

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORIA



TRABAJO DIRIGIDO

TEMA:

**“IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL
INTERNO EN LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y
SERVICIOS PEDAGÓGICOS
CASO: PROYECTO EDUCATIVO DE RED”**

**POSTULANTES: ANGELA MARIA NINA SUXO
ROXANA PUMACAHUA QUIROZ**

TUTOR: Lic. MACARIO ORTEGA MARIÑO

**LA PAZ – BOLIVIA
2007**

PRESENTACIÓN

De acuerdo al Convenio suscrito entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Gobierno Municipal de La Paz y el Fondo de Inversión Productiva y Social en fecha 3 de Mayo del 2002, cuya inversión fueron asignados a los proyectos de infraestructura, mobiliario educativo y a los proyectos educativos de red.

La Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos, dependiente de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano, tiene por misión coadyuvar a la Implementación de la Reforma Educativa en los 7 Macro distritos del Municipio de La Paz, cuyo programa modular es el Proyecto Educativo de Red (PER).

El Proyecto Educativo de Red consiste en la capacitación a docentes, directores, juntas escolares y posterior evaluación; entrega de materiales pedagógicos (operativos e insumos) a la 262 Unidades Educativas.

El presente trabajo de investigación, encuentra su justificación en las deficiencias de Control Interno identificadas en el Proyecto Educativo de Red (PER), se pudo evidenciar incumplimiento del Manual de Procedimientos de Proyecto, otorgado por el Fondo de Inversión Productivo Social (F.P.S.); demora en la ejecución del Proyecto, pérdida de documentación original y burocracia en el proceso de información.

En consideración a lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo principal, emitir un Informe, recomendando la implementación de controles que impidan el mal manejo del Proyecto Educativo de Red, a efectos de evitar daños económicos, irregularidades y fraudes a la comunidades educativas, coadyuvando de ésta manera al cumplimiento de los objetivos institucionales, su misión y visión para la cual fue creado la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (U.G.E.S.P.).

IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS

CASO: PROYECTO EDUCATIVO DE RED

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES

La Universidad Mayor de San Andrés, con la finalidad de que los egresados de sus diferentes carreras obtengan el grado académico, postuló diferentes modalidades de Licenciatura, dentro de las cuales, se ha optado que para la Carrera de Contaduría Pública mediante Convenio Interinstitucional entre la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), adopta el Trabajo Dirigido como modalidad de graduación, el cual será evaluado y supervisado por profesionales de dicha entidad (**Anexo 1**).

El presente Trabajo Dirigido titulado: “**IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS CASO: PROYECTO EDUCATIVO DE RED**”, se desarrolló prestando servicio en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos que es la responsable de coadyuvar a la implementación de la Reforma Educativa en el municipio de La Paz.

En el marco de la Ley 1551 de Participación Popular promulgada en abril de 1994, el Gobierno Central transfiere a título gratuito, el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de educación, a favor de los Gobiernos Municipales, consistentes en:

- Establecimientos educativos públicos de los ciclos, inicial, primario y secundario.

Considerando la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental del 20 de Julio de 1990, se logrará un mejor control de estos recursos públicos. Por esa razón se precisa de un instrumento de Control que intervenga en el cumplimiento de los objetivos trazados en las diferentes unidades del Gobierno Municipal de La Paz.

Por las disposiciones mencionadas anteriormente, la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos quien es la responsable de la capacitación a Recursos Humanos y la coordinación y elaboración de programas y proyectos para las Unidades Educativas, desarrolla el Proyecto Educativo de Red (PER), como uno de sus programas centrales; ejecutada desde el año 2001 a la fecha, en una primera evaluación pudimos constatar un deficiente Control Interno en el área administrativa de la mencionada unidad.

El presente trabajo tiene como objetivo **Implementar un Sistema de Control Interno, en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP) para el caso: Proyecto Educativo de Red (PER)**, donde se pueda observar de cerca la necesidad de poder contar con un proceso administrativo, desarrollando una serie de actividades encaminadas a la consecución de objetivos, para ello se desarrollaran procesos de planeación, organización, dirección, ejecución y control. Es precisamente por ese conjunto de acciones que hace evidente la necesidad de contar con un *eficiente sistema de control interno*, el cual será de gran ayuda y apoyo gerencial, orientado hacia una meta o fin, todo ello se logrará mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas.

La orientación del presente trabajo tiende a mejorar el nivel del Sistema de Control Interno en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP) que facilite, la eficiencia y eficacia de las operaciones.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El gobierno Municipal de La Paz como Gobierno autónomo es la Entidad de Derecho Público con personería jurídica reconocida y patrimonio propio de acuerdo con el numeral 2 de la Ley de Municipalidades, ejerce su jurisdicción y competencia en la zona Geográfica correspondiente a la primera sección de la provincia Murillo.

El Gobierno Municipal está conformado por un Concejo Municipal y un Alcalde, siendo el Alcalde la máxima autoridad ejecutiva, administradora y correspondiente legal del Gobierno Municipal de La Paz. Fueron los españoles los que importaron a nuestro país la figura de Municipio, la columna era un concepto corporativo de gestión de servicios básicos, la lucha por la independencia como se dice, el cambio creó la ciudad y la junta tuitiva.

Es importante destacar que la idea del municipio que heredamos es el poblado o la ciudad, ahí donde ya existían ciertos asentamientos humanos ante la llegada de los españoles.

La historia de la Alcaldía Municipal de La Paz llamada así antes, se remonta en la época colonial donde se fundó la ciudad de nuestra Señora de La Paz en el año 1548, se dio al cabildo el nombre de Gobierno Municipal de La Paz quien estaba encargado de satisfacer todas las necesidades del pueblo.

En los primeros años de la República el municipio de La Paz, estuvo manejado por el Gobierno Central, no existía concejo ni alcalde municipal. El primer Alcalde que tuvo la Alcaldía fue don Juan de Vargas designado por el fundador: Capitán Alonso de Mendoza en la época de la colonia en 1974, recibió el nombre de noble, valerosa y fiel, en reconocimiento y lealtad de la corona de España.

Luego de la independencia, durante la presidencia de José Maria Velasco se promulgó el primer reglamento de municipalidades donde se institucionaliza el

régimen municipal en Bolivia, que entre alguno de sus objetivos, tenía los siguientes:

1. Promover la agricultura, el comercio y la industria en general
2. Cuidar las escuelas primarias de los establecimientos de educación, seguridad y calidad conforme a los reglamentos respectivos.
3. Cuidar la construcción y reparación de caminos, puentes y de todas las obras públicas.
4. Cuidar que la recaudación administrativa e inversión de los cuales se beneficien conforme a las reglas que dice la ley.
5. Dirigir el Congreso en cada año por el conducto del poder ejecutivo.
6. Las peticiones que tuvieran por conveniente sobre objetos relativos al medio particular del departamento y especialmente para establecer impuestos municipales.
7. Cumplimiento de la constitución y protección de la libertad de imprenta.

En 1832 se estableció el honorable Consejo Municipal, Organismo al que se recomendó el gobierno de la ciudad de La Paz, desde entonces su misión ha sido encargada con la participación de los habitantes que han contribuido al embellecimiento de la sede de gobierno de Bolivia.

El presidente de la República Mariscal Andrés de Santa Cruz y Cala Humana nombra Presidente del Honorable Consejo Municipal a Juan Ruiz de Soriano y estableció la conformación de los concejos en todos los departamentos existentes en esta época, tomando preponderancia el Presidente del Concejo sobre el Alcalde que ocupa un segundo lugar, confundiéndose en la mayoría de los casos para designar la autoridad ejecutiva del manejo del municipio.

Los primeros edificios que ocupó la alcaldía fue un pequeño edificio contiguo a la cárcel de San Pedro. El Penal y la Alcaldía estaban divididos por un muro teniendo ambos su propia puerta de acceso.

El Dr. Felipe Segundo Guzmán presidente del Consejo Municipal en 1923 se abocó a la construcción del Palacio Consistorial de estilo renacentista diseñado por el Arquitecto Emilio Villanueva Peñaranda, el más destacado profesional de la época moderna del desarrollo de la ciudad.

El Palacio Municipal fue levantado en el terreno, donde estuvo muchos años el Mercado Central “Recoba”, nombre un tanto deprimente con que se lo conoció en sus primeros años, un caserón de adobe con techo de teja española. Ocupaba casi todo un manzano con cuatro fornidas puertas, la principal sobre la calle Mercado al lado del templo de San Agustín y las laterales sobre la Ayacucho, Colón y la actual Av. Camacho. El Palacio Municipal fue estrenado el año 1925, en que la ciudad de La Paz, celebró el Centenario de la República¹.

El Gobierno Municipal de La Paz, comienza con sus operaciones en la época de la República (cabildo de la colonia) creándose el alcalde municipal, encargado del gobierno de la ciudad y la satisfacción de todas las necesidades urbanísticas que requieren los que residen en la ciudad.

Este gobierno está dirigido por el Alcalde conjuntamente con el Consejo Deliberante, éste último por lo general da normas, propone iniciativas y fiscaliza los actos establecidos y suprimido por el Gobierno Central hasta los últimos años.

El Gobierno de la Municipalidad como organismo autónomo y deliberante, surgió después de la revolución Federal en 1898, donde la ciudad de La Paz se convirtió en sede permanente del Gobierno Nacional, manteniendo Sucre su título de capital de la República y asiento de la Corte Suprema de Justicia.

¹ Síntesis Históricas de la Municipalidad de La Paz y de los Amigos de la ciudad, 1990. Julio Iturri Núñez del Prado.

El Palacio Municipal fue estrenado en 1925, con un modelo, en la actualidad de descentralización que intenta contribuir a la formación de una sociedad más justa eliminando las disparidades individuales para favorecer la igualdad de oportunidades de desarrollo personal, mediante la universalidad en el acceso a bienes y servicios “éticamente primarios” como ser salud, educación, vivienda y otros.

Tiene diferentes operaciones, como ser controlar, administrar, fiscalizar, mantenimiento de infraestructuras, planificar y educar; con las diferentes Oficialías, Direcciones, Secretarías encargadas para dicho fin.

El Municipio de La Paz inició desde el año 2000 diversas soluciones a los grandes problemas que heredamos: el caos administrativo, la quiebra financiera, la corrupción generalizada, el descalabro urbano y el aislamiento institucional. Estos problemas han sido abordados desde el primer instante esa gestión a partir de una reestructuración administrativa, de una imprescindible readecuación financiera y del reordenamiento urbano orientado a la recuperación de la ciudad para sus habitantes. La dignidad paceña tiene esperanza por la honestidad de las nuevas autoridades y de nuevas decisiones de acabar con la impunidad y la corrupción.

El Gobierno Municipal, está ahora en cada barrio, plaza, parque, calle y avenida en la que radica cada uno de los más de un millón de habitantes que somos y con quienes se inició la revolución del Municipio.

1.2 GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.

La actividad principal del Gobierno Municipal es la de promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, preservar el patrimonio y el medio ambiente, construir, equipar y mantener la infraestructura escolar y de salud, recaudar y administrar los ingresos municipales.

1.3 ORGANIGRAMA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA PAZ

El Gobierno Municipal de La Paz, dentro de las políticas de modernización del estado y para cumplir sus funciones, se establece bajo la estructura organizativa actual de cargos que esta conformado por los siguientes niveles (**Anexo 2**).

La Ordenanza Municipal G.M.L.P. N° 255/2003 del 19 de noviembre de 2003, establece la nueva estructura organizacional del Gobierno Municipal de La Paz, de la siguiente manera.

1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GMLP²

La nueva estructura del Gobierno Municipal de La Paz esta conformada por los siguientes niveles:

1.4.1 Concejo Municipal

El Consejo Municipal es la Máxima Autoridad del Gobierno Municipal, constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal.

El Concejo Municipal esta conformado por:

- Presidencia
- Vicepresidencia
- Secretaria
- Comisión de Desarrollo Político
- Comisión de Desarrollo Territorial y Social
- Comisión de Desarrollo Institucional

² Ordenanza Municipal GMLP N° 016/02

Comisión de Desarrollo Humano y Coordinación Sectorial.

1.4.2 Ejecutivo Municipal

Esta conformado por ocho niveles que son:

I. Nivel de Dirección

Está conformada por el Despacho del Alcalde el cual cuenta con las siguientes unidades: de asesoramiento son: Auditoría Interna, Dirección Jurídica, Asesoría General y Gobernabilidad; las otras áreas son: Secretaría General, Dirección de Gabinete, Dirección de Comunicación Social, Dirección de Relaciones Interinstitucionales, Dirección de Ceremonial y Protocolo Dirección de Coordinación Distrital.

II. Nivel de Apoyo Técnico Especializado y Acción Estratégica

Esta conformada por la Secretaría Ejecutiva, la cual tiene bajo su dependencia las unidades de: Dirección de Planificación y Control; Dirección de desarrollo Organizacional; Dirección de Administración General; Dirección de Licitaciones y Contratos, Dirección de Gestión de Recursos Humanos y Guardia Municipal.

III. Nivel de Operación Centralizada

Está conformada por la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano, Oficialía Mayor Técnica, Oficialía Mayor de Gestión Territorial, Oficialía Mayor de Finanzas, Oficialía Mayor de Culturas, Dirección Especial de Promoción Económica.

IV. Nivel de Operación Desconcentrado

Está conformado por las Sub-alcaldías de: Cotahuma, Max Paredes, Periférica, San Antonio, Sur, Centro, Mallasa, Hampaturi, Zongo.

V. Nivel Descentralizado

Está conformado por el Sistema de Regulación Municipal (SIREMU), Empresa Municipal de Áreas Verdes, SAMAPA.

1.5 FINALIDAD DEL MUNICIPIO Y DEL GOBIERNO MUNICIPAL

“La Municipalidad y su Gobierno Municipal tiene como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio”³.

1.6 FINES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal, como autoridad representativa de la voluntad ciudadana al servicio de la población tiene los siguientes fines:

- Promueve y dinamiza el desarrollo humano sostenible equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.
- Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante al establecimiento, autorización y regulación y cuando corresponda la administración y ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales.
- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas.

³ Ley 2028 “Ley de Municipalidades” promulgada el 28 de Octubre de 1999, art. 3.

- Preservar y conservar en lo que corresponde, al medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Preservar el patrimonio paisajístico, si como reguardar al Patrimonio de la Nación existente en el Municipio.
- Mantener, fomentar, defender difundir los valores culturales, históricos morales y cívicos de la población y de las etnias del Municipio.
- Favorecer la integración social de sus habitantes bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades representando su diversidad.
- Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

1.7 MISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

La misión del Gobierno Municipal de La Paz se traduce en “Planificar y promover el desarrollo local buscando contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, garantizando la integración y la participación ciudadana en el proceso de desarrollo y mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio a través de una más justa distribución y una eficiente gestión de los recursos públicos municipales”⁴.

1.8 VISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

La Visión del Gobierno Municipal de La Paz, según su Plan de Desarrollo Municipal, se traduce en la imagen que requiere lograr del municipio y es la siguiente: “La Paz ciudad del Illimani construida desde la altura del mundo, por

⁴ “Plan de Desarrollo Municipal”, Gobierno Municipal de La Paz

hombres y mujeres solidarios comprometidos, respetuosos de su cultura y medio ambiente. Municipio de la integración, y diversidad, la equidad y la igualdad de oportunidades. Centro productivo turístico y de servicios competitivos, gobernado con autoridad democrática, transparente y legitimada por la participación ciudadana”⁵ y representa la imagen que el municipio quiere lograr según su PAM.

La visión se traduce en siete lineamientos estratégicos que orientan la programación de operaciones y se constituyen en el marco sobre el cual se trazarán los objetivos de gestión en el POA. Estos lineamientos son: Municipio Productivo y Competitivo; Municipio Habitable; Municipio Solvente, Descentralizada, Transparente y Libre de Corrupción; Municipio Solidario, Equitativo y Afectivo; Municipio con Identidad e Interculturalidad, con Patrimonio Tangible, Intangible y Natural; Municipio Integrador, Metropolitano y Municipio con Equidad y Género.

1.9 OBJETIVO GENERAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El objetivo de Gobierno Municipal de La Paz es consolidar un Municipio democrático, transparente solidario, equitativo eficiente y efectivo fortaleciendo sus capacidades competitivas, impulsando la construcción de una entidad colectiva y promocionándolo como centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales.

1.10 DIRECCIÓN DE AUDITORIA INTERNA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

La Unidad de Auditoría Interna forma parte del Gobierno Municipal de La Paz, realizando actividades en forma separada, pero a la vez combinada e integrada al resto de las unidades que conforman la Entidad Municipal, obteniendo

⁵ “Plan de Desarrollo Municipal”, Gobierno Municipal de La Paz

resultados que ayudan al manejo eficiente y transparente de los recursos que le son asignados.

1.10.1 Objetivo

La unidad de auditoria interna de la Honorable Alcaldía Municipal, tiene como objetivo evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas administrativos y de sus instrumentos de control interno para determinar la confiabilidad de los registros contables y estados financieros, analizando los resultados y la eficiencia de las operaciones para ello debe realizar el control interno posterior, y verificar el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos en los procesos económicos, administrativos o técnicos efectuados por cualquier dependencia del ejecutivo municipal y /o por el honorable consejo municipal, ejecutando además las auditorias que les sean encomendadas por la máxima autoridad ejecutivo o por el honorable Consejo.

Depende del alcalde municipal:

- Lograr el enfoque sistemático previsto en la ley 1178 para contribuir a una administración eficaz, eficiente, económica, ética, transparente y legítima de la gestión de la entidad.
- La emisión de recomendaciones procurando el mejoramiento de los procesos implementando los niveles de calidad, oportunidad y confiabilidad del sistema de administración, formación y control general.
- El fortalecimiento del desarrollo, implantación, funcionamiento y retroalimentación de los sistemas de iniciación y control a través del resultado de sus evaluaciones periódicas.
- El apoyo al funcionario de la entidad en el proceso de rendición de cuentas.

- La permanencia del principio de legalidad en la administración de la entidad, participar en el control interno, verificar el uso, eficaz y eficiente de los recursos públicos en los procesos económicos, administrativos o técnicos efectuados por cualquier dependencia del ejecutivo municipal.

1.10.2 Personal en la Dirección de Auditoría Interna del Gobierno Municipal de La Paz

La unidad de auditoría interna brinda la garantía de que los auditores internos sean capaces para realizar las diferentes auditorías que se consideran necesarias dentro la institución, evalúa sus conocimientos, habilidades y disciplinas, para llevar a cabo sus responsabilidades en las labores que les sean asignadas, supervisándolas de manera permanente y correcta.

1.10.3 Funciones de la Unidad de Auditoría Interna

La oficina de auditoría interna deberá cumplir con las siguientes funciones:

- a) Ejecutar auditorías integrales especiales de seguimiento y de relevamiento, de información de sistemas, de administración y de control de registros contables y operativos.
- b) Emitir informe sobre los resultados de las auditorías practicadas, enviándolas al ejecutivo municipal, el consejo municipal y a la Contraloría General de la República.
- c) Emitir recomendaciones y verificar su grado de cumplimiento con el fin de mejorar los controles internos del GMLP.
- d) Analizar el proceso de los resultados y deficiencia de las operaciones, ejecutadas por las dependencias del gobierno municipal, en términos de efectividad, eficiencia y economía.

- e) Verificar el grado de cumplimiento de los sistemas de administración de sus controles internos.
- f) Desarrollar y llevar a cabo las actividades designadas en la dirección. Proporcionar la seguridad de que deben desarrollarse las auditorías internas con el debido cuidado profesional y revisión técnica.
- g) Obtener los conocimientos, capacidad y disciplina necesaria para llevar a cabo sus responsabilidades de auditoría.
- h) Proporcionar la veracidad de que las auditorías internas se supervisen de manera correcta.
- i) Verificar que la aplicación de los recursos asignados sean en forma eficaz y eficiente así como los procesos económicos, administrativos o técnicos efectuados por las diferentes dependencias del ejecutivo municipal y por el consejo municipal, sean los más adecuados.
- j) Las demás que les sea asignado de forma expresa por el alcalde.

1.11 OFICIALÍA MAYOR DE DESARROLLO HUMANO

La Oficialía Mayor de Desarrollo tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población del municipio, generando mayores posibilidades de acceso a la educación, salud, deporte, seguridad ciudadana, buscando la equidad de género y la integración generacional, concertando políticas con actores públicos y privados, estableciendo mecanismos para la preservación de los derechos ciudadanos. Depende del Alcalde.

Las unidades organizacionales que dependen de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano son las siguientes:

- Dirección de Educación
- Dirección de Deportes

- Dirección de Salud
- Dirección de Derechos Ciudadanos
- Unidad de Seguridad Ciudadana Democrática
- Centro Administrativo Financiero

1.11.1 Atribuciones principales

- En coordinación con las instancias nacionales y departamentales, elaborar políticas, planes y programas para el desarrollo de los servicios de educación, salud, deportes y derechos ciudadanos en el municipio.
- Dotar, precautelar, mantener y reponer los bienes muebles o inmuebles destinados a la prestación de servicios educativos, deportivos y de salud pública.
- Revalorizar la participación popular y movilizar las organizaciones ciudadanas relacionadas a los problemas de desarrollo humano y la provisión de servicios e infraestructura social.
- Desarrollar políticas y acciones que defiendan y protejan los derechos de las mujeres, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y de la tercera edad en el territorio del municipio.
- Generar acciones de apoyo y promoción para la participación de la juventud en el desarrollo del municipio.
- Generar políticas y planes transversales e interinstitucionales de seguridad ciudadana democrática.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de acciones destinadas al cumplimiento de planes de prestación de servicios para el desarrollo humano en las Sub Alcaldías.

- Generar políticas y ejecutar acciones que contribuyan a mejorar la seguridad ciudadana en el municipio.
- Las demás que le sean asignadas de forma expresa por el Alcalde a través de la secretaria Ejecutiva.

1.12 DIRECCIÓN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN

La Dirección Municipal de Educación es responsable de promover políticas y programas para la expansión de los servicios de apoyo a la educación, incentivando la aplicación creativa de la Reforma Educativa en el Municipio a través de la coordinación de los directores, docentes y administrativos de su jurisdicción, identificar los requerimientos de construcción el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de educación, supervisa el buen uso del equipamiento mobiliario, material didáctico, alimentos y otros insumos suministrados por niveles distritales.

1.12.1 *Objetivos de la Dirección Municipal de Educación*

Mejorar la calidad, equidad y calidez de la enseñanza, así como expandir y cualificar los servicios educativos formales y alternativos en el Gobierno Municipal de La Paz.

Contribuir a contemplar la nutrición de niños (as) y adolescentes para favorecer su desarrollo físico y mental para aumentar los rendimientos escolares y evitar la deserción escolar en nuestro municipio.

1.12.2 *Políticas*

- Coadyuvar de la aplicación y profundización del procesó de Reforma Educativa en el Municipio.

- Impulsar el funcionamiento y participación de juntas escolares y coordinar con ellos la supervisión y el buen desempeño de la autoridades, personal docente y administrativo de las entidades educativas.
- Implementar acciones de educación ciudadana que capaciten y concienticen a la población, para un ejercicio pleno de la ciudadanía.
- Gestionar el equipamiento, la construcción y el buen mantenimiento de infraestructura de la educación fiscal.
- Involucrar a las Juntas Escolares en el mantenimiento y refacción de escuelas, a través de la dotación de insumos y materiales.
- Mejoramiento continuo de la calidad y composición nutricional del Desayuno Escolar, diversificando la ración.
- Establecer las relaciones funcionales entre el Desarrollo Humano y el Productivo a través de acciones de capacitación laboral.
- Establecer mecanismos de contribución ciudadana a la prestación del servicio educativo.
- Promover la capacitación gerencial de los operadores del sistema educativo municipal de La Paz.

1.12.3 Organigrama de la Dirección Municipal de Educación

La Dirección de Educación cuenta con la siguiente organización estructural y funcional (**Anexo 3**).

1.12.4 Unidades que componen la Dirección Municipal de Educación

Los principales componentes de la Dirección Municipal de Educación son:

- Unidad de Infraestructura, Insumos y Equipamientos.

- Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos.
- Unidad de Nutrición y Complemento Escolar.

1.13 UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS

La Unidad de Reforma Educativa (URE) que actualmente se denomina Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP), se consolidó en el mes de mayo del año 2000, con el propósito de desarrollar la política de Reforma Educativa puesta en marcha en el país, a partir de la ley 1565 del 7 de julio de 1994.

Nació con cuatro miembros, tres técnicos y un jefe de unidad. Actualmente, cuenta con un técnico y un jefe. Cada año la Unidad funciona con el apoyo de estudiantes de último año de la Carrera de Ciencias de la Educación y Egresados de la Carrera de Auditoría de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Cabe destacar que por las características de trabajo de los Proyectos de la Unidad, el manejo de la Inversión del presupuesto se ha beneficiado con la colaboración de los Asistentes Técnicos (AT) del Ministerio de Educación, con catorce en el año 2000 aproximadamente de treinta en el año 2001 y unos catorce en el 2002⁶.

1.13.1 Objetivo General de la UGESP⁷

Coadyuvar a la implementación de la Reforma Educativa en el Municipio de La Paz preparando las condiciones básicas de cambio en el sistema educativo municipal, apoyando al mejoramiento y evaluación de los recursos humanos, haciendo seguimiento y difundiendo la información.

⁶ Informe de Gestión 051/2002, (URE) Dr. Mario Yapu C.

⁷ Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos.

1.13.2 Objetivos Específicos

- Coordinar con el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.
- Coordinar y participar en la elaboración de los Proyectos Educativos de Red.
- Participar en la conformación de las Redes Educativas y su difusión.
- Capacitar a los Recursos Humanos: Directores y Docente de Educación Inicial y Primaria.
- Coadyuvar en la conformación y capacitación de las juntas escolares, nucleares o de redes subdistritales y distritales.
- Promover el desarrollo de la educación alternativa y la educación ciudadana.

1.14 PROYECTO EDUCATIVO DE RED (PER)⁸

1.14.1 Convenio Interinstitucional

El Convenio Interinstitucional fue celebrado entre el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) – Ministerio de Educación – Fondo Productivo Social (FPS).

1.14.2 Descripción del Proyecto

El PER es un instrumento de gestión que permite a la comunidad de cualquier red educativa tomar decisiones, asumir responsabilidades y plantear soluciones a los problemas educativos concretos de las unidades educativas para mejorar la calidad de la educación en un tiempo determinado.

⁸ Informe de Gestión 051/2002, (URE) Dr. Mario Yapu C.

1.14.3 Antecedentes del Proyecto

Desde el año 2000, el municipio de La Paz, bajo convenio interinstitucional con el Ministerio de Educación Cultura y Deportes, y el Fondo Productivo Social (FPS), ha elaborado su Programa Municipal de Educación (PROME) y la formulación e implementación del Proyecto Educativo de Red (PER).

El mismo año 2000 se conformaron las 33 Redes educativas existentes actualmente; redes que son un conjunto de Unidades Educativas conformadas participativamente entre directores, docentes y juntas escolares.

Durante la gestión 2001 se elaboraron los *Proyectos Educativos de Red (PER)* en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de Calidad y Equidad en Educación (PFCEE) del programa de Reforma Educativa a nivel nacional, con el apoyo de los Asistentes Técnicos dependientes del Ministerio de Educación. Por la metodología participativa del trabajo el proceso de elaboración de los *Proyectos Educativos de Red* cubrió prácticamente todo el año, en el que fueron involucrados docentes, directores y junta escolares.

Para la implementación de este proyecto, se capacitó en planificación y gestión educativa a 160 directores, al personal docente y Juntas Escolares de los 7 macrodistritos existentes (**Anexo 4**).

1.14.4 Objetivos del Proyecto

Objetivo General

Integrar a las Unidades Educativas para fortalecer el proceso educativo con la participación activa de la comunidad, permitiéndoles tomar decisiones, asumir responsabilidades y plantear soluciones a los problemas educativos concretos y para mejorar la calidad de la educación en un tiempo determinado.

Objetivos Específicos

- Impulsar el logro de competencias en las distintas áreas de conocimientos y las transversales en educación según las necesidades detectadas en la red, con la participación activa de la comunidad.
- Lograr la aplicación práctica de recursos pedagógicos y materiales, a través de talleres de capacitación y reflexión, durante una gestión educativa con la participación de los docentes y alumnos a fin de promover un aprendizaje significativo.
- Promover la participación activa de los padres de familia y la comunidad educativa en la ejecución del PER, a través de diferentes actividades escolares.
- Fortalecer la comunicación e interrelación entre los miembros de las comunidades educativas y las unidades educativas de red en beneficio de una mejor gestión.
- Gestionar la ampliación y mantenimiento de infraestructura y mobiliario adecuado a las unidades educativas de la red.

1.14.5 Características del Proyecto

- El PER es un proyecto de carácter eminentemente **pedagógico**, ya que se trata de una propuesta pedagógica innovadora que busca el mejoramiento de los procesos de aprendizaje para elevar la calidad de la educación.
- El PER es **participativo**, ya que debe ser resultado de un proceso de reflexión en el que todos los actores hayan tenido la oportunidad de comprender, contribuir y comprometerse con las decisiones tomadas. Participan de manera directa los directores, los docentes, juntas escolares y los alumnos de los niveles inicial y primario de unidades educativas fiscales y de convenio, constituyéndose, estos últimos, en los

principales beneficiarios del proyecto. Hasta el 2002 también participaron los asesores pedagógicos. De manera indirecta, participan los directores distritales como líderes y autoridades del sector educativo, quienes son el nexo entre las redes y el municipio y, finalmente, los gobiernos municipales que aportan con parte de los recursos para financiar los PER.

- El PER es **coherente y articulador**, ya que promueve prácticas educativas coherentes y articuladas en función de un resultado común. Se promueve la articulación entre las unidades educativas de la red, y la comunidad circundante.
- El PER es **voluntario**, debe ser elaborado por quienes tienen el interés de hacerlo y se comprometan con el trabajo.
- El PER es **público**, porque debe ser conocido por todos los actores involucrados.
- El PER es **económicamente racional**, porque los recursos que se soliciten deben ser adecuados a lo que se piensa realizar, tomar en cuenta los recursos existentes y solicitar solo aquellos que son fundamentales para mejorar la calidad de los procesos educativos.

CAPITULO II

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Gobierno Municipal de La Paz se ha caracterizado en los últimos años, por mejorar la calidad de la Educación a través de programas y proyectos ejecutados por la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos pero la situación no ha sido la misma cuando se trata del Proyecto Educativo de Red (PER). Después de haber realizado una revisión minuciosa del alcance de todas las disposiciones en la UGESP se pudo establecer que la Unidad carece de políticas administrativas, para asegurar que el Proyecto genere beneficios sociales.

Por otro lado la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos manifiesta las siguientes dificultades:

- ✚ Efectuada la revisión de las 30 carpetas de las Rendiciones de cuentas del Proyecto Educativo de Red (PER), presentadas al FPS⁹, se pudo constatar que la documentación debe ser corregida completamente y/o justificada de acuerdo al caso¹⁰ **(Anexo 5)**.
- ✚ Evidenciamos que la Unidad tiene una deficiente Administración y control del P.E.R., llegando inclusive a ocupar uno de los últimos puestos a nivel de los demás proyectos que maneja la UGESP, en la ejecución y manejo de las donaciones del Banco Mundial por intermedio del Fondo Productivo Social (FPS).

⁹ Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social

¹⁰ Nota SATEM-LP-77/03

✚ El retraso en el cierre del PER y la conciliación de cuentas se debe principalmente:

- “Demora o incumplimiento de parte de algunas redes para asumir la responsabilidad de reunirse entre todas las Unidades Educativas que componen la Red y conciliar cuentas por Unidades y por Red, para luego pasar a conciliar al GMLP sus saldos del 20% del PER. Pese a que tanto el GMLP¹¹ como el FPS y las Direcciones Distritales han estado conminando a realizar este trabajo desde hace bastante tiempo, a través de circulares, llamadas telefónicas o visitas personales que se hizo en coordinación con el FPS.
- Dificultad que enfrentan los Equipos de Gestión en las cotizaciones que efectúan por que muchas empresas exigen pago a contra entrega de los productos adquiridos y según el proceso de gestión de pago de parte del Municipio, no es posible hacer eso ya que se paga mediante el SIGMA¹².
- Porcentaje elevado de maestros y directores que no quieren trabajar en este proceso, dificultando y demorando la ejecución del PER, con el argumento de que la Reforma Educativa es neoliberal y además el Congreso Pedagógico Nacional anulará las leyes que sustentan el trabajo de los proyectos educativos de red (PER); directores o maestros que no aceptan el involucramiento de las Juntas Escolares en este proceso; y, en esta última etapa, justifican su no ejecución del PER con el argumento de tener trabajo recargado por fin de año y, en otros casos que algunos miembros del Equipo de Gestión ya tomaron vacaciones.

¹¹ Gobierno Municipal de La Paz

¹² Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

- Finalmente, mucha gente espera el último momento para gestionar sus compras, por lo que, pese a los tiempos que se le asignaron, recién se está presentando las carpetas correspondientes cuando la gestión administrativa financiera del GMLP ya cerró”¹³.
- ✚ Existe la deficiencia por parte de la Unidad de Administración para la cancelación a los proveedores, estos tienen que estar inscritos en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).
- ✚ El seguimiento efectuado a informes anteriores y documentación faltante por concepto de la entrega de materiales es una de las causas que nos ha permitido identificar:
 - Que el problema se originó al no verificar la entrega de materiales correspondientes por parte la Alcaldía al Equipo de Gestión, desde la gestión 2002 ya que aún existen materiales en depósito y algunos de ellos ya fueron utilizados en la misma Alcaldía y, sin embargo, fueron reportados a la FPS como si se hubiera entregado a las Redes correspondientes.
 - No implantaron procedimientos uniformes al momento de otorgar los materiales, ni se verificó que los mismos hayan servido para el aprendizaje de niños.
 - Exceso de importes que no fueron reportados en el Formulario resumen de Rendición de cuentas (**Anexo 6**).
- ✚ La información que se proporciona al sistema de planificación es insuficiente e incompleta, factores que no permiten realizar una adecuada toma de decisiones y como resultado no se puede efectuar un control eficiente de todas las operaciones en la UGESP.

¹³ CITE: OMDH-609/2004, Dr. Edgar N. Tórrez Iriarte

- ✚ El Manual de funciones que debería existir como norma administrativa en cada Unidad, solo cuentan con un Manual de Procedimientos proporcionado por la FPS.
- ✚ Se ha evidenciado la ausencia de una infraestructura y mobiliario que permita alcanzar un óptimo procesamiento de datos.
- ✚ Se ha comprobado que los ítemes de la Unidad desde mediados del 2001 nunca fueron repuestos. La Unidad nunca tuvo una secretaria. Cada año la Unidad funciona con el apoyo de estudiantes de último año de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)¹⁴.
- ✚ Los cambios constantes del personal de acuerdo al favoritismo político, llevan tiempo a los funcionarios públicos adaptarse al medio y conocer sus funciones para los que fueron contratados y así posteriormente llegar a cumplir con los objetivos de la Institución con la ayuda de un Manual de Procedimientos. Este manual de procedimientos no ha sido suficiente, ya que las personas que fueron contratadas no tenían pleno conocimiento tenían muchas de lo que debían hacer o cual era el enfoque del Proyecto; ésta situación cambiaría notablemente si el personal fuera contratado de acuerdo a examen de competencia, llegando así a cumplir el trabajo con eficiencia y eficacia.
- ✚ El personal de la institución no es beneficiado con cursos de capacitación para actualizarse y mejorar su desempeño, esta es una de las razones por las que no se logra un rendimiento óptimo de los empleados.

Lo descrito anteriormente, revela ausencia de un Sistema de Control Interno en el caso: Proyecto Educativo de Red, en la Unidad de Gestión Educativa y

¹⁴ Informe de Gestión 051/2002, (URE) Dr. Mario Yapu C.

Servicios Pedagógicos, corriendo el riesgo de que la misma no llegue a cumplir con sus objetivos.

2.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos no existe una Política Administrativa adecuada que establezca normas y procedimientos de control para los proyectos y programas ejecutados por la Unidad, en el caso particular del Proyecto Educativo de Red (PER).

2.3 INTERROGANTES DEL PROBLEMA

¿Existe mecanismos de control para el PER?

¿Existe procedimientos y/o reglamentos para el cumplimiento de sus objetivos?

¿Existe personal con el perfil adecuado para desempeñar funciones?

¿Cómo están siendo controlados los materiales adquiridos?

¿Cómo se esta controlando la entrega de los materiales al los equipos de gestión y la entrega de estos a cada unidad educativa?

¿Se está cumpliendo con el pago a los proveedores?

¿Cómo esta funcionando la administración del Proyecto Educativo de Redes?

¿Por qué existen deficiencias administrativas en el Proyecto?

¿Cuenta con el personal adecuado para llevar adelante el Proyecto?

¿Quién hace el seguimiento al Proyecto Educativo de Redes?

¿Cumple los cronogramas establecidos, y porqué?

¿Existe personal que verifica la existencia de los materiales en las unidades educativas cada cierto tiempo?

2.4 DELIMITACIONES DEL PER

Para lograr sus objetivos institucionales el P.E.R., necesita que la estructura de la administración del proyecto trabaje de tal manera que viabilice su ejecución y que esté perfectamente definida quién, cómo y cuándo se debe realizar diferentes tareas y quienes son responsables por los diferentes actos.

En base a estas condiciones se ha constatado que en el Proyecto no existe una persona que domine el manejo y la administración del PER, que guíe al resto del personal para que este lo realice de manera uniforme y de acuerdo a las necesidades en la realización de sus tareas y actividades, de forma que no sea complejo el manejo y entendimiento del proyecto en el logros de los objetivos institucionales y de gestión provocando retrasos en la formulación y ejecución programada del proyecto.

Otra situación observada es la omisión de varios puntos que ocasionan que los ingresos en los Estados Financieros del gobierno municipal de La Paz no reflejen en integridad por los servicios que presta sino muestra saldos sub estimables.

El Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación municipal (PFCEE) cuenta con un manual de funciones que no tiene respaldo legal de vigencia además es muy resumido y muy general ya que solo describe la actividad de la unidad y como se deben llevar cabo los diferentes Proyectos.

En el caso nuestro se maneja el Manual de Procedimiento del Proyecto Educativo de Redes, el cual es otorgado por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (F.P.S.) **(Anexo 7)**.

Por otra parte utiliza como manual de funciones, cláusulas. De las obligaciones de las partes que se hallan descritos en los contratos que suscriben en los diferentes Proyectos con las Instituciones que benefician, que en este caso es el FPS, de igual manera se basa en el alcance de trabajo contenido en los términos de referencia que utiliza el GMLP para la contratación de Estudiantes

Egresados de diferentes Universidades; asimismo utiliza el reglamento para la administración de recursos financieros de los Proyectos municipales el mismo que se encuentra aprobado mediante resolución municipal número 2011/2001 emitida por la oficialía mayor de desarrollo. Las observaciones de control interno y el seguimiento y evaluación a la documentación analizada en la unidad de la UGEPS de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano nos han permitido determinar el alto riesgo debido a los datos erróneos, contabilizaciones inapropiadas, reportes financieros fraudulentos, pérdidas financieras, falta de mecanismos adecuados para la salvaguarda de los activos.

CAPITULO III

3. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Una adecuada gestión de Gobierno Municipal está en el cumplimiento de los objetivos que son: llegar a todos los sectores para satisfacer y mejorar las condiciones de vida, en ese sentido el Gobierno Municipal de La Paz a través de la UGESP pretende desarrollar acciones conjuntas para la implementación y ejecución de programas y proyectos en busca de mejorar la calidad de la educación paceña.

Para el caso del presente trabajo después de un proceso de revisión documental nos encontramos que en el Gobierno Municipal de La Paz, específicamente en la UGESP, hay ausencia de medidas adoptadas con relación a algunas actividades administrativas que se realizaron en el Proyecto Educativo de Red (PER) y que dichas actividades no están ordenadas ni controladas. Después de un relevamiento de información (Revisión de informes con respecto al PER, gestiones 2002 al 2005) **(Anexo 8)**, nos encontramos con que el PER no cuenta con un adecuado Sistema de Control Interno, esta situación se refuerza en el siguiente detalle:

- Demora en la ejecución del Proyecto
- Pérdida de alguna documentación original del Proyecto
- Burocracia en el proceso de información
- Ausencia de Capacitación a los Docentes, Directores y Juntas Escolares, para el buen armado de carpetas del PER.

La presente investigación justifica la importancia de contar con Sistemas de Control interno que refleje la eficiencia dentro la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos, para prevenir irregularidades, fraudes y/o delitos económicos que puedan afectar tanto a la institución pública como al servidor público.

3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

A partir de la Ley 1178, se han instaurado los conceptos de la administración moderna con énfasis en el autocontrol o control interno bajo la responsabilidad, de cada entidad prohibiendo la ejecución de controles previos, por parte de entidades, unidades o áreas ajenas a las operaciones. Adicionalmente la Contraloría General de la República ha emitido los “Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental” que establece la base conceptual para la implantación de un nivel superior de cultura de Control Interno en el Sector Público.

3.2 JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

Para el presente trabajo se tomó en cuenta los procedimientos, estrategias y políticas administrativas, se utilizó también, todos los instrumentos técnicos científicos orientados a efectuar un control sistemático de los proyectos para eso empleamos la metodología que utiliza la Auditoría Operativa, ya que el objetivo primordial de la misma consiste en encontrar deficiencias o irregularidades en algunas partes examinadas y señalar sus posibles correcciones. Su finalidad es ayudar a la Dirección a lograr una administración más eficaz y eficiente es decir, sugerir mecanismos de control que permitan al Municipio llevar un mejor control del Proyecto Educativo de Red (PER).

Para tal efecto hemos tomado en consideración el Sistema horizontal que apunta a los elementos claves que tiene relación con los objetivos de la investigación (planes, políticas, procedimientos, etc.), llamado también

interfuncional y el sistema de proceso administrativo o aquel que abarca el planeamiento, organización, ejecución y control.

3.3 OBJETIVOS

3.3.1 Objetivo General

El Objetivo General del presente trabajo es implementar un sistema de control interno en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos en el caso particular del Proyecto Educativo de Red (PER), a través del cual se logre superar las deficiencias y coadyuvar la eficiencia de la Unidad.

3.3.2 Objetivos Específicos

- Verificar que existe la difusión adecuada de la documentación entre las diferentes unidades.
- Verificar que el personal cuente con el perfil adecuado para desempeñar sus funciones.
- Verificar que existan procedimientos y/o reglamentos para el cumplimiento de sus objetivos.
- Confirmar que el archivo cuente con la documentación sustentatoria.
- Analizar la integridad de los procedimientos de compra y su respectiva dotación a las unidades educativas
- Confirmar si la dotación del material y equipo corresponde a la Unidad Educativa de acuerdo a su Plan de Acción.
- Verificar que cada Unidad Educativa cuente con el equipo y material necesario para el funcionamiento de sus actividades.

3.4 ALCANCE

El presente trabajo de *Implementación del Sistema de Control Interno* para el Proyecto Educativo de Red en el Gobierno Municipal de La Paz se implementará en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos y permitirá mejorar el desarrollo de las funciones de la organización al GMLP a partir de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos.

3.5 METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología constituye la médula del plan, se refiere a la descripción de las unidades de análisis o de investigación, las técnicas de observación y recolección de datos, los instrumentos, los procedimientos y las técnicas de análisis.

- La metodología estudia ante todo las posibilidades y límites, aplicación de estos métodos en los procesos de la obtención de la verdad, su papel y lugar dentro del conocimiento.
- La metodología es el conocimiento del método, es la sucesión de pasos que se debe dar para cubrir nuevos conocimientos¹⁵.
- El método es el conjunto de procedimientos que nos llevará al objeto particular del estudio. Esto no sería sino el camino que nos conduce al conocimiento deseado¹⁶.
- Técnica es el conjunto de instrumentos y medios a través de los cuales se efectúa el método¹⁷.

La técnica proporciona las herramientas y propone normas para adecuar las etapas del proceso de investigación, proporciona instrumentos de recolección,

¹⁵ Metodología de la Investigación de Raúl Mejía I. Pag. 165

¹⁶ Métodos de la Investigación de Gibson Donnelly Pag. 122

¹⁷ Métodos de la Investigación de Gibson Donnelly Pag. 122

clasificación, medición, correlación y análisis de datos, de esta forma la técnica es la estructura del método.

3.5.1 Método de la Estadística Deductiva

Este método lo utilizaremos para poder organizar, resumir y presentar, analizar, generalizar y contrastar los resultados del Proyecto Educativo de Redes (P.E.R.) respecto a la calidad de educación, el cual será proporcionado con la adquisición y entrega de materiales, para que la enseñanza sea más favorable.

3.5.2 Método de la Estadística Descriptiva

Que permite la recolección de información pasada y actual de leyes, decretos, resoluciones, documentos, manuales de funciones, reglamentos, además de recurrir a la base de datos de la Unidad de la UGEPS, a los archivos del Proyecto Educativo de Redes, archivo de la unidad de auditoría interna, fuentes de información relacionadas con el tema objeto a desarrollar.

3.5.3 Método histórico y bibliográfico

El método histórico es utilizado para el desarrollo de este trabajo, también conocido como método Inductivo, consiste en lograr una conclusión general de hechos particulares. Es a ello que llegaremos con el desarrollo del Sistema de Control Interno, para un mejor funcionamiento del Proyecto Educativo de Red (P.E.R.).

3.6 TÉCNICAS

Las técnicas son dispositivos o herramientas referidas a una acción que incluye experiencia previa sobre el problema y sus componentes.

“La técnica es un procedimiento, o conjunto de procedimientos, regulados o previstos de una determinada eficacia”¹⁸.

3.7 FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información pueden dividirse en primarias y secundarias:

3.7.1 Fuentes primarias (directas)

“Constituyen el objetivo de la investigación bibliográfica o revisión de la literatura y proporciona datos de primera mano”¹⁹

3.7.1.1 Cuestionarios

Son preguntas formuladas en forma escrita, no es indispensable la presencia del investigador, considerando el marco legal y las variables identificadas como parte del desarrollo de la Auditoría.

Se utilizara esta técnica con el fin de medir el grado de conocimiento que tienen respecto a las responsabilidades aplicadas por falta de descargos oportunos.

3.7.1.2 Entrevistas

Es un área técnica que permite obtener información sobre las propiedades de un problema.

Los datos pueden ser novedosos o complementarios y ayudará a cuantificar las características y la naturaleza del objeto de estudio.

¹⁸ Fernández Fabio; Método de Estudio, Pág 18.

¹⁹ IBEDEM, Pág 24

En la entrevista existe un proceso de comunicación horizontal para que se establezca un contacto visual y oral que engloba una comunicación directa.

Permite obtener información concreta de los funcionarios, que trabajan en la entidad, es una interrelación entre el investigador y las personas que componen el objeto de estudio, ésta técnica proporciona ventajas como la precisión en las preguntas, para posteriormente ser verificadas y confirmar las respuestas en el momento en que se efectúa la entrevista.

3.7.1.3 Flujogramas

Esta técnica de emplear el flujograma, nos permitirá verificar la separación de funciones. También describe gráfica y objetivamente la estructura orgánica de las áreas, relacionadas con la investigación, así como los procedimientos, haciendo uso de los símbolos convencionales, permitiendo determinar controles claves verificables en la prueba de recorrido (**Anexo 9**).

3.7.1.4 Procedimientos

El procedimiento empleado para el análisis de la información fue el relevamiento de información, elaboración del Memorando de Planificación de Auditoría, Programa de Trabajo, solicitud de información, ejecución del trabajo de campo, pruebas de recorrido, pruebas sustantivas, de cumplimiento y analíticas.

Posteriormente el propósito será tabular toda la información obtenida, para después efectuar la interpretación correspondiente en base al análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados, identificando las deficiencias y/o hallazgos encontrados para luego proponer soluciones que coadyuvan a mejorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones en la entrega de fondos y su respectiva rendición de los mismos.

3.7.2 Fuentes secundarias

“Consiste en compilaciones, resúmenes y listados de referencias publicadas en un área de conocimiento en particular (son listados de fuentes primarias), es decir, se procesa información de primera mano”²⁰.

Para el presente trabajo la información secundaria más relevante se refiere a las memorias anuales, documentos relacionados a Proyecto Educativo de Red.

3.7.2.1 Observación directa

Es una técnica de investigación en la que el investigador puede observar y recoger datos mediante su propia observación para hacer un examen crítico y analítico de los mismos.

3.7.2.2 Recopilación de la Información

Es un proceso interrumpido de obtención de información, cuyo resultado final son las conclusiones. Existen cuatro tipos de evidencias mediante los cuales se consigue la información: física, testimonial, documental y analítica.

Física.- Consiste en algo existente, pudiendo referirse a personas, cosas o hechos.

Testimonial.- Información proporcionada por terceros en forma oral o escrita.

Documental.- Es la forma confiable e importante de evidencia, contenida precisamente en documentos.

Analítica.- Es la constituida justamente por el auditor, como resultado de la utilización de otros tipos de evidencia.

²⁰ Tamayo Tamayo Mario; Proceso de la Investigación Científica; Pág. 122

CAPITULO IV

4. MARCO TEORICO

4.1 DEFINICIÓN DE AUDITORIA

“Es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas, realizado por profesionales con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de evaluarlas, verificar y elaborar un informe que contenga observaciones, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen.”²¹

“La auditoría es el proceso sistemático de examinar, documentar, obtener, acumular y evaluar evidencias e informar, sobre el objeto examinado y grado de correspondencia con los criterios establecidos de acuerdo al tipo de auditoría que se realice, con el propósito de añadir valor al objeto de la revisión, mediante un informe que debe satisfacer las necesidades de los clientes y de los usuarios.”²²

“La auditoria es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterios establecidos”²³

El Comité especial de AICPA para la auditoría operacional y administrativa indica que “la Auditoria es un examen sistemático que consiste en obtener y evalúa objetivamente evidencias sobre las afirmaciones relativas a los actos y eventos de carácter económico; con el fin de determinar el grado de

²¹ Valeriano Ortiz Luis Fernando, Auditoria Administrativa, 1997, Pág. 44.

²² Zuazo Yujra Lidia, Papeles de Trabajo de Auditoría Externa e Interna, 2000, Pág. 24

²³ Contraloría General de la República, Normas de Auditoría Gubernamental, 2000, Pag 1

correspondencia entre esas afirmaciones y los criterios establecidos, para luego comunicar los resultados a las personas interesadas.²⁴

4.2 CLASIFICACIÓN DE LA AUDITORIA

De acuerdo a la Resolución de la Contraloría General de la República CGR-I-101/96 la auditoria se clasifica en:

4.2.1 Auditoría Interna

Es una actividad de evaluación independiente de una entidad cuya finalidad es examinar las áreas contables financieras, administrativas y operativas en forma posterior a objeto de medir la eficacia, eficiencia, como un servicio al más alto nivel de dirección.²⁵

Según el Instituto de Auditores Internos (I.A.I), que tiene su sede en los Estados Unidos señala: “La auditoria interna es una actividad independiente, objetiva y de consultaría diseñada, para agregar valor y optimizar la operación de una organización alcance sus objetivos al proveer un enfoque disciplinado y sistemático para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgo, control y dirección²⁶.”

Por lo expuesto podemos concluir, que la auditoria interna es aquella realizada por los auditores de la misma institución y dependientes de la Máxima Autoridad Ejecutiva o gerencia de dicha institución, con la finalidad de medir la eficiencia y eficacia de los controles operativos de un informe de confiabilidad.

²⁴ Internet, Instituto Americano de Contadores Públicos

²⁵ Instituto Americano de Contadores Públicos

²⁶ Ruben Centellas España “Auditoria Operacional” 2da Edición, Pag.3

4.2.2 Auditoria Externa

“La auditoría externa es un examen efectuado por profesionales externos a la Entidad auditada, el auditor o contador público que realiza auditoría externa da “FE PUBLICA” sobre el examen realizado, con el propósito de emitir una opinión independiente sobre la base de los objetivos bajo los cuales fue llevado a cabo el examen, existen diferentes tipos de auditoría externa. Por Ejemplo: Auditoría Financiera, Auditoría, Administrativa, Auditoría Tributaria y otros”.²⁷

CUADRO 4-1
SEMEJANZAS ENTRE AUDITORIA EXTERNA Y AUDITORIA INTERNA

El auditor externo como el auditor interno:
• Deben ser independientes de las actividades que auditan e imparciales en los juicios que se formen.
• Utilizan las mismas técnicas y procedimientos
• Su trabajo se basa en los mismos registros, utilizan el mismo modelo de riesgo de auditoría aunque en dimensiones diferentes.
• Complementan los servicios de auditoría externa y de auditoría interna. De acuerdo a la SAS 65 “Consideraciones de los Auditores sobre la función de la auditoría interna con respecto a una auditoría de Estados Financieros”, el auditor externo puede obtener ayuda del auditor interno en la ejecución de la auditoría.
• Deben cumplir los códigos de Ética Profesional.
• Utilizan metodologías similares en el proceso de sus auditorías.
• Deben ser competentes y estar capacitados para brindar cualquier servicio de auditoría, cuando la Entidad necesita de un juicio profesional, dentro del marco de competencia del contador público.

²⁷ Zuazo Yujra Lidia, Papeles de Trabajo de Auditoría Externa, Interna y Gubernamental 3ra Ed.Pag. 25

**CUADRO 4-2
DIFERENCIAS**

AUDITORÍA EXTERNA	AUDITORÍA INTERNA
Efectúa el examen con personal externo a la Entidad auditada de acuerdo al tipo y objeto de auditoría que ejecute.	Efectúa sus exámenes con auditores empleados de la Entidad.
El auditor externo da "Fe Publica"	El auditor interno no da "Fe Publica"
El auditor externo: - Es totalmente independiente - Es contratado como contador público, tiene independencia económica y administrativa.	El auditor interno: - Es empleado staff de la entidad. - Sólo tiene independencia de criterio. - Carece de independencia económica y administrativa
- Los servicios del auditor externo están dirigidos de acuerdo a lo establecido en un convenio formal con la entidad.	Los servicios del auditor interno son ilimitados.
- Utiliza las NAGA, NIAS, NAG de acuerdo al tipo de auditoría que ejecuta.	Utiliza las NEPAI, NAG, NIAS de acuerdo al tipo de auditoría que realice.
El estudio y evaluación del control interno es un recurso de apoyo, para determinar y aplicar la naturaleza, el alcance y oportunidad de sus procedimientos de auditoría.	El estudio y evaluación del control interno es un aspecto fundamental en el desempeño de sus labores, para mejorar los sistemas de control de las operaciones, mediante la evaluación de dichos sistemas, para que la Dirección puede incrementar las utilidades como producto de mejores decisiones y eficacia en las operaciones.
El auditor externo es responsable ante los ejecutivos, directores, accionistas y terceros interesados en la situación financiera de la entidad como ser: banqueros, inversionistas, gobierno y público general.	El auditor interno es responsable ante el máximo ejecutivo de la entidad o la Administración.
El auditor externo trabaja sobre los hechos ocurridos durante el periodo que examina (excepto cuando existían contingencias posteriores a la fecha de dictamen)	El auditor interno utiliza las operaciones pasadas, para detectar hechos similares y proporciona recomendaciones para mejorar las futuras operaciones.
Cuando se efectúa auditoría, el auditor externo trabaja en base a los estados financieros de la Entidad los cuales cubren el periodo a revisar.	El auditor interno trabaja con las operaciones de cada día, evalúa que los controles y registros sean correctos, para que esta información sea comprobada por Auditoría Externa.
El auditor externo evalúa los papeles de trabajo y los informes del auditor interno.	El auditor interno utiliza las recomendaciones del informe del auditor externo para verificar su cumplimiento.

Auditoría Externa considera a la Auditoría Interna como parte del sistema de control interno, por lo tanto la evalúa y se reduce el riesgo de controles si la Auditoría Interna es efectiva.	Auditoría Interna es un instrumento de control interno posterior por lo tanto está sujeta a la evaluación por parte de Auditoría Externa.
El auditor externo debe asegurarse que el auditor interno tenga suficiente independencia para emitir sus informes imparciales.	El auditor interno utiliza la información emitida por los auditores externos.
El servicio de Auditoría Externa es periódico, realiza su examen comúnmente en forma anual.	El servicio de Auditoría Interna es continuo (permanente).
El auditor externo es contratado sobre la base de términos de referencia, que debe cumplir, por lo tanto no está sujeto a la vigilancia y control de la Entidad.	El auditor interno está sujeto a la dirección y control, debido a que es funcionario de la Entidad.

La principal diferencia entre el servicio que realiza el auditor externo y el auditor interno está en su posición frente a la Entidad para la cual trabaja²⁸

4.3 TIPOS DE AUDITORÍA

De acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental los tipos de auditoría son las siguientes:

4.3.1 Auditoría Financiera

La auditoría financiera, que es la auditoría tradicional consiste en el examen independiente de los estados financieros o de la información financiera afín de una Entidad, tenga o no ésta fines de lucro, y sin importar su dimensión o forma legal, siempre que dicho examen se practique con el fin de expresar una opinión sobre los estados financieros es el de permitir que el auditor independiente exprese una opinión sobre si dichos estados financieros, están elaborados de conformidad a principios y prácticas contables reconocidos.²⁹

²⁸ Zuazo Yujra Lidia, Papeles de Trabajo de Auditoría Externa, Interna y Gubernamental; 3ra Ed. Pag.37 y 38

²⁹ Zuazo Lidia Papeles de Trabajo de Auditoría Externa, Interna y Gubernamental 3ra Ed.Pag. 25

4.3.2 Auditoría Gubernamental

La auditoría gubernamental es un examen objetivo, independiente, imparcial, sistemático y profesional de las actividades: financieras, administrativas y operativas ya ejecutadas por las entidades públicas. Es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterios establecidos³⁰

El control gubernamental esta integrado por el Sistema de Control Interno, compuesto por instrumentos de control previo y posterior y el sistema de control externo posterior, siendo la Contraloría General de la República el órgano rector del sistema de control gubernamental, la misma emitirá las normas básicas de control interno y externo; evaluará la eficacia y eficiencia de los sistemas de control interno.

4.3.3 Auditoría de los Sistemas de Administración y Control (SAYCO) “

La auditoría de los sistemas de Administración y Control, es parte de la Auditoría Gubernamental que consiste en el examen de las operaciones y actividades ya realizadas para una entidad pública, para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas para programar, organizar y ejecutar, los sistemas de información incluyendo su pertinencia, confiabilidad y oportunidad de los reglamentos básicos de cada sistema, de las normas y procedimientos de cada entidad³¹

³⁰ Zuazo Lidia Papeles de Trabajo de Auditoria Externa, Interna y Gubernamental 3ra Ed.Pag. 27

³¹ Contraloría General de la República.

4.3.4 Auditoria Operacional

La Auditoria Operacional es el examen objetivo, constructivo, sistemático y profesional de las actividades relativas al proceso de gestión de una organización, con el propósito de determinar el grado de eficacia, eficiencia economía, equidad, excelencia y valoración con los que son manejados los recursos, de la adecuación y confiabilidad de los sistemas de información y control del flujo de transacciones, llevadas a cabo en una o varias áreas funcionales que constituyen la estructura de una Entidad, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia operativa a través de proponer esas recomendaciones que se consideren necesarias.³²

4.4 CONCEPTO DE SISTEMAS

Un sistema es un conjunto de componentes o partes que tienen un orden reestablecido, armónico y que se interrelacionan e interaccionan entre si a fin de lograr objetivos comunes³³.

Los componentes necesarios para la operación de un sistema total se denominan subsistemas, formados por la reunión de nuevos subsistemas mas detallados así tanto la jerarquía de sistema como el número de subsistemas, dependen de la complejidad intrínseca del sistema total.

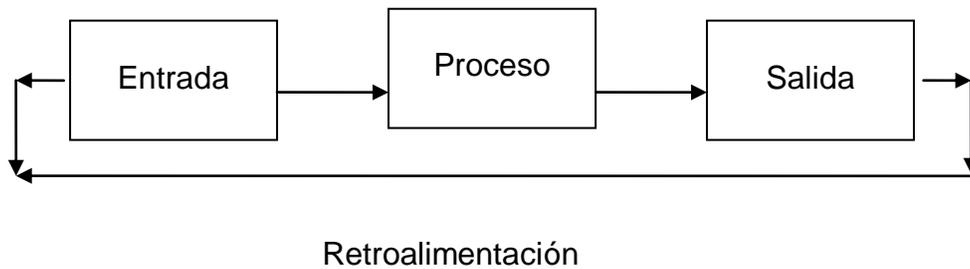
“El sistema se caracteriza por una serie de parámetros o constantes arbitrarias que determinan, por sus propiedades, el valor y descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del mismo. Los parámetros de los sistemas son: Entrada o insumo, procesamiento o transformación, salida, retroacción o retroalimentación y ambiente”³⁴

³² Auditoria Operacional – Gabriel Sanchez Curriel

³³ Ley N°1178 Pág. 2

³⁴ Chiavenato Idalberto, Introducción a la Teoría general de la Administración, 1999.

DIAGRAMA 4-1 SISTEMA



Sistema es un todo organizado y complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario. Es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Los límites o fronteras entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad.

Una organización podrá ser entendida como un sistema o subsistema o un supersistema, dependiendo del enfoque. El sistema total es aquel representado por todos los componentes y relaciones necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. Los sistemas pueden operar, tanto en serio como en paralelo.

4.5 TIPOS DE SISTEMAS

4.5.1 *En cuanto a su constitución, pueden ser físicos o abstractos:*

Sistemas físicos o concretos: compuestos por equipos, maquinaria, objetos y cosas reales. El hardware.

Sistemas abstractos: compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Muchas veces solo existen en el pensamiento de las personas. Es el software.

4.5.2 En cuanto a su naturaleza, pueden cerrados o abiertos:

Sistemas cerrados: no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, son herméticos a cualquier influencia ambiental. No reciben ningún recurso externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados.

Se da el nombre de sistema cerrado a aquellos sistemas cuyo comportamiento es determinístico y programado y que opera con muy pequeño intercambio de energía y materia con el ambiente. Se aplica el término a los sistemas completamente estructurados, donde los elementos y relaciones se combinan de una manera peculiar y rígida produciendo una salida invariable, como las máquinas.

Sistemas abiertos: presentan intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas. Intercambian energía y materia con el ambiente. Son adaptativos para sobrevivir. Su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización. Los sistemas abiertos no pueden vivir aislados.

CUADRO 4-3
MODELO GENERICO DE SISTEMA ABIERTO

ENTRADA	PROCESO	SALIDA
Información Energía Recursos Materiales	Transformación ○ Procesamiento	Información Energía Recursos Materiales

Elaborado por: A.N.S.

4.6 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS

Para comprender la definición, podemos separar y distinguir que todo sistema tiene las siguientes características:

- Es un conjunto de componentes o partes.
- Esos componentes o partes forman la estructura del sistema; que son semejantes al sistema al que pertenecen, por ello son también sistemas pero de menor tamaño por lo que se denominan subsistemas; de tal forma que un sistema va estar integrado por dos o más subsistemas.
- Esos componentes están dispuestos siguiendo un orden o modelo preestablecido y armónico de organización y de funcionamiento.
- Debe existir interacción e interrelación de los componentes para que el sistema funcione; de forma tal que las acciones de unos repercutan en el comportamiento de los otros.
- El producto (bien o servicio) del sistema, es el producto final alcanzado como fruto del funcionamiento de ese sistema.
- La evaluación de los resultados, que consiste en cotejar los productos finales con los planificados.

4.6.1 ¿Cómo funcionan los sistemas?

Los sistemas funcionan mediante las siguientes fases:

- La fase de inicio se denomina Entradas, Insumos o Input que son los recursos que llegan al sistema desde el medio ambiente interno o externo.

- Las fases intermedias son cumplidas por los procesos que son actividades que se realizan con criterio técnico, lógico, secuencial y en forma de una cadena.
- La fase final se denomina Salida, Productos o Output que son los resultados que entrega el sistema y que sirve de insumos a otros sistemas; estos resultados deben contribuir a satisfacer plenamente a sus objetivos.

Pero, aunque exista un estricto control y supervisión durante el funcionamiento de un sistema siempre, existe la posibilidad de que ocurran desvíos respecto de lo previsto, entonces el enfoque de sistema a previsto, que exista una fase de corrección la misma que se denominan Reglamentación, Control, Retroalimentación o Feedback.

4.6.2 ¿Qué son los Sistemas Administrativos?

Los sistemas de administración son aquellos cuyos procesos y productos permiten precisamente la administración de las entidades, es decir, apoyan en la planificación, organización, ejecución y control de las actividades y en la utilización y combinación de los recursos disponibles para producir los bienes y servicios, contribuyendo directamente a los objetivos y metas de la entidad³⁵.

4.6.3 ¿Qué son los Sistemas Operativos?

Los sistemas operativos de las entidades publicas son aquellas cuyos procesos tienen la finalidad de transformar los insumos en productos o servicios finales contribuyendo directamente a los objetivos y metas de la entidad. El tipo de

³⁵ Rucenas , R.O. , Manual de Control Interno, Meachi, Buenos Aires Argentina.

producto de los sistemas operativos depende de la naturaleza y atribuciones de las entidades públicas³⁶.

4.6.4 La información como base para el control

En una organización la información es necesaria para reducir el nivel de incertidumbre y para poder tomar decisiones si no existe información acerca del resultado de las operaciones no se puede determinar si existen fallas o éxitos ni tampoco se podrá dar lugar a la corrección de tales falencias.

4.7 PROCESO ADMINISTRATIVO

4.7.1 La planificación

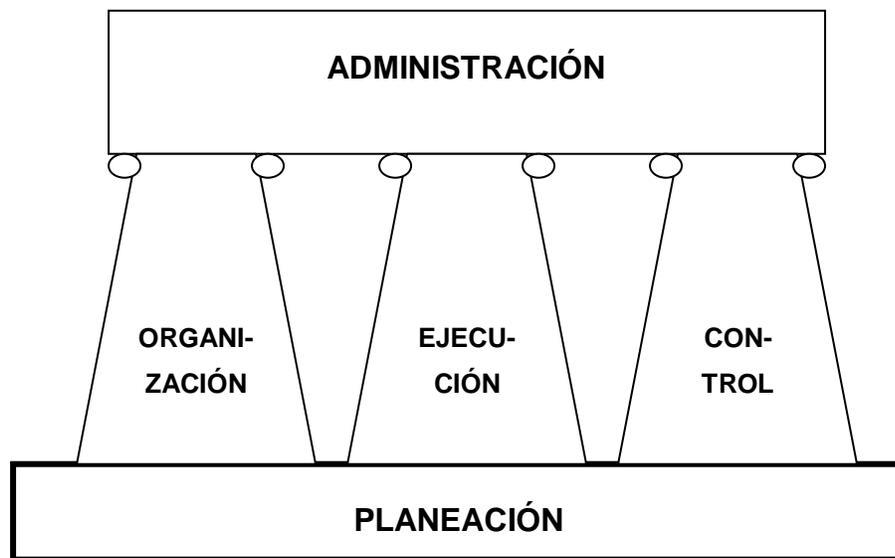
La planeación forma la base desde la cual se levantan todas las futuras acciones administrativas, y el gerente que sabe y se cerciora de cuales objetivos establecer y qué pasos deben darse para lograr los resultados deseados, cuáles son los resultados que deben alcanzarse y cuáles son los elementos básicos que se requerirán, está razonablemente seguro de obtener mayores satisfacciones que si operara sobre una base de día en día, por corazonadas, o por prueba y error.

Se puede argüir, con mucha razón, que la planeación es básica para las otras funciones administrativas fundamentales, es decir, para la organización, la ejecución y el control. Sin las actividades determinadas por la planeación no habría nada que organizar, nadie para actuar y ninguna necesidad del control. Por ejemplo, la ejecución es más numerativa cuando ayuda a realizar la planeación, y se ejerce el control para cerciorarse de que los planes se ejecutan

³⁶ Lic. Gabriel Vela Quiroga, Control Interno, La Paz Bolivia

como se intentaba. De hecho, un administrador lleva a cabo la organización, ejecución y control para realizar los objetivos y los medios de lograrlos según lo determinaron sus esfuerzos de planeación. El siguiente gráfico, es un esfuerzo para mostrar gráficamente estos conceptos. La planeación forma los cimientos de la administración. Las vitales columnas de apoyo de la organización, ejecución y control descansan sobre la planeación.

**DIAGRAMA 4-2
PLANIFICACIÓN**



Fuente: Terry, George; Principios de Administración

Ningún administrador puede organizar, ejecutar y controlar con éxito durante determinado período, a menos que también haya planeado. En cada uno de los eventos administrativos existe por lo menos un mínimo de planeación, y lo que se aplica a la organización, ejecución y control, ya que son funciones fundamentales de la administración y existen en cierto grado donde quiera que exista la administración.

La planeación es siempre importante en la administración. Para cada nuevo proyecto, es el área inicial lógica de la administración y es vital para cualquier

actividad. Lo que planeamos afecta a lo que se organiza, y viceversa. En realidad, la planeación orgánica, la planeación para la ejecución y la planeación del control son requisitos de una administración efectiva.

La planeación es un proceso, una actividad. Por otra parte, un plan es un proyecto para un curso de acción particular que se cree necesario para alcanzar resultados específicos.

Se podría enunciar una definición formal de planeación en los siguientes términos: *Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados.* Es decir, en la planeación el gerente usa hechos, premisas razonables y restricciones, y todo esto visualiza y formula las actividades necesarias, la forma en que deben ser dirigidas y lo que contribuirán a lograr los resultados deseados³⁷.

4.7.2 Organización

Según el Autor Agustín Reyes Ponce:

Es la estructuración de las relaciones que deben existir entre funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados³⁸.

³⁷ Terry, George R., Principios de Administración, Mexico.

³⁸ Lic. Macario Ortega, "Administración General", La Paz – Bolivia.

4.7.2.1 Integración Personal

Implica llenar los puestos de la estructura organizacional y mantener ocupados. Esto se hace al identificar los requerimientos de fuerza laboral, al inventariar a las personas disponibles, al reclutar, seleccionar, asignar ascender, planificar la carrera, al remunerar y capacitarlo desarrollar de otra manera tanto a los candidatos como a los titulares del puesto, para realizar sus tareas de modo eficaz y eficiente³⁹.

La integración se relaciona en primer lugar con los planes de la empresa; el segundo lugar se relaciona con la estructura organizativa, porque es la que determina al número y los tipos de gerente requeridos. También tiene estrecha relación con dirección y control por lo siguiente: Una integración apropiada permite facilitar la dirección del personal, de igual forma seleccionar a la persona adecuada para un cargo afecta el control ya que puede impedir o facilitar que muchas desviaciones se conviertan en grandes problemas.

4.7.3 Dirección

Consiste en influir en los seres humanos para que contribuyan a la obtención de la meta de la organización y del grupo; se refiere predominantemente a los aspectos interpersonales de la administración, todos los gerentes estarán de acuerdo en que sus problemas más importantes surgen de los seres humanos y que los gerentes eficaces también necesitan ser buenos líderes.

4.8 DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO

“El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la

³⁹ Harold Koontz, Heinz Wehrich, “Administración”. Ed, MacGrawHill 1992 Pág. 18.

organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas.”⁴⁰

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

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

Bajo esta concepción, se infiere la necesidad de implantar el control interno, más allá de los requerimientos normativos, por la naturaleza del mismo. Dicha naturaleza ha transformado al control interno en un complemento indispensable de los sistemas administrativos y operativos para alcanzar sus objetivos particulares. Por cierto, el control interno no debe ser considerado como una carga burocrática y añadida, sino como un perfeccionamiento del accionar de

⁴⁰ C. G. R. Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental CI/08. Enero 2001

las entidades a través del aseguramiento de la calidad de sus actividades y operaciones.⁴¹

La Ley 1178 en su Art. 27° señala que: "Cada entidad del sector público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno", regulados por la presente ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación.

El Control Interno comprende el plan de organización y todos los métodos coordinados y medidas adaptadas dentro de una Empresa con el propósito de:

- Salvaguardar sus activos (Bienes o Patrimonio)
- Controlar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables
- Promover la eficiencia Operativa
- Alentar la adhesión a los políticos gerenciales establecidos

4.9 CONTROL INTEGRADO – EL INFORME COSO

El denominado "INFORME COSO" sobre el control interno, publicado en EE.UU. En 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones en torno a la temática referida.

El denominado "INFORME COSO" (COMITÉ OF SPONSORING ORGANIZATIONS), relacionado con la auditoría interna sobre control interno busca lograr la eficiencia y eficacia de las operaciones, mediante la Evaluación

⁴¹ CGR-1/173/2002 Versión 1, CI/10, Guías para la aplicación de los Principios, Normas Generales y básicas de control interno gubernamental, 2002, Pág. 1

Global de un Sistema de Control Interno, lo que nos proporciona una cierta seguridad de que la organización conseguirá sus objetivos y metas definidas.

4.10 CLASES DE CONTROL INTERNO

**CUADRO 4-4
CLASES DE CONTROL INTERNO**

<u>Según su naturaleza:</u>	<u>Según el momento de su realización:</u>
Control Interno Financiero Contable Control Interno Administrativo	Control Interno Previo Control Interno Concurrente Control Interno Posterior

4.10.1 Control Interno Financiero Contable

Según el Comité de Normas de Auditoría el Instituto Americano de Contadores Públicos, el control interno contable comprende el plan de organización, procedimientos, registros y todos los métodos coordinados y medidas adaptables dentro de una empresa, que conciernen a la salvaguarda de los activos y la confiabilidad de los registros contables y están diseñados para otorgar seguridad razonable que:

- Los intercambios de información y registro son ejecutados de acuerdo con autorizaciones generales o específicas de la gerencia.
- Los intercambios de información son registrados: Para permitir la preparación de los estados contables de acuerdo con las normas contables generalmente aceptadas o a cualquier otro criterio aplicable a tales estados.

Para mantener un control adecuado de los activos.

- El acceso a los activos está sólo permitido mediando una autorización general o específica por parte de la gerencia.
- Los activos registrados son comparados a intervalos razonables con los activos físicos existentes y se toman las acciones necesarias respecto a cualquier diferencia.

Los elementos del sistema de control interno financiero contable son: La **Segregación de Funciones y los Procedimientos de las transacciones.**

- La segregación de funciones, esta referida a que los individuos ejecutan las operaciones no tengan un control total del proceso en el que participan, evitando así que se cometan errores por acción u omisión o que si se cometen dejen de advertirse.
- Los procedimientos o rutinas que definen el “Como hacer” en las Empresas se diseñan para que produzcan eficiencia operativa y control contable, el tipo de documentos que intervienen, su formato, prenumeración, contenido, copias y flujo a través de sistema (sea manual o procedimientos automáticos) y las rutinas que se aplican a estos documentos constituyen los controles de Procedimientos

4.10.2 Control Interno Administrativo

De acuerdo con la definición dada por el Comité de Normas de Auditoría del Instituto Americano de Contadores Públicos el control interno administrativo comprende un plan de organización, los métodos coordinados y medidas adaptables dentro una institución para dar una seguridad razonable de que los procesos de decisión que llevan a la autorización de transacciones y actividades por la administración tienden a:

- Promover la eficiencia de las operaciones.

- Alentar y estimular la adhesión a las políticas gerenciales establecidas.
- Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

El objetivo del control interno administrativo es el examen y evaluación de los procesos de decisión en cuanto al grado de efectividad, eficiencia y economía.

Los elementos del control interno administrativo son:

Controles de Organización: Conjunto de esfuerzos y tareas encomendadas a:

- Estimular la adhesión al cumplimiento de las políticas de la institución, y Establecer un proceso de autorización.

Estos controles de organización están relacionados con la estructura Organizacional y la delegación de autoridad.

Controles de Operación: Conjunto de tareas y esfuerzos encaminados a ejecutar las políticas y los procedimientos de la institución para lo cual se requiere de:

Procedimientos que guarden armonía con la estructura organizacional de tal manera que la dinámica tienda al logro de objetivos; Procedimientos que estén documentados y presenten explicaciones claras de las tareas a desarrollar; que exista una supervisión en línea del seguimiento de los manuales de operación. Estos procedimientos deben contribuir positivamente el rendimiento general e individual.

4.10.3 Control Interno Previo

El control 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 de que esta suelta sus efectos, con el propósito de establecer su

legalidad, veracidad, conveniente y oportunidad, en función de los planes y programas de la institución.

4.10.4 Control Interno Concurrente

El control interno concurrente es aquel que se ejecuta en el momento de la ejecución de una actividad determinada, no puede efectuarse antes ni después.

4.10.5 Control Interno Posterior

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

4.11 COMPONENTES DEL PROCESO DEL CONTROL INTERNO

El control interno esta conformado por cinco componentes relacionados entre sí. A continuación se mencionan los principales aspectos que se deben considerar para la comprobación de cada uno de los componentes del proceso del Control Interno:

 *Ambiente de Control*

 *Evaluación de Riesgos*

 *Actividades de Control*

 *Información y Comunicación*

 *Supervisión*

4.11.1 Ambiente de Control

El ambiente de control es un conjunto de reglas y valores compartidos que guían el comportamiento de los funcionarios de una entidad. Es la base de los demás componentes del control interno aportando disciplina y estructura.

En este componente es más importante el funcionamiento que el diseño. Existen factores como la integridad y los valores éticos, la filosofía de la dirección o la atmósfera de confianza cuyo diseño formalizado no garantiza su cumplimiento. Por ello, las pruebas de cumplimiento comprobarán la existencia de los instrumentos formales pero también, deberán identificar la evidencia de los incumplimientos que desvirtúen en funcionamiento adecuado de dichos factores. Este último significa que diversas cuestiones relacionadas con el comportamiento se deben evidenciar por la instrumentación de la conducta pretendida y también por la inexistencia de conductas contrarias a las esperadas.

Integridad y Valores Éticos: Con relación a la ética funcionaria se deberá comprobar, entre otros aspectos, la existencia de un Código de Ética y su reglamentación y la conformación de un comité de ética; como también, de los talleres que se hayan realizado para difundir y tratar cuestiones éticas. Bajo este propósito, el auditor deberá procurar obtener información mediante indagaciones a funcionarios de distinto nivel jerárquico y al comité de ética sobre la posibilidad o conocimiento de comportamientos no deseados en términos de ética funcionaria.

Administración estratégica: El auditor deberá evidenciar principalmente la existencia del plan estratégico y la programación operativa anual de la entidad que consideren los programas operativos de las distintas áreas o unidades funcionales. Pero estas evidencias no son suficientes para justificar el funcionamiento de una administración estratégica. Por esta razón, es que el auditor deberá verificar adicionalmente, entre otros aspectos si las estrategias

son consistentes con la misión de la entidad, con los planes de gobierno y las políticas de Estado; como así también, la vigencia del horizonte temporal y del contenido de dichas estrategias. En este sentido, el auditor deberá verificar la existencia de información de gestión y evidenciar la retroalimentación correspondiente.

Atmósfera de Confianza: El auditor comprobará la existencia de una atmósfera de confianza o clima organizacional adecuado en función a indagaciones al personal sobre la posibilidad de acceso a las autoridades para realización de sugerencias y otras comunicaciones. El auditor evidenciará las comunicaciones formales que debe permitir una retroalimentación al emisor del mensaje. Por último, indagará sobre las causas de los incumplimientos evidenciados.

Filosofía de la Dirección: Este factor incluye una serie de comprobaciones positivas que son suficientes para evidenciar la filosofía exteriorizada por la dirección. El auditor deberá evidenciar las excepciones que se hayan producido y que afectan un adecuado estilo de gerenciamiento. Es importante evidenciar la implantación de herramientas o procedimientos para la identificación de riesgos y la difusión del manual de organización y funciones; como también del manual de procesos.

Sistema organizativo: El auditor comprobará la formalización de la estructura organizativa que comprende a todos los sistemas de administración y los sistemas operativos con los reglamentos y manuales correspondientes. Es importante porque permite a su vez la formalización del proceso del control interno.

Asignación de responsabilidades y niveles de autoridad: El auditor comprobará la existencia de la Programación Operativa Anual Individual (POAI) que formaliza la delegación de funciones a los servidores de las distintas unidades funcionales. Revisará la existencia de evaluaciones de desempeño periódicas como también de los programas de capacitación que se formulen.

Competencia del personal: El auditor comprobará que se haya verificado el nivel de competencia profesional de los funcionarios al momento de su incorporación sobre la base del perfil requerido conforme a lo establecido en las normas técnicas vigentes.

Políticas de administración de personal: El auditor comprobará la existencia de políticas formales para la administración de personal y la consistencia de su contenido con las normas básicas emitidas para la administración de personal y con lo establecido por el estatuto del funcionario público.

Rol de la auditoría interna: El auditor comprobará la existencia de las Declaraciones de Independencia de los auditores internos y de la Declaración de Propósito, Autoridad y Responsabilidad de la unidad de auditoría interna, como también de la planificación estratégica y los programas operativos anuales correspondientes.

Es importante la comprobación del nivel de competencia y de independencia que se demuestre mediante el alcance y la calidad de los trabajos realizados por el auditor interno.

4.11.2 Evaluación de los riesgos

La evaluación de los riesgos es un proceso conformado por la identificación y el análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos. El propósito de la evaluación de riesgos es el conocimiento y consideración de los riesgos para poder administrarlos procurando la minimización de sus efectos.

Riesgo: Posibilidad de ocurrencia de un hecho desfavorable que puede perjudicar el logro de objetivos.

Riesgo de Auditoría: Es el riesgo que el auditor atribuye a una opinión de auditoría inapropiada cuando los estados financieros están representados en forma sustancialmente errónea. El riesgo de auditoría tiene tres componentes: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección.

Riesgo Inherente: Situaciones relacionadas con las actividades de la entidad, sin considerar la existencia o no de los controles interno, también es la susceptibilidad de ser afectados por irregularidades o errores de considerar la eficacia de los sistemas, producto de la propia naturaleza de las operaciones, su complejidad, volúmenes y juicios gerenciales para la administración. Cuanto menos exista cantidad de evidencia necesaria, mayor es el riesgo inherente.

Riesgo de Control: Errores o irregularidades significativos que se pueden evitar o detectar en forma oportuna. Como la posibilidad de que los sistemas de control incluyendo Auditoría Interna trabajen en ello.

Factores que determina el riesgo de control, están directamente relacionados con los sistemas de información implementados por la entidad, la eficacia del diseño de los controles establecidos y la capacidad para llevarlos a cabo.

Riesgo de Detección: Relacionada íntimamente con el auditor, ya que es la posibilidad de que los procedimientos de auditoría no sean suficientes y fallen al detectar errores, omisiones o irregularidades significativas que afecten los estados financieros.

Los riesgos inherentes y de control están fuera del control del auditor, pero no así el riesgo de detección. Variando la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría, podemos alterar el riesgo de detección y en última instancia el riesgo de auditoría.

4.11.3 Actividades de control

Son procedimientos y acciones que se establecen y ejecutan procurando asegurar la aplicación efectiva de las políticas e instrucciones de la Dirección para prevenir y detectar la materialización de los riesgos que puedan afectar la consecución de los objetivos de la entidad. Las actividades de control deben ser comprobadas principalmente en cuanto a su autorización, integridad, oportunidad y exactitud. Para la realización de estas comprobaciones se

utilizarán pruebas de cumplimiento aplicados sobre el universo de las operaciones ejecutadas.

En el caso de operaciones de una misma naturaleza, es eficiente que el auditor compruebe en una sola muestra representativa todos los controles diseñados que se consideran atributos de los comprobantes o documentos sujetos a verificación.

4.11.4 Información y comunicación

Es indispensable que la entidad cuente con un sistema de información que capture todos los datos relevantes para el desarrollo de las operaciones y se comunique adecuadamente a los destinatarios correspondientes. El auditor comprobará la existencia de la información y el cumplimiento de los requerimientos interno y externos en cuanto a su integridad, exactitud y oportunidad. Por otra parte, también serán verificados los controles diseñados para la salvaguarda de la información recibida, procesada y/o generada por la entidad.

4.11.5 Supervisión

El componente de supervisión ocupa un rol significativo para la calidad del proceso de control interno. Mediante el desarrollo de evaluaciones internas y externas se debe procurar el mejoramiento o perfeccionamiento continuo de dicho proceso. Para el cumplimiento del rol mencionado precedentemente es necesario que la entidad haya diseñado un programa equilibrado de evaluaciones internas y externas tratando de cubrir con un mayor alcance a las operaciones realizadas.

El auditor deberá comprobar la existencia de un plan de evaluaciones y su cumplimiento. Para ello, será necesario obtener evidencia de los informes emitidos por los auditores internos y externos de la entidad. Adicionalmente, el

auditor realizará las indagaciones y otras pruebas que considere pertinentes sobre el impacto de las evaluaciones y la importancia que le asigna la dirección al contenido de las mismas. Particularmente debe comprobarse la existencia y cumplimiento de los cronogramas de implantación de recomendaciones comprometidos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad.

4.12 CONCEPTO DE SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El Sistema de Control Interno es un medio para dar eficiencia a las operaciones de la Empresa, por lo que será necesario obtener información respecto a suficiencia y efectividad de los sistemas de control y las características del Control Interno⁴².

4.13 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI)

El diseño, la implantación, el desarrollo, la revisión permanente y el fortalecimiento del SCI se debe orientar de manera fundamental al logro de los siguientes objetivos:

- Proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante riesgos potenciales y reales que los puedan afectar (control interno contable).
- Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones de la organización, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades establecidas (control interno administrativo).
- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos previstos (control interno administrativo).

⁴² Lic. Rubén Centellas España, Auditoría Operativa, pág. 171.

- Garantizar la correcta y oportuna evaluación y seguimiento de la gestión de la organización (control interno administrativo).
- Asegurar la oportunidad, claridad, utilidad y confiabilidad de la información y los registros que respaldan la gestión de la organización (control interno contable).
- Definir y aplicar medidas para corregir y prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que puedan comprometer el logro de los objetivos programados (control interno administrativo).
- Garantizar que el SCI disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, de los cuales hace parte la auditoría interna (control interno administrativo).
- Velar porque la organización disponga de instrumentos y mecanismos de planeación y para el diseño y desarrollo organizacional de acuerdo con su naturaleza, estructura, características y funciones (control interno administrativo)

4.14 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI)

Las principales características del Sistema de Control Interno son las siguientes:

- El Sistema de Control Interno está conformado por los sistemas contables, financieros de plantación, de verificación información y operacionales de la respectiva organización.
- Corresponde a la máxima autoridad de la organización la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el SCI, que debe adecuarse a la naturaleza, la estructura, las características y la misión de la organización.

- La auditoría interna, o quien funciones como tal, es la encargada de evaluar de forma independiente la eficiencia, efectividad, aplicabilidad, y actualidad el SCI de la organización y proponer a la máxima autoridad de la respectiva organización las recomendaciones para mejorarlo.
- El control interno es inherente al desarrollo de las actividades de la organización (como la sal en la preparación de las comidas)
- Debe diseñarse para prevenir errores y fraudes.
- Debe considerar una adecuada segregación de funciones, en la cual las actividades de autorización, ejecución, registro, custodia y realización de conciliaciones estén debidamente separadas.
- Los mecanismos de control se deben encontrar en la redacción de todas las normas de la organización.
- No mide desviaciones: permite identificarlas.
- Su ausencia es una de las causas de las desviaciones.
- La auditoría interna es una medida de control y un elemento del SCI.

4.15 ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Toda organización, bajo la responsabilidad de sus directivos, debe establecer, por lo menos, los siguientes aspectos que orientaran la aplicación del control interno.

- Definición de los objetivos y las metas, tanto generales como específicas, además de la formulación de los planes operativos que sean necesarios.
- Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos.

- Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes.
- Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad.
- Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos.
- Dirección y administración del personal de acuerdo con un adecuado sistema de evaluación:
- Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno.
- Establecimiento de mecanismos que les permitan a las organizaciones conocer las opiniones que tienen sus usuarios o clientes sobre la gestión desarrollada.
- Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y control.
- Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión.
- Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la organización.
- Simplificación y actualización de normas y procedimientos.

Los elementos más importantes en los que se basa un adecuado Sistema de Control Interno son: el ambiente de control, los sistemas de contabilidad, los controles contables internos y los controles administrativos internos, los cuales se traducen en los siguientes subelementos:

4.15.1 Objetivos y planes perfectamente definidos.

Se basan en normas de realización establecidas con autoridad, que servirán primordialmente para planificar y controlar de manera adecuada las operaciones con el fin de disminuir el riesgo de la incertidumbre de la organización. Dichos objetivos y planes deben poseer la característica de ser:

- Posibles y razonables.
- Definidos claramente por escrito.
- Útiles.
- Aceptados y usados.
- Flexibles.
- Comunicados al personal.
- Controlables.

4.15.2 Estructura sólida de la organización.

Es aquella que proporciona una separación apropiada de las responsabilidades funcionales y que sirve de base para facilitar la lógica delegación de funciones y responsabilidades. Dicha estructura debe poseer las siguientes características:

- Existencia de una dirección eficaz.
- Asignación o fijación de funciones a cada empleado.
- Segregación apropiación de funciones.
- Establecimiento y delimitación de líneas claras de autoridad y responsabilidad.
- Revisión y control de la actuación, los datos y las transacciones.

- Coordinación entre departamentos y personas.
- Existencia de un programa permanente de capacitación del personal.
- Existencia de instrumentos de organización adecuados.

4.15.3 Procedimientos efectivos y documentados.

Sirven para determinar claramente cómo realizar las tareas, los cuales deben reunir las siguientes características:

- Diseño y aplicación a nivel de las diferentes operaciones.
- Libro y registros.
- Plan de cuentas.
- Inventario y contabilidad de costos.
- Informes.
- Sistema de información útil y periódica.

4.15.4 Personal competente

Que sepa cumplir sus responsabilidades eficazmente. Exige los siguientes requisitos:

- Selección cuidadosa del personal antes de su contratación.
- Capacitación del personal.
- Evaluación del personal.
- Remuneración de acuerdo con la responsabilidad asumida y con el grado de destreza demostrado.

- Vacaciones obligatorias anuales y rotación del personal.
- Medidas de seguridad adecuadas.
- Exigencia de acatamiento de las normas establecidas (disciplina).

4.15.5 Sistema de revisión de los controles y de las operaciones

El cual incluye:

- La auditoria interna.
- La auditoria externa.
- La revisoría fiscal.

4.15.6 Sistema protector de activos

El cual incluye:

- Protección física por medio de todos los instrumentos pertinentes.
- Coberturas adecuadas de seguros y provisiones contra posibles contingencias, tales como responsabilidad civil, incendios, catástrofes, deudores morosos, etc.
- Verificación de los sistemas de custodia, preservación y registro.

4.15.7 Sistema de información útil y periódica

Que comprende estados financieros razonables, información estadística, análisis de presupuestos, etc.

4.15.8 Otros elementos:

- Planeación estratégica
- Políticas
- Generales
- Específicas para la entidad
- Presupuesto
- Sistema de contabilidad
- Informes⁴³.

4.16 PRINCIPIOS DE CONTROL INTERNO

El ejercicio del control interno implica que este se debe hacer siguiendo los principios de: **igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales.**

El principio de **igualdad** consiste en que el SCI debe velar por que las actividades de la organización estén orientadas efectivamente hacia el interés general, sin otorgar privilegios a grupos espaciales.

Según el principio de **moralidad**, todas la operaciones se deben realizar no solo acatando las normas aplicables a la organización, si no los principios éticos que rigen la sociedad.

⁴³ Auditoría y Control Interno. Gustavo Cepeda.

El principio de **eficiencia** vela porque, en igualdad de comisiones de calidad y oportunidad la provisión de bienes y/o servicios se haga al mínimo costo con la máxima eficiencia y el mejor uso de los recursos disponibles.

El principio de **economía** vigila que la asignación de los recursos sea la más adecuada, en función de los objetivos y las metas de la organización.

El principio de **celeridad** consiste en uno de los principales aspectos sujeto a control debe ser la capacidad de respuesta oportuna, por parte de la organización, a las necesidades que atañen a su ámbito de competencia.

Los principios de **imparcialidad y publicidad** consisten en obtener mayor transparencia en las actuaciones de la organización, de tal forma que nadie pueda sentirse afectado en sus intereses o ser objeto de discriminación, tanto en oportunidades como en acceso a la información.

El principio de **valoración de costos ambientales** consiste en que la reducción al mínimo del impacto ambiental negativo debe ser un factor importante y la toma de decisiones y en la conducción de sus actividades rutinarias en aquellas organizaciones en las cuales su operación pueda tenerlo. Un control interno eficiente, presupone necesariamente la existencia de objetividad y metas en la organización. Si estos no están definidos adecuadamente, la organización carecerá de rumbo y, por tanto, de un marco de referencia contra el cual pueda medir los resultados obtenidos. Sin este marco, las actividades de control corren el riesgo de quedar solamente en el nivel tramitación al, convirtiéndose en un ejercicio estéril sin posibilidad alguna de influir realmente en el desempeño de la organización.

4.17 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación del control interno es un proceso ejecutado por auditores internos y externos para la determinación de su eficacia o para programar la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos de auditoría. Esta evaluación

puede tener diversos alcances dependiendo del objetivo de la auditoría a realizar.

Cabe recordar que la eficacia del control interno constituye una opinión vertida en función de la evaluación del proceso de control interno en un momento dado e implica la existencia de una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la entidad auditada, relacionados con las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de leyes y normas aplicables.

La eficacia es la característica principal del control interno que puede ser determinada sobre cada uno de los objetivos antes mencionados o el conjunto de ellos en función a una evaluación integral del proceso de Control Interno.

La metodología para la evaluación del control interno comprende dos fases. La primera de ellas procura obtener un entendimiento y comprensión suficiente sobre el diseño del control interno. La segunda fase se desarrolla para probar la operatividad o cumplimiento de dicho diseño.

4.17.1 Métodos de evaluación

Muestreo estadístico

En el proceso de evaluación del control interno un auditor debe revisar altos volúmenes de documentos, es por esto que el auditor se ve obligado a programar pruebas de carácter selectivo para hacer inferencias sobre la confiabilidad de sus operaciones.

Para dar certeza sobre la objetividad de una prueba selectiva y sobre su representatividad, el auditor tiene el recurso del muestreo estadístico, para lo cual se deben tener en cuenta los siguientes aspectos primordiales:

- La muestra debe ser representativa.
- El tamaño de la muestra varía de manera inversa respecto a la calidad del control interno.
- El examen de los documentos incluidos debe ser exhaustivo para poder hacer una inferencia adecuada.
- Siempre habrá un riesgo de que la muestra no sea representativa y por lo tanto que la conclusión no sea adecuada.

Método de cuestionario

Consiste en la evaluación con base en preguntas, las cuales deben ser contestadas por parte de los responsables de las distintas áreas bajo examen. Por medio de las respuestas dadas, el auditor obtendrá evidencia que deberá constatar con procedimientos alternativos los cuales ayudarán a determinar si los controles operan tal como fueron diseñados.

La aplicación de cuestionarios ayudará a determinar las áreas críticas de una manera uniforme y confiable.

Método narrativo

Consiste en la descripción detallada de los procedimientos más importantes y las características del sistema de control interno para las distintas áreas, mencionando los registros y formularios que intervienen en el sistema.

Método gráfico

También llamado de flujogramas, consiste en revelar o describir la estructura orgánica las áreas en examen y de los procedimientos utilizando símbolos convencionales y explicaciones que dan una idea completa de los procedimientos de la entidad. Tiene como ventajas que:

- Identifica la ausencia de controles financieros y operativos.
- Permite una visión panorámica de las operaciones o de la entidad.
- Identifica desviaciones de procedimientos.
- Identifica procedimientos que sobran o que faltan.
- Facilita el entendimiento de las recomendaciones del auditor a la gerencia sobre asuntos contables o financieros.

4.17.2 Técnicas de evaluación

Técnicas de verificación ocular

Entre estas se encuentran:

- Comparación.
- Observación.
- Revisión selectiva.
- Rastreo.

Técnicas de verificación verbal

- Indagación.

Técnicas de verificación escrita

- Análisis.
- Conciliación.
- Confirmación.

Técnicas de verificación documental

- Comprobación.
- Computación.

Técnicas de verificación física

- Inspección.

4.17.3 Ficha de Evaluación

La ficha de evaluación grafica y cuantifica el nivel de desempeño de la empresa, esta fundamentada en:

- Los criterios o áreas a ser evaluados.
- La ordenación de compromisos.
- Las sub-áreas o unidades a evaluar dentro de la respectiva área.
- Calificación del control.
- Marcas de desviaciones.
- Cumplimiento de recomendaciones.

Procedimientos para la evaluación del Sistema de Control Interno

Procedimientos para mantener un buen control interno:

1. Delimitación de responsabilidades.
2. Delimitación de autorizaciones generales y específicas.
3. Segregación de funciones de carácter incompatible.
4. Prácticas sanas en el desarrollo del ejercicio.
5. División del procesamiento de cada transacción.
6. Selección de funcionarios idóneos, hábiles, capaces y de moralidad.
7. Rotación de deberes.
8. Pólizas.
9. Instrucciones por escrito.
10. Cuentas de control.
11. Evaluación de sistemas computarizados.
12. Documentos prenumerados.
13. Evitar uso de efectivo.
14. Uso mínimo de cuentas bancarias.
15. Depósitos inmediatos e intactos de fondos.
16. Orden y aseo.
17. Identificación de puntos claves de control en cada actividad, proceso o ciclo.
18. Gráficas de control.

19. Inspecciones e inventarios físicos frecuentes.
20. Actualización de medidas de seguridad.
21. Registro adecuado de toda la información.
22. Conservación de documentos.
23. Uso de indicadores.
24. Prácticas de autocontrol.
25. Definición de metas y objetivos claros.
26. Hacer que el personal sepa por que hace las cosas.

Algunos procedimientos de control interno en una empresa:

1. Arqueos periódicos de caja para verificar que las transacciones hechas sean las correctas.
2. Control de asistencia de los trabajadores.
3. Al adquirir responsabilidad con terceros, estas se hagan solamente por personas autorizadas teniendo también un fundamento lógico.
4. Delimitar funciones y responsabilidades en todos los estamentos de la entidad.
5. Hacer un conteo físico de los activos que en realidad existen en la empresa y cotejarlos con los que están registrados en los libros de contabilidad.
6. Analizar si las personas que realizan el trabajo dentro y fuera de la compañía es el adecuado y lo están realizando de una manera eficaz.

7. Tener una numeración de los comprobantes de contabilidad en forma consecutiva y de fácil manejo para las personas encargadas de obtener información de estos.

8. Controlar el acceso de personas no autorizadas a los diferentes departamentos de la empresa.

9. Verificar que se están cumpliendo con todas las normas tanto tributarias, fiscales y civiles.

10. Analizar si los rendimientos financieros e inversiones hechas están dando los resultados esperados

Existen muchos más y variados procedimientos de control interno que se le pueden aplicar a la empresa, ya que cada una implementa los que mejor se acomoden a la actividad que desarrolla y le brinden un mayor beneficio.

Limitaciones de la efectividad de un sistema de control interno:

1. Nunca garantiza el cumplimiento de sus objetivos.

2. Solo brinda seguridad razonable.

3. El costo esta ligado al beneficio que proporciona.

4. Se direcciona hacia transacciones repetitivas no excepcionales.

5. Se puede presentar errores humanos por mal entendidos, descuidos o fatiga.

6. Potencialidad de colusión para evadir controles que dependen de la segregación de funciones.

7. Violación u omisión de la aplicación por parte de la alta dirección.

Al terminar la implementación del sistema de control interno debe realizarse un análisis con una retroalimentación continua para encontrar posibles fallas y controlarlas lo más rápido posible y así evitar problemas de mayor magnitud.

4.18 MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTEGRADO (MICIL)

Diseño del marco integrado de control interno

El Marco Integrado de Control Interno Latinoamericano (MICIL) establece los criterios básicos que deben incorporarse en el diseño del control interno de las instituciones. Un diagnóstico referido a la aplicación de dichos criterios es la base para actualizar el diseño y funcionamiento del control interno.

La actualización es un proceso permanente y en casos, es mejorado de manera continua y poco formal al definir las prácticas más efectivas para realizar un trabajo. Por ejemplo: la difusión y la capacitación del MICIL sobre el personal, incluyendo los nuevos conceptos, componentes, factores y otras herramientas, sin necesidad de que sea un criterio de aplicación obligada.

¿Cómo realizar la difusión?

Un resumen ejecutivo del MICIL debe estar disponible para los principales ejecutivos de la organización. Además, debe elaborarse una presentación sencilla para el personal operativo y de apoyo a fin de que se sensibilice con sus contenidos y sea el camino para que se apropie de la misión, objetivos y metas de la institución. El modelo genérico de organización es la base para orientar las actividades a considerar en el diseño del marco integrado de control interno en detalle al nivel de actividades, el mismo que es la base para la evaluación. Las principales actividades a diseñar son los servicios o productos elaborados por la organización, complementadas por las actividades administrativas y los procesos financieros de una organización. El enfoque está dirigido a las actividades que generan valor agregado. Por tanto, el enfoque de la

capacitación esta dirigido a las actividades operativas en combinación con las de apoyo específicas.

La definición del control interno integrado establece las categorías generales de los objetivos del mismo y pueden servir de referencia básica para que la administración defina los objetivos para la organización de manera puntual. En resumen los objetivos generales del control interno son:

- Eficiencia y efectividad de las operaciones de la organización.
- Confiabilidad de la información financiera y de operativa producida.
- Protección de los activos de la organización, y,
- Cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales.

4.19 PREPARACIÓN DEL MEMORANDUN DE PROGRAMACIÓN DE AUDITORIA (MPA)

El Memorandun de Programación de Auditoria (MPA) es la información resumida sobre la institución asuntos de contabilidad potencialmente significativos, el equipo de trabajo asignado requerimientos para el uso de especialistas fechas de ejecución del trabajo presupuesto de tiempo, etc.

Este documento resume la información clave obtenida durante el proceso de planificación la auditoría, es una forma de resumir las decisiones importantes y de guiar a los miembros del equipo de trabajo.⁴⁴

En base a las tareas realizadas y a los juicios de valores obtenidos a través de toda la etapa de planificación, elaboramos el Memorándun de Programación de Auditoria (MPA), donde se documenta: la información resumida sobre la

⁴⁴ Norma CI/03/1 Guía de Auditoria para el Examen de Confiabilidad de los Registros y EEFF., Pag 12

institución, asuntos de contabilidad potencialmente significativos, el equipo de trabajo asignado, requerimientos para el uso de especialistas, fechas de ejecución del trabajo, presupuesto de tiempo, etc.⁴⁵

4.20 CONCEPTOS PEDAGÓGICOS⁴⁶

4.20.1 Origen

La palabra pedagogía proviene del griego *paidos* (niño) y *agogía* (conducción) y equivale, por tanto, a conducción del niño.

Según Rufino blanco (1930:15), la palabra pedagogía comenzó a usarse como tal en España hacia 1845, cuando se imprimió en Tarragona la traducción castellana de un Curso de Pedagogía de A. Rendu. Por su Parte, Avendaño y Carderera fueron los primeros autores españoles que usaron esa palabra al publicar en 1850 su Curso Elemental de Pedagogía. La sistematización técnica y científica de la pedagogía fue preparándose a lo largo de la edad moderna, culminando en la denominada época contemporánea, justamente a principios del pasado siglo.

Se debe entender que la Pedagogía es una ciencia pluridimensional, es decir se enriquece de la colaboración de otras ciencias y disciplinas, que tiene como objeto de reflexión la educación y la enseñanza, así como orientar y optimizar todos los aspectos relacionados con estas.

Cuando se habla de lo pedagógico en general , se alude a los medios de acción que se utilizan en el sistema educativo. Con este alcance, el termino “pedagogía” se refiere a un conjunto de procedimiento y medios técnicos operativos que orientan el proceso de enseñanza – aprendizaje.

⁴⁵ Manual de Auditoría Externa Gubernamental, Enero 1996, CGR, Pag. 004/08

⁴⁶ Diccionario enciclopédico de Educación. Edid. Ceac., Pág.111

La pedagogía es la ciencia que se ocupa del estudio de los problemas generales de la educación, con el fin de establecer principios y leyes que sirven de fundamento a la didáctica, metodología educativa.

Tiene un carácter interdisciplinario, integra teorías provenientes de diferentes ciencias conexas: psicología, sociología, antropología, lingüística y biología, como las de mayor incidencia en su configuración. En este sentido, la pedagogía es un cuerpo teórico cuyo propósito es iluminar la práctica educativa.

4.20.2 Conceptos y definiciones

Al igual que la psicología, la pedagogía se define y se concibe de diferentes formas. A continuación se especifican las más conocidas e importantes.

Pedagogía general

La pedagogía general debe examinar las formas históricas; en cuanto afecta a los aspectos educativos de la existencia humana, ha de explicar el fenómeno educativo. En cuanto tal ha de acertar poniendo de relieve los conceptos educativos básicos, los aspectos parciales del fenómeno, sus “categorías” y saber luego mostrarlos suficientemente aislados. “a los largo de todo este intento, la pedagogía general debe conservar la conciencia de que su punto de partida sigue siendo una determinada situación de la educación en la historia”.

Pedagogía especial

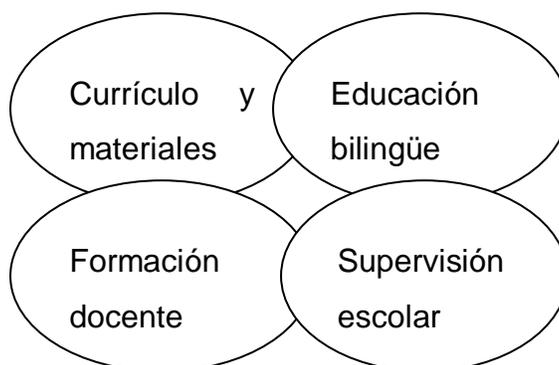
La pedagogía especial tiene por objeto de estudio la educación del sujeto excepcional, constatando que la excepcionalidad no tiene limitaciones rígidas y que todo el mundo tiene alguna peculiaridad.

Pedagogía escolar

La pedagogía escolar se ocupa del estudio de la educación desarrollada en el ámbito escolar en cualquiera de sus niveles, desde el jardín de infancia hasta la universidad. Su justificación parece bastante clara, debido a la trascendencia decisiva de la institución del sujeto.

Áreas de intervención de la reforma

**DIAGRAMA 4-3
PEDAGOGÍA ESCOLAR**



El área pedagógica

El área pedagógica comprende los siguientes aspectos.

- Currículo y materiales
- Educación bilingüe
- Formación docente
- Supervisión escolar⁴⁷.

⁴⁷ Gonzalo Callisaya Ch. Pag, 36

Competencias

Las competencias adquieren diferentes significados. En la economía derivada de la competitividad denota la capacidad de ser mejores que otros. En la lingüística quiere decir conocimiento especializado (Chomsky). En la psicología se han generalizado como competencias cognitivas o habilidades cognitivas. En la tecnología, además de significar actuación idónea y eficaz, esta categoría ha sido complementada desde el “saber hacer”, al “saber” y al “saber ser”, es decir, procedimientos, conocimientos actitudes y valores. De la misma forma las competencias se redactan como logros de aprendizaje establecidos⁴⁸.

Nuevo enfoque del aprendizaje que resulta de experiencias y actividades que integran el conocimiento y las necesidades con saberes más universales. Siendo techos ya establecidos, o el “saber hacer” que se quiere al finalizar un nivel o ciclo⁴⁹.

La competencia es entendida aquí como un saber hacer, es decir como un conjunto de capacidades complejas, que permiten a las personas actuar con eficiencia en los distintos ámbitos de la vida cotidiana y resolver allí situaciones problemáticas reales. La competencia comprende formas de conocimiento conceptuales, procedimientos mentales y actitudinales. En consecuencia, las competencias son desempeños finales que se gradúan y secuencializan a los largo del proceso de formación de la persona⁵⁰.

⁴⁸ Rolando Barral Segarra, Educadores Nuevos, Pag 43.

⁴⁹ Sonia Alcocer Mayorga de Donaire, terminología de la nueva concepción pedagógica, 1998, pag,38

⁵⁰ Feliciano Gutiérrez, Diseño curricular

Las transversales

Las transversales son una nueva manera de ver la realidad, vivir las relaciones sociales superando criterios de parcelación y fragmentación del saber, los conocimientos, las lógicas, los valores y la ética⁵¹

Las transversales se desarrollan en un currículo abierto a los problemas de la sociedad. Estas no pueden desarrollarse en un modelo educativo tradicional por las limitaciones del currículo por materias y las concepciones fragmentadas del profesorado⁵².

Los contenidos transversales surgen de los problemas y de las experiencias previas de los alumnos, permiten relacionar los conocimientos previos con áreas de conocimiento que posibilitaran la adquisición de aprendizajes⁵³. En la comprensión de las transversales se definen criterios tales como:

Temas: Existen temas de relevancia social, cultural e histórica que deben incluirse en el proceso educativo a través del diseño, desarrollo y evaluación curricular.

Contenidos: La concreción de las transversales en la enseñanza y el aprendizaje se da en la selección de contenidos y su desarrollo a través de la programación curricular y la practica pedagógica.

Ejes: Las transversales no son inmutables, de acuerdo a la planificación participativa de la comunidad educativa, se puede priorizar ciertos ejes para desarrollarlas en un tiempo determinado. Un sencillo ejemplo es la investigación como eje transversal, en el cual se articulan los contenidos curriculares y practicas pedagógicas, claro esta, pueden establecerse otros ejes y también

⁵¹ Sonia Alcocer Mayorga de Donaire, Terminología de la nueva concepción pedagógica, 1998, Pag.59.

⁵² Rolando Barral Segarra, Educadores Nuevos, 2004 Pag 44.

⁵³ Feliciano Gutiérrez, Diseño Curricular, Pag. 81.

desarrollarse simultáneamente, de acuerdo a las necesidades socioeducativas del contexto⁵⁴.

¿Qué es el currículo?

Se estructura con la observación diaria, debe responder a las necesidades de los actores del contexto, rescata las costumbres, tradiciones y valores de las personas implicadas en el proceso enseñanza-aprendizaje, el currículo es lo más próximo a la realidad, es la construcción constante de saberes. Diseño mediante el cual se selecciona y organiza los contenidos culturales que una sociedad estima adecuados para ser transmitidos a las nuevas generaciones. El currículo debe ser capaz de atender las múltiples expresiones culturales que quedan para que estas puedan expresarse en la práctica educativa⁵⁵.

Tipos de currículo rígido y cerrado

En una programación unificada de contenidos curriculares, de alcance nacional, de aplicación rígida en el aula, obligatorios para todos los contextos, elaborados por los técnicos del ministerio de educación y aplicado por los maestros, centrado en el resultado, evaluación sumativa, maestro competencial, investigación cualitativa, y experimental, facilitador del aprendizaje memorístico.

Currículo abierto y flexible

Un currículo básico con contenidos curriculares mínimos esenciales que deben desarrollarse en todas las unidades educativas de todo el país, permite la creatividad del docente, modificación y ampliación en función del contexto, elaborados por docentes, centrados en el proceso de evaluación formativa,

⁵⁴ Rolando Barral Segarra, Educadores Nuevos, 2004 Pag 43.

⁵⁵ Sonia Alcocer Mayorga de Donaire, Terminología de la nueva concepción pedagógica, 1998, Pág,15

maestro reflexivo y escrito, investigación cualitativa y etnográfica, facilitador del aprendizaje significativo.

Currículo oculto

Comprende el conjunto de aprendizajes no previstos que se forma sistémica y no intencional y se produce con el contacto diario con el ambiente escolar, familiar comunitario y con los medios de comunicación social, pero están en constante interacción con el aprendizaje intencionado. Se refiere a los contenidos de valores y de normas, formación de actitudes, practicas reconvivencia, etc., esenciales para el funcionamiento de la unidad educativa⁵⁶.

⁵⁶ Feliciano Gutiérrez, Diseño curricular, 2003, Pag. 29

CAPITULO V

5. MARCO LEGAL

Disposiciones Legales Aplicables

5.1 LEY No 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL

La Ley 1178 es una norma que fue promulgada el 20 de julio de 1990, que regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública con el objeto de:

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

Los sistemas que regula la presente Ley son:

a) Para programar y organizar las actividades:

Sistema de Programación de Operaciones.

Sistema de Organización Administrativa.

Sistema de Presupuesto.

b) Para ejecutar las actividades programadas:

Sistema de Administración de Personal.

Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Sistema de Tesorería y Crédito Público.

Sistema de Contabilidad Integrada.

c) Para controlar la gestión del Sector Público:

Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

Los sistemas de Administración y de Control se aplican en todas las instituciones del Sector Público sin excepción, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

Los Poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas normas contempladas en la presente Ley.

Asimismo toda persona cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos, ventajas o exenciones del Estado para su inversión o funcionamiento, informará a la institución pública competente sobre el destino, forma y

resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos, presentará Estados Financieros debidamente auditados.

En función a la citada norma legal, la elaboración del presente trabajo se orienta al análisis de los sistemas de Programación de Operaciones, Sistema de Presupuesto, Sistema de Personal y los sistemas de Control Interno Previo y Control Interno Posterior.

5.2 DECRETO SUPREMO N° 23318-A DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1992, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del presente Decreto, el servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

Todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asumirá plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta, no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.

La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.

Los servidores públicos responderán en el ejercicio de sus funciones:

- Todos ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo, por conducto regular.
- Los máximos ejecutivos ante los titulares de las instituciones que ejercen tuición, hasta la cabeza de sector, en secuencia jerárquica.

- Los titulares de éstas según ley, ante el Poder Legislativo, los concejos municipales o la máxima representación universitaria.
- Todos ellos ante la sociedad.

Las metas y resultados así como los efectos referidos deben ser determinables directa o indirectamente.

5.3 NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL APROBADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN CGR – 1/119/02 DE AGOSTO DE 2002

Las normas de Auditoría Gubernamental contienen un conjunto de normas y aclaraciones que permiten asegurar la uniformidad y calidad de la auditoría gubernamental en Bolivia.

Las normas se presentan bajo el código **01** y las aclaraciones correspondientes bajo los códigos subsiguientes.

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

- Contraloría General de la República.
- Unidades de auditoría interna de las instituciones públicas.
- Profesionales o firmas de auditoría o consultoría especializada.

Cuando cualquiera de los miembros de las organizaciones mencionadas ejecute tareas de auditoría en el Sector Público, se los denomina auditores gubernamentales, para efectos de la aplicación de estas Normas.

5.4 PRINCIPIOS, NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL EMITIDAS MEDIANTE RESOLUCIÓN CGR – C1/08/2001 DE ENERO DEL 2001.

En primera instancia, en septiembre de 1992 por la Contraloría General de la República (CGR), las que fueron revisadas y reemplazadas en noviembre de 1996, Posteriormente, el Ministerio de Hacienda (órgano rector de los Sistemas de Administración) de los Sistemas de Administración procedió a la emisión de Normas Básicas para cada uno de ellos en la gestión 1995 completándose el proceso en 1998.

- Dado el tiempo transcurrido de emitidas las referidas Normas Básicas de Control Interno, se hace evidente la necesidad de una revisión y actualización de las mismas, en atención a las necesidades y dinámicas relacionadas con los siguientes conceptos:
- Evaluación del ambiente y de las actividades de control para la minimización de los riesgos y jerarquización de controles, en el cumplimiento de los objetivos de la organización o institución (Informe COSO).
- Administración por objetivos y evaluación de resultados.
- Responsabilidad.
- Compromiso social en el marco del desarrollo sostenible.
- Aseguramiento de la calidad.
- Desarrollo científico y tecnológico.

De acuerdo con el Art. 18 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo

N° 23215, la Contraloría General de la República emite las Normas Básicas de Control Gubernamental Interno, de carácter principista, que deben ser consideradas por el órgano rector de los Sistemas de Administración (Ministerio de Hacienda) en el diseño y desarrollo de los mismos y por las instituciones públicas en el desarrollo de la normativa secundaria.

El presente documento trata del control interno, que involucra a todos los integrantes de una organización en todas las fases de los procesos necesarios para su gestión; bajo la responsabilidad de la dirección superior. En tal sentido, se diferencia del control externo, que es una acción posterior, independiente e imparcial, cuyo objetivo es la organización en su conjunto y los resultados que produce, para lo cual califica los sistema de administración y control interno, opina sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos, dictamina sobre la razonabilidad de los estados financieros y evalúa el nivel de eficacia, economía y eficiencia de las operaciones concluidas.

5.5 NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES (SPO) APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA No. 216784 DEL 16 DE AGOSTO DE 1996

Presenta un subsistema denominado “Seguimiento y Evaluación a la Ejecución del programa de Operaciones Anual”, este subsistema, establece la realización de tres actividades principales que son:

- Verificación de la Ejecución
- Evaluación de Resultados.
- Generación de medidas correctivas.

5.6 NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (SOA) APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA No. 216784 DEL 16 DE AGOSTO DE 1996.

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:

- Se centralizará en la entidad cabeza de sector de los diferentes niveles de gobierno, las funciones de adoptar políticas, emitir normas y vigilar su ejecución y cumplimiento; y se desconcentrará o descentralizará la ejecución de las políticas y el manejo de sistemas de administración.
- Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control de que trata esta Ley.

Los objetivos específicos del SOA son:

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

5.7 LEY N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR LEY 1551 DEL 20 DE ABRIL DE 1994.

El art. 14 de ésta Ley está referida a la ampliación de competencias municipales, y en lo relativo al presente trabajo se señala los siguientes:

- Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo las transferidas por la presente Ley, reglamento su uso.
- Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deportes.
- Dotar o construir nueva infraestructura en educación. Cultura, salud, deportes, caminos vecinales y saneamiento básico.
- Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.

5.7.1 Decreto Supremo no. 23813 de 30 de junio de 1994, de Aspectos Económicos y Patrimoniales de la Ley Participación Popular

Art. 18° De conformidad al artículo 13° de la Ley de Participación popular, se transfiere a título gratuito y libre de pasivos al 30 de Junio de 1994, a favor de los Gobiernos Municipales, la propiedad de los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura de los servicios públicos de salud, educación, cultura y deportes.

Según el Art. 20 la infraestructura en la Educación implica todos los centros Educativos de propiedad del Estado de nivel pre-escolar, primario y secundario, tanto en el área formal como en el área alternativa. Aquella infraestructura de propiedad del Estado, que está involucrada en convenios en otras instituciones sin perjuicio de la vigencia de los mismos es transferida también a los Gobiernos Municipales; incluye la responsabilidad de administrarla.

5.7.2 Decreto Supremo N° 24447 Reglamento a la Ley de Participación Popular y Descentralización del 20 de Diciembre de 1996.

Debido a los escasos recursos financieros con los que disponen los municipios, el **Art. 48.** del mismo Decreto Supremo, prevé la realización de acuerdos con organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas de desarrollo social y fundaciones, para desarrollar obras y prestar servicios en el ámbito de la competencia Municipal los mismos deberán suscribir convenios o contratos con los Gobiernos Municipales gestionados por estos o propuestos por el Comité de Vigilancia respectivo, estableciendo objetivos y resultados del Proyecto, el tiempo de duración y los recursos comprometidos .

Para tal efecto deberán concertar y enmarcar sus acciones en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Plan Operativo Anual.

5.8 LEY DE MUNICIPALIDADES N° 2028 DE OCTUBRE DE 1999.

El inciso 4 del Art. 4° referido a la Autonomía Municipal dice “la Programación y Ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social”.

5.8.1 Reglamento de la Responsabilidad por La Función Pública
D.S. N° 23318 – A de 3 de Noviembre de 1992.

CUADRO 5 – 1
RESPONSABILIDADES

RESPONSABILIDAD	NATURALEZA	SUJETO	PRESCRIPCIÓN	DETERMINACIÓN	SANCIÓN
ADMINISTRATIVA	Acción u Omisión contraviene el ordenamiento jurídico Administrativo y Norma de conducta funcionaria.	Servidores Públicos. Ex – servidores para dejar constancia y registro.	A los dos años de contravención.	Por proceso interno Informes de Auditoría, Dictamen de la CGR tiene calidad de prueba constituida.	Multa suspensión o destitución.
LEY 1178 Art. 29 de D.S. 23318 – A 13 y 33	Ley 1178 Art. 29 de D.S. 23318 Art. 13 y 14.	D.S. 23318 – A Art. 15.	D.S. 23318 – A Art. 16.	D.S. 23318 – A Art. 18 al 30.	Ley 1178 Art. 29.

5.9 LEY N° 1565 DE REFORMA EDUCATIVA

Esta Ley fue promulgada en fecha 7 de julio de 1994, para la transformación constante del Sistema Educativo Nacional, en función de los intereses del país como un proceso planificado, continuo y de largo alcance, la Educación Boliviana se estructura sobre las siguientes bases fundamentales:

- Es la más alta función del Estado.
- Es Universal y gratuita en establecimientos fiscales.
- Es democrática.
- Es nacional.

- Es intercultural y bilingüe
- Es derecho y deber de todo boliviano.
- Es revolucionaria
- Es integral, coeducativo, activa, progresiva y científica.
- Es promotora de la justicia, la solidaridad y la equidad sociales.
- Es indispensable para el desarrollo del país y para la profundización de la democracia.
- Es el fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial.

Los fines de la Educación Boliviana según el Art. 2° son los siguientes:

- Formar integralmente al hombre y mujer bolivianos.
- Defender y fortalecer la salud del pueblo.
- Promover la práctica de los valores humanos y de las normas éticas universalmente reconocidas.
- Fortalecer la identidad Nacional.
- Estimular actitudes y aptitudes hacia el arte, la ciencia, la técnica y la tecnología.
- Desarrollar capacidades y competencias.
- Valorar el trabajo como actividad productiva y dignificante.
- Generar la equidad de género en el ambiente educativo.
- Estimular el amor y respeto por la naturaleza.

- Inculcar al pueblo los principios de soberanía política y económica.

Los objetivos y políticas del Sistema Educativo Nacional

- Garantizar la sólida y permanente formación de nuestros recursos humanos.
- Organizar el Sistema Educativo Nacional.
- Mejorar la calidad y eficiencia de la educación.
- Organizar el conjunto de las actividades educativas.
- Construir el Sistema educativo intercultural y participativo.
- Lograr la democratización de los servicios educativos.
- Promover el interés por los trabajos manuales, creativos y productivos en los niños y jóvenes.
- Apoyar la transformación institucional y curricular de la educación superior.

5.10 LEY Nº 2235, DEL 31 DE JULIO DE 2001, LEY DEL DIALOGO NACIONAL 2000

Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto:

- Establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza;
- Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de la pobreza;

- Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza;
- Determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de compensación;
- Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza; e,
- Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

Según el **Artículo 2º**, la presente Ley es de cumplimiento obligatorio para todos los órganos públicos de la Administración Central y Departamental, instituciones públicas descentralizadas y Gobiernos Municipales.

5.10.1 De los recursos del Programa ampliado de Alivio a la Deuda

Artículo 7º. (Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas).-

Con el Propósito de cubrir el déficit de ítemes acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública, se constituye el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, el mismo que contará con aportes anuales de los recursos provenientes del Programa Ampliando de alivio a la Deuda, en los siguientes montos:

Cinco millones de dólares (\$us. 5.000.000) para la presente gestión; y

Veintisiete millones de dólares (\$us. 27.000.000) anuales en los próximos quince (15) años.

Los recursos del Fondo Solidario Municipal para la Educación escolar y salud Públicas, en los montos señalados en el párrafo anterior, serán apropiados, del monto total de los recursos del Programa Ampliado de Alivio a la Deuda por los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y Salud y Previsión Social.

Artículo 9º. (Distribución de los Recursos).- Una vez realizada la aprobación de recursos para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, se procederá a la asignación de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 a las Municipalidades del país. Estos recursos se distribuirán en:

- 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;
- 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda; y,
- 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a la fórmula establecida en el Artículo 12º de la presente Ley.

Artículo 10º. (Recursos para el Mejoramiento de la Calidad de los Servicios de educación Escolar Pública).-

El 20% de los recursos de la Cuenta especial Diálogo 2000 se destinará al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación escolar pública, según la realidad, priorización y decisión de cada Municipio, dentro del Plan de Desarrollo Municipal y el programa de Operaciones Anual, a través de la inversión en las siguientes áreas:

- Equipamiento escolar, que incluye equipos y sistemas de informática;

- Adquisición de materiales;
- Mantenimiento de infraestructura escolar, y,
- Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria, sujetos a reglamentación mediante Decreto Supremo.

En caso de constatarse que las necesidades del Municipio, en este sector, estuvieran satisfechas, el Alcalde Municipal podrá destinar, previa autorización del Concejo Municipal, el traspaso de los recursos para el sector de salud pública, informando al Ministerio de Hacienda para su registro.

Artículo 13º. (Recursos para Programas Municipales de Infraestructura Productiva y Social).- El Ministerio de Hacienda dispondrá la transferencia automática de los recursos establecidos en el inciso c) del Artículo 9º de la presente Ley, que sólo podrán utilizarse para financiar o cofinanciar, según corresponda, programas, proyectos y actividades, en las siguientes áreas:

- Expansión y mantenimiento de vías de acceso a frentes de producción, infraestructura de caminos vecinales, captaciones de agua y micro riego, electrificación y otra infraestructura productiva de carácter público en el marco de las competencias municipales;
- Cofinanciamiento de programas destinados a planes de ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y sistemas de registro de derechos de propiedad;
- Asistencia técnica de apoyo a la producción y a la microempresa;
- Cofinanciamiento de programas de sanidad animal y vegetal;
- Infraestructura pública de apoyo al turismo;
- Ampliación, refacción y construcción de infraestructura escolar, infraestructura de salud y sistemas de alcantarillado y saneamiento básico;

- Programas de educación Alternativa;
- Alimentación complementaria pre–escolar y escolar y programas de atención a la niñez;
- Cofinanciamiento de gastos operativos para prevención y mantenimiento de los programas antirráticos y de eliminación de roedores;
- Programas municipales de seguridad ciudadana;
- Protección del medio ambiente y manejo de los recursos naturales; y,
- Atención de desastres naturales declarados por autoridad competente, en el marco de la Ley N° 2140, para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.

Los programas, proyectos y actividades en las mencionadas áreas serán previamente priorizadas por cada Gobierno Municipal, dentro del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual.

La incorporación de estas competencias elegibles por los Gobiernos Municipales no sustituye las expresas y específicamente correspondientes a otras entidades del sector público.

El Alcalde Municipal podrá autorizar al Ministerio de Hacienda, previa aprobación de su Concejo Municipal, débitos automáticos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, con el fin de facilitar el desembolso de aportes de contraparte para programas y proyectos cofinanciados con otras instituciones, en las áreas señaladas en los incisos anteriores.

Las tasas de contraparte utilizadas por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), para los sectores de educación escolar y salud públicas, serán disminuidas en un 25% a favor de la Municipalidades cuya infraestructura en estos sectores se encuentre adecuadamente mantenida y con los suficientes materiales e insumos para su debido funcionamiento. Para el

efecto los Ministerios del ramo proveerán del respectivo informe de evaluación al Directorio Único de Fondos.

5.10.2 Artículo 21º. (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social FPS).-

Se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) como una entidad de Derecho Público, sobre la estructura del Ex-Fondo de Inversión Social, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, bajo tuición de la Presidencia de la República, competencia de ámbito nacional, con operaciones desconcentradas para lo cual contará con Oficinas Departamentales. Tendrá personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Su funcionamiento se rige por la presente Ley, la Ley de Administración y Control Gubernamentales y los Decretos que reglamentan sus operaciones. Contará con un Director ejecutivo como máxima autoridad ejecutiva, quien dependerá y reportará al Directorio Único de los Fondos.

El FPS tiene la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal en el marco de la Política de Compensación, descrita en el Artículo 17º de la presente Ley.

El FPS asignará recursos a todas las Municipalidades del país tomando como referencia la fórmula descrita en el Artículo 12º de la presente Ley. Al efecto, el Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos que deberá observar el FPS a fin de privilegiar el financiamiento de proyectos entre la población más pobre y vulnerable del país, considerando criterios de eficiencia, transparencia y

equidad, promoviendo el perfeccionamiento de la descentralización a través de Programas de Desarrollo Institucional para las Municipalidades.

5.11 CONVENIO INTERINSTITUCIONAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL PFCEE⁵⁷ EN CIUDADES CAPITALES DE DEPARTAMENTOS Y CIUDADES INTERMEDIAS

El presente convenio interinstitucional fue celebrado entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Gobierno Municipal de La Paz y del Fondo de Inversión Productiva y Social, tiene como objetivo establecer las funciones y responsabilidades de las Instituciones participantes en la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación en el Municipio de La Paz.

La administración de los recursos.

La administración y control financiero de los recursos asignados por la fuente AIF 3096 están a cargo del FPS, tal como establece el convenio 3096. El FPS por administrar los recursos de crédito cobre el siguiente monto:

10% del costo total de cada uno de los proyectos de infraestructura y mobiliario educativo.

5% del costo total de cada uno de los proyectos educativos de RED.

Estos montos cubren los gastos del FPS relacionados a la ejecución de los proyectos.

⁵⁷ Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación.

Responsabilidades del MECyD.

El MECyD⁵⁸ como cabeza de sector, mediante el VEIPS, es responsable del diseño, implementación y supervisión de las políticas educativas.

En coordinación con Equipo de Gestión como instancia organizativa conformada en cada RED para ejecución del PER y el Comité Municipal de Educación compuesto por el Director Municipal de Educación, los Directores Distritales de Educación, los representantes de las Juntas Escolares y del Comité de Vigilancia; de evaluarán y aprobarán los proyectos educativos de red.

Durante la ejecución del objeto de este Convenio, en coordinación con las instancias mencionadas es responsable de los resultados pedagógicos de los proyectos educativos de red, apoyando técnicamente al Gobierno municipal, autoridades educativas, directores de unidades educativas, asesores pedagógicos, profesores, padres de familia y juntas escolares en la elaboración del PROME y del PER.

Las responsabilidades del FPS.

Administrar y controlar financieramente los recursos del crédito asignados por la fuente AIF 3096 para la implementación del PFCEE.

Velar por el estricto cumplimiento de los procesos diseñados para las diferentes etapas del ciclo del PFCEE.

Desarrollar el primer operador administrativo de los recursos financieros del Proyecto Educativo de Red responsabilidad que deriva de la entrega oportuna de los recursos del proyecto a los Gobiernos Municipales y del control financiero administrativo a los operadores directos de los proyectos: técnicos del Gobierno Municipal, Comité Municipal de Educación y Equipos de Gestión.

⁵⁸ Ministerio de Educación Cultura y Deportes.

Capacitar, en el manejo administrativo y contable, a los Equipos de Gestión, Comités Municipales de Educación y técnicos de los Gobiernos Municipales con el propósito de lograr una adecuada administración de los recursos transferidos. Para este fin el FPS proporcionara instrumentos tipo.

Realizar la validación técnica de los proyectos de infraestructura y mobiliarios Educativos identificados en el PROME⁵⁹, junto con el Equipo de Gestión de Red y técnicos del Gobierno Municipal y del VEIPS⁶⁰.

Transferir, a los Gobiernos Municipales, parte del proceso del flujo del proyecto para ciudades capitales departamentales y ciudades Intermedias, acompañando al equipo técnico del Gobierno Municipal.

Entregar los proyectos de infraestructura y mobiliario educativo, en los plazos establecidos y bajo las normas de calidad establecidos en los contratos firmados con las entidades ejecutoras.

Responsabilidades del Gobierno Municipal.

Conjuntamente la autoridad educativa local (Dirección distrital de educación) es responsable de la elaboración del PROME, en el marco del sistema nacional de planificación.

Coadyuvar a la conformación de redes y a la especialización de la infraestructura de sus unidades educativas.

Incorporar la demanda educativa del PROME al Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Asignar en el Programa Operativo Anual (POA), recursos de contraparte para la ejecución de los proyectos de infraestructura y Mobiliario Educativo y para los proyectos educativos de Red, de acuerdo a los compromisos asumidos

⁵⁹ Programa Municipal Educativo.

⁶⁰ Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

por la comunidad educativa. Así mismo asignar en el (POA) recursos suficientes para la operación y mantenimiento de las infraestructuras educativas.

inscribir los proyectos educativos de red y los proyectos de infraestructura y mobiliario educativo en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Administrar los recursos financieros del proyecto educativo de red, de acuerdo a los requerimientos del equipo de gestión.

Es responsable ante el FPS de las rendiciones de cuentas, las mismas que deben ser presentadas debidamente documentadas en concordancia con los procedimientos definidos y en base a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Emitir Orden de Pago irrevocable o debito automático antes del inicio del proyecto a objeto de garantizar el cumplimiento de las contrapartes comprometidas.

Elaborar los proyectos de infraestructura y mobiliario educativo a diseño final, de acuerdo con las especificaciones técnicas y la normativa nacional e internacional. Estos proyectos a diseño final deben ser elaborados en base a precios unitarios del GM considerando las incidencias de costos directos, e indirectos, que generen proyectos competitivos en el mercado nacional o de países miembros de la AIF. Debe solicitar la FPS la conformidad técnica para el desarrollo de las actividades de l Proyecto.

Cumplir con todos los procedimientos detallados en el proceso para la intervención del PFCEE en ciudades intermedias y ciudades capitales de departamento, aprobados por la AIF y el MECyD, garantizando la transparencia y buena aplicación del mismo.

Responder a cualquier solicitud de auditoria que sea requerida por el MECyD y/o otras instancias pertinentes, en cumplimiento del Convenio de Crédito Internacional.

Llevar un archivo ordenado de la documentación de cada proyecto y resguardar toda esta información por un tiempo mínimo de cinco años. La información de los proyectos podrá ser requerida en cualquier momento por parte de la AIF, FPS, MECyD y/o otras instancias pertinentes para lo cual el GM tiene la obligación de proporcionar esta información.

Acuerdos para la ejecución de los componentes de infraestructura, mobiliario educativo y procesos pedagógicos.

La responsabilidad de la ejecución de los proyectos de infraestructura y mobiliario educativo es de exclusividad del FPS; por lo que todos los aspectos relacionados a la calidad y seguridad corren por cuenta del FPS. La responsabilidad de la ejecución de los proyectos educativos de red es del Municipio, del equipo de gestión y del Comité Municipal de Educación, el FPS es responsable administrativo de los proyectos educativos.

La contratación de las empresas ejecutoras deberá seguir el procedimiento establecido en los documentos de licitación y en estricta aplicación de las normas de la AIF – Banco Mundial. La relación contractual será entre el GM (contratante) y las empresas ejecutoras adjudicadas (contratista); sin embargo para tal efecto el GM deberá incluir dentro del contrato, las cláusulas referidas a la presentación de boletas de garantías a nombre del FPS, como también la facturación por concepto de avance físico de obras.

La intervención del PFCEE en el Municipio de La Paz no podrá ser alterada por ninguna de las partes y no podrán aducir desconocimiento de los procedimientos definidos en ninguna de las etapas descritas.

Los montos asignados.

El MECyD a través del VEIPS en coordinación con Gobierno Municipal, de acuerdo a la demanda identificada en el PROME y en función a la disponibilidad de recursos financieros de los municipios, ha identificado el límite presupuestario para cada una de las redes de unidades educativas. El establecimiento de los límites de inversión cuenta con el respaldo del Concejo Municipal de la comunidad educativa en su conjunto (representada en su Comité Municipal de Educación). Estos acuerdos se refrendaran mediante la firma de un convenio entre el GM y el MECyD, donde se precisan los montos de inversión asignados a los proyectos de infraestructura mobiliario educativo y a los proyectos educativos de red de acuerdo al siguiente detalle.

CUADRO 5 – 2
COSTO DEL PROYECTO

DESCRIPCIÓN	MONTO \$US	CONTRAPARTE DEL GMLP EN \$US	CONTRAPARTE DEL MECyD EN \$US
Componenete Procesos Pedagógicos – PER (33 Redes)	1.250.000.00	300.000.00	950.000.00
%	100	24	76
TOTAL	1.250.000.00	300.000.00	950.000.00

MARCO PRÁCTICO

El convenio interinstitucional para la intervención del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE), en fecha 3 de mayo de 2002, celebrado entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Gobierno Municipal de La Paz y el Fondo de Inversión Productiva y Social; en cuyo contenido menciona:

Antecedentes

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ha iniciado el fortalecimiento de la capacidad de los actores educativos mediante la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE), para entender los requerimientos de la estrategia urbana del PFCEE en su componente de infraestructura y mobiliario educativo, el Fondo de Inversión Productiva y Social gestiona ante la asociación Internacional de Fomento (AIF - Financiado), la no objeción para utilizar procedimientos estándar en subproyectos relativos a refacciones de unidades educativas.

La AIF mediante nota BV/MO/952/01, otorga no objeción para aplicar estos procedimientos en la ejecución de los proyectos identificados en el Programa Municipal de Educación (PROME).

Partes intervinientes

Son partes de este Convenio

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, representado por la Lic. Amalia Anaya, Ministra de Educación, designada mediante Decreto Presidencial Nro. 26532 de 5 de marzo de 2002.

Gobierno Municipal de La Paz, representado por el Dr. Juan del Granado Cossio Alcalde Municipal, proclamado por Resolución Municipal Nro. 006/00

El Proyecto Educativo de Red (PER) dio su inicio en el momento de la firma del convenio GMLP y el FPS en el año 2001 luego para poner en marcha el mencionado Proyecto se realizaron una serie de capacitaciones para conformar los Equipos de Gestión de las Unidades Educativas de diferentes que conformaron los siete Macro distritos estas capacitaciones abarco a:

Directores de las diferentes Unidades Educativas

Docentes de las diferentes Unidades Educativas

Junta Escolar de las diferentes Unidades Educativas

Este Proyecto abarco siete macro distritos en el que se encuentran 30 Redes varias Unidades Fiscales y de convenio

CUADRO GENERAL DE LOS SIETE MACRODISTritos DE LA CIUDAD DE LA PAZ

Para la ejecución del PER se tuvo que realizar el acta de inicio indicaba el monto designado según el POA del GMLP monto que estaba destinado por el FPS para diferentes Redes Educativas.

El FPS dio para este Proyecto Educativo de Red el monto total del 76% y como contraparte el GMLP 24%.

La ejecución del PER tuvo dos fases del monto total según convenio interinstitucional, tercer párrafo de la décima segunda parte de la contraparte.

80% del monto designado a cada Unidad Educativa en septiembre de 2002.

20% del monto designado a cada Unidad Educativa después de la presentación de los formularios de rendición de cuentas del 80%.

El monto designado a cada Unidad Educativa se realizo en base a la cantidad de alumnos.

MODALIDAD DE DESEMBOLSO

En coordinación con la UGESP se ha establecido la siguiente modalidad de desembolso:

Primer desembolso del 80% de lo presupuestado, según desembolso del “% contra rendición de cuentas (% del primer desembolso).

Los montos desembolsados podrán ser utilizados indistintamente en cualquiera de las partidas establecidas en el proyecto de acuerdo a las necesidades y requerimientos del mismo.

PROCESO DE ARMADO DE CARPETAS

El proceso de armado de carpetas se realizara según el siguiente proceso grafico de armado de carpetas.

PROCESO DE ARMADO DE CARPETAS	ORDEN DE PRESENTACION DE LAS CARPETAS
Carta del Equipo de Gestión al GMLP y lista de requerimiento.	Carta del Equipo de Gestión al GMLP lista de requerimiento.
Solicitud de cotización	Aviso de adjudicación
Cuadro comparativo	Cuadro comparativo
Aviso de adjudicación	Solicitud de cotizaciones
la carpeta pasa a su revisión y aprobación en el GMLP	Registro en el SIGMA a los proveedores.

Todos los proveedores de los cuales se pide las cotizaciones deben estar registrados en el SIGMA.

Si la empresa proveedora se ha registrado anteriormente en el SIGMA con su número de RUC esta empresa debe actualizar su registro en el SIGMA con su número de NIT solo se podrá adjudicar a empresas que tengan su registro SIGMA actualizado.

SOBRE LAS FACTURAS

Todas las facturas de los proveedores deben de estar nombre del FPS y con el número de NIT del FPS.

Cada responsable del Equipo de Gestión nombrado por las redes eran los encargados de llenar las solicitudes según del manual de PER como ser:

Carta de requerimiento de materiales de Red al GMLP.

Lista de materiales según requerimiento de la RED

Aviso de Adjudicación

Cuadro comparativo de adjudicación tomando en cuenta el monto menor.

Cotizado de los materiales reuniendo las mismas características en las tres cotizaciones.

Formulario de tres solicitudes de distintos proveedores respaldados con sus respectivas preformas.

Facturas indicando los materiales adquiridos requeridos por la red.

Formulario de de autorización de pago F – RP – S

Acta de entrega del proveedor al GMLP

Acta de entrega del GMLP al Equipo de Gestión de la Red

Acta de recepción de Activos Fijos, tomando en cuenta si los materiales adquiridos son insumos.

Acta de entrega de materiales (insumos, operativos) del Equipo de Gestión a las Unidades Educativas.

Informa avance Administrativos Pedagógico de la Unidad Educativa.

Formulario de rendición de cuentas al FPS

Formulario de insumo según RED

Formulario de gastos operativos según RED

Formulario de rendición de cuentas y procesos pedagógicos.

Cuadro resumen de Insumos Operativos.

Seguidamente estos documentos eran presentados a los técnicos encargados a la Unidad de Reforma Educativa (URE).

En mayo de 2005 esta unidad cambio de nombre como UGESP para que conjuntamente con el Equipo de Gestión y de apoyo técnico realicen la revisión correspondiente de las carpetas de las diferentes REDES, presentadas por las Unidades Educativas, en la Unidad se verifican según las instrucciones descritos en el Manual como:

El nombre al cual esta hecho las cotizaciones.

El N° de identificación tributaria NIT antes RUC.

Precio Unitario de cada material

Montos totales.

Nombre, carnet de identidad y firma de responsables del Equipo de Gestión.

Nombre, carnet de identidad, sello y firmas de responsables del proveedor que ofrece los materiales.

Luego de la revisión en el caso que no tenga ninguna observación pasa las carpetas al departamento de Asesoría Legal, donde ellos según el número de resolución para la ejecución y compra de materiales.

En caso de que tenga observaciones se devuelve la carpeta a los Equipos de Gestión En el departamento de asesoría legal revisan las partidas con el SIGMA verificando los montos de los materiales no estén descritos con marcas que la cotización este a nombre del FPS.

Una vez designado la resolución las carpetas son firmadas por el director Municipal de Educación para luego adquirir los materiales de los proveedores adjudicados exigiendo en el monto de la adquisición de materiales la factura sea emitida a nombre de FPS y los montos sean correctas.

Después de la adquisición para la entrega y recepción de materiales se realiza según el grupo al cual pertenezca, insumos y las operaciones los insumos pasan por la unidad de patrimonio municipal por que deben ser calificados y posteriormente integrados a las respectivas Unidades Educativa. Mientras los materiales operativos son entregados directamente a la Unidad Educativa.

Implementación de los mecanismos de Control Interno

Para implementar un sistema de Control Interno es necesario tomar en cuenta los Principios y Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.

2.1 Ambiente de Control

- “Demora o incumplimiento de parte de algunas redes para asumir la responsabilidad de reunirse entre todas las Unidades Educativas que componen la Red y conciliar cuentas por Unidades y por Red, para luego pasar a conciliar al GMLP sus saldos del 20% del PER. Pese a que tanto el GMLP como el FPS y las Direcciones Distritales han estado conminando a realizar este trabajo desde hace bastante tiempo, a través de circulares, llamadas telefónicas o visitas personales que se hizo en coordinación con el FPS.

- Dificultad que enfrentan los Equipos de Gestión en las cotizaciones que efectúan por que muchas empresas exigen pago a contra entrega de los productos adquiridos y según el proceso de gestión de pago de parte del Municipio, no es posible hacer eso ya que se paga mediante el SIGMA.

- Porcentaje elevado de maestros y directores que no quieren trabajar en este proceso, dificultando y demorando la ejecución del PER, con el argumento de que la Reforma Educativa es neoliberal y además el Congreso Pedagógico Nacional anulará las leyes que sustentan el trabajo de los proyectos educativos de red (PER); directores o maestros que no aceptan el involucramiento de las Juntas Escolares en este proceso; y, en esta última etapa, justifican su no ejecución del PER con el argumento de tener trabajo recargado por fin de año y, en otros casos que algunos miembros del Equipo de Gestión ya tomaron vacaciones.

- Finalmente, mucha gente espera el último momento para gestionar sus compras, por lo que, pese a los tiempos que se le asignaron, recién se está presentando las carpetas correspondientes cuando la gestión administrativa financiera del GMLP ya cerró”.

- Los capacitadores no reúnen las condiciones o conocimientos para orientar acerca del proyecto.

- La información que se proporciona al sistema de planificación es insuficiente e incompleta, factores que no permiten realizar una adecuada toma de decisiones y como resultado no se puede efectuar un control eficiente de todas las operaciones en la UGESP.

- El Manual de funciones que debería existir como norma administrativa en cada Unidad, solo cuentan con un Manual de Procedimientos.

- Se ha evidenciado la ausencia de una infraestructura y mobiliario que permita alcanzar un óptimo procesamiento de datos.

- Se ha comprobado que los ítemes de la Unidad desde mediados del 2001 nunca fueron repuestos. La Unidad nunca tuvo una Secretaria. Cada año la Unidad funciona con el apoyo de estudiantes de último año de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

- El personal de la institución no es beneficiado con cursos de capacitación para actualizarse y mejorar su desempeño, esta es una de las razones por las que no se logra un rendimiento óptimo de los empleados.

- Inexistencia de evaluaciones adecuadas de desempeño y falta de transparencia en los procesos de promoción de los funcionarios.

Para poder eliminar estos problemas es necesario utilizar instrumentos que perfeccionen los factores que afectan el ambiente de control, consideradas en las Normas Básicas del Ambiente de Control.

2.1.1 Filosofía de la Dirección

La Dirección es el conjunto formado por el nivel superior y los gerentes; lo que se requiere de la misma es la formalización de su filosofía mediante el ejemplo de consistencia entre las palabras y los hechos, el respeto por la dignidad de los

funcionarios dependientes y el cumplimiento transparente de la misión del Proyecto Educativo de Red en beneficio de la comunidad.

Para fortalecer y exteriorizar una adecuada filosofía de dirección se consideran aspectos como:

Responsabilidad por el cumplimiento de los Objetivos Programados. Lo Jefes de la Dirección Municipal de Educación y de la Unidad de Administración, deben exigir y hacer cumplir los plazos establecidos para el logro eficaz de los objetivos planificados, para lo cual deben efectuar un seguimiento periódico de la evolución de actividades relacionados a la ejecución de los proyectos de la UGESP entre ellos el PER, por medio de información formal o la realización de reuniones con el personal encargado, a fin de mantener informado al Oficial Mayor de Desarrollo Humano sobre el cumplimiento de los objetivos del PER en el tiempo preestablecido.

Formalización del Manual de Procesos Administrativos del PER y difusión de los mismos. La difusión continua de los Reglamentos y Manuales elaborados dentro de la Unidad son necesarios para establecer el comportamiento organizacional adecuado y el logro de los objetivos institucionales.

Exigencia para la aplicación de Controles. La Dirección debe exigir la aplicación de los controles establecidos, procurando que los niveles gerenciales y medios asuman un compromiso fehaciente con el proceso de Control Interno, asegurándose mediante monitoreos que cada sector o unidad funcional cumpla con los controles para el logro de los objetivos.

Identificación y Seguimiento periódico a los Riesgos en la ejecución del PER. La DME, la DA y la UGESP, deben conocer el nivel de riesgos que afectan el proceso del PER, la identificación y análisis de los riesgos es una tarea que corresponde a cada responsable de Unidad, este responsable debe emitir informes a la Gerencia o en este caso al Oficial que corresponda sobre los riesgos residuales existentes, los controles a implementar y el plan de acción propuesto.

5.12 2. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO.

Del examen de los registros y documentos proporcionados por la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos, se estableció las siguientes deficiencias de Control Interno:

5.13 2.1. Insuficiente información del Sistema de Planificación.

La información que se proporciona al Sistema de Planificación es insuficiente, dispersa, desordenada e incompleta, aspecto que no permite realizar una adecuada toma de decisiones y como resultado no se puede efectuar un control eficiente de todas las operaciones de la UGESP.

Al respecto, la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Art. 27º señala: "...Cada Entidad del Sector Público elaborará en el marco de las Normas Básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley...".

Asimismo, el Decreto Supremo 23318-A Art. 10º (entidades que ejercen tuición) numeral I. menciona: "... las entidades que ejercen tuición sobre una o mas entidades son las que:

Deben promover y vigilar, en lo que concierne a los Sistemas de Planificación, Inversión, Administración y Control Interno, tanto la compatibilidad de la normatividad específica de la entidad tutelada con la básica o específica de general aplicación emitida por los órganos rectores, como su implantación y funcionamiento.

También, el Art. 25º Cap. I. de las Normas Básicas del Sistema de Planificación, de las Instancias Políticas del SISPLAN aprobadas mediante Resolución Suprema 216779 de 26.07.96 menciona que: El Concejo Municipal es la instancia política en el Nivel Municipal. Sus competencias son: inciso b) Velar para que la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, tenga un carácter participativo.

Controlar la ejecución de los planes y programas diseñados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Lo descrito anteriormente, revela el insuficiente envío de información al sistema de Planificación que limita la toma de decisiones administrativa en forma oportuna.

R2.1. Se recomienda al Señor Alcalde Municipal de La Paz, que a través de la Dirección Municipal de Educación instruir en forma escrita, a la Jefatura de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos el envío de la información al Sistema de Planificación en forma oportuna y ordenada, en aplicación al Art. 27º de la Ley 1178, D.S. 23318-A, Art.10º y Art. 25º; Cap. I de las Normas Básicas del Sistema de Planificación. (R.S.216779) de 26.07.96.

Comentario

Sin comentario

5.14 2.2. Falta de Manual de Funciones y Procedimientos y Reglamentos específicos

El Manual de funciones que debería existir como norma administrativa en cada Unidad, solo existe en la Organización de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP) un pequeño Manual de Procedimientos.

Al respecto, el Art. 27° de la Ley 1178, menciona: “Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las Normas Básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistema de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los Sistemas de Planificación e Inversión Publica, corresponde a la máxima autoridad de la Entidad la responsabilidad de su implantación.

La Resolución suprema N° 217055 de 20.01.97, referidas a las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa en su Art. 15° Formalización del diseño organizacional menciona: “ El diseño organizacional se formalizara en los siguientes documentos, aprobados mediante Resolución Interna pertinente.

a) Manual de Organización y Funciones que incluirá:

Las disposiciones legales que regulan la estructura.

Los objetivos institucionales.

El organigrama

Para las Unidades de nivel jerárquico superior:

Los objetivos

El nivel jerárquico y relaciones de dependencia

Las funciones

Las relaciones de coordinación interna y externa.

Para las otras unidades:

Las relaciones de dependencia

Las funciones

b) Manual de Procesos que incluirá

La denominación y objetivo del proceso

Las Normas de operación

La descripción del proceso y sus procedimientos

Los diagramas de flujo

Los formularios y otras formas utilizadas.

Asimismo, la guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, CGR-1/173/2002 de 31.10.2002, Numeral 2 (Diseño de Control Interno), acápite 2.2. (Como se diseña y formaliza el control interno), punto 2.2.8 (documentación del diseño de los sistemas operativos con sus controles incorporados), tercer párrafo, menciona: “Existe un principio básico del Sistema de Organización Administrativa que se refiere a la “

Formalización” de las regulaciones en materia de organización administrativa. Dicho principio que todas las regulaciones deben estar establecidas por escrito. Los documentos utilizados para tales efectos son: Los Reglamentos Específicos de los Sistema de Administración, Manual de Procesos y Manual de Organización y Funciones.

En el mismo punto, último párrafo, determina: “El Manual de Procesos deberá ser aprobado por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Entidad para su difusión e implantación.

La difusión formará parte del proceso de implantación en el que deberá participar todo el personal involucrado en las operaciones...”.

Lo descrito anteriormente, se debe a la falta de iniciativa de elaborar los reglamentos específicos de los Sistemas de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales y otras, aprobados por las instancias competentes en forma oportuna, como ser la Planificación y Control de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz.

La falta del Manual de Procedimientos y Funciones y Reglamentos Específicos, podrían originar una inadecuada administración en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos dependiente de la Dirección Municipal de Educación.

R.2.2. Se recomienda al Señor Alcalde Municipal de La Paz, instruir a la Dirección de

Planificación y Control que en coordinación con la Dirección Municipal de Educación, elaborar, los Reglamentos específicos para cada Sistema Administrativo de Control Gubernamental en el marco de las Normas Básicas emitidas por el Órgano Rector, el Manual de Procedimientos y

Funciones a objeto de una adecuada administración de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos.

Por otra parte, los documentos normativos deben ser homologados y aprobados por el Concejo Municipal para su posterior difusión y aplicación, en atención a la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Arts. 20º y 27º ; Decreto Supremo N° 23318-A, artículo 10º.

Comentario

Sin comentario

5.15 2.3. Información Inoportuna poco confiable y falta de equipo computacional.

La información generada por la UGESP (Unidad de gestión Educativa y Servicios pedagógicos), es inoportuna y poco confiable, lo cual impide detectar problemas y tomar decisiones en forma oportuna.

A lo mencionado se debe adicionar, la ausencia de un equipo computacional que permita procesar la exigua información existente.

En la Guía para la Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobado mediante Resolución CGR-1/173/2002 de 31.10.2002, numeral 4.(Información y Comunicación), acápite 4.2.1 aspectos cualitativos que debe considerar el diseño de los Sistemas de Información, inciso a) información útil : “La información es útil cuando su contenido resulta necesario y relevante a efectos de que los funcionarios

puedan dar cumplimiento a su responsabilidades. La información se dice que es la necesaria cuando se cuenta con toda la información suficiente para la toma de decisiones y la aplicación de los controles diseñados...”

En el inciso b) Información oportuna: “La información se debe transmitir o comunicar en tiempo oportuno y adecuado.

Para tener un control efectivo, se debe aplicar medidas correctivas antes de que la desviación del plan o la norma sea demasiado grande. Por lo tanto, la información ofrecida por un sistema de información debe estar al alcance de la persona indicada, en el momento oportuna, para que se emprendan las medidas adecuadas.

Finalmente el inciso c) Información confiable menciona: “La información es confiable cuando está libre de errores e irregularidades importantes, o significativos que impidan un proceso adecuado de toma de decisiones. Para ello la información reunirá las siguientes características: Exactitud, accesibilidad, objetividad e integridad.

La falta de información oportuna y confiable podría originar fallas en la estructura del Sistema de Información.

R.2.3. Se recomienda al Señor Alcalde Municipal de La Paz, instruya a la Jefatura de la UGESP (Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos), procesar la información en forma oportuna y confiable en cumplimiento a la Guía de Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, numeral 4 (Información y Comunicación), acápite 4.2. (aspectos cualitativos que debe considerar el diseño de los Sistemas de Información, incisos a), b) y c) respectivamente.

Se recomienda, al Señor Alcalde Municipal de La Paz, a través de la Unidad pertinente, la implementación de un equipo computacional en un plazo no mayor

a los 15 días a partir del conocimiento del presente informe en cumplimiento a la Resolución Suprema N° .214999 de. 3 de marzo de 2003, Normas Básicas de Bienes y servicios Art. 135º Asignación de Bienes.

5.16 2.4. Falta de capacitación y personal improvisado en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos

El personal de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos es improvisado, que no poseen un conocimiento adecuado de las actividades y responsabilidades que se encuentra a su cargo. Desde el inicio de sus actividades (mayo de 2000), nació con cuatro miembros; 3 técnicos y 1 jefe de Unidad. Actualmente funciona con el **apoyo** de estudiantes del último año de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés.

Asimismo, el personal de la Institución no es beneficiado con una capacitación que permita actualizarse y mejorar su desempeño, siendo un factor determinante por la que no se logra un rendimiento óptimo de los servidores.

Al respecto, la Honorable alcaldía Municipal de La Paz, una vez implementado el Proyecto Educativo de Red (PER) a través de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos deberían dar cumplimiento a la Resolución Suprema N° 217064 aprobado el 23.05.97 I Subtítulo SEGUNDO inciso d) que menciona en sus partes más importantes:

iii) Efectuar el análisis individualizado, según el ritmo de adecuación, para establecer si el servidor público cumple total o parcialmente con los requisitos del cargo o los incumple, a objeto de:

- Ratificar a los servidores públicos que cumplan con los requisitos del cargo.
- Desarrollar un programa de capacitación a corto plazo para lograr un total adecuación de los servidores públicos que cumplan parcialmente con los requisitos, con vistas a su ratificación una vez concluido satisfactoriamente el mismo.

La Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, tampoco puso en practica lo mencionado en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal aprobado mediante Resolución Suprema N° 217064 de 23.05.97 referente al Título SEGUNDO, Subsistema de Personal, Capítulo I, Subsistema de Programación de Puestos que menciona: Art.17° “La programación de puestos es la conversión oportuna de las demandas de personal estimadas a través de la Programación de Operaciones, en puestos concretos de trabajo...”

El Art. 21° Análisis y Descripción de Puestos, en sus partes mas importantes menciona: Establece la identificación y la especificación de cada puesto de la estructura, en términos de:

La denominación, la categoría y la ubicación del puesto, dentro de la estructura organizativa de la Entidad.

La naturaleza, las normas a cumplir, las funciones del puesto y los resultados esperados expresados en términos de calidad y cantidad.

Las características personales y profesionales que el puesto exige posea su ocupante.

Finalmente, la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, incumplió lo señalado e el Art 32° Reclutamiento de Personal de la citada Norma Básica de Administración de Personal que menciona: El reclutamiento de personal comprende la búsqueda de personal calificados para ocupar el puesto requerido

por la entidad, con el propósito de proveer el proceso de selección de la mayor cantidad de postulantes.

R.2.4. Se recomienda al Señor Alcalde Municipal de La Paz, a través de la Dirección de Recursos Humanos la dotación del personal necesario para el fortalecimiento de la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP), en cumplimiento a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, Art. 32º Reclutamiento de Personal, con el fin de optimizar y lograr de los servidores públicos incorporados.

Comentario

Sin comentario

5.17 2.5. Carpetas de Rendición de Cuentas incompletas en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos (UGESP):

En la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos en el Caso del Proyecto Educativo de Red (PER) no cuenta con la documentación completa referente a Rendición de Cuentas presentadas al Fondo Productivo Social (FPS).

Evaluada la documentación de 30 files de Rendiciones de Cuentas del Proyecto Educativo de Red (PER), presenta las siguientes deficiencias:

La documentación no se encuentra adecuadamente complementadas, corregidas y/o justificadas de acuerdo al caso

Demora en la conciliación de Cuentas por Unidades y por RED y conciliar con el Gobierno Municipal de La Paz

Porcentaje Elevado de Maestros y Directores que muestran resistencia en trabajar en este proceso; también, Maestros y Directores que no aceptan el involucramiento de las Juntas Escolares.

Finalmente, algunas Unidades Educativas gestionan sus compras a último momento, cuando la gestión administrativa financiera de la Honorable Alcaldía de La Paz, ya cerró.

Lo descrito anteriormente, revela la ausencia de un Sistema de Control Interno en el caso del Proyecto Educativo de Red, en la Unidad de Gestión Educativa y Servicios Pedagógicos, corriendo el riesgo de que la misma no llegue a cumplir con sus objetivos.

Con relación a las observaciones anteriores, la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, artículo 27º, establece: “... Cada Entidad del Sector Público elaborara en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistemas de Administración y Control Interno reguladas por la presente Ley y los Sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la Entidad la responsabilidad de su implantación.

La situación descrita, se debe a la falta de un Reglamento Específico de Rendición de Cuentas de las Unidades Educativas de Red (PER).

La falta de de Reglamento Específico para la Rendición de Cuentas en forma oportuna, ocasiona una administración inadecuada sobre los recursos destinados para este rubro.

R.2.5. Se recomienda al Señor Alcalde Municipal de La Paz, que a través de la Dirección de Planificación y Control y la Unidad de Gestión Educativa y Servicios pedagógicos elaboren un Reglamento Específico para todas las Unidades Educativas de Red (PER), en atención a la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Art. 27º inciso c).

El documento debe ser de conocimiento del Honorable Alcalde Municipal de La Paz y aprobado por le Honorable Concejo Municipal.

INDICE

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS	- 1 -
CAPÍTULO I.....	- 3 -
1. ANTECEDENTES.....	- 3 -
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	- 5 -
1.2 GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.....	- 8 -
1.3 ORGANIGRAMA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA PAZ.....	- 9 -
1.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GMLP.....	- 9 -
1.4.1 Concejo Municipal.....	- 9 -
1.4.2 Ejecutivo Municipal.....	- 10 -
1.5 FINALIDAD DEL MUNICIPIO Y DEL GOBIERNO MUNICIPAL	- 11 -
1.6 FINES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	- 11 -
1.7 MISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	- 12 -
1.8 VISIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL	- 12 -
1.9 OBJETIVO GENERAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	- 13 -
1.10 DIRECCIÓN DE AUDITORIA INTERNA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	- 13 -
1.10.1 Objetivo.....	- 14 -
1.10.2 Personal en la Dirección de Auditoría Interna del Gobierno Municipal de La Paz...-	- 15 -
1.10.3 Funciones de la Unidad de Auditoría Interna	- 15 -
1.11 OFICIALÍA MAYOR DE DESARROLLO HUMANO.....	- 16 -
1.11.1 Atribuciones principales	- 17 -
1.12 DIRECCIÓN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN.....	- 18 -
1.12.1 Objetivos de la Dirección Municipal de Educación.....	- 18 -
1.12.2 Políticas	- 18 -
1.12.3 Organigrama de la Dirección Municipal de Educación.....	- 19 -
1.12.4 Unidades que componen la Dirección Municipal de Educación	- 19 -
1.13 UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS	- 20 -
1.13.1 Objetivo General de la UGESP.....	- 20 -
1.13.2 Objetivos Específicos.....	- 21 -
1.14 PROYECTO EDUCATIVO DE RED (PER).....	- 21 -
1.14.1 Convenio Interinstitucional.....	- 21 -
1.14.2 Descripción del Proyecto	- 21 -
1.14.3 Antecedentes del Proyecto.....	- 22 -
1.14.4 Objetivos del Proyecto.....	- 22 -
1.14.5 Características del Proyecto	- 23 -

CAPITULO II	- 25 -
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	- 25 -
2.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	- 25 -
2.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	- 29 -
2.3 INTERROGANTES DEL PROBLEMA.....	- 29 -
2.4 DELIMITACIONES DEL PER.....	- 30 -
CAPITULO III.....	- 32 -
3. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	- 32 -
3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	- 33 -
3.2 JUSTIFICACIÓN TÉCNICA	- 33 -
3.3 OBJETIVOS	- 34 -
3.3.1 <i>Objetivo General</i>	- 34 -
3.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	- 34 -
3.4 ALCANCE	- 35 -
3.5 METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	- 35 -
3.5.1 <i>Método de la Estadística Deductiva</i>	- 36 -
3.5.2 <i>Método de la Estadística Descriptiva</i>	- 36 -
3.5.3 <i>Método histórico y bibliográfico</i>	- 36 -
3.6 TÉCNICAS.....	- 36 -
3.7 FUENTES DE INFORMACIÓN	- 37 -
3.7.1 <i>Fuentes primarias (directas)</i>	- 37 -
3.7.1.1 Cuestionarios.....	- 37 -
3.7.1.2 Entrevistas.....	- 37 -
3.7.1.3 Flujogramas.....	- 38 -
3.7.1.4 Procedimientos.....	- 38 -
3.7.2 <i>Fuentes secundarias</i>	- 39 -
3.7.2.1 Observación directa	- 39 -
3.7.2.2 Recopilación de la Información	- 39 -
CAPITULO IV	- 40 -
4. MARCO TEORICO	- 40 -
4.1 DEFINICIÓN DE AUDITORIA	- 40 -
4.2 CLASIFICACIÓN DE LA AUDITORIA	- 41 -
4.2.1 <i>Auditoría Interna</i>	- 41 -
4.2.2 <i>Auditoría Externa</i>	- 42 -

4.3	TIPOS DE AUDITORÍA	- 44 -
4.3.1	<i>Auditoría Financiera</i>	- 44 -
4.3.2	<i>Auditoría Gubernamental</i>	- 45 -
4.3.3	<i>Auditoría de los Sistemas de Administración y Control (SAYCO)</i> “	- 45 -
4.3.4	<i>Auditoría Operacional</i>	- 46 -
4.4	CONCEPTO DE SISTEMAS.....	- 46 -
4.5	TIPOS DE SISTEMAS.....	- 47 -
4.5.1	<i>En cuanto a su constitución, pueden ser físicos o abstractos:</i>	- 47 -
4.5.2	<i>En cuanto a su naturaleza, pueden cerrados o abiertos:</i>	- 48 -
4.6	CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS	- 49 -
4.6.1	<i>¿Cómo funcionan los sistemas?</i>	- 49 -
4.6.2	<i>¿Qué son los Sistemas Administrativos?</i>	- 50 -
4.6.3	<i>¿Qué son los Sistemas Operativos?</i>	- 50 -
4.6.4	<i>La información como base para el control</i>	- 51 -
4.7	PROCESO ADMINISTRATIVO.....	- 51 -
4.7.1	<i>La planificación</i>	- 51 -
4.7.2	<i>Organización</i>	- 53 -
4.7.2.1	<i>Integración Personal</i>	- 54 -
4.7.3	<i>Dirección</i>	- 54 -
4.8	DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO	- 54 -
4.9	CONTROL INTEGRADO – EL INFORME COSO	- 56 -
4.10	CLASES DE CONTROL INTERNO	- 57 -
4.10.1	<i>Control Interno Financiero Contable</i>	- 57 -
4.10.2	<i>Control Interno Administrativo</i>	- 58 -
4.10.3	<i>Control Interno Previo</i>	- 59 -
4.10.4	<i>Control Interno Concurrente</i>	- 60 -
4.10.5	<i>Control Interno Posterior</i>	- 60 -
4.11	COMPONENTES DEL PROCESO DEL CONTROL INTERNO	- 60 -
4.11.1	<i>Ambiente de Control</i>	- 61 -
4.11.2	<i>Evaluación de los riesgos</i>	- 63 -
4.11.3	<i>Actividades de control</i>	- 64 -
4.11.4	<i>Información y comunicación</i>	- 65 -
4.11.5	<i>Supervisión</i>	- 65 -
4.12	CONCEPTO DE SISTEMA DE CONTROL INTERNO	- 66 -
4.13	OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI).....	- 66 -
4.14	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI)	- 67 -
4.15	ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	- 68 -

4.15.1	<i>Objetivos y planes perfectamente definidos.....</i>	- 70 -
4.15.2	<i>Estructura sólida de la organización.....</i>	- 70 -
4.15.3	<i>Procedimientos efectivos y documentados.....</i>	- 71 -
4.15.4	<i>Personal competente.....</i>	- 71 -
4.15.5	<i>Sistema de revisión de los controles y de las operaciones.....</i>	- 72 -
4.15.6	<i>Sistema protector de activos.....</i>	- 72 -
4.15.7	<i>Sistema de información útil y periódica.....</i>	- 72 -
4.15.8	<i>Otros elementos:.....</i>	- 73 -
4.16	PRINCIPIOS DE CONTROL INTERNO.....	- 73 -
4.17	EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	- 74 -
4.17.1	<i>Métodos de evaluación.....</i>	- 75 -
4.17.2	<i>Técnicas de evaluación.....</i>	- 77 -
4.17.3	<i>Ficha de Evaluación.....</i>	- 78 -
4.18	MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTEGRADO (MICIL).....	- 82 -
4.19	PREPARACIÓN DEL MEMORANDUN DE PROGRAMACIÓN DE AUDITORIA (MPA) ...-	83 -
4.20	CONCEPTOS PEDAGÓGICOS.....	- 84 -
4.20.1	<i>Origen.....</i>	- 84 -
4.20.2	<i>Conceptos y definiciones.....</i>	- 85 -
	CAPITULO V.....	- 91 -

5.	MARCO LEGAL.....	- 91 -
	DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.....	- 91 -
5.1	LEY No 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL.....	- 91 -
5.2	DECRETO SUPREMO N° 23318-A DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1992, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	- 93 -
5.3	NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL APROBADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN CGR – 1/119/02 DE AGOSTO DE 2002.....	- 94 -
5.4	PRINCIPIOS, NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL EMITIDAS MEDIANTE RESOLUCIÓN CGR – C1/08/2001 DE ENERO DEL 2001. -	- 95 -
5.5	NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES (SPO) APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA No. 216784 DEL 16 DE AGOSTO DE 1996- -	- 96 -
5.6	NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (SOA) APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA No. 216784 DEL 16 DE AGOSTO DE 1996. ...- -	- 97 -

5.7	LEY N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR LEY 1551 DEL 20 DE ABRIL DE 1994.	- 98 -
5.7.1	<i>Decreto Supremo no. 23813 de 30 de junio de 1994, de Aspectos Económicos y Patrimoniales de la Ley Participación Popular</i>	- 98 -
5.7.2	<i>Decreto Supremo N° 24447 Reglamento a la Ley de Participación Popular y Descentralización del 20 de Diciembre de 1996.</i>	- 99 -
5.8	LEY DE MUNICIPALIDADES N° 2028 DE OCTUBRE DE 1999.	- 99 -
5.8.1	<i>Reglamento de la Responsabilidad por La Función Pública D.S. N° 23318 – A de 3 de Noviembre de 1992.</i>	- 100 -
5.9	LEY N° 1565 DE REFORMA EDUCATIVA	- 100 -
5.10	LEY N° 2235, DEL 31 DE JULIO DE 2001, LEY DEL DIALOGO NACIONAL 2000 ...	- 102 -
5.10.1	<i>De los recursos del Programa ampliado de Alivio a la Deuda</i>	- 103 -
5.10.2	<i>Artículo 21°. (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social FPS).</i> -	- 107 -
5.11	CONVENIO INTERINSTITUCIONAL PARA LA INTERVENCIÓN DEL PFCEE EN CIUDADES CAPITALES DE DEPARTAMENTOS Y CIUDADES INTERMEDIAS.....	- 108 -
5.12	2. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO.	- 125 -
5.13	2.1. INSUFICIENTE INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN.	- 125 -
5.14	2.2. FALTA DE MANUAL DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS Y REGLAMENTOS ESPECÍFICOS....	- 127 -
5.15	2.3. INFORMACIÓN INOPORTUNA POCO CONFIABLE Y FALTA DE EQUIPO COMPUTACIONAL.	- 130 -
5.16	2.4. FALTA DE CAPACITACIÓN Y PERSONAL IMPROVISADO EN LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS	- 132 -
5.17	2.5. CARPETAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS INCOMPLETAS EN LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA Y SERVICIOS PEDAGÓGICOS (UGESP):	- 134 -

INDICE DE CUADROS

SEMEJANZAS ENTRE AUDITORIA EXTERNA Y AUDITORIA INTERNA ...	- 42 -
DIFERENCIAS.....	- 43 -
MODELO GENERICO DE SISTEMA ABIERTO	- 48 -
CLASES DE CONTROL INTERNO	- 57 -

INDICE DIAGRAMAS

SISTEMA	- 47 -
PLANIFICACIÓN	- 52 -