuarios en el ámbito nacional, departamental y municipal.

### **2. Fortalecimiento institucional**



- d. Consolidar el proceso de institucionalización.
  - e. Incrementar recursos humanos, materiales y financieros.
  - f. Fortalecimiento de oficinas departamentales.
3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE)
- g. Inicio del proceso de socialización del Anteproyecto de Ley.
  - h. Inicio del proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico.
  - i. Ejecución de trabajos conjuntos en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística.

La Unidad de Cartografía forma parte del Instituto Nacional de Estadística desde la fecha de su creación en el año 1936 dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística con un solo cartógrafo el Sr. Miguel Ángel Cordero, desde esta fecha la oficina de Cartografía ha tenido un crecimiento considerable, en el año 1950 se comienzan a preparar los mapas y planos para los Censos de Población y Vivienda y el primer Censo Agropecuario bajo la jefatura del Lic. Eduardo Dávila



Rodríguez, en 1956 Cartografía estuvo presente en el Censo Educativo, 1958 Censo de Libretas Familiares (A nivel manzanos) en 1959 Censo Departamental de Población y Vivienda. En 1970 se utiliza como fuente de información las cartas del Instituto Geográfico Militar para la preparación del Censo Nacional de Población y Vivienda que se llevo a cabo en 1976.

Durante la gestión 1993-1997, se fortaleció el parque computacional del INE con 200 nuevas computadoras de última generación, 80 impresoras, 20 mesas digitalizadoras, 3 plotters, 1 scanner y 1 grabador de CD's, colocando al INE entre una de las instituciones más modernas del país, tanto en el campo informático como en el cartográfico.

Se desarrollo software para la difusión de información estadística del Instituto a través del uso de discos compactos y otros medios magnéticos. Asimismo, se estandarizo en toda la institución la utilización de software, basado en la plataforma Microsoft.

La modernización de la cartografía se realizó mediante la digitalización, que consiste en pasar la información contenida en mapas tradicionales a archivos electrónicos, con posibilidad de facilitar su actualización y reproducción tanto en papel impreso, como en medios magnéticos y ópticos. Para este efecto, se utilizaron mesas digitalizadoras, scanners, plotters (impresoras de mapas) y software especializado.



La cartografía que fue digitalizada abarca tanto en el área urbana como rural, a escalas 1:100.000, 1:250.000, 1:50.000 y 1:2.000.

Para este propósito el INE adquirió 64 imágenes satelitales, 20 correspondiente al satélite Landsat, para ser utilizadas en el oriente del país, y las restantes del satélite Radarsat para el occidente. Se adquirieron estos dos tipos de imágenes, a objeto de contar con una mayor resolución espacial en cada una de las regiones.

Con estas imágenes el INE está llevando a cabo la actualización de la cartografía y se está mejorando su precisión a través de un mayor detalle en la ubicación de los accidentes geográficos. Asimismo, este proceso está siendo complementado con la utilización de instrumentos modernos como los equipos de Posicionamiento Global por Satélite (GPS)

Este nuevo sistema de cartografía satelital digitalizada, permitirá al INE disponer de mayores elementos para la realización de nuevas investigaciones en temas hasta ahora no abordados, como ser: recursos naturales, actualización de redes camineras, uso de suelos y otros.

Este trabajo cartográfico, con tecnología moderna, facilitará la realización de los proyectos del censo agropecuario, de población y vivienda y encuestas especializadas.



El desarrollo tecnológico también fue incorporado a la cartografía estadística digital de la institución. Esta cartografía recoge información de los mapas topográficos elaborados por el IGM (Instituto Geográfico Militar), a los que se agregó información de imágenes satelitales y sobretodo aquella información recogida en el trabajo de campo de la actualización cartográfica para el Censo 2001, cuyo valor agregado más importante es la ubicación de localidades, las mismas que fueron georeferenciadas mediante la utilización de GPS. Este operativo brindo al INE la posibilidad de contar, por primera vez, con cartografía estadística integrada que contiene información de establecimientos económicos y viviendas.

Por otra parte, es necesario remarcar que la actualización cartográfica con esta tecnología es más ágil, precisa y de costos económicos relativamente bajos.

Es la oficina que proporciona la base cartográfica para todos y cada uno de los proyectos. En la actualidad viene realizando el trabajo de actualización cartográfica en el ámbito nacional (urbana y rural) que se constituirá en la base fundamental de todo el trabajo en el INE, en este caso del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Esta unidad se organiza de la siguiente manera:



➤ **Trabajo de Campo**

Donde se realizan trabajos de actualización (verificación, corrección y complementación), en el mismo terreno.

➤ **Dibujo**

Se elabora mapas y planos a distintas escalas (según requerimientos)

➤ **Mapoteca**

Es donde se almacenan los mapas y planos los mismos que pueden ser copiados a requerimiento

➤ **Archivo Central**

Es donde se prepara, recepciona, almacena y envía todo el material todo el material (boletas, carpetas, formularios, etc.)

## 2.2. Estructura Organizativa

La estructura organizacional del Instituto Nacional de Estadística es la siguiente:



---

Máximo nivel de decisión:	Director General Ejecutivo
Nivel Ejecutivo:	Dirección de Estadísticas e Indicadores Sociales Dirección de Estadísticas e Indicadores Económicos Dirección de Cuentas Nacionales Dirección de Coordinación General Dirección de Administración y Servicios
Nivel de Staff:	Unidad de Auditoría Interna Unidad de Asesoría Legal
Nivel Operativo:	Unidad de Planificación y Desarrollo Estadístico Unidad de Operativos de Campo del Área Social Unidad de Estadísticas de Indicadores Sociales Unidad de Registros, Estadísticas e Indicadores del Sector Externo Unidad de Registros Estadísticas e Indicadores de precios Unidad de Estadísticas e Indicadores de Actividad Económica Unidad de Insumo Producto Unidad de Sectores Institucionales Unidad de Proyectos, Gestión y Reforma <b>Unidad de Cartografía</b> Unidad de Desarrollo de Sistemas y Operaciones

---



Unidad de Comunicación  
Unidad de Web y Banco de Datos  
Unidad de Plataforma de Atención al Cliente  
Unidad Financiera  
Unidad de Servicios Administrativos  
Unidad de Recursos Humanos y Capacitación  
Oficinas Departamentales

La Unidad de Cartografía e Infraestructura Espacial, el mismo que es objeto del presente examen, pertenece a la estructura orgánica de la Dirección de Coordinación General.

### **2.3. Naturaleza de las operaciones**

Según Artículo 8º del Decreto Ley N° 14100, dentro el Sistema Nacional de Información Estadística, el Instituto Nacional de Estadística tiene las siguientes funciones:

- a. Elaborar y someter al Consejo, el Plan nacional de obtención de estadísticas, así como los planes operativos anuales.



- b. Coordinar y controlar las actividades estadísticas que realicen las instituciones integrantes del Sistema y velar por el cumplimiento del Plan Operativo Nacional de obtención de Estadísticas.
- c. Recolectar, elaborar, analizar y publicar las estadísticas que le señale el Plan Operativo Nacional, así como otros datos que sean necesarios para el estudio de aspectos especiales de las actividades nacionales.
- d. Levantar procesar y publicar con carácter de exclusividad los censos oficiales de población, vivienda, económicos, agropecuarios y otros, de acuerdo al Plan Operativo Nacional de Obtención de Estadísticas, en coordinación con las entidades integrantes del Sistema.
- e. Dictar las normas técnicas a que deberán ceñirse los trabajos estadísticos ejecutado por las instituciones y organismos que forman parte del sistema, a fin de uniformar la obtención estadística y evitar la duplicación de trabajos.
- f. Autorizar la realización de investigaciones y trabajos estadísticos especiales por parte de las instituciones integrantes del Sistema.
- g. Determinar los trabajos estadísticos que les corresponderá ejecutar a cada una de las instituciones del sistema como parte de los programas de actividades así como otros trabajos que el Sistema Requiere.



- h. Promover el uso de los Registros Administrativos en las oficinas públicas y privadas, para la obtención de datos estadísticos,
- i. Mantener un Archivo Central de todos los modelos de formularios, cuestionarios, boletas, instructivos, etc. que utilice el Sistema para la obtención de sus informaciones.
- j. Operar como Centro General de Información y Distribución de Datos Estadísticos en el país, para lo cual mantendrá un Banco de Datos estadísticos y una biblioteca que deberá incluir todo género de publicaciones y estudios sobre la materia, sean de carácter informativo teórico o metodológico, siendo así mismo depositario de toda la publicación estadística nacional. Además tendrá a su cargo la mapoteca que se encargará del Registro y Archivo cartográfico Censal a nivel nacional.
- k. Celebrar acuerdos y convenios pertinentes a su actividad con entidades públicas y privadas o con organismos internacionales previa aprobación de Consejo.
- l. Fomentar el desarrollo de la ciencia estadística y la capacitación del personal técnico, mediante la organización de seminarios, concesión de



becas, cursos especiales y todos los demás medios que tiendan al logro de tales propósitos.

- m. Dar carácter oficial de los datos que se originan en las instituciones integrantes del Sistema.
- n. Organizar, dirigir y procesar encuestas especiales para atender a requerimientos específicos de los diferentes sectores nacionales.
- o. Organizar reuniones y/o conferencias especializadas.
- p. Llevar un registro nacional de personal estadístico de las instituciones integrantes del Sistema.
- q. Preparar y sugerir proyectos de Ley, Decretos o Resoluciones referentes a la actividad estadística.
- r. Definir y aprobar los sistemas de información de datos estadísticos y decidir el servicio de computación mas adecuados a nivel Regional y Nacional. Definir las prioridades en la confección de programas; en la entrada, procesamiento y emisión de los datos estadísticos dando las correspondientes instrucciones a los Centros Públicos y privados de procesamiento.



Según la misma disposición legal, el Instituto Nacional de Estadística dispondrá para el cumplimiento de sus objetivos, de los siguientes recursos:

- a. De las asignaciones fijadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación.
- b. Del producto de las ventas de publicaciones estadísticas de los órganos del sistema.
- c. De los aportes e incentivos económicos de los organismos e instituciones nacionales e internacionales.
- d. De las sumas que perciba por la prestación de servicios a entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras.
- e. Del 2% sobre el monto de los contratos de las consultoras, asesoras y organismos que presentan servicios en el ramo de referencia. Estos recursos serán analizados a través del Ministerio de Finanzas y sujetos a las normas de la Dirección Nacional de Presupuestos.

Por lo señalado anteriormente, el Instituto Nacional de Estadística para alcanzar sus objetivos de gestión y el cumplimiento de su misión y funciones dentro el Sistema Nacional de Estadística, además de recursos humanos y financieros, requiere de información cartográfica, es por esta razón que la entidad dentro su



estructura orgánica tiene conformado una unidad especializada de Cartografía la misma que esta a cargo de administrar la información cartográfica de la entidad. Por ser el Instituto Nacional de Estadística una entidad pública, las actividades de la Unidad de Cartografía debe enmarcarse en la Ley N° 1178, Decretos Reglamentarios, reglamentos específicos y reglamentos o manuales internos de la entidad.

#### **2.4. Ambiente de control**

Los ejecutivos de pasadas gestiones del Instituto Nacional de Estadística, en lo que respecta al área objeto del presente examen, han generado un ambiente inadecuado para el desarrollo de sus actividades puesto que la institución para la administración de información cartográfica, no cuenta en la actualidad con manual de procedimientos y reglamentos.

### **3. EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO**

Sobre la base de, documentación recopilada durante el periodo de relevamiento de información del presente trabajo de Auditoría, cuestionarios de control interno planteadas a, el responsable de la Unidad de Cartografía, funcionarios de Plataforma de Atención al Cliente, servidores públicos del Área de Informática, se ha deducido los siguientes aspectos en cuanto a las actividades desarrolladas por la Unidad de Cartografía.



Una de las actividades que realiza la unidad de Cartografía es la de actualizar la información cartográfica con la que cuenta la institución, en la presente gestión la unidad de cartografía esta llevando a cabo la migración de información cartográfica del sistema CAD al sistema SIG para este trabajo, la unidad esta efectuando la digitalización cartográfica, con respecto a procedimientos realizados y relacionados a este trabajo no se cuenta con controles internos para evaluar las actividades realizadas.

Otra de las operaciones que lleva a cabo la Unidad de Cartografía es la custodia de información cartográfica, los procedimientos relacionados a esta actividad no cuenta con controles internos establecidos formalmente, en la institución el acceso al servidor donde se almacena la información cartográfica esta limitado a funcionarios de la Unidad de Cartografía, sin embargo, el administrador informático de la entidad el cual posibilita el acceso por red a todos las terminales y los servidores de información esta administrado por el Área de Informática, posibilitando el acceso al servidor mencionado por otros funcionarios que no pertenecen a la Unidad de Cartografía, por tanto, el acceso a la información cartográfica no esta restringido adecuadamente. Los procedimientos de custodia y seguridad de la información cartográfica no cuentan con controles internos establecidos.

También actividades desarrolladas por la unidad de Cartografía es la Distribución y Venta de información cartográfica, a usuarios internos y externos, entre ellos



están, diferentes unidades de la misma entidad, Ministerios, universidades y centros educativos, gobiernos municipales, Organismos no gubernamentales, etc. Actualmente la actividad mencionada se lleva a cabo de la siguiente manera, la entidad cuenta con una unidad para realizar la venta y distribución de información estadística y cartográfica denominado Plataforma de Atención al Cliente, esta se encarga de coordinar con todas las áreas de la entidad para atender las diferentes solicitudes de información que son realizadas a la entidad. Las solicitudes de información cartográfica, en el periodo de alcance, habían sido atendidas siguiendo los siguientes procedimientos:

- 1) Cuando la solicitud es remitida a ventanilla única, esta repartición discrimina aquellas solicitudes que deben ser consideradas por la Máxima Autoridad Ejecutiva o deben ser atendidas directamente por la Dirección de Coordinación General mediante su unidad dependiente que es la unidad de Cartografía, en ambos casos la instrucción de atención es remitida a la Unidad de Cartografía, en algunos casos esta división realiza la venta directamente sin la participación de funcionarios de Plataforma de Atención al Cliente, en otras ocasiones si se coordino con esa división, una vez preparado, pagado y facturado el costo de la información solicitada es remitido al domicilio del solicitante o se coordina el recojo con el solicitante.
- 2) Otro procedimiento que se sigue para la atención de solicitudes de venta de información cartográfica es: los interesados acuden directamente a Plataforma



de Atención al Cliente, los funcionarios de esa división proceden al llenar de un formulario denominado Pro Forma, con datos de la información requerida, cotizan el costo en coordinación de la Unidad de Cartografía, una vez establecido el costo, se instruye el cancelado del mismo en caja de la institución, posteriormente el interesado entrega a plataforma la factura correspondiente para que se proceda a preparar la información solicitada y de acuerdo al tipo de información se procederá a la inmediata entrega o se la realizará en posteriores días.

Dentro los procedimientos de distribución y venta de información cartográfica, descritos en párrafo anterior no están establecidos ningún tipo de control interno, por tanto, no es posible realizar una evaluación posterior de los procedimientos ejecutados por la Unidad de Cartografía.

#### **4. RIESGOS DETECTADOS**

##### **Riesgo Inherente**

La seguridad de la información almacenada en forma digital y que esta a cargo de la Unidad de Cartografía, es muy débil en la entidad, por que el acceso siempre estará abierto para uno o mas funcionarios en la institución, por tanto los procedimientos a ejecutarse no detecten deficiencias que se tenga previsto.



## Riesgos de Control

- La falta de normativa interna relacionado al manejo y disposición de información cartográfica.
- La falta de implantación de controles de seguridad para la custodia de la información cartográfica.
- La inexistencia de controles internos en los procedimientos de venta de información cartográfica.
- La coordinación de la Unidad de Cartografía con Plataforma de Atención al Cliente, para distribuir información cartográfica no tiene establecidos controles internos.
- Los procedimientos administrativos con respecto a la venta de información cartográfica no están formalizados, aspectos que ocasiona la falta de documentos donde se pueda revisar o evaluar las actividades realizadas.
- La restricción sobre la recepción de requerimientos de información cartográfica no esta formalizado dentro la entidad.



## 5. ENFOQUE DE AUDITORÍA

El presente trabajo de Auditoría está dirigido a evaluar los controles internos aplicados en el manejo y disposición de información cartográfica, específicamente de aquellos identificados como controles débiles, para este cometido se llevara a cabo pruebas de cumplimiento sobre los procedimientos ejecutados durante el periodo del alcance.

Se analizarán y verificarán los registros, documentos de respaldo, aprobaciones, observaciones y otros. Se revisarán la consistencia entre los procedimientos aplicados y los controles establecidos.

## 6. ASPECTOS DE ESPECIAL INTERÉS

En caso de que surgieran indicios de irregularidades en las operaciones analizadas, para el respaldo de hallazgos de auditoría, se obtendrá documentación fotocopiada y legalizada las cuales sustentarán las observaciones.

## 7. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

### 7.1 Actividades y fechas de mayor importancia



Relevamiento de Información:	de 01/06/08 al 20/06/08
Planificación:	de 21/06/08 al 15/07/08
Ejecución (*):	de 16/07/08 al 20/09/08
Comunicación de Resultados (Informes):	de 21/09/08 al 30/09/08

(\*) Las fechas establecidas son tentativas y han sido determinadas de un desarrollo de tareas en condiciones normales. Situaciones extraordinarias (motivadas interna o externamente) pueden alterar el cronograma previsto precedentemente.

## 7.2 Presupuesto de horas trabajo

De acuerdo con el presupuesto estimado, el examen se iniciará el 01 de Junio de 2008, debiendo culminar el trabajo el 30 de Septiembre del 2008, con la entrega del informe.

## 9.4 PROGRAMA DE TRABAJO

Se deberá desarrollar y documentar un programa de auditoría en el cual se exponga, la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría planeados que se requieran para implementar el plan de auditoría global.



Al preparar el programa de auditoría debemos considerar las evaluaciones específicas de los riesgos inherentes y de control, y además del nivel de certeza que tendrán que proporcionar los procedimientos de cumplimiento.

El programa del presente trabajo, usa como base los cuestionarios realizados a los diferentes funcionarios, para poder identificar los riesgos de inexistencia o deficiencia a determinar la naturaleza y el alcance de la evaluación, para la comprobación integral del sistema de control interno.

#### **9.4.1 LEGAJO DE PAPELES DE TRABAJO**

De acuerdo a la séptima norma general de las Normas Generales de Auditoría Gubernamental menciona: “Cualquiera sea el objeto del examen y tipo de Auditoría a ejecutarse, la misma debe ser planificada y supervisada; debe estar acompañada de evidencia; y sus resultados deben ser comunicados en forma escrita”. “La ejecución del examen debe ceñirse a la Norma de Auditoría Gubernamental específica”.<sup>21</sup>

Los papeles de trabajo se elaboran y obtienen en el transcurso de la auditoría, en ellos se deja evidencia del proceso de planeación y del programa de Auditoría, del estudio de la evaluación de control interno, naturaleza del registro, alcance y oportunidad de los procedimientos de Auditoría, de la supervisión realizada, de la

---

<sup>21</sup>RESOLUCIONES CGR/026/2005 del 24/02/05, “Manual de Normas de Auditoría Gubernamental”, Pág. 24



persona que aplico los procedimientos, de la fecha en que se realizo el trabajo, de las conclusiones de la revisión, y del informe de auditoría en que se incluyan las recomendaciones formuladas.

El Auditor Gubernamental debe guardar la reserva y el secreto profesional, sin revelar información que sea de su conocimiento por el ejercicio de la auditoría, excepto en los casos y formas exigidas por Ley. No utilizará esta información en beneficio propio.

## 9.5 PARTE PRÁCTICA DEL PROGRAMA DE TRABAJO

**INSITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**  
**EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO A LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA**  
**DEL 02/01/2007 AL 30/06/2008**  
**PROGRAMA DE TRABAJO**

D E S C R I P C I Ó N	REF. A P/T	HECHO POR
<b>OBJETIVO</b>  Verificar el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y la normativa aplicable sobre los procesos administrativos de la Unidad de Cartografía.		



<p>Los objetivos específicos de la Auditoría se detallan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluar el normativo interno que rige los procedimientos administrativos de la Unidad de Cartografía</li><li>• Verificar la existencia de medidas de seguridad de las bases de datos que contienen la información cartográfica.</li></ul> <p><b>PROCEDIMIENTOS</b></p> <p>1. En base a información de una muestra representativa de Pro-Formas utilizadas para la venta de información cartográfica existentes en la Unidad de Cartografía, confeccione una planilla detallando los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Si se adjunta Pro – Forma,</li><li>b. Si es requerimiento Externo,</li><li>c. Si es requerimiento Interno,</li><li>d. En caso de venta, verificar si existe la fotocopia de la Factura,</li><li>e. En base al inciso a) y d) verificar si la</li></ul>		
---	--	--



<p>documentación se encuentra en custodia de Sra. Mery Miranda,</p> <p>f. En caso de que el usuario externo realice el requerimiento de información cartográfica mediante nota, ver si existe el informe de respuesta,</p> <p>g. Si existe una adecuada correlación de las pro – formas.</p> <p>h. La Sra. Mery Miranda prepara la pro-forma,</p> <p>i. El Sr. Freddy Saavedra autoriza la pro-forma,</p> <p>2. Solicite a la Unidad de Cartografía la remisión de documentación donde se formalizan formularios para la ejecución de las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Para venta de información cartográfica</li><li>• Para venta de información cartográfica en medio magnético</li><li>• Para el requerimiento de información cartográfica para usuarios internos</li><li>• Para la retroalimentación de información por la atención del usuario interno y externo.</li></ul>		
---	--	--



<p>3. Requiera a la Unidad de Cartografía información y documentación sobre medidas de seguridad en la administración de información cartográfica, evalúe y verifique las deficiencias identificadas.</p> <p>4. Seleccione una muestra representativa de todas las ventas de información cartográfica que fueron atendidos por la Unidad de Cartografía, verifique la aplicación correcta del catálogo de precios vigente, para ello detalle lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Tipo de Usuario,</li><li>b. Fotocopia de la Factura,</li><li>c. Importe de la venta,</li><li>d. Cruzar información de la pro forma con las facturas,</li><li>e. Verificar si los precios están establecidos mediante Resolución Administrativa.</li></ul> <p>5. Concluya</p> <p><b>Elaborado por:</b> .....</p> <p><b>Supervisado por:</b> .....</p>		
--	--	--



## 9.6 EJECUCIÓN

De acuerdo a la séptima norma general de las Normas Generales de Auditoría Gubernamental menciona: “Cualquiera sea el objeto del examen y tipo de Auditoría a ejecutarse, la misma debe ser planificada y supervisada; debe estar acompañada de evidencia; y sus resultados deben ser comunicados en forma escrita”. “La ejecución del examen debe ceñirse a la Norma de Auditoría Gubernamental específica”.<sup>22</sup>

La ejecución de la auditoría comprende las siguientes actividades:

- 1. Estudio y evaluación del sistema de control interno**, se efectúa con el objeto de cumplir con la norma de ejecución de la Auditoría, de establecer el grado de confianza que se va a depositar en esa actividad, y de determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que se dará a los procedimientos aplicables en la revisión.
- 2. Aplicación de pruebas y obtención de evidencia**, en base al punto anterior de determinaran la naturaleza, alcance y oportunidad de las pruebas de cumplimiento que se aplicarán para la obtención de evidencia apropiada. La evidencia deberá ser suficiente, competente para tomar una opinión sobre la

---

<sup>22</sup>RESOLUCIONES CGR/026/2005 del 24/02/05, “Manual de Normas de Auditoría Gubernamental”, Pág. 24



razonabilidad de la observancia de la normatividad en sus operaciones, y el cumplimiento de los requisitos legales aplicables a sus actividades.

**3. Determinación de hallazgos y formulación en recomendaciones,** en la auditoría debe expresarse la consideración de las causas y efectos del resultado de una prueba para fundamentar la recomendación correspondiente.

**4. Formulación en la Fase de Ejecución,** en la fase de ejecución, la supervisión cobra gran relevancia, el responsable de la Unidad de Auditoría asume la responsabilidad de vigilar el trabajo y evaluar constantemente el avance de la auditoría, dejará evidencia de la supervisión con marcas en los papeles de trabajo.

## **9.7 PLANILLA DE DEFICIENCIAS**

Las deficiencias o debilidades, representan incumplimientos de los procedimientos de la estructura de control, es decir procedimientos y técnicas que hacen falta para asegurar el logro de los objetivos del Sistema.

El presente documento refleja el examen detallado de las áreas débiles o críticas que se han identificado, el procedimiento incluyó una investigación extensiva y minuciosa de las causas y resultados de acciones o decisiones administrativas específicas. Las



debilidades también se pueden identificar por medio de: examen de existencia de instrumentos para el control de personal, inspección física de actividades y conversaciones con funcionarios, llegando a la denominación de “Hallazgo”, las deficiencias deben redactarse con los atributos: de Condición, Criterio, Causa, Efecto y Recomendación.

COMPONENTE DE UN HALLAZGO		
1	<b>CONDICIÓN</b>	¿Cuál es el hecho? ¿Qué es lo que se encontró, percibió o captó?
2	<b>CRITERIO</b>	¿Cómo se debió hacer? ¿Cómo debió hacerse?
3	<b>CAUSA</b>	¿Por qué sucedió y cómo se produjo la divergencia entre condición y criterio?
4	<b>EFEECTO</b>	¿Trascendencia o significación tiene la divergencia entre condición y criterio?
5	<b>RECOMENDACIÓN</b>	¿Cómo se puede corregir la desviación?

## 9.8 EMISIÓN DE INFORME DE AUDITORÍA

Al momento de la conclusión final del trabajo de Auditoría, los auditores resumieron sus hallazgos relacionados con los propósitos fundamentales de la Auditoría, describiendo a detalle **la condición, el criterio, la causa, el efecto y la recomendación**, para cada hallazgo encontrado, en la emisión del informe se



incluyo mejoramientos sugeridos en las políticas y procedimientos operacionales de la unidad, se hizo los arreglos necesarios para efectuar la emisión del informe final.

## **9.9 COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS**

Una vez emitida el informe final, se procederá a comunicarse a la Unidad afectada para su recomendación y aceptación.



**X INFORME DE AUDITORÍA**

**INFORME DE AUDITORÍA**

**A :** Lic. Martha Oviedo Aguilar  
**DIRECTORA GENERAL EJECUTIVA**  
**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

**REF. :** **EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO A LA UNIDAD DE CARTOGRAFÍA**

**FECHA:** **La Paz, 30 de Septiembre de 2008**

---

**I. ANTECEDENTES**

De acuerdo a Programa Operativo Anual de la Unidad de Auditoría Interna de la Gestión 2008, se realizó la Auditoría Especial a la Unidad de Cartografía, por el periodo comprendido entre 2 de enero de 2007 al 30 de junio de 2008.

La ejecución del examen fue practicado en base a Normas de Auditoría Gubernamental, con el fin de obtener evidencia competente y suficiente como



base razonable para sustentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones efectuadas en el informe de referencia.

## **1. OBJETIVO**

El objetivo de nuestro examen está orientado a emitir una opinión sobre la evaluación de los procedimientos administrativos utilizados en la Unidad de Cartografía, con la finalidad de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo.

## **2. ALCANCE**

Nuestro examen comprende los procesos y actividades administrativas de la Unidad de Cartografía, por el periodo 2 de enero 2007 al 30 de junio de 2008.

## **3. NORMATIVA APLICADA**

- Ley N° 1178, (Ley de Administración y Control Gubernamental) del 20 de julio de 1990;
  
- Decreto Ley N° 14100



- Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215 del 22/07/1992.
- Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A del 03/11/1992.
- Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante Resolución No CGR-1/026/2005. Versión del 04/02/2005 y Resolución N° CGR/079/2006 del 04/04/2006.
- Guía para la Elaboración de Informes de Auditoría Interna con Indicios de Responsabilidad por la Función Pública G/CI-012 de marzo de 2005.
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobados mediante Resolución N° CGR-1/070/2000, del 21/09/2000.
- Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa mediante Resolución Suprema N° 217055 de 20 de mayo de 1997;
- Decreto Supremo N° 23215 del 22 de julio de 1992;



- Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa mediante Resolución Administrativa N° 008/ENE/04;
- Reglamento Interno de Personal mediante Resolución Administrativa N° 011/JUL/03 del 31/07/2003;
- Reglamentos de Procedimientos Administrativos mediante Resolución Administrativa de N° 016/jul/02 de fecha 19/07/2002.
- Otras disposiciones y normas legales vigentes a la fecha de realización del examen.

#### **4. METODOLOGÍA**

Las técnicas y procedimientos empleados para la acumulación de evidencia fueron de observación, entrevistas, cuestionarios y el método de muestreo y los criterios de selección, así como el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables.

## **II. RESULTADOS DEL EXAMEN**

En nuestro examen de evaluación y en base a la documentación remitida a esta Unidad, se ha determinado lo siguiente:



## 1. Carencia de reglamentos, manuales y procedimientos administrativos

Durante el examen se evidenció que las actividades desarrolladas por la Unidad de Cartografía, carecen de la existencia de controles internos, específicamente en la administración y entrega a usuarios de información cartográfica que genera la Institución, lo mencionado se verificó mediante Cuestionario de control interno realizado al Responsable de Cartografía quien respondió en nota CITE: INE/DCG/UCIE No 041/08 punto 1 y afirma, desconocer la existencia de manuales de funciones o procedimientos de la Unidad de Cartografía de la entidad.

En cumplimiento a la Ley No 1178 SAFCO Art. 13 inciso “a) *El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la Auditoría interna*”

El D.S. N° 23215, en Art. 21 inciso “c) *los reglamentos específicos y las técnicas y procedimientos de autorización, procesamiento, clasificación, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección física de las operaciones o actividades, establecidos por los ejecutivos de cada entidad para alcanzar los objetivos generales del sistema de control interno, así como los específicamente diseñados para ser aplicados por los responsables de las*



*operaciones de cada unidad, antes de su ejecución, o que sus actos causen efectos, y para ser aplicados o utilizados por los responsables superiores a fin de evaluar los resultados obtenidos por las operaciones bajo su directa competencia”*

*La Resolución Suprema N° 217055, Art. 15 (Formalización del diseño organizacional) indica: “El diseño organizacional se formalizará en los siguientes documentos, aprobados mediante resolución interna pertinente:*

*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”.*

*La Resolución Administrativa N° 008/ENE/04 Art. 19. (Formalización y Aprobación del Diseño Organizacional) indica: “Es responsabilidad de la Dirección de Administración y Servicios coordinar con los mandos ejecutivos del INE la definición y aprobación de los siguientes documentos: Estatuto Orgánico, Reglamentos Específicos, Manual de Organización y Funciones, Manual de Cargos, Manual de Procesos y Flujo gramas (diagramas de flujo) de Procesos”.*

*Es responsabilidad de la Unidad de Recursos Humanos coordinar con las distintas áreas funcionales la elaboración y aprobación de los Manuales de Procesos y Procedimientos de toda la institución.*



*Es responsabilidad de las áreas funcionales a través de los Responsables Operativos, sugerir procedimientos e instructivos necesarios para dar operatividad a su estructura o para la modificación y/o ampliación de procedimientos, siempre y cuando sea necesario y oportuno”.*

Desconocimiento y falta de interés de los responsables e inmediatos superiores en cuanto a la implementación de reglamentos y manuales y/o procedimientos administrativos.

La falta de manuales de procedimiento origina que los funcionarios no dispongan de una guía para efectuar adecuadamente su trabajo y consecuentemente existe discrecionalidad en la ejecución de las operaciones, con el consiguiente perjuicio para la entidad, por ineficiencias e ineficacias que pudieran presentarse en el ejercicio de sus funciones.

Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, gestionar la elaboración y la implementación de reglamentos, manuales y/o procedimientos administrativos relativos a las actividades desarrolladas por Cartografía, a fin de contar con manuales de procedimientos útiles que regulen las operaciones de la entidad, en cumplimiento a las disposiciones legales mencionadas anteriormente



## 2. Deficiencias en Pro formas de Cartografía

Se constato en la documentación de la Unidad de Cartografía, las Pro-formas que son utilizadas para la atención a requerimiento de los usuarios, como se verifico las siguientes deficiencias:

➤ Pro-formas sobre escritas y duplicadas en:

- N° 0013, el foliado se encuentra sobre escrito.
- N° 0032, el foliado se encuentra sobre escrito.
- N° 0038 de fecha 21/03/07, corresponde a la emitida a la empresa GEOSYSTEM, otra pro forma emitida a nombre del Ministerio de Producción y Microempresa registra el N° 0038 de 09/05/07, es decir los dos documentos contienen el mismo número de registro.
- N° 0039 de 23/03/07 emitido al Sr. Benjamín Quispe y otra Pro-forma con la misma numeración de fecha 16/05/07, registra como emitido al Ministerio de Producción y Microempresa.
- N° 0040 registra emitida el 22/03/07 y la N° 0041 con correlativo posterior registra con fecha 05/03/07.
- N° 0040 de 02/05/07 registra emitido al Gobierno Municipal de Sorata y con la misma numeración de Pro-forma de fecha 27/04/07 se emitió al Ministerio de la Presidencia.



- N° 0086 de fecha 08/05/07 fue emitido al Sr. Horacio Chambi y otro con la misma numeración de Pro-forma de fecha 07/05/07 se emitió a la Sub Central Ex Hacienda Taypillanga,
  - N° 0087 de fecha 08/05/07 fue emitido al Sr. Casiano Mendoza y otra con la misma numeración de Pro-forma de 08/05/07 se emitió a la Sra. Carol Meneses,
  - N° 0100 de 16/05/07 fue emitido al Municipio de Uncía y con la misma numeración de Pro-forma de fecha 21/05/07 se emitió a SEPROCOT.
  - N° 0134 de fecha 19/06/07, el foliado se encuentra sobre escrito.
  - N° 0055 de 18/03/08 fue emitido a la Cámara de Diputados y con la misma numeración de Pro-forma de 24/03/08 se emitió a la Cámara de Diputados,
- El archivo de Pro-formas no se encuentra adecuadamente ordenado, este aspecto se constato en la ubicación de las siguientes Pro-formas:
- N° 0006, no esta en el orden respectivo, se encontró antes de la Pro Forma N° 0170.
  - N° 0007 y N° 0008, no esta en el orden respectivo, se encontraron antes de la Pro-forma N° 0170.
  - N° 0002, su factura correspondiente se encuentra archivado junto a la Pro forma N° 0168.



➤ También se constato que la Sra. Mery Miranda encargada de atender solicitudes de información cartográfica no tenia en su custodio las siguientes

Pro formas y documentos:

- N° 0005 y fotocopia de factura N° 21491, por venta de información cartográfica.
- N° 0009 y fotocopia de la factura N° 21500, por venta de información cartográfica.
- N° 0055, N° 0080, N° 0282 y N° 0283.

*En cumplimiento al Reglamento Interno de Personal Art. 9 (Deberes) inciso b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional, Inciso e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados”*

*En cumplimiento al Reglamento de Procedimientos Administrativos Art. 107 (Conservación de la documentación) segundo párrafo: Cada unidad es responsable del adecuado archivo de la documentación, permitiendo su localización oportuna para uso de los ejecutivos y personal del Instituto, así como para su revisión por los organismos internacionales, auditores internos y externos.*



Falta de supervisión del inmediato superior a los funcionarios dependientes de la Unidad de Cartografía.

Lo mencionado ocasiona confusión y desinformación para una revisión posterior de los procedimientos realizados.

Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva a través de la Dirección de Coordinación General instruir al Responsable de Cartografía, realizar supervisión sobre los niveles de su dependencia sea operativa u administrativa, para garantizar la calidad de las operaciones desde su inicio hasta el final, en cumplimiento a las disposiciones legales, citadas anteriormente.

### **3. Falta de procedimiento para el quemado de CD's de información cartográfica.**

Se evaluó mediante Cuestionarios de control interno sobre el quemado de CD's con los siguientes resultados:

- El Sr. Javier Bedregal funcionario de la Unidad de Informática, indica que se realizaba esta función a solicitud de la Unidad de Cartografía (solicitud mediante correo).



- En nota s/n de fecha 29 de julio de 2008 el Lic. Carlos Oyola Arduz Responsable de Plataforma de Atención al Cliente indica, a solicitud expresa del Responsable de la Unidad de Cartografía o de la Sra. Mery Miranda funcionaria de esa misma Unidad mediante correo electrónico procedía a la copia de información cartográfica en CD`s. En fecha 16 de Agosto de 2008 en cuestionario de control interno, confirmó no haber recibido ninguna instrucción formal para realizar el grabado de CD`s.
  
- En fecha 15 de Agosto de 2008 en nota CITE: INE/DCG/UCIE N° 040/08, el Responsable de Cartografía indica, en fecha 14 de Julio de 2008 se le habilita un copiador de CD`s en su equipo de computación, pero no menciona que es autorizado formalmente para realizar la copia de información cartográfica a CD`s.

*De acuerdo al Reglamento Interno de Personal Art. 9 (Deberes) inciso b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional, Inciso e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados”*



*Resolución Suprema No 217055 numeral 6 (Principios del Sistema de Organización Administrativa), inciso c) Formalización, Las regulaciones en materia de organización administrativa deberán estar establecidas por escrito.*

Falta de supervisión del responsable y los inmediatos superiores que deben establecer con claridad la asignación de responsabilidades a sus dependientes.

Este hecho ocasiona confusión en actividades desarrolladas por los funcionarios, generando duplicidad de funciones.

Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, establecer procedimiento de quemado o grabado de CD's de la información cartográfica y realizar supervisión sobre los niveles de su dependencia sea operativa u administrativa, para garantizar la calidad de las operaciones desde su inicio hasta el final, cumpliendo lo establecido por las disposiciones legales.

#### **4. Formularios no formalizados**

Durante la evaluación, de las actividades y procedimientos relacionados a requerimientos de información cartográfica se verifico, la utilización de los siguientes formularios y registros:



Formulario denominado PRO FORMA,  
Formulario de Copia de CD,  
Cuaderno de registro de consultas cartográficas.  
Formulario nota de entrega

En nota CITE: INE/DCG/UCIE N° 041/08, el Responsable de la Unidad de Cartografía indica, la inexistencia de reglamentación que formalice los formularios y registros anteriormente mencionados.

De acuerdo a la Resolución Suprema N° 217055 numeral 15 (Formalización del diseño organizacional) indica: *“El diseño organizacional se formalizará en los siguientes documentos, aprobados mediante resolución interna pertinente:*

*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”.*

La falta de formalización de documentos se debe a la improvisación de procedimientos por los responsables del área a la que pertenece la Unidad de Cartografía.

La falta de formalización e improvisación de los formularios ocasiona la pérdida de control de los procedimientos llevados a cabo por la Unidad de Cartografía.



Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, llevar a cabo la formalización de los formularios detallados en cumplimiento a las disposiciones legales.

#### **5. Inadecuadas medidas de seguridad de información cartográfica.**

Durante el examen se evidencio que existe vulnerabilidad en la seguridad de la base de datos, donde se encuentran almacenados la información cartográfica según:

- Cuestionario de control interno realizado al Responsable de Cartografía, señala que el servidor en el cual se encuentra la base de datos y se almacena la información cartográfica, se encuentran administrados por funcionarios de la Unidad de Informática.
- Nota CITE: INE/DCG/UCIE N° 040/08 explica por cuestiones técnicas según funcionarios de informática, el servidor de cartografía debe mantenerse en instalaciones de la Unidad de Informática, por lo tanto la administración lo sigue realizando esa Unidad.
- Nota CITE: INE/DCG/UCIE/ N° 041/08 indica, la Unidad de Informática son los responsables de habilitar los privilegios y restricciones a los



equipos computacionales del personal de la Unidad de Cartografía. Además, indica que todos los funcionarios de la Unidad de Cartografía tienen acceso al servidor, de igual modo hace referencia que es vulnerable el bloqueo de dispositivos de salida en los equipos informáticos de la Unidad de Cartografía.

Por lo que concluimos lo siguiente:

- No se cuenta con instrucción específica para la obtención de copias de respaldo de la información cartográfica, ni la frecuencia para efectuar este procedimiento.
- Las copias de seguridad obtenidas en la Unidad de Informática son custodiadas en las mismas instalaciones, sin el resguardo adecuado.
- Carece de mecanismos que aseguren la integridad de la información cartográfica habiéndose verificado la falta de seguridad de la información.
- No cuenta con claves que restringen su acceso, si están determinados los niveles de acceso de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignados a cada funcionario.



En cumplimiento al Reglamento Interno de Personal en Art. 9 (Deberes) establece: Los servidores públicos del INE tienen los siguientes deberes:

*Inciso m) Velar por la confidencialidad de los datos individualizados que se obtengan para fines estadísticos, Inciso n) Mantener reserva asuntos e informaciones previamente establecidos como confidenciales conocidos en razón a su labor funcionaria, Inciso o) Proteger las bases de datos, imponiendo medidas de seguridad que sean necesarias”*

Lo señalado se debe a la falta de definición de políticas y practicas para preparar la información resguardada y con medidas de protección adecuadas. Este hecho se debe a la falta de toma de decisiones de ejecutivos de anteriores gestiones, pero, el Responsable de Cartografía solicito y recomendó la implantación de medidas de seguridad mediante reglamentación interna, aspecto que se evidencio en Informe N° 90/07 dirigido al anterior Director de Coordinación General.

La falta de seguridad en la custodia de información cartográfica, esta en riesgo la confidencialidad y otros aspectos. Asimismo, puede originar ante cambios de funcionarios, el personal nuevo no pueda operar el sistema y el riesgo de la manipulación y pérdida de la información cartográfica, con el consiguiente perjuicio para la Institución.



Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, gestionar la implementación inmediata de medidas de seguridad para la protección de información cartográfica, en los siguientes aspectos:

- Aprobar y difundir oficialmente los manuales de operación.
- Emitir y difundir la instrucción específica para la obtención de copias de respaldo, su frecuencia, forma y responsables de su custodia. Las copias de seguridad deben ser custodiadas en un ambiente físico separado de donde se efectúa el registro de operaciones.
- Asignación de responsables del registro, quienes deberán contar con claves de acceso de acuerdo a los niveles autorizados para su ingreso.

## **6. Duplicidad de Funciones**

Durante el examen verificamos los procedimientos de elaboración de proformas y custodia de la documentación por requerimientos de información cartográfica, existe duplicidad de funciones en el desarrollo de las actividades, como se verificó en la custodia de la documentación generada por la venta de información cartográfica:



a. La Sra. Mery Miranda G. Técnico de Infraestructura Espacial III atendiendo a requerimientos externos de información cartográfica tiene en su custodia la siguiente documentación:

- Custodia en su archivo la pro forma N° 0247 de fecha 30/10/07 y la respectiva fotocopia de la factura N° 23348 por la venta de la información cartográfica,
- Custodia en su archivo la pro forma N° 0255 de fecha 06/11/07 y la respectiva fotocopia N° 023392 y de la matricula universitaria del cliente,
- Custodia en su archivo la pro forma N° 292 de fecha 05/12/07 y las respectivas fotocopias, de la factura N° 023598 y de la matricula universitaria del cliente.
- Custodia en su archivo la pro forma N° 0143 de fecha 22/03/08 y la respectiva factura N° 022319 por la venta de información cartográfica.

b. Además se verifico en las carpetas de la Unidad de Cartografía, el Sr. Ramiro Vásquez funcionario de esa misma Unidad tiene en su custodia la siguiente documentación:

- Pro forma N° 0038 y su respectiva fotocopia de la factura N° 022406 por la venta de información cartográfica,
- Pro forma N° 0296 y su respectiva fotocopia de la factura N° 023670 por la venta de información cartográfica.



c. En la elaboración y autorización de pro-formas, se evidenció la participación de diferentes funcionarios realizando la misma función como se describe en el siguiente cuadro:

Nº PRO FORMA Y FECHA	PREPARADA	AUTORIZADA
Nº 0038 de fecha 21/03/07	Mery Miranda	Freddy Saavedra
Nº 0038 de fecha 09/05/07	Freddy Saavedra	Freddy Saavedra
Nº 0039 de fecha 23/03/07	Ramiro Vásquez	Freddy Saavedra
Nº 0039 de fecha 16/05/07	Freddy Saavedra	Freddy Saavedra
Nº 0068 de fecha 19/04/07	Mery Miranda	Mery Miranda
Nº 0073 de fecha 24/04/07	Mery Miranda	Mery Miranda
Nº 0075 de fecha 25/04/07	Mery Miranda	Mery Miranda
Nº 0079 de fecha 30/04/07	Ramiro Vásquez	Freddy Saavedra
Nº 0080 de fecha 02/05/07	Mery Miranda	Freddy Saavedra
Nº 0080 de fecha 27/04/07	Ramiro Vásquez	Freddy Saavedra
Nº 0110 de fecha 25/05/07	Ramiro Vásquez	Ramiro Vásquez
Nº 0135 de fecha 22/06/07	Ramiro Vásquez	Ramiro Vásquez
Nº 0154 de fecha 17/07/07	Freddy Saavedra	Freddy Saavedra
Nº 0007 de fecha 17/01/08	Mery Miranda	Mery Miranda
Nº 0055 de fecha 18/03/08	Ramiro Vásquez	Freddy Saavedra

Las Pro formas N° 0038 y N° 0080 fueron preparados doblemente por diferentes funcionarios, la preparación y autorización de Pro formas son realizadas por tres diferentes funcionarios.

En cumplimiento a la Ley N° 1178 en su Art. 7° indica: *“El Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones. Evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades, en seguimiento de los siguientes preceptos:*

*Inciso b) Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno de que trata esta ley”.*



Resolución Suprema N° 217055, Art. 2 establece: *El objetivo general del Sistema de Organización Administrativa, es optimizar la estructura organizacional del aparato estatal, reorientándolo para prestar un mejor servicio a los usuarios, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, político, social y tecnológico.*

*Los objetivos específicos son:*

*Evitar la duplicación y dispersión de funciones.*

La falta de formalización de las actividades que realiza la Unidad de Cartografía ocasiona que exista este tipo de aspectos.

La duplicidad de funciones ocasiona que las responsabilidades de los funcionarios no estén muy bien identificadas.

Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, limitar las funciones de la Unidad de Cartografía de modo que exista independencia y separación entre funciones como las autorizaciones, ejecución, registro, custodia de la información cartográfica y control de las operaciones, en cumplimiento a las disposiciones legales citadas anteriormente.



## 7. Improvisación de precios de información cartográfica

Revisada 18 Pro-formas del archivo custodiado por la Sra. Mery Miranda G. Técnico de Infraestructura Espacial III, por concepto de venta de información cartográfica, verificamos que los precios calculados en dichas Pro formas no se enmarcan a los costos establecidos en el tarifario del Nuevo Catalogo de Productos Cartográficos Impresos y Digitales aprobado mediante Resolución Administrativa N° 011/JUL/03 de 31 de julio de 2003.

N° de Pro Forma	Tipo de Usuario	Cantidad KB/ Láminas	Resolución Administrativa N° 011/Julio/2003				Costo según Proforma		Observación
			C/U \$us	Total \$us	t/c	Costo Total Bs.	C/U Bs.	Total Bs. Según Factura	
N° 0018/07	Consultoría 200%	2 Láminas	10,54	21,08	7,99	<b>168,50</b>	86.-	<b>172.-</b>	
N° 0019/07	Consultoría 200%	1034 KB	0,0044	4,55	7,99	<b>36,40</b>	0.0352	<b>37.-</b>	
N° 0040/07	Municipios 50%	4 Láminas	2,635	10,54	7,99	<b>84,30</b>	23.-	<b>92.-</b>	Sin documentación de respaldo
N° 0074/07	Universitario 50%	1 Lámina	2,635	2,635	7,99	<b>21,10</b>	23.-	<b>23.-</b>	
N° 0109/07	Ent. Priv. De Comercio 200%	2 Láminas	10,54	21,08	7,97	<b>168,00</b>	86.-	<b>172.-</b>	
N° 0143/07	Universitario 50%	16076 KB	0,0011	17,68	7,95	<b>140,60</b>	0.0088	<b>141,47</b>	Sin documentación de respaldo
N° 0155/07	Universitario 50%	1 Láminas	2,635	2,635	7,91	<b>20,90</b>	21,50	<b>21,50</b>	
N° 0192/07	Órgano Público 100%	157.989 KB	0,0022	347,58	7,81	<b>2.714,60</b>	0,0176	<b>2.780.-</b>	
N° 0209/07	Órgano Público 100%	5 Láminas	5,27	26,35	7,81	<b>205,80</b>	43.-	<b>215.-</b>	
N° 0239/07	Universitario 50%	3 Láminas	2,635	7,905	7,79	<b>61,60</b>	23.-	<b>69.-</b>	
N° 0250/07	Universitario 50%	16626 KB	0,0011	18,29	7,77	<b>142,20</b>	0,0088	<b>146,30</b>	
N° 0291/07	Universitario 50%	2355 KB	0,0011	2,59	7,71	<b>20,00</b>	0,0085	<b>20,02</b>	
N° 0002/08	Ciudadano 100%	1 Láminas	5,27	5,27	7,67	<b>40,50</b>	23.-	<b>23.-</b>	Sin documentación de respaldo
N° 0025/08	Ciudadano 100%	17340 KB	0,0022	38,15	7,59	<b>289,60</b>	0,0176	<b>300,22</b>	
N° 0052/08	Ent. Priv. Serv. 1000%	12 Láminas	5,27	63,24	7,56	<b>478,10</b>	43.-	<b>516.-</b>	
N° 0080/08	Ent. Priv. Desarrollo 100%	16167 KB	0,0022	316,20	7,36	<b>262,10</b>	0,0165	<b>266,76</b>	
		60 Láminas	5,27	35,60	7,36	<b>2.327,30</b>	43.-	<b>2.580.-</b>	
N° 0116/08	Consultoría 200%	19917 KB	0,0044	87,64	7,34	<b>643,30</b>	0,0330	<b>657,26</b>	
		10 Láminas	10,54	105,40	7,34	<b>794,80</b>	86.-	<b>860.-</b>	
N° 0154/08	Ciudadano 100%	1 Lámina	5,27	5,27	7,27	<b>38,10</b>	43.-	<b>43.-</b>	



En cumplimiento a la Resolución Administrativa No. 011/JUL/03 de fecha 31 de Julio de 2003, resuelve en su *Art. Primero.- Aprobar el nuevo catálogo de Productos cartográficos digitales e impresos y fijar los precios para los mismos de conformidad al tarifario adjunto al mismo, el cuál sin necesidad de transcripción forma parte indisoluble de la presente resolución.*

Informe JC/DIC/001/03 de fecha 24 de Abril de 2003 en la parte de conclusiones establece:

Usuarios	Tarifario	Costo Final
Ciudadanos	100 %	4888.87
Consultores	200 %	9777.74
Convenios	50 %	2444.43
Entidades Privadas Comerciales	200 %	9777.74
Entidades Privadas de Desarrollo	100 %	4888.87
Entidades Privadas de Servicios	100 %	4888.87
Municipios	50 %	2444.43
Órganos Ciudadanos	50 %	2444.43
Órganos Públicos	100 %	4888.87
Universidades	50 %	2444.43
Usuarios Extranjeros	300 %	14666.61
Usuarios Internos	0 %	0

Según el cálculo de esta propuesta de estructura de costos, la información cartográfica impresa tendría un costo de \$us 5,27 por lámina y de \$us 0,0022 por KB de información cartográfica digital.



El Responsable de Cartografía responde, por la baja constante en el tipo de cambio del dólar estadounidense, se procedió a la improvisación de los precios de venta en bolivianos del costo de la información cartográfica.

Lo mencionado ocasiona que exista riesgo en el cobro de costos por la venta de información cartográfica.

Recomendamos a la Máxima Autoridad Ejecutiva instruir a la Dirección de Administración y Servicios en coordinación con la Dirección de Coordinación General y el Responsable de Cartografía, el cumplimiento de la Resolución Administrativa No.011/JUL/03 o en su defecto gestionar la formalización de un nuevo tarifario para la venta de información cartográfica.



## **XI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **11.1 CONCLUSIÓN**

Como resultado de nuestra evaluación de las actividades administrativas desarrolladas por la Unidad de Cartografía en el periodo de 02 de Enero de 2007 al 30 de Junio de 2008, se constato el incumplimiento del Ordenamiento Jurídico Administrativo relacionados a la implantación de normativos internos en la Institución, por esta razón esta Institución presenta un ambiente de control (interno) inadecuado, ocasionando que exista en la Unidad objeto del examen, la utilización de formularios no formalizados, falta de medidas de seguridad en la información cartográfica, la inexistencia de procedimientos administrativos formalizados, duplicidad de funciones.

En la Evaluación de Control Interno a la Unidad de Cartografía, no se han detectado indicios de responsabilidad tipificados en los Artículos 29°, 30°, 31° y 34° de la Ley 1178 y Capítulos 3,4,5 y 6, del Decreto Supremos 23318-A (reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública); por tanto las deficiencias reportadas, mismas que fueron expuestas en el Capitulo X “Informe de Auditoría”, corresponden a Desviaciones detectadas en el Sistema de Control Interno.



## 11.2 RECOMENDACIONES

Recomendamos a la Directora General Ejecutiva del Instituto Nacional de Estadística, a través de la Dirección de Coordinación General, instruya al Responsable de la Unidad de cartografía, la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo X, del presente trabajo, con el fin de fortalecer el Sistema de Control Interno de la Entidad y alcanzar el logro de los objetivos en forma eficaz y eficiente.

Asimismo, se sugiere a la Directora General Ejecutiva, hacer conocer los resultados del contenido del presente informe a la Contraloría General de La República de acuerdo a lo previsto en el Art. 42 inciso b) de la Ley 1178 y por el decreto Supremo 23215, para su correspondiente evaluación.



## BIBLIOGRAFÍA

Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 del Sistema de Administración y Control Gubernamental y sus Reglamentos aprobados mediante Decretos Supremos N° 23215 y 23318 – A.

Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada.  
Aprobado con la Resolución Suprema N° 222957 del 04/03/2005

HERNENDEZ SAMPIERI, Roberto

FERNENDEZ COLLADO, Carlos

PILAR BAPTISTA, Lucio 2003, Metodología de la investigación

México D.F. 3ra Edición Mc Graw – Hill Interamericana

ZORRILLA ARENA, Santiago

TORRES XAMMAR, Miguel

LUIZ CERVE, Amado 1999, Metodología de la investigación

México D.F. 1a Edición, Cap. II Pág. 21

Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y aspectos conceptuales de Control Interno, Texto de Consulta, CENCAP

Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental,



Resolución CGR-1/070/2000, Versión 2

Manual de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística

Archivo Permanente de la Unidad de Auditoría Interna

Plan Estratégico Institucional 2005-2009, Instituto Nacional de Estadística



## SIGLAS UTILIZADAS

<b>INE</b>	= Instituto Nacional de Estadística
<b>SNIE</b>	= Sistema Nacional de Información Estadística
<b>CNA</b>	= Censo Nacional Agropecuario
<b>CNPV</b>	= Censo Nacional de Población y Vivienda
<b>UMSA</b>	= Universidad Mayor de San Andrés
<b>SAFCO</b>	= Sistema de Administración y Control Gubernamental
<b>D.L.</b>	= Decreto Ley
<b>COSO</b>	= Committee of Sponsoring Organizations (Comite de Organizaciones Patrocinadoras)
<b>COCO</b>	= Comité de Criterios de Control de Canadá
<b>MAE</b>	= Máxima Autoridad Ejecutiva
<b>POA</b>	= Programa Operativo Anual
<b>D.S.</b>	= Decreto Supremo