

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



TRABAJO DIRIGIDO

**AUDITORIA SAYCO DEL SISTEMA DE
PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES AL 16 DE
NOVIEMBRE DE 2009 DEL MINISTERIO DE TRABAJO,
EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL**

Postulante : Guillermo Limachi Patón

Tutor Académico: Mg.Sc. Ronny Yañez Mendoza

LA PAZ – BOLIVIA
2010

CONTENIDO

CONTENIDO	I
CAPITULO I	1
CONSIDERACIONES GENERALES	1
INTRODUCCION	1
1 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL.....	3
1.1 BASE LEGAL DE CREACIÓN	3
1.2 NOMBRE DE LAS ENTIDADES SOBRE LAS CUALES EJERCE TUICIÓN.....	9
1.3 MISIÓN DE LA ENTIDAD.....	9
1.4 OBJETIVOS INSTITUCIONALES.....	10
1.5 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.....	11
1.6 ANTECEDENTES DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA	11
1.7 OBJETIVOS DE LA UNIDAD	11
<i>1.7.1 Funciones principales (atribuciones).....</i>	<i>12</i>
CAPITULO II.....	14
2 DISEÑO METODOLÓGICO	14
2.1 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	14
<i>2.1.1 Justificación teórica</i>	<i>14</i>
<i>2.1.2 Justificación práctica</i>	<i>14</i>
2.2 OBJETIVOS	14
<i>2.2.1 Objetivo general</i>	<i>14</i>
<i>2.2.2 Objetivos específicos</i>	<i>15</i>
2.3 ALCANCE	15
2.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
2.5 METODOS.....	16
<i>2.5.1 Deductivo.....</i>	<i>16</i>
<i>2.5.2 Inductivo.....</i>	<i>16</i>
<i>2.5.3 Análisis y Síntesis</i>	<i>16</i>
2.6 METODOLOGÍA.....	16
<i>2.6.1 Analizar el Diseño del Sistema de Programación de Operaciones.....</i>	<i>17</i>
<i>2.6.2 Evaluar y Comprobar el Funcionamiento del Sistema y su Control Interno.....</i>	<i>17</i>
2.7 ACTIVIDADES	18

CAPITULO III	20
3 REFERENCIAS CONCEPTUALES, TEORICAS Y LEGALES	20
AUDITORÍA.....	20
3.1 CONCEPTO DE AUDITORÍA	20
3.2 CLASES DE AUDITORÍA	21
3.3 TIPOS DE AUDITORÍA.....	22
3.3.1 Auditoría interna	22
3.3.2 Auditoría externa.....	22
3.4 AUDITORIA GUBERNAMENTAL	23
3.4.1 Conceptos de Auditoría Gubernamental	23
3.4.2 Consideraciones de las normas técnicas.....	23
3.4.3 Normas generales de auditoría gubernamental	25
3.4.4 Ciclo de la auditoría gubernamental	26
3.5 EVIDENCIA DE AUDITORIA.....	30
3.5.1 Definición de Evidencia de Auditoría	30
3.5.2 Naturaleza de la evidencia.	30
3.5.3 Clase de evidencia de Auditoría.....	31
3.6 PAPELES DE TRABAJO	31
3.6.1 Objetivos.....	32
3.6.2 Naturaleza	32
3.6.3 Cantidad y Contenido.....	32
3.6.4 Referenciación y Co-referenciación.....	33
3.7 HALLAZGOS DE AUDITORÍA	33
3.7.1 Excepciones de Auditoria	33
3.8 DEFICIENCIAS DE AUDITORIA.....	33
3.8.1 Condición	34
3.8.2 Criterio	34
3.8.3 Causa.....	34
3.8.4 Efecto.....	34
3.8.5 Recomendación.....	34
3.9 RIESGO DE AUDITORÍA	34
3.9.1 Riesgo inherente	34
3.9.2 Riesgo de control.....	35

3.9.3 Riesgo de detección	35
3.10 INFORMES DE AUDITORIA CON RECOMENDACIONES	36
3.10.1 Dictamen de auditoria	37
3.10.2 Informe preliminar de responsabilidades.....	37
3.10.3 Informe complementario de responsabilidades.....	37
3.10.4 Informe de seguimiento.....	37
3.10.5 Dictamen de responsabilidad	38
3.11 RESPONSABILIDAD DEL AUDITOR	38
3.12 CLASES DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	39
3.12.1 Auditoría financiera.....	39
3.12.2 Auditoría operacional.....	39
3.12.3 Auditoría especializada	39
3.12.4 Auditoría especial.....	40
3.12.5 Seguimiento de recomendaciones.....	40
3.12.6 Auditoría de Tecnologías de la Información y la Comunicación.....	40
3.12.7 Auditoría de Proyectos de Inversión Pública	41
3.12.8 Evaluación de la auditoría por CGR.....	41
3.12.9 Evaluación de auditorías realizadas por Unidades de Auditoría Interna (UAI) del sector público.....	41
3.13 AUDITORÍA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL.....	42
3.13.1 Objetivos, importancia y utilidad de los SAYCO.....	42
3.13.2 Marco Jurídico Administrativo y Técnico para la Auditoría de los SAYCO.....	43
3.13.3 Metodología de la auditoria de los “SAYCO”	44
3.14 PROCESO DE LA AUDITORÍA DE LOS SAYCO	44
3.14.1 Etapas de la auditoria sayco.....	44
3.14.2 Memorándum de planificación de auditoría.....	45
3.14.3 Legajos de Auditoría SAYCO	46
3.14.4 Evaluaciones emergentes auditoría de los SAYCO	48
3.14.5 Informe de Auditoría de los SAYCO y comunicación de resultados	48
3.14.6 Seguimientos de los informes de evaluación de los SAYCO.....	49

ENFOQUE SISTÉMICO DE LA LEY N° 1178	49
3.15 DEFINICIONES DE SISTEMAS	49
3.16 ELEMENTOS DE UN SISTEMA	49
3.17 LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL Y EL ENFOQUE DE SISTEMAS	50
3.18 TIPOS DE SISTEMAS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS.....	50
3.18.1 ¿Qué tipo de sistemas establece la Ley N° 1178?.....	50
3.18.2 ¿Qué es la Ley N° 1178?.....	50
3.18.3 Finalidades de la Ley No. 1178.....	51
3.18.4 Ámbito de aplicación de los Sistemas de Administración y Control	51
3.19 SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y DE CONTROL QUE REGULA LA LEY N° 1178 Y DISPOSICIÓN LEGAL O NORMA BÁSICA.	52
3.20 SISTEMAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA	53
3.20.1 Norma Básica del Sistema Nacional de Planificación. Resolución Suprema N° 216779 de 21 julio de 1996.....	54
3.20.2 Norma Básica del Sistema Nacional de Inversión Pública Resolución Suprema N° 216768, de 18 de junio de 1996.....	56
3.21 SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES.....	59
3.21.1 Principios del Sistema de Programación de Operaciones	59
3.21.2 Componentes del Sistema de Programación de Operaciones	59
3.22 SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	60
3.22.1 Objetivos del Sistema de Organización Administrativa	61
3.22.2 Principios del Sistema de Organización Administrativa.....	61
3.22.3 Componentes del Sistema de Organización Administrativa.....	61
3.23 SISTEMA DE PRESUPUESTO	62
3.23.1 Principios del Sistema de Presupuesto.....	63
3.23.2 Componentes del sistema de presupuesto.....	63
3.24 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL	64
3.24.1 Componentes del sistema de personal.....	65
3.24.2 Carrera administrativa.....	66
3.24.3 Recursos de revocatoria	66
3.24.4 Recurso jerárquico.....	66
3.25 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	67
3.25.1 Componentes del sistema de administración de bienes y servicios.....	67

3.26 SISTEMA DE TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO	68
3.26.1 <i>Sistema de Tesorería.....</i>	69
3.27 SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO	70
3.27.1 <i>Objetivos</i>	70
3.27.2 <i>Componentes del sistema.....</i>	70
3.28 SISTEMA DE CONTABILIDAD ÍNTEGRADA	70
3.28.1 <i>Objetivos</i>	71
3.28.2 <i>Principios de contabilidad integrada</i>	72
3.29 INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS BÁSICAS.....	73
3.30 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	73
3.30.1 <i>Acción u omisión.....</i>	73
3.30.2 <i>Sujetos de la Responsabilidad por la Función Público.....</i>	73
3.30.3 <i>Tipos de Responsabilidad</i>	74
SISTEMA DE CONTROL	74
3.31 CONTROL.....	74
3.31.1 <i>Tipos de control</i>	75
3.31.2 <i>Proceso de control.....</i>	75
3.31.3 <i>Tipos de errores</i>	75
3.31.4 <i>Sistema de Control.....</i>	76
3.31.5 <i>Control de gestión.....</i>	76
3.31.6 <i>Control interno.....</i>	76
3.32 SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL	77
3.32.1 <i>Objetivos del Control Gubernamental.....</i>	77
3.32.2 <i>Ámbito del Control Gubernamental.....</i>	77
3.32.3 <i>Sistema de Control Externo Posterior</i>	78
3.32.4 <i>Sistema de Control Interno</i>	78
3.32.5 <i>Informe coso – integrated framework (committee of sponsoring organizations)....</i>	81
3.32.6 <i>Componentes del coso.....</i>	82
CAPITULO IV.....	90
4 PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORIA	90
MEMORANDUM DE PLANIFICACION AUDITORIA.....	90
4.1 TERMINOS DE REFERENCIA.....	90

4.1.1	Naturaleza del trabajo.....	90
4.1.2	Informes a emitirse	90
4.1.3	Normas, Principios y Disposiciones Legales aplicables al desarrollo del trabajo	90
4.1.4	Actividades y fechas de mayor importancia.....	91
4.2	CLASIFICACIÓN DE RIESGOS INHERENTE Y DE CONTROL.....	91
4.2.1	Riesgos inherentes	91
4.2.2	Riesgo de Control.....	92
4.3	ESTRATEGIA DE AUDITORIA O ENFOQUE DE AUDITORIA	92
4.4	OBJETIVO DE LA AUDITORIA.....	92
4.5	NATURALEZA DE LAS PRUEBAS A APLICAR.....	92
4.6	TIEMPO ESTIMADO	94
4.7	ASPECTOS DE ESPECIAL INTERÉS.....	94
4.8	PROGRAMA DE TRABAJO.....	94
	CAPITULO V	95
5	EJECUCION DE LA AUDITORIA SAYCO	95
5.1	ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL SISTEMA	95
5.1.1	Obtención de evidencia - Respuestas al cuestionario SAYCO.....	95
5.1.2	Prueba de recorrido	96
5.2	COMPROBACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.....	96
5.2.1	Prueba de cumplimiento.....	96
	CAPITULO VI.....	98
6	INFORME DE AUDITORIA	98
6.1	ANTECEDENTES, OBJETIVO, OBJETO, ALCANCE Y METODOLOGÍA.	98
	ANTECEDENTES.....	98
6.1.1	Objetivo	98
6.1.2	Objeto	99
6.1.3	Alcance	99
6.1.4	Metodología.....	99
6.1.5	Normatividad aplicada.....	99
6.2	RESULTADOS DEL EXAMEN	100
6.2.1	Falta del Plan Estratégico Institucional (PEI)	100
6.2.2	Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones no difundido a los servidores públicos de la Entidad.	102

6.2.3 El POA de la gestión 2009 no refleja toda información necesaria.....	103
6.2.4 Incumplimiento de actividades y/o tareas programadas en el POA 2009	106
6.2.5 Inclusión de actividades que son competencia de otras unidades organizacionales....	109
6.3 CONCLUSION	111
6.4 RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFIA - INFOGRAFIA	113
ANEXOS	117

AUDITORIA SAYCO DEL SISTEMA DE PROGRAMACION DE OPERACIONES AL 16 DE NOVIEMBRE DE 2009 DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

INTRODUCCION

La carrera de Contaduría Pública, de conformidad con el Reglamento de Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana aprobada en el VIII Congreso, contempla en su capítulo VIII, Art. 66 entre otras modalidades de graduaciones el “TRABAJO DIRIGIDO”; el cual es regulado y aprobado el 15 de abril de 1997 en el 2º Congreso Interno de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras; el mismo que considera la suscripción de convenios entre la Universidad Mayor de San Andrés con entidades, empresas públicas y/o privadas.

Al respecto, se firmó un convenio interinstitucional entre la Universidad Mayor de San Andrés y el Ministerio de Trabajo en fecha 15 de marzo del 2005; mediante el cual se induce a los estudiantes egresados de la carrera de Contaduría pública a titularse bajo la modalidad de trabajo Dirigido.

En este entendido mi persona en calidad egresado de la Carrera de Contaduría Pública (ex Auditoria) de la superior casa de estudios antes mencionada, se acoge a la Modalidad de titulación descrita en el párrafo anterior.

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en cumplimiento al Programa Operativo Anual correspondiente a la gestión 2009, lleva adelante la AUDITORIA SAYCO (SISTEMA DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL) DEL SISTEMA DE PROGRAMACION DE OPERACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL, misma que fue designada a mi persona y será objeto del presente trabajo.

Asimismo es importante señalar que si durante el transcurso de la auditoría se detectaren hallazgos que presenten indicios de responsabilidad estos serán objeto de informes especiales que posteriormente se emitirán al señor Ministro de Trabajo y a la Contraloría General de la República.

1 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

1.1 BASE LEGAL DE CREACIÓN

El Ministerio de Trabajo, se crea mediante Decreto Supremo del 17 de mayo de 1936, en principio con el denominativo de Ministerio de Trabajo, Comercio y Previsión Social.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 1997 se promulga la Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 que reglamenta la organización jerárquica y funcionamiento del Poder Ejecutivo determinando su estructura, número y atribuciones de los Ministros de Estado, así como las normas de funcionamiento. A partir de entonces la denominación de la entidad cambia a Ministerio de Trabajo y Microempresa.

El 22 de septiembre de 1997 se promulga el Decreto Supremo N°24855, en el que se conforma el Ministerio de Trabajo y Microempresa con los siguientes Viceministerios:

- Viceministerio de Relaciones Laborales
- Viceministerio de Trabajo y Cooperativas
- Viceministerio de Microempresa

El 23 de mayo de 1998 se emitió el Decreto Supremo N° 25055, Norma Complementaria al Decreto Supremo N° 24855 del 22/09/97, Reglamento a la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo LOPE del 16/09/97, documento que en su Art. 14° especifica las funciones de los Viceministerios a cargo del Ministerio de Trabajo y Microempresa.

Según Decreto Supremo N° 26772 de fecha 15 de agosto de 2002, se establece la nueva Norma Reglamentaria a la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, que en su Art. 39° fija las funciones del Ministerio de Trabajo y Microempresa y en su Art. 40° cambia la estructura de los Viceministerios a:

- Viceministerio de Relaciones Laborales
- Viceministerio de Trabajo, Cooperativas y Microempresa

Mediante Decreto Supremo N° 26973 del 27 de marzo de 2003, Reglamento a la LOPE N° 2446 del 19/03/03, el Ministerio de Trabajo adopta la siguiente estructura:

➤ Viceministerio de Trabajo, con las siguientes Direcciones:

- Dirección General de Trabajo
- Dirección General de Asuntos Sindicales y Empleo
- Dirección General de Seguridad Industrial

➤ Viceministerio de Cooperativas, que bajo su dependencia tiene a la:

- Dirección General de Cooperativas

El 15 de septiembre de 2004, mediante Decreto Supremo N° 27732, Readecuaciones al Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo aprobado mediante Decreto Supremo N° 26973 del 27/03/03, el Ministerio de Trabajo adopta la siguiente estructura:

- Viceministerio de Trabajo y Empleo, con las siguientes direcciones:

- Dirección General de Empleo
- Dirección General de Asuntos Sindicales
- Dirección General de Trabajo y Seguridad Industrial

- Viceministerio de Cooperativas, bajo su dependencia tiene a la:

- Dirección General de Cooperativas

En función al Decreto Supremo N°27732, mediante Resolución Ministerial N° 601/04 de fecha 22 de noviembre de 2004, se aprueba, la nueva estructura organizacional y la nueva escala salarial y planilla presupuestaria que entrara en vigencia a partir del 2 de enero de 2005, compuesta por 24 niveles y 190 ítems.

Mediante Decreto N° 28631, Reglamento a la Ley N° 3351, Ley de Organización del Poder Ejecutivo del 21/02/06, en el Capítulo XIV. Estructura Jerárquica el Ministerio de Trabajo se define la siguiente estructura:

- Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas

- Dirección General de Empleo.
- Dirección General de Trabajo y Seguridad Industrial.
- Dirección General de Cooperativas.

- Dirección General de Asuntos Sindicales.

El Ministerio de Trabajo tiene bajo su tuición o dependencia orgánica y administrativa las siguientes entidades:

- Institución Pública Autárquica Superintendencia del Servicio Civil.

El Ministerio de Trabajo, por delegación del Presidente de la República, preside el Consejo Nacional de Cooperativas (CONALCO).

Entre las funciones del Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas se tiene:

- Hacer cumplir las normas laborales y sociales.
- Supervisar el cumplimiento de normas, disposiciones legales y convenios internacionales en todo el país.
- Promover el fortalecimiento sindical y la protección de los derechos de los trabajadores.
- Promover la difusión y el cumplimiento de normas laborales, de seguridad y salud ocupacional, asuntos sindicales, empleo y cooperativas.
- Diseñar programas de generación de empleo.
- Desarrollar programas de capacitación laboral en todos los sectores.
- Velar por el trato digno a los trabajadores.
- Promover la difusión de las normas del sector cooperativo, supervisando en el ámbito de sus competencias, el funcionamiento de las cooperativas.

Según Resolución Bi-Ministerial N° 304/06 - B del 3 de julio de 2006, se aprobó la estructura salarial y de cargos del Ministerio de Trabajo con 169 ítems.

Y la Escala salarial de la Dirección General de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Trabajo, compuesta por 18 ítems.

Mediante Resolución Bi-Ministerial N° 404/07 de fecha 07/08/07, se aprueba la nueva estructura salarial del Ministerio de Trabajo, la cual está compuesta por 212 cargos.

Asimismo, la escala salarial de la Dirección General de Cooperativas conformada por 19 cargos.

El Decreto Supremo N° 29108 de fecha 25/04/07, modifica el Artículo N° 81 del Decreto Supremo N° 28631 de fecha 08/03/06, adicionando el inc. n) el cual indica:

“Cumplir y hacer cumplir la Ley General de Sociedades Cooperativas, estatutos y demás normas legales afines, a través de la Dirección general de Cooperativas, estableciéndose para el efecto, entre otras las siguientes competencias”:

1. Otorgar el reconocimiento legal de la personalidad jurídica de las sociedades cooperativas, así como sus modificaciones y ordenar su inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas.
2. Aprobar los estatutos de las sociedades cooperativas, así como sus modificaciones.
3. Reconocer a los Consejos de Administración y Vigilancia y demás comités establecidos en su estatuto.
4. Efectuar el registro de socios de las Cooperativas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley General de Sociedades Cooperativas.
5. En caso de incumplimiento a lo establecido en la Ley General de Sociedades Cooperativas, disponer la intervención a las sociedades cooperativas en función a los informes técnicos previos, señalando expresamente los plazos y el objetivo de la inversión, reportando sobre su desarrollo al Consejo Nacional de Cooperativas.
6. Orientar, asesorar y supervisar a las sociedades cooperativas.
7. Vigilar el funcionamiento económico financiero y contable de las cooperativas, debiendo las mismas, en aplicación de los Artículos 46 y 47 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, presentar una copia del balance general y la memoria anual del Consejo de Administración, con la debida aprobación de la Asamblea General.
8. Efectuar convenios con sociedades cooperativas, así como con instituciones de fomento al cooperativismo.
9. Llevar a su cargo el Registro Nacional de Cooperativas

Con Resolución Bi-Ministerial N° 173/08 del 28/03/08 se aprueba la estructura salarial y de cargos para el Ministerio de Trabajo de acuerdo al siguiente detalle:

Escala salarial conformada por 255 casos y 18 niveles de remuneración básica, con un costo mensual de Bs883.334, de los cuales Bs463.218 están financiados con recursos del Tesoro General de la Nación y Bs420.116 con recursos propios.

Finalmente, el 7 de febrero de 2009, se emitió el D. S. N° 29894 donde se aprueba la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, cuya estructura jerárquica es el siguiente:

- Viceministerio de Trabajo, Previsión Social
 1. Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional
 2. Dirección General de Políticas de Previsión Social
 3. Dirección general de Asuntos Sindicales
- Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas
 1. Dirección General de Empleo
 2. Dirección General del Servicio Civil
 3. Dirección General de Cooperativas

El Art. 86° del D. S. N° 29894 establece que las atribuciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social:

- a) Proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral, de ingresos y medioambiental, así como la igualdad de oportunidades.
- b) Diseñar, proponer y coordinar la implementación de políticas laborales, de empleo y previsión social en el marco de la economía plural, destinadas a fortalecer el proceso de construcción estatal autonómico.
- c) Garantizar la inserción y estabilidad laboral de toda la población, considerando la equidad de género, así como de las personas con discapacidad, prohibiendo el despido injustificado.

- d)** Promover y garantizar el acceso al trabajo e inmovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y del progenitor.
- e)** Proteger las relaciones laborales emergentes de la actividad económica de las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, por cuenta propia y gremialistas.
- f)** Erradicar el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre.
- g)** Prevenir y resolver los conflictos individuales y colectivos emergentes de las relaciones laborales.
- h)** Generar políticas y programas para la erradicación gradual de las peores formas de trabajo de las niñas, niños y adolescentes.
- i)** Garantizar el derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización para la defensa de sus intereses, representación, la preservación de su patrimonio tangible e intangible.
- j)** Impulsar, reconocer y garantizar el derecho a la negociación colectiva en el marco del diálogo social y tripartismo en materia de trabajo.
- k)** Formular políticas salariales y de productividad.
- l)** Promover y Garantizar la libre asociación de empresarios y agentes productivos en el marco de la economía plural.
- m)** Promover políticas de empleo, especialmente de jóvenes, con la finalidad de generar y mantener condiciones que garanticen a las trabajadoras y trabajadores una ocupación laboral con dignidad
- n)** Formular y ejecutar políticas activas y pasivas de empleo a fin de mejorar las condiciones de vida de la población.
- o)** Promover y fomentar el desarrollo social, económico y productivo del sector cooperativo.
- p)** Fiscalizar, supervisar y apoyar una gestión cooperativa transparente; disponer acciones de intervención en caso de incumplimiento de la Ley y de sus normas estatutarias.
- q)** Generar políticas de previsión social en la perspectiva de la construcción de un seguro social universal, solidario y equitativo, para la población boliviana.

- r) Formular políticas relacionadas con el servicio civil, régimen laboral, carrera administrativa, registro, ética y capacitación emergentes del vínculo laboral entre el Estado y las servidoras y servidores públicos.
- s) Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación nacional y los convenios internacionales en materia de su competencia.

Con Resolución Bi-Ministerial N° 424/09 del 30/06/09 se aprueba la estructura salarial y de cargos para el Ministerio de Trabajo de acuerdo al siguiente detalle:

Escala salarial conformada por 291 casos y 17 niveles de remuneración básica, con un costo mensual de Bs1.167.200, financiado con recursos del Tesoro General de la Nación y con recursos propios.

1.2 NOMBRE DE LAS ENTIDADES SOBRE LAS CUALES EJERCE TUICIÓN

El D. S. N° 29894 del 7 de febrero de 2009 aprueba la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, donde dispone la extinción de las Superintendencias, consiguientemente la Superintendencia de Servicio Civil que hasta esa entonces estaba bajo tuición de la Entidad, pasa como Dirección General de Servicio Civil, dependiente del Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Asimismo, la disposición citada otorga un plazo para el establecimiento de las tuiciones, por lo cual no están definidas las entidades que estarán bajo tuición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

1.3 MISIÓN DE LA ENTIDAD

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, contribuye a la preservación y generación de empleo, así como las relativas al desarrollo de la economía social cooperativa, bajo tuición control y fiscalización única; garantiza y protege el cumplimiento de los derechos y promueve el cumplimiento de los deberes de los trabajadores y servidores públicos, considerando la Equidad Salarial, Equidad Sociolaboral y Equidad Medioambiental, con la finalidad de erradicar toda forma de explotación, exclusión y discriminación, e institucionaliza una gestión transparente en el marco de una cultura de solidaridad y reciprocidad Para Vivir Bien.

1.4 OBJETIVOS INSTITUCIONALES

- Los trabajadores y trabajadoras organizados fortalecen sus capacidades de negociación para generar convenios y contratos colectivos, conociendo sus derechos sociolaborales y formado parte activa del tripartismo.
- Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo, a través de la implementación de un Sistema Nacional de Inspección del trabajo ágil, transparente y eficiente que además permita ampliar la cobertura al sector informal.
- Desarrollar y promover políticas e instrumentos legales de previsión social, que permitan la vigencia de un seguro social universal solidario, equitativo, integral, intercultural y con unidad de gestión. En el marco normativo de la ley de Autonomías.
- Diseño y concertación del Proyecto de Nueva Ley General de Trabajo
- Promover acciones de dinamización de la economía plural para preservar y generar mayores y mejores condiciones de empleabilidad, mediante políticas activas para los sectores más vulnerables de la población, priorizando la ejecución del Proyecto Mi Primer Empleo Digno en su Fase Piloto, además de su ajuste y expansión a través de acciones interinstitucionales formuladas por la Dirección General de Empleo e implementadas por los niveles desconcentrados en coordinación con las entidades territoriales autónomas y/o descentralizadas.
- Fomentar, supervisar, controlar y fiscalizar las diferentes formas de economía social cooperativa, como única instancia encargada de generar nuevos mecanismos de regulación acordes con los principios del cooperativismo, transparentando y garantizando los derechos de los socios y coadyuvando al proceso de dignificación del trabajo en el sector cooperativo.

Desarrollar, gestionar y reglamentar la relación laboral entre el estado y las Servidoras y Servidores Públicos, diseñando e implementando el nuevo modelo de Carrera Administrativa Plurinacional, el Registro Único Estatal y aplicando justicia en sede administrativa; además de diseñar y ejecutar políticas de formación y capacitación, así como promover la Implementación de Códigos de Ética Institucionales.

1.5 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El Organigrama del Ministerio de Trabajo fue aprobado con Resolución Ministerial No. 360/09 de 29 de mayo de 2009, este documento presenta los niveles de mando y las unidades que a nivel nacional forman parte del Ministerio de Trabajo. Asimismo, como documento complementario al organigrama, la entidad cuenta con la Estructura de Puestos que contiene la relación de cargos que conforman la estructura de personal de la entidad.

1.6 ANTECEDENTES DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

El Decreto Supremo N° 24855 del 22 de septiembre de 1997 REGLAMENTO DEL PODER A LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO dispone que cada Ministerio incorpora en su estructura administrativa la Unidad de Auditoría Interna.

Asimismo el Art. 15 de la Ley 1178 señala: “La auditoría interna se practicará por la unidad especializada de la propia entidad que realizará las siguientes actividades en forma separada combinada o integral; evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de Administración y Control Interno incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros, analiza la eficacia y resultado de las operaciones”.

La Unidad de Auditoría Interna no participará en ninguna otra operación ni actividad administrativa y dependerá de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sea esta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades.

Todos sus informes serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la Máxima Autoridad Ejecutiva, Contraloría General de la República, a las unidades organizacionales vinculadas con la auditoría y si el caso amerita a la Contaduría General del Estado y a personas naturales y/o jurídicas.

1.7 OBJETIVOS DE LA UNIDAD

De acuerdo a RM 366/09 de 02 de junio de 2009 que aprueba el Manual de Organización y Funciones, los objetivos de la Unidad de Auditoría Interna son:

- Contribuir al mejoramiento de la administración, el grado de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y licitud de la gestión del Ministerio de Trabajo.

- Fortalecer el desarrollo, implantación funcionamiento y retroalimentación de los sistemas de Administración y control a través del resultado de sus evaluaciones periódicas.
- Realizar recomendaciones procurando el mejoramiento de los procesos para incrementar los niveles de calidad, oportunidad y confiabilidad del sistema de administración, información y control gerencial.

1.7.1 Funciones principales (atribuciones)

De acuerdo a RM 366/09 de 02 de junio de 2009 que aprueba el Manual de Organización y Funciones, las principales funciones de la Unidad de Auditoría Interna son:

- a) Planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las actividades, tareas técnicas y Operativas.
- b) Elaborar el Plan Estratégico de la Unidad de Auditoría Interna para alcanzar una cobertura sistemática del control interno de la Entidad, en coordinación con la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad.
- c) Realizar auditorías no programadas ó por excepción, a solicitud de la Máxima Autoridad Ejecutiva y de la Contraloría General del Estado.
- d) Elaborar el Programa operativo Anual de la Unidad.
- e) Evaluar el grado de cumplimiento del Programa Operativo Anual de la Unidad.
- f) Evaluar el grado de cumplimiento de las normas y eficacia de los sistemas de administración y de las actividades de Control Interno incorporados.
- g) Examinar la información financiera para determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros.
- h) Analizar los resultados y la eficiencia de las diferentes áreas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- i) Verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo, procedimientos y otras normas legales aplicables.
- j) Efectuar el seguimiento a la implantación de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna, para establecer el grado de cumplimiento de las mismas.

- k) Remitir todos los informes emergentes de las auditorías, así como los resultados de los seguimientos al Sr. Ministro(a) de Trabajo, Empleo y Previsión Social y a la Contraloría General del Estado.
- l) Realizar otras funciones inherentes a la unidad, conforme ordenamiento jurídico legal vigente.

CAPITULO II

2 DISEÑO METODOLÓGICO

2.1 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

2.1.1 Justificación teórica

La auditoria SAYCO (Sistemas de Administración y Control Gubernamental) al Sistema de Programación de Operaciones tiene como objeto verificar que este se encuentre diseñado e implantado conforme a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones aprobado con Resolución Suprema 225557 del 1 de diciembre de 2005.

Se lo realiza en el marco de las Normas de Auditoria Gubernamental cuyo resultado puede establecer un informe con recomendaciones al sistema de control interno o en su caso un informe con indicios de responsabilidad por la función pública.

2.1.2 Justificación práctica

Nuestro examen se realizará de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental promulgadas por la Contraloría General de la República y para ese propósito tendremos acceso a la información relacionada al Sistema de Programación de Operaciones que cursan en dependencias de la Dirección General de Planificación de esta entidad. Se analizará los procesos correspondientes a la formulación elaboración, ejecución y seguimiento del POA 2009, verificando la documentación de sustento y el cumplimiento de disposiciones legales.

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 Objetivo general

Desarrollar una Auditoría SAYCO al Sistema de Programación de Operaciones, que es un examen profesional, objetivo y sistemático de las operaciones y actividades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, conforme a normas legales y normas profesionales para evaluar el diseño, implantación y eficacia.

Para luego obtener un resultado del trabajo realizado, que será utilizado como base para la toma de decisiones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

2.2.2 Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- Recopilar y exponer aspectos conceptuales e información documental y legal referente al Ministerio y su gestión.
- Evaluar la eficacia de los componentes del control interno del sistema de programación de operaciones.
- Analizar el diseño del sistema de programación de operaciones implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- Efectuar la comprobación del funcionamiento del sistema de programación de operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Con la detección de las deficiencias y procedimientos implantados inadecuadamente y otros que no fueron implantados se busca que estos sean corregidos y subsanados considerando las recomendaciones que se expondrán en el informe de auditoría.

2.3 ALCANCE

Nuestro examen comprende la evaluación de toda la información generada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social respecto al Sistema de Programación de Operaciones durante el periodo 2009.

2.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Existe un adecuado diseño, implantación y desarrollo del Sistema de Programación de Operaciones en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social

En este sentido la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, realizó un análisis del diseño y desarrollo de manera objetiva e independiente del Sistema de Programación de Operaciones, detectando que el mismo se ve afectado por algunas deficiencias que fueron detectadas durante su comprobación, estos se traducen en:

- Falta de planes para la entidad (Plan Sectorial de Desarrollo y Plan Estratégico Institucional)

- Falta de difusión del Reglamento Especifico a las diferentes unidades organizacionales de esta entidad.
- Falta de un Manual para el Sistema de Programación de Operaciones
- Incumplimiento de la normativa relacionada con este sistema por parte de algunos funcionarios públicos.

2.5 METODOS

Son la manera de alcanzar un objetivo, es un orden sistemático para alcanzar un determinado fin.¹

En este entendido los métodos a utilizar en el presente trabajo, son los siguientes:

2.5.1 Deductivo

Parte de datos generales aceptados como válidos y por medio del razonamiento lógico puede deducirse varias suposiciones. Se entiende por deducción a toda inferencia. Lo que está presente en lo general también está presente en lo particular, lo que es válido para todo el universo también es válido para cada uno de los componentes.

2.5.2 Inductivo

Este método se empleará en la elaboración de informes, opiniones de auditoría. Para el mismo se partirá de informaciones específicas para luego emitir opiniones complejas y generales.

2.5.3 Análisis y Síntesis

El análisis se refiere a la descomposición de cierto fenómeno u objeto en cada una de las partes que la constituyen y en dependencia con el objeto de investigación adquirirá formas diferentes. Luego hay que realizar la acción inversa es decir la composición de un todo a través de sus partes a esta labor se denomina síntesis.²

2.6 METODOLOGÍA

La auditoría SAYCO al Sistema de Programación de Operaciones se efectúa en dos etapas consecutivas que son las siguientes:

¹ Montes Camacho, Niver: La Tesis y el Trabajo Dirigido en Auditoría, Oruro-Bolivia, 2004, pág. 140.

² Montes Camacho, Niver: La Tesis y el Trabajo Dirigido en Auditoría, Oruro-Bolivia, 2004, pág. 142.

- * Analizar el Diseño del Sistema de Programación de Operaciones.
- * Evaluar y Comprobar el Funcionamiento del Sistema y su Control Interno.

2.6.1 Analizar el Diseño del Sistema de Programación de Operaciones.

Consiste en establecer principalmente si el Sistema de Programación de Operaciones desarrollado por la entidad, en su DISEÑO, cumplen con las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones vigente en Bolivia. Es decir, en esta etapa se verificará si la estructura de este sistema implantado por la Entidad al menos en su DISEÑO está estructurada de conformidad a las Normas Básicas respectivas y si las operaciones y actividades de la Entidad están adaptadas en forma específica a dichas normas. Además establecerá las áreas críticas, por debilidades en el diseño, que impliquen alcances especiales en la revisión del cumplimiento o la necesidad de una revisión especial. Esta etapa finaliza con la emisión de la Conclusión sobre la eficacia o ineficacia y confiabilidad en el DISEÑO del Sistema, las deficiencias en su diseño, y sus respectivas recomendaciones.³

De acuerdo a la guía para la Evaluación del Control Interno (G/CE – 18), norma emitida por la Contraloría General de la República el objetivo de esta etapa es recopilar antecedentes sobre las características de los sistemas u operaciones para determinar los controles existentes e identifica los controles que no están diseñados.

2.6.2 Evaluar y Comprobar el Funcionamiento del Sistema y su Control Interno.

En esta etapa se establecerá si las medidas o estándares (normas) que encontró en el diseño del sistema efectivamente se cumplen en la práctica, y determinará su eficacia, formulando recomendaciones necesarias para mejorarlos.⁴ En esta auditoría, la evaluación del Control Interno no es una etapa de la planificación sino que constituye la auditoría misma donde el relevamiento forma parte de la planificación y la comprobación del funcionamiento forma parte de la etapa de ejecución de las pruebas de cumplimiento sobre controles previamente revelados.⁵

Se complementará con la etapa de conclusión donde se analizará el efecto de las deficiencias y se elaborarán los informes correspondientes de acuerdo a los resultados obtenidos.

³ Guía: Auditoría SAYCO, 1993.

⁴ Guía: Auditoría SAYCO, 1993.

⁵ Contraloría General de la República, Guía para la Evaluación del Control Interno. 2004, pp. 41-43.

2.7 ACTIVIDADES

1) Iniciación del trabajo

Auditoría programada en el POA de actividades de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, entrega de Memorandum de Trabajo al Supervisor y al pasante (trabajo dirigido) firmado por el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna.

2) Elaboración del MPA

El supervisor inicia la recopilación de información para la elaboración del MPA, el cual es presentado a la dirección para su aprobación; posterior a su aprobación se da a conocer el MPA a los auditores júnior para el inicio del trabajo de campo.

3) Programa de Auditoría

El programa de auditoría es elaborado paralelamente al MPA por el supervisor, este programa debe ser a medida, debiendo reflejar paso a paso el trabajo que debe realizar el pasante.

4) Relevamiento de la información básica

El relevamiento se lo realiza para obtener información y conocer mejor a la entidad o al objeto de la auditoría.

El relevamiento se lo realiza tanto en el inicio de la auditoría (elaboración del MPA), como en el trabajo de campo.

5) Análisis de documentación

Tanto el auditor como el supervisor tendrán distribuido tareas específicas que cumplir para el cumplimiento del programa de auditoría, así como el plazo para su conclusión.

6) Verificación del sistema

En función a los cuestionarios, herramienta de auditoría utilizada en las auditorías SAYCO, se realiza entrevistas con los funcionarios encargados de cumplir las actividades relacionadas con el sistema a ser analizado, solicitando documentación para verificar las afirmaciones realizadas en el momento de la entrevista.

7) Análisis del sistema

Una vez obtenida la documentación, el auditor procede al análisis de las respuestas obtenidas en el cuestionario y a la comparación de estas con la Norma y el Reglamento en vigencia en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

8) Redacción y documentación de deficiencias

Concluido el análisis y la comparación realizado por el auditor se efectúa la redacción de las deficiencias en los papeles de trabajo, con todos los atributos para que los mismos sean supervisados previos a la emisión del informe final.

9) Elaboración del informe

Es trabajo del supervisor elaborar el primer informe borrador el cual es revisado por el jefe de la unidad para su emisión final.

10) Revisión y corrección del informe

La revisión y corrección del informe se lo realiza mediante un control de calidad que consiste en verificar que todo el trabajo del auditor este plasmado en el informe, esto se lo realiza a través de la lectura del informe y comparación con los papeles de trabajo del mismo.

11) Lectura del Informe

Para la lectura del informe borrador, la Unidad de Auditoría Interna mediante nota, solicita a la MAE fijar fecha y hora, asimismo convocar a las partes relacionadas.

12) Presentación y remisión del informe oficial

Antes de la presentación oficial del informe final a la Máxima Autoridad Ejecutiva, este es supervisado por la Unidad de Auditoría Interna dejando evidencia de este trabajo a través de la rúbrica plasmada en este informe.

Varias copias son distribuidas a las direcciones involucradas, una copia es remitida a la Contraloría General de la República para su conocimiento y fines respectivos de control.

CAPITULO III

3 REFERENCIAS CONCEPTUALES, TEORICAS Y LEGALES

AUDITORÍA

3.1 CONCEPTO DE AUDITORÍA

La auditoría es un examen, cuando incluye los estados financieros históricos, ofrece el mejor tipo de certificación que dan los contadores públicos certificados. Certificar la información significa garantizar su confiabilidad o razonabilidad. (Whittington – Pany, 2005).

La auditoría es una disciplina profesional que se fundamenta básicamente en la lógica, como tal, mantiene una estructura racional y sistemática de postulados, conceptos, normas, técnicas, procedimientos, métodos y prácticas.⁶

La Asociación Americana de Contadores define la auditoría de la siguiente forma: “La auditoría es un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados. El fin del proceso consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como determinar si dichos informes se han elaborado observando principios establecidos para el caso”.⁷

“La auditoría es una actividad profesional. En este sentido implica, al mismo tiempo, el ejercicio de una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad pública. Como profesional, el auditor desempeña sus labores mediante la aplicación de una serie de conocimientos especializados que vienen a formar el cuerpo técnico de su actividad: sin embargo, en el desempeño de esa labor, el auditor adquiere responsabilidad, no solamente con la persona que directamente contrata sus servicios, sino con un vasto número de personas, desconocidas para él que van a utilizar el resultado de su trabajo como base para tomar decisiones de negocios o de inversión”.⁸

⁶ Curso de Auditoría vía Internet: www.monografias.com

⁷ Cook y Winkle, Auditoría, D.F. México, III edición, Editorial Mc Graw-Hill, 1993, Pag.5.

⁸ Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., Normas y Procedimientos de Auditoría, D.F. México, XIV Edición, 1994. P.4

Auditoría, es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterios establecidos.⁹

3.2 CLASES DE AUDITORÍA

Clases de auditoría	
En función de la <i>persona</i> que la realiza:	Externa: profesional cualificado <i>independiente</i> . Interna: <i>empleado</i> de la empresa.
Según los <i>objetivos</i> que persigue:	Financiera o Contable: ver si la contabilidad refleja la imagen fiel. Operativa o de Gestión: ver si las decisiones son tomadas por las personas capacitadas para ello, si efectivamente se han ejecutado, si existe un justificante de su realización, y su éxito o no.
Según su <i>obligatoriedad</i> :	Obligatoria: De acuerdo a normas legales, estatutarias, etc. Voluntaria.
Según la <i>profundidad</i> :	Completa: se aplican todos los procedimientos previstos. Revisión limitada: no se trata de una auditoría.
Según su <i>extensión</i> :	Total: abarca la totalidad de las cuentas anuales. Parcial: sólo una parte.
Según el <i>proceso</i> :	Sintética o General. Analítica: más exhaustiva en algunos puntos concretos.
Según su <i>naturaleza</i> :	Normal. Especial: para cuestiones muy concretas.

⁹ Res. CGR-1/119/2002 Versión: 3: vigencia: 08/2002 Código: CE/10

3.3 TIPOS DE AUDITORÍA

3.3.1 Auditoría interna

“La auditoría interna es la actividad de evaluar en forma independiente, dentro de una organización, operaciones contables, financieras, administrativas y de otra naturaleza, como base para prestar un servicio constructivo y de protección a la administración.”¹⁰

3.3.2 Auditoría externa

Es el estudio crítico, objetivo y sistemático, efectuado por un auditor o firma de auditores independientes (ajenos a la organización en estudio), de los aspectos económicos, financieros y administrativos: con el fin de evaluarlos, verificarlos y luego preparar un dictamen u opinión respecto a la situación financiera o de la gestión administrativa.¹¹

Auditoría externa Vs. Auditoría interna		
CRITERIO	AUDITORIA EXTERNA	AUDITORIA INTERNA
Persona	Profesional cualificado e independiente.	Empleado de la propia empresa, Expuesto en el organigrama.
Fin	Emitir una opinión sobre la imagen fiel de la empresa.	Verificar si se cumplen las normas de régimen interno.
Validez	Los informes son válidos frente a la empresa y terceros.	Sólo tiene efectos internos.
Responsabilidad	Responsabilidad general legal, establecida en las leyes	Responsabilidad laboral, frente a sus superiores.
Extensión	No es necesariamente extensa.	Suele ser bastante extensa, y el volumen de comprobaciones también.
Intensidad	No se profundiza.	Sí se profundiza en algunos aspectos.
Continuidad	Es periódica (una vez al año, al semestre,...).	Es continua.

¹⁰ Contraloría General de la República de C.R., Manual Sobre Normas Técnicas de Auditoría Para la Contraloría General de la República y las Entidades y Organos Sujetos a su Fiscalización, San José, C.R.,1982, P.3.

¹¹ Cook y Winkle, Auditoría, Ib., P.7

3.4 AUDITORIA GUBERNAMENTAL¹²

3.4.1 Conceptos de Auditoría Gubernamental

De acuerdo a las NAG's emitidas por la C.G.R., es un examen objetivo, independiente, imparcial, sistemático y profesional de 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 establecidos.

El enfoque de la auditoría gubernamental es eminentemente constructivo, orientado a mejorar los sistemas administrativos y de control interno de las entidades públicas y a procurar la efectividad, economía y eficiencia de las operaciones ejecutadas. Asimismo, promueve la responsabilidad por la función pública.

La auditoría será independiente e imparcial, y en cualquier momento podrá examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno: opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos: dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros: y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones. Estas actividades de auditoría externa posterior podrán ser ejecutadas en forma separada, combinada o integral, y sus recomendaciones, discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento.

3.4.2 Consideraciones de las normas técnicas

Aplicación

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

¹² La Contraloría General de la República de Bolivia como entidad superior del Estado ejerce el Control Externo Posterior, a través de auditorías y evaluaciones.

- * Contraloría General de la República:
- * unidades de auditoría interna de las entidades públicas, y
- * 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.

Consideraciones básicas

Los servidores públicos deben rendir cuenta de su gestión a la sociedad. En este sentido, los servidores públicos, los legisladores y los ciudadanos en general desean y necesitan saber, no sólo si los recursos públicos han sido administrados correctamente y de conformidad con el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, sino también de la forma y resultado de su aplicación, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Los servidores públicos y otros a los que se les ha confiado la administración de los recursos públicos, deben:

- * Emplear estos recursos con eficacia, eficiencia y economía.
- * Cumplir con el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, implantando sistemas adecuados para promover y lograr su cumplimiento.
- * Establecer y mantener controles efectivos para garantizar la consecución de las metas y objetivos correspondientes, promover la eficiencia de sus operaciones, salvaguardar los recursos contra irregularidades, fraudes y errores, y emitir información operativa y financiera útil, oportuna y confiable.

Los informes de auditoría gubernamental son importantes elementos de control y responsabilidad pública y otorgan credibilidad a la información generada por los sistemas correspondientes de las entidades públicas, ya que reflejan objetivamente el resultado de las evidencias acumuladas y evaluadas durante la auditoría.

Vacíos técnicos

Si durante el desarrollo de la auditoría gubernamental surgiesen aspectos no contemplados en estas Normas, deben entonces observarse las Normas emitidas por el Consejo Técnico

Nacional de Auditoría y Contabilidad del Colegio de Auditores de Bolivia: las Normas Internacionales de Auditoría (NIA`s): emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC): las Declaraciones sobre Normas de Auditoría (SAS) emitidas por el Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA): las Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) o las Normas para el Ejercicio Profesional de Auditoría Interna (NEPAI).

3.4.3 Normas generales de auditoría gubernamental

Competencia

El auditor gubernamental o grupo de auditores gubernamentales designados para realizar la auditoría deben tener individualmente y en conjunto, respectivamente, la capacidad técnica, entrenamiento y experiencia necesarias para lograr los objetivos de auditoría.

Independencia

En toda auditoría, los auditores gubernamentales deben estar libres de impedimentos que puedan comprometer su imparcialidad u objetividad. Además deben mantener una actitud y apariencia de independencia.

Ética

En el ejercicio de sus funciones, el auditor gubernamental debe regirse a los principios éticos contenidos en el Código de Ética del auditor gubernamental emitido por la Contraloría General de la República.

Diligencia profesional

Se debe ejercer el debido cuidado y diligencia profesional en la ejecución del examen y preparación del informe.

Control de calidad

Las organizaciones de auditoría deben establecer políticas e implantar un sistema interno de control de calidad. Este sistema debe estar sujeto periódicamente a revisiones externas.

Ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, y obligaciones contractuales

El auditor gubernamental debe obtener una seguridad razonable sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, y obligaciones contractuales que resulten significativas para el logro de los objetivos de auditoría.

Relevamiento de información

En función del tipo de auditoría, puede requerirse la realización de un relevamiento de información a efectos de establecer el grado de auditabilidad.

Ejecución

Cualquiera sea el objeto del examen y tipo de auditoría a ejecutarse, la misma debe ser planificada y supervisada: estar acompañada de evidencia: y sus resultados deben ser comunicados en forma escrita.

Seguimiento

La Contraloría General de la República y las unidades de auditoría interna de las entidades públicas deben verificar oportunamente el grado de implantación de las recomendaciones contenidas en sus informes. Además, las unidades de auditoría interna deben verificar el cumplimiento del cronograma de implantación de recomendaciones de las firmas privadas y profesionales independientes.

3.4.4 Ciclo de la auditoría gubernamental

El siguiente cuadro constituye un conjunto de normas de carácter general, relacionadas con la planificación, organización, alcance y naturaleza de las auditorías, y con los requisitos sobre la personalidad, el trabajo que ejecuta y la información que presenta el auditor.

CICLO DE LA AUDITORÍA – NAGA´S GUBERNAMENTALES ¹³	
Normas generales (administrativas)	
Designación del Equipo de Trabajo.	Se designará un equipo de trabajo bajo la responsabilidad de un auditor encargado.
Organización del archivo permanente	Se organizará y mantendrá actualizado, para cada entidad, órgano, unidad administrativa o asunto, según sea el caso, un archivo permanente que contenga, conforme con las necesidades, toda la información que se considere oportuna.
Planes anuales de auditoría.	Se elaborarán planes anuales de auditoría, los cuales serán suficientemente flexibles como para permitir modificaciones sobre la marcha.
Preparación de las auditorias y estudios especiales de auditoría.	Antes de iniciarse una auditoria o estudio especial de auditoría, el auditor que haya sido designado como encargado del grupo de trabajo, estudiará todas las leyes, reglamentos, manuales, correspondencia e informes relacionados con la entidad, órgano, unidad administrativa, o asunto que va a ser objeto de examen.
Auditorias y estudios especiales de auditoría en sucursales, agencias, etc.	Los planes de auditoría podrán incluir sucursales, agencias y oficinas regionales de las entidades objeto de examen, así como subsidiarias, cuando esas entidades sean empresas del Estado organizadas como sociedades mercantiles.
Participación en el equipo de auditoría de profesionales de otras disciplinas.	En las auditorias y en los estudios especiales de auditoría, podrán participar profesionales de otras disciplinas para que realicen labores de su especialidad. Cuando se trate de auditorías operativas, los profesionales de otras disciplinas que participen en las mismas, estarán bajo la autoridad del auditor encargado del estudio y los informes que se rindan deben ser dirigidos al citado auditor.
Incompatibilidad de labores del personal de auditoría interna.	El personal de auditoría interna, salvo disposición legal en contrario, no ejercerá ninguna labor propia de la administración.
Normas personales	
Entrenamiento técnico y capacitación profesional.	Las auditorias y los estudios especiales de auditoría deberán llevarse a cabo por una o varias personas con entrenamiento técnico adecuado y capacitación profesional como auditores.

¹³ Contraloría General de la República de Bolivia

Independencia del auditor.	En todos los asuntos relacionados con el trabajo encomendado, el o los auditores que hayan sido designados para ejecutar el trabajo deberán mantener una actitud mental independiente.
Cuidado profesional.	Los auditores ejecutarán los estudios y prepararán los informes relativos a auditorías y estudios especiales de auditoría con cuidado profesional.
Naturaleza confidencial del trabajo de auditoría.	El personal de auditoría mantendrá con respecto a terceras personas, la más absoluta reserva en el desempeño de sus funciones, aún después de haber cesado en el cargo.
Prohibición de recibir beneficios.	El personal de auditoría está impedido de aceptar beneficios de cualquier naturaleza, de las personas, entidades, órganos o unidades administrativas que estén sujetas a fiscalización.
Discreción en las expresiones.	El personal de auditoría está impedido de emitir juicios o expresiones que por su naturaleza lesionen la imagen de las entidades u órganos a que pertenecen.
Declaraciones públicas de los auditores.	El personal de auditoría se abstendrá de dar declaraciones públicas a personas ajenas a las entidades, órganos o unidades administrativas objeto de examen, en relación con los procedimientos de trabajo utilizados y los resultados obtenidos, sin la autorización superior.
Normas sobre la ejecución del trabajo	
Planeamiento y supervisión adecuados.	El trabajo correspondiente a una auditoría o estudio especial de auditoría se planeará adecuadamente y la labor de los asistentes será debidamente supervisada.
Estudio y evaluación del control interno.	Se estudiará y evaluará apropiadamente el sistema de control interno existente en la entidad, órgano o unidad administrativa examinada, para determinar la naturaleza, extensión y oportunidad de las pruebas a las que deberán concretarse los procedimientos de auditoría.
Evidencia suficiente y competente.	Se obtendrá material de prueba suficiente y adecuada, por medio de la inspección, observación, investigación, indagación y confirmación, que permita sustentar los memorandos e informes que se suscriban.
Programa de auditoría.	Para cada auditoría o estudio especial de auditoría se preparará un programa en el que se especificarán las cuentas, aspectos o asuntos específicos que serán objeto de estudio, el personal designado para ejecutar el trabajo, los procedimientos que deben utilizarse y el tiempo estimado para cada fase del estudio. El programa deberá ser suficientemente flexible como para permitir modificaciones y ajustes

	durante su ejecución.
Papeles de trabajo.	La recopilación de la evidencia se realizará por medio de papeles de trabajo, que se codificarán y ordenarán con cédulas técnicamente elaboradas. En una auditoria o estudio especial de auditoría los auditores tendrán acceso a toda clase de información.
Coordinación de las actividades de auditoría con la entidad, órgano o unidad administrativa que se esté examinando.	El personal de auditoría procurará que sus actividades no interfieran en el normal desarrollo de las operaciones de la entidad, órgano o unidad administrativa que esté siendo objeto de examen.
Normas sobre el informe	
Preparación, revisión y tramitación de los informes y memorandos.	Se establecerán procedimientos para la preparación, revisión y tramitación de los informes de auditoría y de estudios especiales de auditoría, así como de los memorandos que tengan que dirigirse sobre la marcha a la entidad, órgano o unidad administrativa que esté siendo objeto de examen.
Requisitos del informe de auditoría.	Los informes de auditoría o estudios especiales de auditoría contemplarán sólo aspectos significativos y en su redacción se utilizará un lenguaje sencillo y claro.
Memorandos.	Durante el curso de una auditoria o estudio especial de auditoría se prepararán y enviarán a la entidad, órgano o unidad administrativa objeto de examen, memorandos con los comentarios y recomendaciones que sean pertinentes, en relación con las deficiencias de orden administrativo, contable, financiero, jurídico y presupuestario que se hayan encontrado y que sean susceptibles de subsanarse sobre la marcha. Sólo en casos muy calificados esos comentarios y recomendaciones se reservarán para informes parciales o para el informe final.
Informes parciales.	Durante el curso de una auditoria o estudio especial de auditoría se prepararán y tramitarán oportunamente los informes parciales que fueren necesarios.
Informe final.	De toda auditoria o estudio especial de auditoría se preparará oportunamente un informe final. En ese informe se consignará si el examen se originó en el plan de trabajo o si obedeció a una solicitud expresa: se señalará el período que cubre el examen: se indicará si se han cumplido las normas de auditoría generalmente aceptadas aplicables, las normas técnicas de auditoría dictadas por la Contraloría y, asimismo, cualquier otra información que se considere importante. Ese documento, que deberá

	<p>ser enviado oportunamente a la entidad, órgano o unidad administrativa examinada, incluirá los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes y hará referencia asimismo, a las recomendaciones que por medio de memorandos o informes parciales, hayan sido giradas durante la auditoría o estudio especial de auditoría y a la aceptación que se le hayan dado a esas recomendaciones.</p>
<p>Verificación del cumplimiento de recomendaciones.</p>	<p>Con posterioridad a la presentación de informes y memorandos se realizarán estudios tendientes a verificar si las recomendaciones han sido puestas en práctica.</p>

3.5 EVIDENCIA DE AUDITORIA

3.5.1 Definición de Evidencia de Auditoría

“Es la información obtenida por el auditor gubernamental durante el proceso de auditoría para respaldar sus conclusiones y opiniones. Incluye aquella derivada de nuestras evaluaciones del riesgo inherente, riesgo de control interno y la aplicación de pruebas de cumplimiento y sustantivas. La evidencia está referida a comprobar las afirmaciones hechas en la información financiera auditada. El grado de validez de la evidencia depende del criterio del auditor, a diferencia de la evidencia legal, que está circunscrita a reglas rígidas”.¹⁴

El auditor decide qué pruebas son las necesarias, y las evalúa, por lo que hay una doble carga de subjetividad.

3.5.2 Naturaleza de la evidencia.

De acuerdo a las normas de auditoría Gubernamental, debe obtenerse evidencia competente y suficiente como base razonable para fundamentar la opinión del auditor gubernamental, de esta forma queda libre de cualquier duda sobre la opinión que tiene que emitir en el informe. La evidencia está constituida por todos aquellos hechos y aspectos susceptibles de ser verificados por el auditor, y que tienen relación con los objetivos de la auditoría y el riesgo de auditoría.

¹⁴ Contraloría General de la República, Manual de Auditoría Externa Gubernamental. Bolivia, 1996, Pag. 102/01

3.5.3 Clase de evidencia de Auditoría

La evidencia se obtiene a través de las pruebas de cumplimiento, que van a proporcionar al auditor una seguridad razonable de que los controles internos están en uso y operando tal y como fueron diseñados. Llamada **evidencia de control**, que respalda las afirmaciones sobre los componentes y en consecuencia, nos permite tomar decisiones sobre modificar o reducir el alcance de la **evidencia sustantiva**, que se obtiene a través de las pruebas sustantivas, que brinda satisfacción de los saldos y afirmaciones expuestas en los estados financieros: validez de los datos, integridad, razonabilidad del sistema contable.

3.6 PAPELES DE TRABAJO

El auditor debe documentar aquellos aspectos que sean importantes para proporcionar evidencia de que la auditoría se llevó a cabo de acuerdo a normas. El auditor debe obtener evidencia de auditoría suficiente y competente que le permitan obtener conclusiones razonables en las cuales base su opinión.¹⁵

La norma Internacional de Auditoría relativo a “Documentación”, señala que el auditor debe documentar todo aquello que tenga importancia como evidencia para respaldar su opinión y como evidencia de que el examen se ha practicado de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría.

Las Normas de Auditoría Gubernamental relativas a Normas de Auditoría Financiera señalan:

Los papeles de trabajo comprenden la totalidad de los documentos preparados o recibidos por los auditores gubernamentales, de manera que en conjunto, constituyen un compendio de las pruebas realizadas durante el proceso de auditoría y de las evidencias obtenidas para llegar a formarse una opinión o abstenerse de ella.

Consecuentemente los papeles de trabajo son la evidencia del trabajo realizado y la base de las conclusiones de la auditoría y opinión independiente. Así son el conjunto de documentos que pueden ser realizados por el auditor, entregados por terceras personas o por la entidad auditada que incluye información respecto al alcance del trabajo, metodología aplicada, naturaleza y

¹⁵ La Norma de Auditoría N° 5 “DOCUMENTOS DEL AUDITOR” emitida por el Colegio de Auditores de Bolivia uniforma la preparación y diseño de papeles de trabajo, incluyendo los requisitos técnicos formales que debe contener un papel de trabajo.

alcance de los procedimientos de auditoría, cumplimiento de las normas de auditoría y ejecución del trabajo con el debido cuidado u diligencia profesional.

3.6.1 Objetivos

Los papeles de trabajo tienen las siguientes finalidades:

- * Respalda documentalmente el INFORME DE AUDITORIA.
- * Respalda el cumplimiento de las normas de auditoría.
- * Facilita al auditor a registrar y documentar la información obtenida.
- * Facilita y evidencia la supervisión del trabajo y el control de calidad del proceso.
- * Servir como elemento de juicio para evaluar el desempeño técnico de los auditores.
- * Respalda el proceso de Auditoría.
- * Organizar, uniformar y coordinar el trabajo de Auditoría.
- * Constituir como fuente de información para utilizarla en futuras auditorías

3.6.2 Naturaleza

Los documentos del auditor constituyen los registros que elabora, documentos que obtiene como resultado de la aplicación de los procedimientos y la información obtenida y procesada y las conclusiones arribadas. Los documentos del auditor pueden tomar la forma de datos contenidos en documentos, registros, informes almacenados en disquetes, CDs. Videos, fotografías y otros medios.

3.6.3 Cantidad y Contenido

La cantidad, tipo y contenido de los papeles de trabajo está sujeto al CRITERIO del Auditor tomando en cuenta:

- * El tamaño y magnitud de la Empresa
- * La naturaleza de la Auditoría
- * La naturaleza del Informe u Opinión
- * El grado de confiabilidad en los sistemas de administración y control interno
- * La naturaleza y complejidad del giro o actividad de la entidad

* La metodología y tecnología de auditoría utilizada.

3.6.4 Referenciación y Co-referenciación

Es el proceso de relacionar la Información, que puede ser en forma secuencial o lógica. Sirve para facilitar el trabajo de cualquier persona que revise. Existen diferentes sistemas de codificación de índices, así tenemos el sistema de referencia alfabético, numérico y el compuesto.

3.7 HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Los hallazgos se obtienen a través de un proceso de comparación entre “lo que es” respecto de “lo que debe ser” considerando un criterio relacionado con una norma interna o externa, disposición legal, o con un control necesario en función a los riesgos identificados.

3.7.1 Excepciones de Auditoría

Son evidencias que contradicen los objetivos de los estados financieros o crean dudas con respecto a la efectividad de un control, en el cual se confiaba inicialmente para respaldar un objetivo de auditoría determinado. Este tipo de evidencia es denominada excepción de auditoría y generalmente se relaciona con:

- * **Errores.** Equivocaciones por omisión, ocasionados en forma involuntaria, es decir, sin la intención de cometerlos. Los errores no intencionales se originan en omisiones al realizar y ejecutar un control.
- * **Irregularidades.** Actos mediante los cuales, intencionalmente, por omisión o comisión, se incumplen normas vigentes, disposiciones legales y/o normas.

3.8 DEFICIENCIAS DE AUDITORIA

Las deficiencias o debilidades, representan incumplimientos de los procedimientos de la estructura de control, es decir procedimientos y técnicas que hacen falta para asegurar el logro de los objetivos de los diferentes sistemas. Adicionalmente, provee al auditor de una herramienta valiosa para poder recomendar soluciones que corrijan e impidan en el futuro la ocurrencia de errores e irregularidades. Estas deficiencias deben ser documentadas con suficiencia y claridad considerando los atributos de los hallazgos de auditoría que son:

3.8.1 Condición

La condición es la revelación de “lo que es” es decir la “deficiencia” o “debilidad”, tal como fue encontrada durante la auditoría. La redacción implica señalar en lo posible la cantidad de errores, en forma breve pero suficiente.

3.8.2 Criterio

El criterio es la revelación de “lo que debe ser”, es decir la referencia a: leyes, normas de control interno, manuales de funciones y procedimientos, políticas y cualquier otro instructivo por escrito: en ciertos casos el sentido común y en otros el criterio del auditor.

3.8.3 Causa

La causa es la revelación del origen del por qué sucedió la debilidad o deficiencia, siendo de gran ayuda para orientar adecuadamente la recomendación.

3.8.4 Efecto

El efecto o consecuencia, es el riesgo del resultado potencial que surge de mantener el actual procedimiento o condición, al comparar lo que es, con lo que debe ser, con lo que debe ser (condición vs. criterio). La identificación del “efecto” es muy importante para resaltar la magnitud del problema.

3.8.5 Recomendación

La recomendación constituye el criterio del auditor gubernamental y debe reflejar el conocimiento y buen juicio con relación a lo que más conviene a la institución. En general, una buena recomendación se basa en el análisis de los recursos y en la consideración del costo/beneficio de la misma.

3.9 RIESGO DE AUDITORÍA

Significa el riesgo de que el auditor dé una opinión de auditoría inapropiada cuando los estados financieros están elaborados en forma errónea de una manera importante. El riesgo de auditoría tiene tres componentes.

3.9.1 Riesgo inherente

Es la susceptibilidad del saldo de una cuenta o clase de transacciones a una representación

errónea que pudiera ser de importancia relativa, individualmente o cuando se agrega con representaciones erróneas en otras cuentas o clases, asumiendo que no hubo controles internos relacionados.

3.9.2 Riesgo de control

Es el riesgo de que una representación errónea que pudiera ocurrir en el saldo de cuenta o clase de transacciones y que pudiera ser de importancia relativa individualmente o cuando se agrega con representaciones erróneas en otros saldos o clases, no sea prevenido o detectado y corregido con oportunidad por los sistemas de contabilidad y de control interno.

3.9.3 Riesgo de detección

Es el riesgo de que los procedimientos sustantivos de un auditor no detecten una representación errónea que existe en un saldo de una cuenta o clase de transacciones que podría ser de importancia relativa, individualmente o cuando se agrega con representaciones erróneas en otros saldos o clases.

RESUMEN DE ATRIBUTOS DE LOS HALLAZGOS

CONDICION	CRITERIO	CAUSA	EFECTO	RECOMENDACION
<p>QUE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso/función ▪ Función/proyecto ▪ Autorización/registro 	<p>DONDE ESTA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes ▪ Manuales ▪ Políticas ▪ Principios ▪ Normas ▪ Sistemas 	<p>PERSONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No adecuado ▪ Sin capacitación ▪ Sin motivación 	<p>CUANTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valor Q. ▪ Calidad ▪ Unidades producidas 	<p>ANALIZAR</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Costo-beneficio ▪ Beneficios del cambio propuesto
<p>DONDE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamental ▪ Nacional ▪ Internacional 	<p>QUE CUBRE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un departamento ▪ Un proceso ▪ Un sistema ▪ La Organización ▪ El País ▪ El exterior 	<p>POLITICAS PROCEDIMIENTOS LEYES SISTEMAS ORGANIZACIÓN REGISTROS INFORMES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obsoletos ▪ Mal interpretados ▪ Desactualizados ▪ Inexistentes ▪ No observados ▪ Mal elaborados 	<p>QUIENES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorizaron ▪ Registraron ▪ Custodiaron 	<p>CONTENIDO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cubrir todos los aspectos del cambio propuesto ▪ Incluir los criterios de los responsables del área evaluada ▪ Orientadas a eliminar las causas
<p>CUANDO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Periodo ▪ Fechas ▪ Evento especial 	<p>VIGENCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actual ▪ Permanente ▪ Pasado 	<p>TECNOLOGÍA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No utilizada ▪ Subutilizada ▪ Inexistente ▪ Obsoleta 	<p>PERIODOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Años ▪ Meses ▪ Días 	<p>BENEFICIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer controles internos existentes ▪ Promover la eficiencia y la seguridad ▪ Unificar criterios de operación y control
<p>CUANTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Montos ▪ Porcentajes 		<p>INSTALACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficientes ▪ Mal ubicadas ▪ Inseguras ▪ Sin servicios ▪ Mal diseñadas 	<p>IMPACTO EN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las operaciones ▪ Los resultados ▪ La imagen 	

3.10 INFORMES DE AUDITORIA CON RECOMENDACIONES

Los informes de auditoría gubernamental son importantes elementos de control y responsabilidad pública y otorgan credibilidad a la información generada por los sistemas correspondientes de las entidades públicas, ya que reflejan objetivamente el resultado de las evidencias acumuladas y evaluadas durante la auditoría. Informe emergente de la evaluación del diseño y comprobación del sistema examinado, incluyendo el de Control Interno. Informa sobre las deficiencias encontradas para subsanar las mismas a efectos de mejorar los sistemas.

3.10.1 Dictamen de auditoría

Informe emergente del examen de estados financieros o de ejecución presupuestaria. Contiene la *opinión del auditor* sobre la razonabilidad de las cifras expresadas en los estados examinados.

3.10.2 Informe preliminar de responsabilidades

Informe emergente de los hallazgos encontrados en los exámenes de auditoría. Da a conocer, al máximo ejecutivo de la entidad y a las personas involucradas, los *indicios de presunta responsabilidad* encontrados emergentes de la función pública. Ingresará a un proceso de aclaración en el cual los involucrados tienen la posibilidad de presentar pruebas de descargo.

3.10.3 Informe complementario de responsabilidades

Informe emergente de la evaluación de los descargos presentados. Da a conocer la *opinión final* de la Contraloría General de la República. Este informe puede *ratificar o modificar el informe preliminar*.

3.10.4 Informe de seguimiento

La Contraloría General de la República verifica la oportuna y adecuada implantación de las recomendaciones emitidas y/o procesos legales que correspondan, a través de su seguimiento. Existen dos tipos de seguimientos:

- * *de Recomendaciones de Auditoría*. Revisa el estado de implantación de las recomendaciones formuladas, de observarse incumplimientos, en casos que corresponda, se dan a conocer los indicios de responsabilidad administrativa correspondiente.
- * *de Procesos Legales*. Análisis de los procesos administrativos y judiciales emergentes de dictámenes pronunciados por el Contralor General de la República.

El resultado de cada evaluación de seguimiento se comunica por medio de "*Informes de seguimiento*".

3.10.5 Dictamen de responsabilidad

Es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República, que junto al informe y los documentos que lo sustentan, se convierte en prueba preconstituida para la acción administrativa o judicial que corresponda.

3.11 RESPONSABILIDAD DEL AUDITOR¹⁶

Para efectos de determinar la responsabilidad del auditor o consultor especializado para auditoría se tomará como causales por analogía las previstas en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, en lo aplicable además de las siguientes entre otras:

- * No excusarse de la realización de un trabajo en caso de incompatibilidad o conflicto de intereses manifiesto:
- * No informar oportunamente por escrito al superior jerárquico sobre una posible incompatibilidad o conflicto de intereses:
- * No manifestar con claridad y en forma completa en los informes de auditoría las posibles irregularidades que detecte u omitir cualquier información que pueda favorecer a los involucrados:
- * No manifestar en el informe anual a que se refiere el inciso e) del artículo 27 de la Ley 1178 su concepto sobre la confiabilidad de los registros y las desviaciones de importancia de las cifras contables de los estados financieros:
- * No rectificar o no ser rectificable el incumplimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental, que desvirtúa un trabajo específico.

Las causales señaladas darán lugar a:

En el caso del auditor servidor público al proceso interno para determinar la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal:

En el caso de auditores, consultores especializados o firmas contratadas, a la inmediata resolución del contrato, de acuerdo con el artículo 569 del Código Civil, con devolución de las

¹⁶ DS 23318 -A, REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA, de 13 de noviembre de 1992. Bolivia, Art. 64

sumas pagadas, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponder. Para este efecto en los contratos deberá estipularse la aplicación del citado artículo.

3.12 CLASES DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

3.12.1 Auditoría financiera

La Auditoría Financiera consiste en el examen profesional, objetivo y sistemático de los estados financieros de una entidad, para determinar si los mismos, en su conjunto, fueron preparados de acuerdo con los principios y normas dictadas por el Órgano Rector del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental o, de ser necesario, de acuerdo con los principios de contabilidad de general aplicación.

Con la finalidad de emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados de situación financiera, los resultados de las operaciones, los cambios en la situación financiera o flujo de fondos, los cambios en el patrimonio y la información complementaria.

3.12.2 Auditoría operacional

Es examen posterior, profesional, objetivo y sistemático de la totalidad o parte de las operaciones de una entidad: proyecto, programa, unidades integrantes u operaciones específicas, para determinar su grado de efectividad, economía y eficiencia, formular recomendaciones para mejorar dichas actividades y emitir un informe respecto a las operaciones evaluadas.

La auditoría administrativa, también se le conoce como auditoría operativa y consiste en el examen y evaluación de las operaciones de la entidad, con el fin de informar a la administración si las diversas operaciones se llevan a cabo de acuerdo con las políticas establecidas, para cumplir con los objetivos de la organización: incluyendo la evaluación del uso eficiente de los recursos, tanto humanos, como materiales, así como, los procedimientos de operación.¹⁷

3.12.3 Auditoría especializada

Es el examen posterior, profesional, especializado, objetivo y sistemático, con objetivos determinados, de operaciones o actividades y sus resultados en las áreas de:

¹⁷ Contraloría General de la República de C.R., Manual Sobre Normas Técnicas de Auditoría Para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización, Ib., P.3

- * Medio Ambiente.
- * Inversión Pública.
- * Otras áreas especializadas.

3.12.4 Auditoría especial

La auditoría especial es el examen posterior realizado sobre una operación, actividad o información de una entidad, con el fin de establecer la existencia de situaciones que activan el régimen de responsabilidad por la función pública.

3.12.5 Seguimiento de recomendaciones

El trabajo de auditoría no termina mientras no se realice el seguimiento a la implantación de las recomendaciones contenidas en los informes, con el objeto de asegurar razonablemente el cumplimiento de las mismas para mejorar los Sistemas de Administración y Control y/o la actividad examinada.

La falta de implantación de las recomendaciones o su cumplimiento parcial, determina que no se está efectuando la mejoría requerida, y puede constituirse en indicio para establecer responsabilidad administrativa por incumplimiento del artículo 16° de la Ley N° 1178, y/o por su gravedad, puede originar que la gestión sea considerada deficiente o negligente (Responsabilidad Ejecutiva).

3.12.6 Auditoría de Tecnologías de la Información y la Comunicación

Es el examen objetivo, crítico, metodológico y selectivo de evidencia relacionada con políticas, prácticas, procesos y procedimientos en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación, para expresar una opinión independiente respecto:

- i) A la confidencialidad, integridad, disponibilidad y confiabilidad de la información.
- ii) Al uso eficaz de los recursos tecnológicos.
- iii) A la efectividad del sistema de control interno asociado a las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

3.12.7 Auditoría de Proyectos de Inversión Pública

La auditoría de proyectos de inversión pública es la acumulación y examen objetivo, sistemático e independiente de evidencia con el propósito de expresar una opinión sobre el desempeño de todo o parte de un proyecto de inversión pública y/o de la entidad gestora del mismo.

“Examen profesional, objetivo y sistemático de las operaciones de una entidad pública, grupo de entidades similares o un sector de la administración pública que respaldan la planificación, organización, dirección y control de proyectos de obras públicas, a fin de efectuar una evaluación posterior e independiente que permita determinar el grado de eficacia, eficiencia, economía y transparencia de la utilización de los recursos asignados”¹⁸.

3.12.8 Evaluación de la auditoría por CGR

Está dirigida a verificar la calidad técnica y la confiabilidad de las opiniones y/o resultados, conclusiones y recomendaciones emergentes de los trabajos practicados por profesionales o firmas privadas de auditoría. Esta labor incluye, además, la revisión del cumplimiento de las cláusulas contractuales y la propuesta del servicio.

3.12.9 Evaluación de auditorías realizadas por Unidades de Auditoría Interna (UAI) del sector público.

Esta labor incluye, además, evaluaciones de informes de seguimiento a recomendaciones emitidos por las UAIs.

Si como resultado de la evaluación surgiera una opinión negativa por parte de la Contraloría General de la República, esta sugerirá medidas conducentes a subsanar las deficiencias y evitarlas en el futuro.

Estas evaluaciones comprueban los siguientes aspectos del trabajo:

- * Independencia.
- * Capacidad técnica.
- * Calidad profesional.

¹⁸http://www.hacienda.gob.ni/sigfasin_frames/audiobrpu.../vol12/audiobrpu.../audiop_objetivos.ht,26/02/2001,P.2

- * Documentación sustentatoria suficiente.
- * Cumplimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental, y
- * Cumplimiento de las cláusulas contractuales y propuestas de servicio.

3.13 AUDITORÍA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL

La Auditoría de los Sistemas de Administración y Control (SAYCO), tiene el propósito de evaluar el diseño y funcionamiento de los Sistemas establecidos en la Ley N° 1178.

Las normas de Auditoría Gubernamental definen a los “SAYCO” de la siguiente manera:

La Auditoría de los SAYCO consiste en el examen de las operaciones y actividades ya realizadas por una Entidad pública para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas, para programarlas, organizarlas y ejecutarlas, de los sistemas de información incluyendo su pertinencia, confiabilidad y oportunidad: de los reglamentos básicos de cada sistema, de las normas secundarias o especializadas de la respectiva Entidad: y de los instrumentos de control interno previo y posterior incorporados en ellos, incluyendo la evaluación del trabajo de la Unidad de Auditoría Interna.

De acuerdo a los conceptos expuestos podemos decir que:

La Auditoría a los SAYCO es la evaluación de los sistemas en funcionamiento con el objetivo de expresar una opinión profesional y certificar la razonabilidad y/o confiabilidad de dichos sistema en base a principios, normas técnicas y normas legales.

El informe resultante de este trabajo, contiene los comentarios sobre los resultados de la evaluación y las recomendaciones pertinentes para mejorar el sistema examinado.

3.13.1 Objetivos, importancia y utilidad de los SAYCO

La evaluación de los SAYCO tiene como objetivo establecer si los sistemas de administración y control gubernamental se encuentran implantados. La importancia de su realización radica en las recomendaciones formuladas, tendientes a desarrollar, adecuar y/o mejorar en la aplicación de los sistemas en sus elementos, lo que contribuirá en el logro de los objetivos de

la entidad, consecuentemente en el logro de las finalidades previstas en la Ley N° 1178 y el fortalecimiento del control gubernamental.¹⁹

Los resultados de esta evaluación son de utilidad para la toma de decisiones:

- * Para el Máximo Ejecutivo de la entidad auditada.
- * Para los servidores públicos.
- * Para el sector al que pertenece la entidad.
- * Para los órganos de fiscalización y control.
- * Para los destinatarios de los servicios de la entidad.
- * Para el Órgano Rector de los Sistemas de Administración.

3.13.2 Marco Jurídico Administrativo y Técnico para la Auditoría de los SAYCO

De acuerdo al artículo 27. de la Ley N°1178: 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. Al efecto:

- * Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera entregará obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella y a la Contaduría General de Estado, y pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno.

Según el artículo 15 y 16 de la Ley N° 1178, la auditoría interna o externa, realizará las siguientes actividades en forma separada, combinada o integral:

- * Evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos: determinar la confiabilidad o la razonabilidad, considerando de conceptos de control previo y posterior:

¹⁹ Rocha Chavarria, Julio, “Auditoría Gubernamental, Metodología y normativa para evaluación de la Gestión Pública”, Bolivia, 2006, Pag.171

- * Evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones, y sus recomendaciones, discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento.

3.13.3 Metodología de la auditoria de los “SAYCO”

La auditoría de los Sistemas de Administración y Control “SAYCO” se efectúa en dos etapas consecutivas que son las siguientes:

- * Analizar el Diseño de los sistemas de Administración y Control “SAYCO”. De conformidad con los lineamientos generales de la Ley 1178, normas básicas de los sistemas de administración, normas generales de control interno y normas básicas de control interno.
- * Evaluar el Sistema de Control Interno y comprobar su funcionamiento. Es decir del adecuado funcionamiento de los procedimientos y controles identificados durante la evaluación del diseño.

3.14 PROCESO DE LA AUDITORÍA DE LOS SAYCO

3.14.1 Etapas de la auditoria sayco

Planificación.-

- * El trabajo debe estar incluido en el POA
- * Conformación del Equipo de Auditoría, previa evaluación de la experiencia del personal.
- * Preparación MPA

Ejecución.-

- * Obtención y evaluación de evidencia
- * Elaboración y archivo de papeles de trabajo

Comunicación de resultados

- * Estructura del informe de auditoría SAYCO.

Seguimiento

3.14.2 Memorandum de planificación de auditoría

Es el documento que resume los aspectos clave de la planificación de auditoría, que permitirá la ejecución de la auditoría SAYCO en forma ordenada, sistemática y profesional. El contenido mínimo que debe incluir el MPA son:

- * **Términos de referencia:** Es donde se define los objetivos del mismo, los informes a emitir, el alcance de la auditoría y la responsabilidad asumida.
- * **Información sobre los antecedentes, operaciones de la institución y sus riesgos inherentes:** En este punto se describe el conocimiento de la entidad y se establecen los aspectos que deben recibir una especial atención en el plan de auditoría y se mencionan los riesgos inherentes.
- * **Ambiente del sistema de información:** Se documenta el conocimiento sobre los sistemas de información utilizados por la entidad.
- * **Ambiente de control:** Considerando que es un elemento del modelo de control COSO, se procede a documentar toda la información relacionada a este elemento.
- * **Determinación de unidades operativas:** En esta sección se incluye un resumen de las principales unidades operativas identificadas, formulando las decisiones con respecto al alcance del examen en cada una de ellas.
- * **Enfoque de auditoría esperado:** Establecer el enfoque de auditoría para cada sistema de administración.
- * **Trabajos realizados por la Unidad de Auditoría Interna y por firmas de auditoría externa**
- * **Apoyo de Auditoría Interna:** Se documenta la calidad del control previo ejercido por esta unidad.
- * **Apoyo de especialistas:** Se define si para el desarrollo de la auditoría se requerirá el apoyo de especialistas como: Abogados, Técnicos.
- * **Administración del trabajo:** Determinar el tiempo de realización de la auditoría, cronograma de acuerdo al proceso de la auditoría, personal asignado y cargo.

- * Programas de trabajo: Constituyen los cuestionarios por sistema, otros aplicables y para evaluar las áreas de mayor riesgo identificadas o temas especiales se aplicarán programas de trabajo específicos.

Aprobado el Memorándum de Programación de Auditoría, se ejecutan los procedimientos programados y en el caso de los SAYCO el examen se realiza principalmente a través de la aplicación de los cuestionarios elaborados para el efecto los cuales incluyen la verificación del cumplimiento de las Normas Básicas de los Sistemas de Administración, además se pueden adicionar programas específicos destinados a la comprobación del funcionamiento del sistema o de los controles internos incorporados a ellos.

3.14.3 Legajos de Auditoría SAYCO

Todo el trabajo de auditoría debe ser respaldado mediante los papeles de trabajo, que son archivados en los legajos correspondientes, los cuales podrían ser los siguientes:

Legajo Permanente

Papeles de trabajo referido a:

Legislación vinculada a la entidad:

- * Decreto de creación,
- * Disposiciones legales que hacen a su funcionamiento,
- * Disposiciones relacionadas con su accionar,
- * Normativa interna.

Relaciones de tuición y vinculación institucional.

Contratos.

Propiedades inmuebles y registro de vehículos.

Legajo Corriente

Papeles de trabajo referido a:

- Memorándum de Planificación de Auditoría.
- Diagnóstico y actividades previas a la planificación.

- Resultados de la auditoría de los SAYCO por sistemas de administración y control interno posterior, del sistema operativo.
- Evaluación de la gestión ambiental.
- Información administrativa y Planillas pendientes.

Legajo de Evaluación del Sistema

Papeles de trabajo referido a:

Conclusión sobre el Sistema: Debe referirse al grado de confiabilidad y efectividad del control interno relativo al sistema.

Resumen de Deficiencias Identificadas: *Es muy importante que las causas de las deficiencias sean discutidas con los servidores del área responsable y quede evidencia en papeles de trabajo con las firmas correspondientes.*

Resumen de controles: Es la descripción de los controles clave que permiten el cumplimiento de objetivos de la entidad, aquellas acciones que contribuyan al resultado de una adecuada planeación, organización y dirección.

Planilla de Deficiencias: Representan incumplimientos de los procedimientos, normas y técnicas que deben redactarse con los atributos de la evidencia mencionados anteriormente.

Documentación de la evaluación del sistema

- * Cuestionario.
- * Respaldo a respuestas.
- * Flujogramas y narrativos.
- * Pruebas de recorrido realizadas.

Programa de trabajo para comprobar el cumplimiento del sistema: Contiene los procedimientos que el auditor debe ejecutar para realizar la evaluación.

Planillas de Prueba: Son matrices donde el auditor documenta para cada proceso, operación o transacción evaluada.

Legajo Resumen

Papeles de trabajo referido a:

- Informe emitido.
- Confirmación sobre la documentación proporcionada al auditor.
- Actas de reuniones sostenidas con autoridades y personeros de la entidad.
- Sugerencias para futuros exámenes.
- Entrega y devolución de documentos.
- Evaluación del desempeño del personal de auditoría.
- Orden de Trabajo o Memorándum para ejecutar la auditoría
- Control de horas.

3.14.4 Evaluaciones emergentes auditoría de los SAYCO

Como resultado de la evaluación de los SAYCO, es posible que surjan situaciones que ameriten un análisis específico que pueda derivar en el establecimiento de indicios de las responsabilidades previstas en la Ley N° 1178, originadas, por ejemplo en:

- * *Un inadecuado ambiente de control*
- * *Debilidades o incumplimiento en los procedimientos y controles*

Esto da lugar a la planificación y ejecución de una AUDITORIA ESPECIAL

3.14.5 Informe de Auditoría de los SAYCO y comunicación de resultados

Con el propósito de que la entidad auditada cuente con los elementos de juicio como para introducir los ajustes necesarios a los sistemas administrativos del modelo sugerido por la Ley N° 1178, que son la plataforma sobre la cual se efectúan las operaciones para el cumplimiento de los objetivos de creación de la entidad se emitiera el informe de auditoría con la siguiente estructura:

- * Resumen ejecutivo.
- * Antecedentes, objetivo, objeto, alcance y metodología.
- * Resultados del examen del sistema evaluado: Hallazgos y conclusión.
- * Conclusión general sobre el diseño y comprobación.

3.14.6 Seguimientos de los informes de evaluación de los SAYCO

Consisten en evaluar el grado de implantación de las recomendaciones incluidas en los informes emergentes del control gubernamental.

Se practican sobre todos los informes emitidos como resultado del control gubernamental, que incluyan recomendaciones a implantar. Se realizan a la conclusión de los plazos establecidos en el 1º cronograma presentado por el máximo ejecutivo de la entidad para la implantación de las recomendaciones aceptadas.

Estos seguimientos son realizados por la Contraloría General de la República, las unidades de Auditoría Interna y las firmas de profesionales, documentados mediante Informes de Seguimiento.

ENFOQUE SISTÉMICO DE LA LEY N° 1178

3.15 DEFINICIONES DE SISTEMAS

Un sistema es "una red de procedimientos relacionados entre sí y desarrollado de acuerdo con un esquema integrado para lograr una mayor actividad de la empresa".

Un sistema: es una serie de elementos que forman una actividad, un procedimiento o un plan de procedimientos que buscan una meta o metas comunes mediante la manipulación de datos o energía o materia.

3.16 ELEMENTOS DE UN SISTEMA.-

Un sistema está conformado por los Insumos – Entradas o Input que son los recursos (monetarios, humanos y materiales) que llegan al sistema desde el medio ambiente interno o externo. Luego entran al Proceso de transformación o desarrollo, que es una actividad que se realiza con criterio técnico, lógico, secuencial y relacionado. Posteriormente se tiene los resultados, salidas u Output, estos resultados deben contribuir a satisfacer plenamente a sus objetivos. También forma parte del sistema el control y supervisión que denomina retroalimentación o feedback.

3.17 LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL Y EL ENFOQUE DE SISTEMAS

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

3.18 TIPOS DE SISTEMAS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Sistemas de Operación u Operativos

Son aquellos cuyos procesos tiene la finalidad de transformar los insumos en productos o servicios finales, contribuyendo directamente a los objetivos y metas de la entidad. El tipo de producto de los sistemas operativos depende de la naturaleza y atribuciones de las entidades públicas.

Sistemas de administración

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 recursos disponibles para producir los bienes y servicios, contribuyendo indirectamente a los objetivos y metas de la entidad.

3.18.1 ¿Qué tipo de sistemas establece la Ley N° 1178?

Establece sistemas de administración, un modelo de administración, para que las entidades sean administradas con criterio técnico administrativo.

3.18.2 ¿Qué es la Ley N° 1178?

Es una norma que fue promulgada el 20 de julio de 1990, que:

- * Expresa un modelo de administración para el manejo de los recursos del Estado,
- * Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

3.18.3 Finalidades de la Ley No. 1178

Lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos. Para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, objetivos, los programas la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público, las entidades públicas deben programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso de los recursos del Estado.

Generar información que muestre con transparencia la gestión, Significa producir información útil, oportuna y confiable en todos los niveles de la administración pública, para una racional toma de decisiones y un efectivo control del logro de los objetivos.

Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones, Todo servidor público sin distinción de jerarquía, debe rendir cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultados de su aplicación.

Desarrollar la capacidad administrativa en el Sector Público, La implantación y adecuado funcionamiento de sistemas administrativos en las entidades públicas implica mejorar su capacidad administrativa, y establecer mecanismos de control para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

3.18.4 Ámbito de aplicación de los Sistemas de Administración y Control

Todas las entidades del Sector Público sin excepción. Las unidades administrativas de los poderes Legislativo y Judicial, de las Cortes Electorales y de la Contraloría General de la República, conforme a sus objetivos, planes y políticas. Toda persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio. También se aplica la Ley No. 1178 a toda persona que no pertenezca al Sector Público, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos del Estado, se beneficie o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia, debe informar a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos y presentar estados financieros debidamente auditados.

i. ORGANOS RECTORES

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es el órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública y de los Sistemas de Administración, el Ministerio de Planificación del Desarrollo es el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación y la Contraloría General

de República es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental. La Superintendencia de Bancos es el órgano rector del sistema de control de toda capitación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo el Banco Central de Bolivia.

Las atribuciones de los órganos rectores son:

- * Emitir normas y reglamentos básicos para los sistemas que les compete.
- * Fijar plazos y condiciones para la elaboración de normas secundarias y la implantación progresiva de los sistemas.
- * Compatibilizar o evaluar las disposiciones específicas que elaborará cada entidad en función de su naturaleza.
- * Vigilar el funcionamiento adecuado de los sistemas desconcentrados o descentralizados e integrar la información generada por los mismos

ii. ¿Quién es responsable de la implantación de los sistemas de administración y control gubernamental?

La máxima autoridad ejecutiva, en los ministerios el Ministro, es responsable de la implantación del sistema una vez emitida la norma básica por el órgano rector.

Cada ministerio debe elaborar sus reglamentos específicos, que es un instrumento técnico legal que operativiza el funcionamiento de los sistemas. Todo reglamento específico del ministerio debe ser enviado al órgano rector para que sea compatibilizado y luego debe ser aplicado de forma obligada en la entidad.

3.19 SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y DE CONTROL QUE REGULA LA LEY N° 1178 Y DISPOSICIÓN LEGAL O NORMA BÁSICA.

Los sistemas de administración deben incluir controles como parte primordial para su funcionamiento e integrarse con los sistemas de control: y proporcionando los elementos que apoyen la toma de decisiones, proyectando alcanzar la visión de la entidad. Este sistema comprende:

- * Para programar y organizar las actividades:

Sistema de Programación de Operaciones, reglamentado bajo norma básica emitida el 1 de diciembre de 2005, mediante RESOLUCION SUPREMA Nro. 225557.

Sistema de Organización Administrativa, reglamentado bajo norma básica emitida el 30 de mayo de 1997, mediante RESOLUCION SUPREMA Nro. 217055.

Sistema de Presupuesto, reglamentado bajo norma básica emitida el 1 de diciembre de 2005, mediante RESOLUCION SUPREMA Nro. 225558.

* Para ejecutar las actividades programadas:

Sistema de Administración de Personal, reglamentado bajo norma básica emitida el 16 de marzo de 2001, mediante DECRETO SUPREMO Nro.26115.

Sistema de Administración de Bienes y Servicios, reglamentado bajo norma básica emitida el 28 de junio de 2009, mediante DECRETO SUPREMO Nro.181.

Sistema de Tesorería y Crédito Público, reglamentado bajo norma básica emitida el 30 de julio de 1997, mediante RESOLUCION SUPREMA Nro. 218056.

Sistema de Contabilidad Integrada, reglamentado bajo norma básica emitida el 29 de julio de 1997, mediante RESOLUCION SUPREMA Nro. 218040.

* Para controlar la gestión del Sector Público:

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

3.20 SISTEMAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA

La Ley N°1178 relaciona los sistemas de administración con el SISPLAN y el SNIP de acuerdo a los Artículos 17°, 18°, 19° de la Ley N°1178, que indica:”

Los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública definirán las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutadas mediante los sistemas de Administración y Control que regula la presente ley.

Para el funcionamiento anual de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto y Tesorería y Crédito Público, los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública compatibilizarán e integrarán los objetivos y planes estratégicos de cada entidad y los proyectos de inversión pública que deberán ejecutar, con los planes de mediano y largo plazo, la política monetaria, los ingresos alcanzados y el financiamiento disponible, manteniéndose el carácter unitario e integral de la formulación del presupuesto, de la tesorería y del crédito público.

Los sistemas de Control Interno y de Control Externo Posterior, además de procurar la eficiencia de los sistemas de administración, evaluarán el resultado de la gestión tomando en cuenta, entre otros criterios, las políticas gubernamentales definidas por los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.”

3.20.1 Norma Básica del Sistema Nacional de Planificación. Resolución Suprema N° 216779 de 21 julio de 1996

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo. Este sistema sirve para realizar procesos de planificación en todas sus fases, ámbitos y niveles. La planificación es una actividad permanente y sistemática que funciona como un proceso continuo de acciones de coordinación y de concertación, y es ejercida por las instancias que integran el SISPLAN y cuyos resultados se concretarán en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Nacional de inversión Pública y del Sistema de Programación de Operaciones. El proceso de planificación en todas las instancias del SISPLAN refleja la interacción de los actores estatales y sociales en función de cotejar y conciliar intereses para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible. Para el funcionamiento del SISPLAN se establece como principios la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la eficiencia.

El Órgano Rector del SISPLAN y, por ende la instancia normativa del mismo, es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Procesos que constituyen el SISPLAN

La definición de la visión de largo plazo que se concretiza en los planes de desarrollo de cada nivel del SISPLAN.

La programación de mediano y largo plazo que orienta recursos y asigna tareas para el cumplimiento de los objetivos de la visión de largo plazo.

La reglamentación de las normas y procedimientos para la definición de la visión de largo plazo y para la programación de mediano y largo plazo.

Objetivos del SISPLAN

Institucionalizar el proceso de planificación mediante normas y procedimientos.

Garantizar la elaboración y formulación de planes y programas de mediano y largo plazo a nivel nacional, departamental y municipal, como instrumentos de política de gestión pública, para organizar el uso adecuado de los recursos públicos y orientarlos hacia el logro del desarrollo sostenible.

Asegurar la compatibilidad de los planes y programas de mediano y largo plazo a nivel nacional, departamental y municipal entre sí y con los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2011 aprobado con DS 29272 del 12 de septiembre de 2007.

Efectuar la programación de mediano y largo plazo para establecer los lineamientos del programa anual de inversiones.

Determinar, a través de los planes y programas de mediano y largo plazo, las actividades del Sistema Nacional de Inversión Pública, del Sistema de Programación de Operaciones y del Sistema de Presupuestos.

Canalizar y sistematizar la oferta estatal en procura de lograr la máxima satisfacción de las prioridades de la demanda social establecidas por las instancias competentes.

Establecer los mecanismos para la adaptación continua de los planes mediante la concertación de acciones de planificación con los actores de la sociedad civil y la promoción de su participación en el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Producto del SISPLAN por niveles y su articulación

En el nivel nacional, se tiene el Plan Nacional de Desarrollo, que define el conjunto de objetivos y políticas integrales de carácter nacional (Índices de Asignación de Recursos elaborados bajo la responsabilidad del Órgano Rector) a partir de los cuales pueda elaborar los planes nacionales.

Los planes de desarrollo departamentales “PDDES”, (a nivel departamental) y municipales “PDMS”, (a nivel municipal) deben territorializar los objetivos y políticas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cada nivel, el programa de mediano y largo plazo refleja las metas de los planes de desarrollo y se constituye en la base sobre la que se elaboran los planes operativos anuales.

Relación del SISPLAN con el SNIP y sistemas de la Ley N° 1178

Con el Sistema Nacional de Inversión Pública: los objetivos, políticas y programas definidos en los planes de desarrollo de los distintos niveles del SISPLAN, serán el marco de referencia para la pre inversión e inversión de las entidades públicas. El SISPLAN, por su parte recibirá del Sistema Nacional de Inversión Pública las normas de elegibilidad y ejecución de los proyectos, la información sobre proyectos en preparación, en ejecución y financiados y los resultados del seguimiento y evaluación de los proyectos.

Con el Sistema de Programación de Operaciones: el Sistema de Programación de Operaciones traducirá los planes y programas de mediano y largo plazo en actividades a ejecutar, recursos a utilizar y resultados a alcanzar por las instituciones en el corto plazo. El SISPLAN, a su vez, recibirá del Sistema de Programación de Operaciones los objetivos institucionales y la información sobre la ejecución de los programas de operaciones y sobre el cumplimiento de metas.

Con el Sistema de Contabilidad Integrada: El Sistema de Contabilidad Integrada proporcionará al SISPLAN, la información integrada y procesada, relativa al cumplimiento de los procesos de planificación y definida por el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación.

3.20.2 Norma Básica del Sistema Nacional de Inversión Pública Resolución Suprema N° 216768, de 18 de junio de 1996

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social. Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la

prestación de servicios o producción de bienes. El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de pre inversión e inversión que realizan las entidades del sector público.

El Órgano Rector del SNIP es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través del Vice-ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Objetivos del SNIP

Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.

Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.

Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto (PGN).

Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central.

Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión

Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178.

Relación del SNIP con el SISPLAN y los sistemas de la Ley N° 1178

SISPLAN: Tomar como marco de referencia para los Proyectos de inversión de las entidades públicas, los Planes de Desarrollo y la programación de mediano plazo.

Sistema de Programación de Operaciones: El Programa de Inversión Pública debe formar parte de la programación integral de las operaciones de las entidades públicas.

Sistema de Presupuestos: Los Proyectos de inversión incluidos en el Programa de Inversión pública, deben incorporarse en los presupuestos de las entidades públicas y en el PGN.

Sistema de Administración de Bienes y Servicios: Las entidades públicas deben realizar las contrataciones y adquisiciones para los Proyectos de inversión de acuerdo al SABS.

Sistema de Tesorería y Crédito Público: Toda gestión y contratación de créditos para el financiamiento de Proyectos de inversión, debe realizarse de acuerdo al STCP.

Sistema de Contabilidad integrada: Incorporará las transacciones presupuestarias financieras y patrimoniales de los resultados del cumplimiento de los proyectos de inversión.

Fuentes de Financiamiento para la Inversión Pública

Recursos del Tesoro General de la Nación: Son los recursos administrados por el Gobierno Central que se transfieren a las entidades de la Administración Central.

Recursos Específicos de las Entidades Públicas: Son recursos que, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, se perciben y administran directamente por las entidades.

Recursos Externos: Son recursos que el Órgano Rector del SNIP contrata de Organismos Financieros Multilaterales, Agencias de Cooperación Internacional y Gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público.

El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública

El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública consiste en el proceso que atraviesa un Proyecto de Inversión Pública desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación o se decide su abandono, y cumple con su vida útil.

Fases del Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública

Fase de Pre inversión: Abarca todos los estudios que se deben realizar sobre un Proyecto.

Fase de Ejecución: En esta fase se deben elaborar los términos de referencia para concretar la ejecución, realizar la programación física y financiera y ejecutar físicamente el proyecto.

Fase de Operación: Comprende las acciones relativas al funcionamiento del proyecto

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE INVERSIONES (SISIN)

El SISIN es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento.

3.21 SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES

De acuerdo a la Ley N° 1178, “El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y del espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo tanto las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de pre inversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.”

Según la Norma Básica, el Sistema de Programación de Operaciones es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la elaboración del Programa de Operaciones Anual según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Asimismo tiene por objeto la generación y obtención de información confiable, útil y oportuna, para el seguimiento y evaluación de los objetivos y operaciones previstos en el Programa de Operaciones Anual.

3.21.1 Principios del Sistema de Programación de Operaciones

Integralidad y Universalidad, (debe contemplar todos los objetivos resultantes del cumplimiento de las competencias asignadas). Sostenibilidad, (debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento). Transparencia: El Programa de Operaciones Anual de cada entidad (debe ser expresado en términos claros, y difundido tanto al interior como al exterior). Flexibilidad.

3.21.2 Componentes del Sistema de Programación de Operaciones

3.21.2.1 Subsistema de Elaboración del Programa de Operaciones Anual

En cada entidad y órgano público la elaboración del Programa de Operaciones Anual debe sujetarse a los recursos que se estimen disponer para el ejercicio fiscal, a los objetivos y programas contenidos en el Plan Estratégico Institucional, y a las políticas públicas definidas para cada gestión fiscal.

La elaboración del Programa de Operaciones Anual comprende:

- * El Análisis de Situación.
- * La definición de los objetivos de gestión para cada ejercicio fiscal.
- * La determinación de las operaciones de funcionamiento e inversión correspondientes.
- * La definición de indicadores de gestión.
- * La determinación de los recursos requeridos para la ejecución de las operaciones previstas en el POA.

3.21.2.2 Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Ejecución del Programa de Operaciones Anual

Cada entidad y órgano público deberá elaborar y emitir en forma periódica, la información de ejecución del Programa de Operaciones Anual, a nivel Institucional y por cada Objetivo de Gestión Institucional o Específico, según los formularios de registro que para este fin disponga el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, vinculando esta información con la ejecución del Presupuesto.

3.22 SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

De acuerdo a la Ley N° 1178, “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 los 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 interno de que trata esta ley.”

De acuerdo a la Norma Básica, “El Sistema de Organización Administrativa es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo

del sector público, del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales.

3.22.1 Objetivos del Sistema de Organización Administrativa

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

Los objetivos específicos son:

Lograr la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.

Evitar la duplicación y dispersión de funciones.

Determinar el ámbito de competencia y autoridad de las áreas y unidades organizacionales.

Proporcionar a las entidades una estructura que optimice la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos.

Simplificar y dinamizar su funcionamiento para lograr un mayor nivel de productividad y eficiencia económica.

3.22.2 Principios del Sistema de Organización Administrativa

Los principios en los que se sustentan la son: Estructuración técnica de la organización. Flexibilidad organizacional. Formalización de la organización. Servicio a los usuarios en forma ágil, eficiente y con equidad social.

3.22.3 Componentes del Sistema de Organización Administrativa

3.22.3.1 Análisis Organizacional

Las entidades en funcionamiento analizarán si la estructura organizacional ha constituido un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos en el POA.

Se evaluará, fundamentalmente:

- * la calidad de los servicios y/o bienes proporcionados a los usuarios,
- * la efectividad de los procesos,

- * la rapidez de respuesta de la estructura organizacional frente a los cambios internos y externos.

3.22.3.2 Diseño Organizacional

El diseño organizacional se formalizará en los siguientes documentos, aprobados mediante resolución interna pertinente:

- * **Manual de Organización y Funciones** que incluirá; las disposiciones legales que regulan la estructura, los objetivos institucionales y 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 otras unidades; la relación de dependencia, las funciones.
- * **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.

Implantación del Diseño Organizacional. La máxima autoridad ejecutiva de la entidad, aprobará y aplicará el plan de implantación.

3.23 SISTEMA DE PRESUPUESTO

De acuerdo a la Ley N° 1178, el Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada. Se sujetará a los siguientes preceptos generales:

- * Las entidades gubernamentales que cuenten con recursos provenientes de tributación, aportes a la seguridad social y otros aportes, regalías o transferencias de los tesoros del Estado, sujetarán sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.
- * Las entidades con autonomía de gestión y de patrimonio cuyos ingresos provengan exclusivamente por venta de bienes o por prestación de servicios, financiarán con tales ingresos sus costos de funcionamiento, el aporte propio del financiamiento para sus

inversiones y el servicio de su deuda. Sus presupuestos de gastos son indicativos de sus operaciones de funcionamiento e inversión.

- * Los presupuestos de gastos del Banco Central y de las entidades públicas de intermediación financiera sometidas al programa monetario del Gobierno y a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, son indicativos de sus operaciones de funcionamiento y de inversión no financiera.

De acuerdo a las Norma Básica, el Sistema de Presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, y evaluación, de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

3.23.1 Principios del Sistema de Presupuesto

El Presupuesto es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan objetivos y metas del sector público que son traducidos en programas operativos anuales, destinados a prestar bienes y servicios públicos, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos. Los principios en el que se basa este sistema son:

- * **Equilibrio:** El presupuesto debe mantener el equilibrio entre recursos y gastos.
- * **Sostenibilidad:** Debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento.
- * **Universalidad:** Debe comprender todos los elementos económico-financieros de los recursos y gastos que estimen disponer y realizar para cada gestión fiscal.
- * **Transparencia:** Debe elaborarse y expresarse de manera ordenada, permitiendo su fácil comprensión y aplicación. Accesible al interior y exterior de la entidad.
- * **Flexibilidad:** Debe ser lo suficientemente flexible para posibilitar modificaciones o ajustes dentro de los límites financieros aprobados y disposiciones técnicas.

3.23.2 Componentes del sistema de presupuesto

3.23.2.1 Subsistema de formulación del presupuesto

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el Órgano Rector, el Órgano Operativo y todas las instituciones públicas, que se inicia con la fijación de políticas y Directrices de

Formulación Presupuestaria, y continúa con la elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucional y la formulación del proyecto del Presupuesto General de la Nación.

3.23.2.2 Subsistema de ejecución presupuestaria

Es el conjunto de acciones destinadas a dotar de recursos reales y financieros en el lugar y momento adecuados, para que las unidades ejecutoras puedan producir bienes y prestar servicios, en sujeción a la programación de operaciones anual de la institución y de acuerdo a procedimientos administrativos establecidos. Utiliza como herramientas, la programación de la ejecución presupuestaria (se expresa mediante la fijación de cuotas periódicas de compromisos, de gastos devengados y de desembolsos, compatibilizados con los flujos de caja y coordinados entre las áreas de Presupuesto y de Tesorería) y las modificaciones presupuestarias (actualiza la programación anual, en función de aspectos coyunturales no previstos en el presupuesto institucional aprobado)

3.23.2.3 Subsistema de seguimiento y evaluación presupuestaria

Es el proceso de monitoreo de la ejecución presupuestaria, que realiza cada institución pública, el Órgano Rector y operativo, destinado a evaluar la gestión presupuestaria, posibilitar la toma de decisiones correctivas durante la ejecución y alimentar la programación de ejercicios futuros.

El Seguimiento y Evaluación Presupuestaria deben realizarse durante el ejercicio presupuestario en forma permanente, por períodos y/o al cierre del ejercicio.

3.24 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

De acuerdo a la Ley N° 1178, el Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos. La Ley del Estatuto del Funcionario Público establece que la carrera administrativa se articula mediante el SAP.

De acuerdo a la Norma Básica, el Sistema de Administración de Personal (SAP) es el conjunto de normas, procesos y procedimientos sistemáticamente ordenados, que permiten la aplicación de las disposiciones en materia de administración pública de personal.

3.24.1 Componentes del sistema de personal

3.24.1.1 Subsistema de Dotación de Personal

Es un conjunto de procesos para proveer técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Programación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos. Los procesos que conforman este sistema son: Clasificación, Valoración y Remuneración de Puestos; Cuantificación de la Demanda de Personal; Análisis de la Oferta Interna de Personal; Formulación del Plan de Personal; Programación Operativa Anual Individual; Reclutamiento y Selección de Personal; Inducción o Integración y Evaluación de Confirmación.

3.24.1.2 Subsistema de Evaluación del Desempeño

La evaluación del desempeño es un proceso permanente que mide el grado de cumplimiento de la Programación Operativa Anual Individual, por parte del servidor público, en relación al logro de los objetivos, funciones y resultados asignados al puesto durante un período determinado. Los procesos que conforman este sistema son: programación y ejecución del desempeño.

3.24.1.3 Subsistema de Movilidad de Personal

La movilidad es el conjunto de cambios a los que se sujeta el servidor público desde que ingresa a la Administración Pública hasta su retiro, para ocupar otro puesto en función a la evaluación de su desempeño, su adecuación a las especificaciones de un nuevo puesto y a la capacitación recibida, en función a las demandas y posibilidades presupuestarias de la entidad.

La movilidad se funda en la igualdad de oportunidad de participación, la capacidad en el desempeño y transparencia. Los procesos que conforman este sistema son: promoción, rotación, transferencia y retiro.

3.24.1.4 Subsistema de Capacitación Productiva

La capacitación productiva es el conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes, con

el propósito de mejorar constantemente su desempeño y los resultados de la organización para una eficiente y efectiva prestación de servicios al ciudadano. El subsistema de capacitación productiva comprende cuatro procesos integrados: Detección de Necesidades, Programación, Ejecución y Evaluación de las acciones de capacitación y de sus resultados.

3.24.1.5 Subsistema de Registro

La información y registro, es la integración y actualización de la información generada por el Sistema de Administración de Personal que permitirá mantener, optimizar y controlar el funcionamiento del Sistema. Estará a cargo de la unidad encargada de administración de personal. El Subsistema de Registro comprende los procesos de: generación; organización; actualización de información relativa al funcionamiento del Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa.

3.24.2 Carrera administrativa

Sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de personal, orientado a la selección, inducción, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno, de todo servidor público de carrera.

3.24.3 Recursos de revocatoria

Cualquier persona, sea servidor público o no, podrá hacer uso del recurso de revocatoria por escrito y fundamentando su posición en primera instancia. Son causas para interponer el recurso de revocatoria, el trato discriminatorio o injusto, infracción a la normatividad que rige la Ley del Estatuto del Funcionario Público, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal en el sector público y demás disposiciones en vigencia sobre la materia.

3.24.4 Recurso jerárquico

Los servidores públicos podrán en caso de denegatoria del recurso de revocatoria por la autoridad administrativa correspondiente e inferior, interponer el recurso jerárquico ante el Director General de Servicio Civil, quién se pronunciará mediante resolución administrativa en única y última instancia, sin lugar a recurso administrativo ulterior, salvando los derechos de los impetrantes a la vía correspondiente.

3.25 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

De acuerdo a la Ley N° 1178, el SABS establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos: Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago. Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo. La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

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

3.25.1 Componentes del sistema de administración de bienes y servicios

3.25.1.1 Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios

El Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios es el conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administrativos que regulan el proceso de contratación de bienes y servicios.

3.25.1.2 Subsistema de Manejo de Bienes

Comprende las funciones, actividades y procedimientos relativos al manejo de bienes. Tiene por objetivo optimizar la disponibilidad, el uso y el control de los bienes y la minimización de los costos de sus operaciones. Se encuentran fuera del alcance de la Norma Básica: Los bienes de dominio público, el material bélico de las Fuerzas Armadas, los bienes declarados

patrimonio histórico y cultural. Componen este subsistema la administración de almacenes, administración de activos fijos muebles y administración de activos fijos inmuebles.

3.25.1.3 Subsistema de Disposición de Bienes

Comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a la toma de decisiones sobre el destino de los bienes de uso institucional de propiedad de la entidad, cuando estos no son utilizados por la entidad pública. Los objetivos del subsistema son: Recuperar total o parcialmente la inversión, evitar gastos innecesarios de almacenamiento, custodia o salvaguarda, evitar la acumulación de bienes sin uso por tiempo indefinido.

La disposición de bienes es de dos tipos: temporal y definitiva. Las modalidades de disposición son procesos de carácter técnico y legal que comprenden procedimientos con características propias, según la naturaleza de cada una de ellas.

- * **Disposición Temporal**, cuando la entidad determine la existencia de bienes que no serán utilizados de manera inmediata o directa, podrá disponer del uso temporal de estos bienes por terceros, sean públicos o privados, sin afectar su derecho propietario y por tiempo definido. Modalidades aplicables: Arrendamiento y Préstamo de Uso o Comodato.
- * **Disposición Definitiva**, cuando la entidad determine la existencia de bienes que no son ni serán útiles y necesarios para sus fines, dispondrá de éstos afectando su derecho propietario. Modalidades aplicables: Enajenación y permuta.

3.26 SISTEMA DE TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO

De acuerdo a la Ley N° 1178, el Sistema de Tesorería y Crédito Público manejará los ingresos, el financiamiento o crédito público y programará los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos. Aplicará los siguientes preceptos generales: Toda deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año será contraída por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado, por cuenta del Tesoro Nacional o de la entidad beneficiaria que asume la responsabilidad del servicio de la deuda respectiva, pero no serán aplicables a las entidades públicas que de acuerdo a Reglamento, contraigan obligaciones a través del mercado de valores nacional o extranjero, siendo dichas instituciones las únicas responsables del cumplimiento de las obligaciones contraídas.

3.26.1 Sistema de Tesorería

Comprende el conjunto de principios, normas y procedimientos vinculados con la electiva recaudación de los recursos públicos y de los pagos de los devengamientos del Sector Público, así como la custodia de los títulos y valores del Sistema de Tesorería del Estado.

3.26.1.1 Objetivos

Constituir el marco general del Sistema de Tesorería del Estado basado en principios, definiciones y disposiciones que permitan asegurar su adecuado funcionamiento.

Establecer las funciones esenciales del Sistema de Tesorería, relativas a la recaudación de recursos, la administración de ingresos y egresos, la programación del flujo financiero y la ejecución presupuestaria, y la custodia de títulos y valores.

3.26.1.2 Componentes del sistema

- **Subsistema de Recaudación de Recursos.-** Comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos para recaudar recursos públicos relativos a ingresos tributarios, ingresos no tributarios, crédito público, donaciones, regalías, transferencias, venta de bienes y servicios, recuperación de préstamos y otros recursos públicos. Los recursos del Sistema de Tesorería del Estado, se componen de los recursos del Tesoro General de la Nación; recursos de las tesorerías del Poder Ejecutivo a nivel departamental; recursos de las tesorerías de los gobiernos municipales; y recursos de las unidades o servicios de tesorería que operen en el resto del sector público nacional.
- **Subsistema de Administración de Recursos.-** Que abarca las funciones y actividades relativas a la unicidad de la administración de ingresos y egresos de los recursos públicos; la programación de flujos financieros y la ejecución presupuestaria; y el registro, ingreso y custodia de los títulos y valores del Sistema de Tesorería del Estado. Tiene por objetivo administrar los recursos públicos para lograr una moderna y más segura gestión de su manejo, y alcanzar la administración plena y transparente de los mismos

3.27 SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

Regula las operaciones relativas a la captación y administración de recursos financieros, obtenidos por la vía del endeudamiento público interno o externo, contemplados en el Presupuesto General de la Nación, y destinados al financiamiento de inversiones o de gastos en los que el sector público es deficitario, a cubrir desequilibrios financieros temporales que presente el ejercicio fiscal o atender casos de emergencia. Los componentes del Sistema de Crédito Público son: la deuda pública interna y la deuda pública externa, sean éstas de corto o largo plazo. Crédito Público es la capacidad del Estado y de sus entidades para endeudarse, es decir para contraer pasivos directos o contingentes con acreedores.

3.27.1 Objetivos

Definir un conjunto de procesos que aseguren la eficaz y eficiente administración de las operaciones de crédito público, en el marco de la administración financiera gubernamental.

Proporcionar criterios técnico administrativos para la captación de recursos internos y externos por la vía del endeudamiento público, a nivel nacional, departamental y municipal.

Establecer competencias y responsabilidades.

3.27.2 Componentes del sistema

- **Subsistema de Planificación de la Deuda Pública**, permitirá la aplicación del principio de sostenibilidad de la deuda pública, estableciendo, mediante procesos adicionales, la política crediticia, la estrategia de endeudamiento y la red de relaciones interinstitucionales.
- **Subsistema de Administración de la Deuda Pública**, permitirá la aplicación de los principios de eficiencia, de centralización y de oportunidad, transparencia y validez de la, información, mediante los procesos operativos de inicio de operaciones, negociación, contratación, utilización, servicio, seguimiento y evaluación de las operaciones de crédito público.

3.28 SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA

De acuerdo a la Ley N° 1178, el Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios. Con base en los

datos financieros y no financieros generará información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan la marcha del Estado y de cada una de sus entidades, asegurando que: El sistema contable específico para cada entidad o conjunto de entidades similares, responda a la naturaleza de las mismas y a sus requerimientos operativos y gerenciales respetando los principios y normas de aplicación general; La Contabilidad Integrada identifique, cuando sea relevante, el costo de las acciones del Estado y mida los resultados obtenidos.

Las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada (NBSCI), constituyen el instrumento técnico que establece los principios y las normas contables que proporcionan al Sistema de Contabilidad Integrada (SCI) una base conceptual única y uniforme a ser observada en la preparación de Estados Financieros del sector público. EL Sistema de Contabilidad Integrada (SCI); es el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos que consideran regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas utilizadas para valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afectan o pueden afectar el patrimonio de las entidades del sector público. Aplica los preceptos de la teoría contable, en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, las Normas Generales de Contabilidad Nacionales e Internacionales, y Principios, Normas Generales y Básicas del Control Interno Gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República. Genera información financiera clara y transparente que resulte de fácil comprensión para los usuarios.

3.28.1 Objetivos

Registrar todas las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales que se producen en las entidades públicas.

Facilitar que todo servidor público que reciba, pague o custodie fondos, valores o bienes del Estado, rinda cuentas de la administración a su cargo.

Procesar y producir información presupuestaria, patrimonial y financiera útil y beneficiosa, con características de oportunidad, razonabilidad y confiabilidad para la toma de decisiones por los responsables de la gestión financiera pública y para terceros interesados en la misma.

Presentar la información contable y la respectiva documentación sustentatoria, ordenada de tal forma que facilite las tareas de control interno y externo posterior.

3.28.2 Principios de contabilidad integrada

Un principio de Contabilidad es una verdad fundamental, una ley o doctrina principal que señala los objetivos de la contabilidad y que sugieren la forma en que tales objetivos se alcanzan. Los Principios de Contabilidad Integrada (PCI) son una adaptación de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) a las particularidades del sector público.

Libros y Registros Auxiliares

Los libros contables y los auxiliares del sistema son: Libro Diario, Libro Mayor, Mayores auxiliares, Libro de Bancos y libretas bancarias de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Para las entidades conectadas al Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa.

En el SCI se consideran auxiliares fijos aquellos que trasladan los saldos de un ejercicio a otro. Temporales o de gestión aquellos que corresponden al flujo del ejercicio.

Estados Financieros del Sector Público

El Sistema de Contabilidad Integrada produce los siguientes Estados Financieros básicos: Balance General, Estado de Recursos y Gastos Corrientes, Estado de Flujo de Efectivo, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, Estados de Ejecución del Presupuesto de Recursos, Estados de Ejecución del Presupuesto de Gastos, Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento, Estados de Cuenta o Información Complementaria.

Responsabilidad y Firma de los Estados Financieros

Los Estados Financieros básicos y estados de cuenta o información complementaria deben estar firmados, identificando nombres y cargos, por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, el responsable del área financiera y el contador general de la entidad, en ejercicio a la fecha de emisión de los mismos. El titular de la entidad es responsable de la presentación oportuna de los Estados Financieros y de la veracidad de la información.

Plazo de Presentación

Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal cada institución del sector público, debe presentar obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella, y a la DGC y poner a disposición de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros básicos y estados de cuenta o información complementaria de la gestión anterior, acompañando el

informe de confiabilidad del Auditor Interno. Dichos estados una vez remitidos, serán considerados como definitivos, los mismos no pueden ser modificados, independientemente que tengan o no dictamen de auditoría interna o externa.

La DGC, mediante conducto regular, remitirá al Ministro de Hacienda y al Presidente de la República, y pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros de la Administración Central con sus respectivas notas explicativas, de acuerdo a disposiciones legales en vigencia, dentro de los 180 días siguientes a la finalización del ejercicio fiscal.

3.29 INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS BÁSICAS

El incumplimiento a lo establecido en las normas generará responsabilidades y sanciones, en el marco de lo establecido en el Capítulo V de la Ley 1178 y de los Decretos Supremos Reglamentarios 23215, 23318-A y 26237.

3.30 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Ley No. 1178 indica que es la obligación que surge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. La responsabilidad por la función pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión. Los servidores públicos responden del ejercicio de sus funciones ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo, los máximos ejecutivos ante las autoridades de las entidades que ejercen tuición hasta la cabeza de sector, las autoridades del poder ejecutivo ante el Poder Legislativo, Concejos Departamentales, Concejos Municipales ante la sociedad.

3.30.1 Acción u omisión

Acción, es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa.

Omisión, es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en criterios establecidos para el desempeño para la función pública.

3.30.2 Sujetos de la Responsabilidad por la Función Público

Los servidores públicos y los ex - servidores públicos

Las personas naturales o jurídicas con relación contractual con el Estado

Las personas naturales que no siendo servidores públicos se benefician con recursos públicos.

3.30.3 Tipos de Responsabilidad

Administrativa

Cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico – administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determina la responsabilidad administrativa por proceso interno que se lleva a cabo en la entidad, por denuncia, de oficio y/o dictamen de responsabilidad administrativa. Las sanciones previstas son; Multa hasta un 20 por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de 30 días, ó destitución.

Ejecutiva

Cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la Ley o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente. Las sanciones previstas son; Suspensión o destitución del ejecutivo principal

Civil

Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas cause daño al Estado, valuable en dinero. Es determinada por el juez competente, como resultado de la aplicación de la jurisdicción coactiva fiscal y ordinaria.

Penal

Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada como delito en el Código Penal. Es determinada por el Juez en materia penal. Las sanciones previstas son; Las contempladas para cada delito en el Código Penal, en general consisten en la privación de libertad.

SISTEMA DE CONTROL

3.31 CONTROL

- * Es la medición y la corrección de las actividades de los subordinados con el fin de verificar que los hechos se desarrollen conforme a los planes.
- * Mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, detecta los lugares donde existen desviaciones negativas y pone en marcha acciones para corregirlas.

- * El control es el proceso que se da en las organizaciones y que contiene la descripción de las actividades ajustados a un plan preconcebido de acción.
- * Principio de contabilidad pública en el cual, el proceso contable público considerado integralmente, permite suministrar, en forma eficaz, evidencias de los hechos financieros, económicos y sociales, para ejercer el control, en todas sus manifestaciones.
- * Un Control según el Modelo COBIT, se define como "las normas, estándares, procedimientos, usos y costumbres y las estructuras organizativas, diseñadas para proporcionar garantía razonable de que los objetivos empresariales se alcanzaran y que los eventos no deseados se preverán o se detectaran, y corregirán"

3.31.1 Tipos de control

Concomitante: (permanente) es el que se realiza durante el desarrollo de las actividades en busca de alcanzar el objetivo. Tenemos dos subtipos de controles, lo que es el **control detectivo** (identifica una desviación antes de concluir un proceso), y el **control preventivo** (Previene desviaciones antes de iniciar el proceso).

Posterior: es aquel que se realiza una vez alcanzado el objetivo. Llamado también **control correctivo**, ya que identifica desviaciones una vez concluido el proceso. (por ejemplo, control de calidad una vez terminado el producto).

3.31.2 Proceso de control

- * Establecer normas: determinación de criterios o estándares con los que se puede evaluar los resultados.
- * Establecer las fuentes de datos para el control
- * Comparar la información con el estándar
- * Identificar las desviaciones y evaluarlas
- * Analizar las causas de las desviaciones
- * Comunicar, hacer ajustes y tomar medidas correctivas

3.31.3 Tipos de errores

De sistema: se detecta una falla en el procedimiento

De asignación de funciones: cuando un sector, persona de un sector realiza funciones que no le corresponden

De control interno: falla en el control del procedimiento.

3.31.4 Sistema de Control

Cuando hablamos de agrupar o hacer un criterio para estudiar o establecer el control, pensamos que el sistema para controlar tiene que ser lo más simple posible, que tenga la menor cantidad de comparaciones, que intervengan la menor cantidad de variables. El sistema debe ser lo más cerrado y autosuficiente posible, lo más sencillo, que podamos establecer una mínima relación de interacción.

En general los sistemas que más éxito tienen son aquellos que son más complejos, dentro de los sistemas complejos están muy relacionados porque existen los sistemas de información y sistemas de control que tienen el mismo nombre.

El primer sistema es el sistema de control por excepción, establece que vamos a controlar siempre que se escape del estándar o del objetivo o del valor promedio que habíamos establecido. Dice que hay que controlar aquello que probablemente esté mal. Hay que ver a qué se debe.

3.31.5 Control de gestión

Es un sistema de información que permite al nivel directivo efectuar una revisión del planeamiento determinando el grado en que se logran los distintos planes para permitir los ajustes y corregir los desvíos.

Comprende todo el proceso administrativo hasta el mismo acto de planificación. El propósito es obtener datos para el proceso integral de toma de decisiones en el plano de conducción e implica decidir si mantener el rumbo trazado para la empresa en su conjunto o no.

3.31.6 Control interno

Considerado en la actualidad como un concepto fundamental para la organización administrativa de las empresas, el control interno según el Comité de Procedimientos de Auditoría del Instituto Americano de Contadores, se define como: el plan de organización y todos los métodos y medidas adoptados en un negocio para salvaguardar sus bienes, verificar

la exactitud y seguridad de los datos de contabilidad, desarrollar la eficiencia de las operaciones y fomentar el apego a la política administrativa prescrita.

3.32 SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL

El sistema de Control Gubernamental permite controlar la gestión del sector público, está integrado en el Sistema de control Interno y el Sistema de Control Externo Posterior. El sistema de Control Interno comprende el control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada Entidad y la de Auditoría Interna.

La ley N° 1178, ha instaurado conceptos modernos de administración con énfasis en el autocontrol o control interno bajo la responsabilidad de cada entidad prohibiendo la ejecución de controles previos por parte de entidades, unidades u áreas ajenas a las operaciones.

3.32.1 Objetivos del Control Gubernamental

- * Mejorar la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, y en las operaciones del Estado.
- * Mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos (recursos y operaciones).
- * Mejorar los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión.
- * Mejorar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

3.32.2 Ámbito del Control Gubernamental

Todas las "Entidades del Sector Público" sin excepción:

La Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y las Cortes Electorales: el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera: las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional: los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades: las instituciones, organismos y empresas de gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga mayoría del patrimonio. (Ley N° 1178. Art. 3°)

Los Poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas normas contempladas en la Ley N° 1178, conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes. (Ley N° 1178, Art. 4°).

Toda persona no comprendida en los artículos 3° y 4°, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciban recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficien de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia. (Ley N° 1178, Art. 5°)

3.32.3 Sistema de Control Externo Posterior²⁰

Se aplica por medio de la auditoría externa a las operaciones ya ejecutadas. Los objetivos generales del sistema respecto a las entidades públicas son:

- * Aumentar la eficiencia de los sistemas de administración y control interno:
- * Mejorar la pertinencia, oportunidad, confiabilidad y racionalidad del sistema de información general, incluyendo los registros contables u operativos y los estados financieros.
- * Contribuir al incremento del grado de economía y eficiencia de las operaciones.
- * Informar a las autoridades correspondientes sobre los resultados de las auditorías realizadas.

3.32.4 Sistema de Control Interno²¹

El artículo 10° del reglamento aprobado por D. S. 23215, establece lo siguiente: “el sistema de control gubernamental interno está dado por el plan de organización de cada entidad y...”

²⁰ Ley N° 1178 Arts. 13 y 14.

D.S. 23215 “Reglamento para el ejercicio de las Atribuciones de la C.G.R.”. Arts. del 7 al 16.

Res. CGR-1/173/2002: Guía para la Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental. Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas por Res.CGR-1/070/2000 del 21/09/2000 con vigencia a partir del 01/01/2001.

²¹ Ley N° 1178 Arts. 13, 14 y 19.

D.S. 23215 “Reglamento para el ejercicio de las Atribuciones de la C.G.R.”. Arts. del 7 al 16.

Res. CGR-1/173/2002: Guía para la Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental. Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas por Res.CGR-1/070/2000 del 21/09/2000 con vigencia a partir del 01/01/2001.

La unidad de auditoría interna forma parte del control interno posterior y sus actividades están enmarcadas por el Art. 14° y 15° de la ley 1178. “la unidad de auditoría interna deberá formular y ejecutar con total independencia el programa de sus actividades...”

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

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

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

Es importante resaltar la participación integral del personal de la entidad en el proceso de control interno, ningún funcionario está exento. Adicionalmente, la participación aludida se deriva de las correspondientes responsabilidades que cada funcionario asume frente al control interno. Las responsabilidades son mayores a medida que se asciende en la escala jerárquica, por esta razón, al máximo ejecutivo de la entidad le corresponde la máxima responsabilidad sobre la implantación y funcionamiento del control interno.

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

- * Se conoce el grado en que los objetivos y metas de las operaciones de la entidad están siendo alcanzados (Objetivos de operación).
- * Se elaboran estados financieros confiables a partir de la utilización de información confiable (Objetivos de información financiera).
- * Se están respetando las leyes y los reglamentos aplicables (Objetivos de cumplimiento).

Control Interno Previo

Debe ser aplicado por "todos los servidores públicos en cada entidad" antes que sus actos causen efecto, con el propósito de verificar la legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad de las operaciones y actividades bajo su responsabilidad.

Control Interno Posterior

Debe ser aplicado por los "responsables superiores", respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia: y por las "Unidades de Auditoría Interna" del sector público, por medio de auditorías sobre las operaciones ya ejecutadas.

Formalización del control interno

En las entidades nuevas se deben diseñar los controles internos, para ello, es necesaria la siguiente información; Plan estratégico institucional, programa de operaciones anual, diseño de los procesos administrativos de acuerdo con lo establecido en las normas básicas de los sistemas de administración, diseño de los procesos operativos para la producción de los servicios y/o bienes, sus resultados e indicadores, identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales que llevarán a cabo las operaciones, especificando su ámbito de competencia, determinación del tipo y grado de autoridad de las unidades, y su ubicación en los niveles jerárquicos, definición de los canales y medios de comunicación, identificación y análisis de riesgos,

En una entidad en marcha, se debe rediseñar los procesos para adecuar, modificar, suprimir o agregar controles internos, para ello es necesaria la siguiente información: Plan estratégico institucional, programa de operaciones anual, reglamentos específicos para cada sistema administrativo, manual de procesos, manual de organización y funciones, identificación y análisis de riesgos, recomendaciones internas o externas sobre controles internos.

Interrelación de los sistemas administrativos con el control interno

Todos los sistemas de administración deben incluir los controles internos en los procesos que se describen en los reglamentos específicos respectivos.

Uniformidad en la conceptualización del control interno a partir del informe COSO

3.32.5 Informe coso – integrated framework (committee of sponsoring organizations)

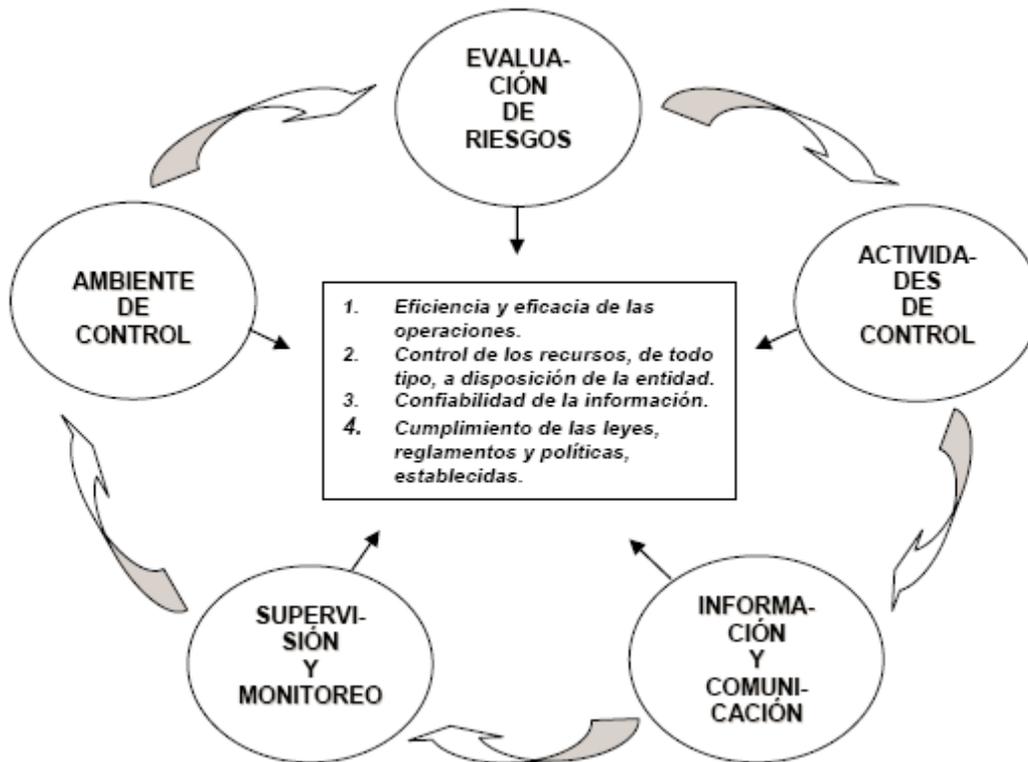
El denominado "INFORME COSO" sobre control interno, publicado en EE.UU. en 1992 Plasma los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la TREADWAY COMMISSION, NATIONAL COMMISSION ON FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING creó en Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS). El grupo estaba constituido por representantes de las siguientes organizaciones:

- * American Accounting Association (AAA)
- * American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)
- * Financial Executive Institute (FEI)
- * Institute of Internal Auditors (IIA)
- * Institute of Management Accountants (IMA)

El origen se ha desencadenado por la necesidad de perfeccionar los controles internos de las empresas a fin de evitar actos de corrupción que involucran tanto al sector privado como al sector público. Es decir, se había determinado la necesidad del control interno como medio para disuadir la realización de pagos ilegales (contribuciones políticas y sobornos) realizados por varias de las grandes empresas de EEUU. Si bien, el detonante principal fueron las investigaciones realizadas a partir del caso Watergate (1973-1977), no se debe considerar que la evolución del concepto de control interno es consecuencia exclusivamente de un problema político; sino que dicho problema ha puesto de manifiesto las prácticas corruptas de las empresas y el estado, generando información fraudulenta, e involucrando administrativa y operativamente a la gente. Por esta razón, se ha considerado que el control interno es un proceso realizado por personas, es decir, "lo que hace la gente", más allá de las políticas y los procedimientos formales, constituyéndose en una barrera interna para contener ciertas

actividades que están al margen de la Ley. En cuanto a la contraloría gubernamental de EE.UU., “GAO” de ese país, ésta utiliza el método de auditoría independiente y no el COSO.

3.32.6 Componentes del coso



El marco integrado de control que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- * Ambiente de control
- * Evaluación de riesgos
- * Actividades de control
- * Información y comunicación
- * Supervisión

3.32.6.1 AMBIENTE DE CONTROL

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado

en que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

Es, fundamentalmente, consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección, la gerencia, y por carácter reflejo, los demás agentes con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados.

Fija el tono de la organización y, sobre todo, provee disciplina a través de la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto.

Constituye el andamiaje para el desarrollo de las acciones y de allí deviene su trascendencia, pues como conjunción de medios, operadores y reglas previamente definidas, traduce la influencia colectiva de varios factores en el establecimiento, fortalecimiento o debilitamiento de políticas y procedimientos efectivos en una organización.

Los principales factores del ambiente de control son:

- * La filosofía y estilo de la dirección y la gerencia.
- * La estructura, el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimiento.
- * La integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos.
- * Las formas de asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal.
- * El grado de documentación de políticas y decisiones, y de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento. En las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de consejos de administración y comités de auditorías con suficiente grado de independencia y calificación profesional.

El ambiente de control reinante será tan bueno, regular o malo como lo sean los factores que lo determinan. El mayor o menor grado de desarrollo y excelencia de éstos hará, en ese mismo orden, a la fortaleza o debilidad del ambiente que generan y consecuentemente al tono de la organización.

3.32.6.2 EVALUACION DE RIESGOS

El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza se evalúa la vulnerabilidad del sistema. Para ello debe adquirirse un conocimiento práctico de la entidad y sus componentes de manera de identificar los puntos débiles, enfocando los riesgos tanto al nivel de la organización (interno y externo) como de la actividad.

El establecimiento de objetivos es anterior a la evaluación de riesgos. Si bien aquéllos no son un componente del control interno, constituyen un requisito previo para el funcionamiento del mismo.

Los objetivos (relacionados con las operaciones, con la información financiera y con el cumplimiento), pueden ser explícitos o implícitos, generales o particulares. Estableciendo objetivos globales y por actividad, una entidad puede identificar los factores críticos del éxito y determinar los criterios para medir el rendimiento.

A este respecto cabe recordar que los objetivos de control deben ser específicos, así como adecuados, completos, razonables e integrados a los globales de la institución.

Una vez identificados, el análisis de los riesgos incluirá:

- * Una estimación de su importancia / trascendencia.
- * Una evaluación de la probabilidad / frecuencia.
- * Una definición del modo en que habrán de manejarse.

Dado que las condiciones en que las entidades se desenvuelven suelen sufrir variaciones, se necesitan mecanismos para detectar y encarar el tratamiento de los riesgos asociados con el cambio. Aunque el proceso de evaluación es similar al de los otros riesgos, la gestión de los cambios merece efectuarse independientemente, dada su gran importancia y las posibilidades de que los mismos pasen inadvertidos para quienes están inmersos en las rutinas de los procesos.

Existen circunstancias que pueden merecer una atención especial en función del impacto potencial que plantean:

- * Cambios en el entorno.
- * Redefinición de la política institucional.
- * Reorganizaciones o reestructuraciones internas.
- * Ingreso de empleados nuevos, o rotación de los existentes.
- * Nuevos sistemas, procedimientos y tecnologías.
- * Aceleración del crecimiento.
- * Nuevos productos, actividades o funciones.

Los mecanismos para prever, identificar y administrar los cambios deben estar orientados hacia el futuro, de manera de anticipar los más significativos a través de sistemas de alarma complementados con planes para un abordaje adecuado de las variaciones.

3.32.6.3 ACTIVIDADES DE CONTROL

Están constituidas por los procedimientos específicos establecidos como un reaseguro para el cumplimiento de los objetivos, orientados primordialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos.

Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la organización y en cada una de las etapas de la gestión, partiendo de la elaboración de un mapa de riesgos según lo expresado en el punto anterior: conociendo los riesgos, se disponen los controles destinados a evitarlos o minimizarlos, los cuales pueden agruparse en tres categorías, según el objetivo de la entidad con el que estén relacionados:

- * Las operaciones
- * La confiabilidad de la información financiera
- * El cumplimiento de leyes y reglamentos

En muchos casos, las actividades de control pensadas para un objetivo suelen ayudar también a otros: los operacionales pueden contribuir a los relacionados con la confiabilidad de la información financiera, éstas al cumplimiento normativo, y así sucesivamente.

A su vez en cada categoría existen diversos tipos de control:

- * Preventivo / Corretivo

- * Manuales / Automatizados o informáticos

- * Gerenciales o directivos

En todos los niveles de la organización existen responsabilidades de control, y es preciso que los agentes conozcan individualmente cuales son las que les competen, debiéndose para ello explicitar claramente tales funciones.

La gama que se expone a continuación muestra la amplitud de las actividades de control, pero no constituye la totalidad de las mismas:

- * Análisis efectuados por la dirección.
- * Seguimiento y revisión por parte de los responsables de las diversas funciones o actividades.
- * Comprobación de las transacciones en cuanto a su exactitud, totalidad, y autorización pertinente: aprobaciones, revisiones, cotejos, recálculos, análisis de consistencia, prenumeraciones.
- * Controles físicos patrimoniales: arqueos, conciliaciones, recuentos.
- * Dispositivos de seguridad para restringir el acceso a los activos y registros.
- * Segregación de funciones.
- * Aplicación de indicadores de rendimiento.

Es necesario remarcar la importancia de contar con buenos controles de las tecnologías de información, pues éstas desempeñan un papel fundamental en la gestión, destacándose al respecto el centro de procesamiento de datos, la adquisición, implantación y mantenimiento del software, la seguridad en el acceso a los sistemas, los proyectos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones.

A su vez los avances tecnológicos requieren una respuesta profesional calificada y anticipativa desde el control.

3.32.6.4 INFORMACION Y COMUNICACION

Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar en la organización (funciones, responsabilidades), es imprescindible que cuenten

con la información periódica y oportuna que deben manejar para orientar sus acciones en consonancia con los demás, hacia el mejor logro de los objetivos.

La información relevante debe ser captada, procesada y transmitida de tal modo que llegue oportunamente a todos los sectores permitiendo asumir las responsabilidades individuales.

La información operacional, financiera y de cumplimiento conforma un sistema para posibilitar la dirección, ejecución y control de las operaciones.

Está conformada no sólo por datos generados internamente sino por aquellos provenientes de actividades y condiciones externas, necesarios para la toma de decisiones.

Los sistemas de información permiten identificar, recoger, procesar y divulgar datos relativos a los hechos o actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través de rutinas previstas a tal efecto. No obstante resulta importante mantener un esquema de información acorde con las necesidades institucionales que, en un contexto de cambios constantes, evolucionan rápidamente. Por lo tanto deben adaptarse, distinguiendo entre indicadores de alerta y reportes cotidianos en apoyo de las iniciativas y actividades estratégicas, a través de la evolución desde sistemas exclusivamente financieros a otros integrados con las operaciones para un mejor seguimiento y control de las mismas.

Ya que el sistema de información influye sobre la capacidad de la dirección para tomar decisiones de gestión y control, la calidad de aquél resulta de gran trascendencia y se refiere entre otros a los aspectos de contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.

La comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer a tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad de los individuos dentro del sistema de control interno.

Asimismo el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuáles son los comportamientos esperados, de que manera deben comunicar la información relevante que generen.

Los informes deben transferirse adecuadamente a través de una comunicación eficaz. Esto es, en el más amplio sentido, incluyendo una circulación multidireccional de la información: ascendente, descendente y transversal.

La existencia de líneas abiertas de comunicación y una clara voluntad de escuchar por parte de los directivos resultan vitales.

Además de una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de toda la información necesaria, y en ambos casos importa contar con medios eficaces, dentro de los cuales tan importantes como los manuales de políticas, memorias, difusión institucional, canales formales e informales, resulta la actitud que asume la dirección en el trato con sus subordinados. Una entidad con una historia basada en la integridad y una sólida cultura de control no tendrá dificultades de comunicación. Una acción vale más que mil palabras.

SUPERVISION

Incumbe a la dirección la existencia de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica para mantenerla en un nivel adecuado. Procede la evaluación de las actividades de control de los sistemas a través del tiempo, pues toda organización tiene áreas donde los mismos están en desarrollo, necesitan ser reforzados o se impone directamente su reemplazo debido a que perdieron su eficacia o resultaron inaplicables. Las causas pueden encontrarse en los cambios internos y externos a la gestión que, al variar las circunstancias, generan nuevos riesgos a afrontar.

El objetivo es asegurar que el control interno funciona adecuadamente, a través de dos modalidades de supervisión: actividades continuas o evaluaciones puntuales.

Las primeras son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes que, ejecutándose en tiempo real y arraigadas a la gestión, generan respuestas dinámicas a las circunstancias sobrevinientes.

En cuanto a las evaluaciones puntuales, corresponden las siguientes consideraciones:

- * Su alcance y frecuencia están determinados por la naturaleza e importancia de los cambios y riesgos que éstos conllevan, la competencia y experiencia de quienes aplican los controles, y los resultados de la supervisión continuada.
- * Son ejecutados por los propios responsables de las áreas de gestión (autoevaluación), la auditoría interna (incluida en el planeamiento o solicitada especialmente por la dirección), y los auditores externos.

- * Constituyen en sí todo un proceso dentro del cual, aunque los enfoques y técnicas varíen, priman una disciplina apropiada y principios insoslayables. La tarea del evaluador es averiguar el funcionamiento real del sistema: que los controles existan y estén formalizados, que se apliquen cotidianamente como una rutina incorporada a los hábitos, y que resulten aptos para los fines perseguidos.
- * Responden a una determinada metodología, con técnicas y herramientas para medir la eficacia directamente o a través de la comparación con otros sistemas de control probadamente buenos.
- * El nivel de documentación de los controles varía según la dimensión y complejidad de la entidad. Existen controles informales que, aunque no estén documentados, se aplican correctamente y son eficaces, si bien un nivel adecuado de documentación suele aumentar la eficiencia de la evaluación, y resulta más útil al favorecer la comprensión del sistema por parte de los empleados. La naturaleza y el nivel de la documentación requieren mayor rigor cuando se necesite demostrar la fortaleza del sistema ante terceros.
- * Debe confeccionarse un plan de acción que contemple: El alcance de la evaluación, las actividades de supervisión continuadas existentes, la tarea de los auditores internos y externos, áreas o asuntos de mayor riesgo, programa de evaluaciones, evaluadores, metodología y herramientas de control.
- * Presentación de conclusiones y documentación de soporte
- * Seguimiento para que se adopten las correcciones pertinentes.

Las deficiencias o debilidades del sistema de control interno detectadas a través de los diferentes procedimientos de supervisión deben ser comunicadas a efectos de que se adopten las medidas de ajuste correspondientes.

Según el impacto de las deficiencias, los destinatarios de la información pueden ser tanto las personas responsables de la función o actividad implicada como las autoridades superiores.

CAPITULO IV

4 PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORIA

MEMORANDUM DE PLANIFICACION AUDITORIA.

4.1 TERMINOS DE REFERENCIA

4.1.1 Naturaleza del trabajo

El cumplimiento al Programa de Operaciones Anual de la Unidad de Auditoría Interna y a memorando N° MTEPS/UAI 026/2009 y MTEPS/UAI 027/2009 del 19 de noviembre 2009, se realizará el examen de Auditoria SAYCO del Sistema de Programación de Operaciones.

Nuestra principal responsabilidad consiste en informar a la Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social sobre los resultados del proceso de implantación del Sistema de Programación de Operaciones.

4.1.2 Informes a emitirse

El informe a ser emitido considerará todos los hallazgos emergentes del análisis a realizarse del Sistema de Programación de Operaciones, asimismo establecerá si estos han sido implantados en el Ministerio de conformidad al marco jurídico administrativo dispuesto en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones emitidos por el Ministerio de Hacienda.

4.1.3 Normas, Principios y Disposiciones Legales aplicables al desarrollo del trabajo

Nuestro examen será realizado de conformidad con las Normas de Auditoria Gubernamental (NAG), asimismo, se tomara en cuenta la siguiente normativa legal:

- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales emitido el 20 de julio de 1990.
- Normas de Auditoria Gubernamental de septiembre 6, 2000, (Resolución CGR-1/064/00).
- Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones aprobadas mediante R.S. No.225557 del 1° de diciembre del 2005.

- Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, aprobado con R. M. N° 573/06 del 18/12/2006.

4.1.4 Actividades y fechas de mayor importancia

La Auditoría será realizada por Guillermo Limachi Patón, Asistente de la Unidad de Auditoría Interna, de acuerdo al siguiente cronograma de actividades:

Cronograma de actividades

Actividades	Fechas
1. Iniciación del trabajo	20/11/09
2. Planificación	Del 20/11/09 al 25/11/09
3. Trabajo de campo-implementación del Cuestionario para la evaluación de las Normas Básicas del Sistema sujeto de análisis	Del 26/11/09 al 21/12/09
4. Verificación del cumplimiento de Disposiciones legales y Normatividad Interna	Incluido el plazo anterior
5. Formulación del Informe de Control Interno	Del 22/12/09 al 28/12/09
6. Armado del legajo Resumen y Corriente	Incluido el plazo anterior

4.2 CLASIFICACIÓN DE RIESGOS INHERENTE Y DE CONTROL

4.2.1 Riesgos inherentes

- a) Falta de planes (Plan Sectorial de Desarrollo y Plan Estratégico Institucional) aprobados para el Ministerio.
- b) Que los Reglamento, Manuales y Guías del Sistema de Programación de Operaciones no se haya difundido en la entidad, estén desactualizados o finalmente no existan.
- c) Cambios sustanciales en la estructura del Ministerio que no hayan sido tomado en cuenta en la implantación del sistema.

4.2.2 Riesgo de Control

- a) Que el Reglamento Específico haya sido formulado pero no haya sido enviado para su compatibilización al el Ministro de Economía y Finanzas Publicas.
- b) Que el sistema implantado no cuente con controles adecuados.
- c) Que los procedimientos utilizados no estén de acuerdo con las Normas de Auditoria Gubernamental y Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.
- d) Que los medios de difusión de la Reglamentación no sean lo suficientemente efectivos y exista desconocimiento de los mismos.

4.3 ESTRATEGIA DE AUDITORIA O ENFOQUE DE AUDITORIA

Por los riesgos descritos en incisos precedentes, consideramos que la revisión está dirigida a efectuar una Auditoría al Sistema de Programación de Operaciones para lo que se revisaran: Documentos relacionados con la parte de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, para la elaboración del POA Anual del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social incluyendo Manuales, Reglamentos, etc.

4.4 OBJETIVO DE LA AUDITORIA

El objetivo del examen es establecer si el Sistema de Programación de Operaciones ha sido implantado conforme con las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y con los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.

4.5 NATURALEZA DE LAS PRUEBAS A APLICAR

Completaremos el relevamiento inicial de información, para obtener un conocimiento suficiente y pertinente de las actividades, relacionadas con el grado de funcionamiento y registro de sus operaciones y de su sistema de control interno.

Al respecto, se deberá identificar la principal unidad involucrada, proceso y tarea seguidos por los funcionarios de la entidad y controles fuertes implantados, los cuales identificaremos a través de flujogramas que reflejen los procesos del Sistema. En esta fase, se espera obtener información apropiada para determinar la suficiencia de la misma.

El objetivo esencial de nuestro trabajo es evaluar el grado de implantación del Sistema de Programación de Operaciones, de acuerdo a las Normas Básicas vigentes para este sistema.

A continuación, describimos los principales procedimientos a realizar en la evaluación del sistema:

El **Sistema de Programación de Operaciones** es un conjunto de normas y procesos que establece el programa de operaciones anual de las entidades, en el marco de los planes de desarrollo nacionales y de inversión pública.

El sistema está compuesto por:

Subsistema de Elaboración del Programa de Operaciones Anual, que comprende:

- La formulación de objetivos de gestión
- Determinación de las operaciones
- La compatibilización de programas de operaciones

Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Ejecución del Programa de Operaciones Anual, que comprende:

- La verificación de la ejecución del programa de operaciones
- La evaluación de resultados
- La generación de medidas correctivas

Al respecto, evaluaremos:

Si el Plan Anual Operativo, está basado en objetivos institucionales, si emergen de planes de gobierno y son coherentes con el Sistema Nacional de Planificación. Asimismo, si el mismo, incluye: objetivos de gestión por cada unidad funcional, las metas, actividades, tareas y parámetros de medición de resultados.

Si la entidad, a través de las Unidades correspondientes, han efectuado el análisis, sobre los resultados obtenidos y tomando en cuenta los índices de desempeño y los resultados esperados.

Si la MAE, ha presentado su informe de actividades y es coherente, con los informes de evaluación presentados por las Unidades evaluadoras correspondientes

4.6 TIEMPO ESTIMADO

Se estimaron 200 Hrs, equivalentes a 25 días de trabajo distribuidas de la siguiente manera:

Estimación del tiempo

Fases de la Auditoría	Total horas	Total días
Planificación	32	4
Trabajo de Campo	144	18
Elaboración de informe	24	3
TOTAL	200	25

4.7 ASPECTOS DE ESPECIAL INTERÉS

Si se determinasen indicios de responsabilidad en las operaciones examinadas se obtendrán fotocopias legalizadas de los documentos que sustenten los hallazgos de auditoría.

4.8 PROGRAMA DE TRABAJO

Para la evaluación se utilizara el programa específico elaborado en la Unidad de Auditoría Interna, además del cuestionario emitido por la Contraloría General de la República, para el Sistemas sujeto a examen.

CAPITULO V

5 EJECUCION DE LA AUDITORIA SAYCO

5.1 ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL SISTEMA

Inicialmente solicitamos el Reglamento específico del sistema implantado en el Ministerio de Trabajo, del cual nos entregaron una copia por parte de la Dirección General de Planificación el siguiente reglamento:

Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, fue compatibilizado por el Órgano Rector, según Informe Técnico de Compatibilización CITE: DIGENSAG/PRO/18-3885-R/Nº 1900/2006 y posteriormente fue aprobado con Resolución Ministerial Nº 573/06 del 18 de diciembre de 2006.

Posteriormente y conforme al cuestionario emitido por la Contraloría General de la República se procedió a realizar el análisis del diseño del sistema sujeto a evaluación, mediante la aplicación de este. **VER ANEXO II**

5.1.1 Obtención de evidencia - Respuestas al cuestionario SAYCO

Respuestas Afirmativas

Implica que existen evidencias de un diseño adecuado. Para responder categóricamente será necesario realizar las pruebas de recorrido correspondientes para asegurar la veracidad de la respuesta obtenida.

Respuestas Negativas

Implica la inexistencia de la evidencia del diseño o la evidencia de un diseño inadecuado.

Respuestas No Aplicables

Implica que la pregunta no es aplicable debido a las características de la entidad o normas vigentes de aplicación específica.

Respuestas al cuestionario SAYCO

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN	RESPUESTAS			TOTAL	EFICACIA
	POSITIVAS	NEGATIVAS	NO APLICABLES		
Sistema de Programación de Operaciones	12	4	-	16	75%

5.1.2 Prueba de recorrido

Solicitamos el Plan Operativo Anual de la gestión 2009, el cual había sido formulado en forma participativa con las diferentes unidades organizacionales del Ministerio. Para la elaboración de este plan no se tiene un Manual de Procedimientos de referencia, ni se tiene descrita a las personas responsables de su formulación, evaluación y seguimiento.

Se analizó el PND (Plan Nacional de Desarrollo), donde no se tiene identificado en forma clara el Plan Estratégico Institucional (PEI), cuyo documento fue puesto a consideración de las Unidades Organizacionales de la Entidad mediante Circular MTEPS/DGP-047/09 del 07/09/2009, sin embargo, hasta la fecha de nuestra auditoría no se emitió la versión final del Plan Estratégico Institucional consiguientemente no se encuentra compatibilizado y aprobado.

Por otra parte, también evidenciamos que se elaboró el “Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno” donde participaron el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, este documento se encuentra validado por las Máximas Autoridades Ejecutivas de ambas Carteras de Estado y según la Dirección General de Planificación está en proceso revisión y aprobación por el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación.

5.2 COMPROBACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

5.2.1 Prueba de cumplimiento

Una vez evaluado el diseño del sistema se procedió a la comprobación del funcionamiento mediante un recorrido a las diferentes unidades organizacionales con el objetivo de evaluar la adecuada:

Elaboración de POA

Establecimiento de metas por alcanzar

Determinación de responsables de la ejecución de las operaciones

Determinación de los medios de verificación

Cronograma de tiempos para la ejecución de las actividades

Seguimiento y evaluación del POA

Se ejecuta la actividad o tarea programada

Se ejecuta la actividad o tarea de acuerdo al tiempo programado

Seguimiento y evaluación del POA

CAPITULO VI

6 INFORME DE AUDITORIA

A: Sra. Carmen Ruth Trujillo Cárdenas

MINISTRA DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

DE: Lic. René Lucas Fuentes Condori

JEFE UNIDAD AUDITORIA INTERNA

**MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION
SOCIAL**

REF.: AUDITORIA SAYCO DEL SISTEMA DE PROGRAMACION DE
OPERACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y
PREVISION SOCIAL.

FECHA: La Paz, 10 de marzo de 2010

6.1 ANTECEDENTES, OBJETIVO, OBJETO, ALCANCE Y METODOLOGÍA.

ANTECEDENTES

En cumplimiento al Programa Operativo Anual de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente a la gestión 2009 y de acuerdo a instrucciones de la Jefatura de la Unidad de Auditoría Interna impartidas mediante memorándum MTEPS/UAI N°-027/09 y MTEPS/UAI N°-026/09 de 19 de noviembre de 2009, se procedió a efectuar la Auditoría del Sistema de Administración y Control (SAYCO) del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

6.1.1 Objetivo

Emitir una opinión independiente estableciendo si el diseño, implantación y funcionamiento del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social fue desarrollado a conformidad con los lineamientos

generales de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

6.1.2 Objeto

Constituye objeto de la presente auditoría, la documentación de respaldo generada por la Dirección General de Planificación y las Unidades Organizacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2009 con relación a la Formulación del Programa de Operaciones Anual, Seguimiento y evaluación a la ejecución del POA.

6.1.3 Alcance

La Auditoría SAYCO del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, fue realizada conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental con énfasis en la Dirección General de Planificación de la Entidad y la revisión de las operaciones comprendidas entre el 1° y el 31 de diciembre de 2009.

6.1.4 Metodología

Con la finalidad de acumular y evaluar evidencia suficiente y competente que sustente nuestra opinión y alcanzar el objetivo de nuestro examen, efectuamos la evaluación del diseño e implantación de Subsistema de Formulación del Programa de Operaciones Anual y el Subsistema de seguimiento y evaluación de la ejecución del POA. Para tal efecto se han desarrollado y aplicado técnicas y procedimientos establecidos en el programa de trabajo elaborado en la etapa de planificación.

6.1.5 Normatividad aplicada

Para la ejecución de la Auditoría, fue aplicada la siguiente normatividad legal y técnica:

- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.
- Decreto Supremo N° 23215, que aprueba el Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, de 22 de julio de 1992.

- Decreto Supremo N° 23318-A, que aprueba el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, de 3 de noviembre de 1992, modificado por el D.S. N° 26237 de 29 de junio de 2001.
- Resolución Suprema N° 225557 Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, de 1° de diciembre de 2005.
- Reglamento Especifico del Sistema de Programación de Operaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 573/06 de 18 de diciembre de 2006.
- Manual de Normas de Auditoria Gubernamental, aprobada mediante Resolución N° CGR/026/2005 del 24 de febrero de 2005 y divididas con Resolución N° CGR/079/2006 del 4 de abril de 2006.
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, emitida por la Contraloría General de la República.
- Otras Disposiciones vigentes

6.2 RESULTADOS DEL EXAMEN

Emergente de la evaluación del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, se establecieron las siguientes observaciones de control interno:

6.2.1 Falta del Plan Estratégico Institucional (PEI)

En la evaluación del Sistema de Programación de Operaciones (SPO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, verificamos que la Dirección General de Planificación elaboró la versión preliminar del Plan Estratégico Institucional (PEI), cuyo documento fue puesto a consideración de las Unidades Organizacionales de la Entidad mediante Circular MTEPS/DGP-047/09 del 07/09/2009, sin embargo, hasta la fecha de nuestra auditoria no se emitió la versión final del Plan Estratégico Institucional consiguientemente no se encuentra compatibilizado y aprobado.

Al respecto, el Reglamento Especifico del Sistema de Programación de Operaciones, aprobado con Resolución Ministerial N° 573/06 del 18 de diciembre de 2006 en su artículo 8°

establece *“El Ministerio de Trabajo debe considerar la elaboración de un Plan Estratégico para formular sus objetivos, seleccionando los medios para alcanzar dichos propósitos”*

“En este documento se establecen los objetivos, políticas y estrategias de mediano y largo plazo del Ministerio en base a los planes de desarrollo nacional, departamental, regional y la misión principalmente”

Por otra parte, también evidenciamos que se elaboró el “Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno” donde participaron el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, este documento se encuentra validado por las Máximas Autoridades Ejecutivas de ambas Carteras de Estado y según la Dirección General de Planificación está en proceso revisión y aprobación por el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación.

Tal como se mencionó anteriormente la Dirección General de Planificación elaboró el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, sin embargo, no realizó el respectivo seguimiento para su aprobación y la falta de los mismos genera incertidumbre si los objetivos de gestión institucional y los objetivos específicos de las Unidades Organizacionales están articulados con los objetivos, políticas y estrategias de mediano y largo plazo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y si son concordantes con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Desarrollo.

R.01 Se recomienda a la señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, instruir a la Dirección General de Planificación, realizar el seguimiento correspondiente para la aprobación de los documentos mencionados y su posterior difusión al personal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Comentario del Área Auditada

El Plan Estratégico fue concluido en versión Preliminar y remitido para su revisión, socialización y recepción de aportes a todas las Direcciones y Unidades del MTEPS, en fecha 7 de septiembre de 2009, dando 10 días de plazo para dar respuesta. Sin embargo hasta la

fecha solo se recibió respuesta de algunas reparticiones. En consecuencia es precedente la recomendación.

6.2.2 Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones no difundido a los servidores públicos de la Entidad.

Con el propósito de comprobar la difusión del Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones, la Unidad de Auditoría Interna mediante notas solicitó a (8) ocho Áreas Funcionales confirmar si contaban con el documento mencionado, de los cuales (7) siete respondieron negativamente y solamente (1) uno respondió afirmativamente, tal como detallamos a continuación:

Unidad Organizacional	Respuesta
Dirección General de Asuntos Jurídicos	No cuenta
Dirección General de Asuntos Sindicales	No cuenta
Dirección General de Trabajo y Seguridad Ocupacional	No cuenta
Dirección General de Políticas de Previsión Social	No cuenta
Dirección General de Empleo	No cuenta
Dirección General de Servicio Civil	Si cuenta
Dirección General de Cooperativas	No cuenta
Unidad de Comunicación	No cuenta

El Reglamento Especifico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social una vez aprobado con Resolución Ministerial debió ser difundido al interior de la entidad para su conocimiento y aplicación.

Asimismo, el inciso d) del artículo 121° del D. S. N° 29894 del 07/02/2009 establece que la Dirección General de Planificación tiene como principales funciones “*Implantar los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, en concordancia con las directrices del Sistema de Planificación Integral Estatal, y en concordancia con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.*”

Según la Dirección General de Planificación, debido a que el Reglamento Específico fue aprobado en la gestión 2006, además, existe una alta rotación del personal en las Unidades Organizacionales y las modificaciones sustanciales en la estructura jerárquica del Ministerio, han ocasionado que el documento no se haya difundido al personal de la Entidad.

La ausencia del Reglamento Específico del SPO podría originar que las Unidades Organizacionales no cuenten con los instrumentos necesarios para la formulación del POA, así como su seguimiento y evaluación.

R.02 Se recomienda a la señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, instruir a la Dirección General de Planificación, realizar la respectiva difusión del Reglamento Específico del SPO vigente a los Viceministros, Direcciones y Unidades del Ministerio, para su respectiva aplicación.

Comentario del Área Auditada

El reglamento es de la gestión 2006 y evidentemente no fue difundido. Sin embargo, previo a su difusión será revisado por la Dirección General de Planificación.

6.2.3 El POA de la gestión 2009 no refleja toda información necesaria

De la revisión del POA 2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, verificamos que no consignan toda la información necesaria:

1. No establece las metas a alcanzar, lo cual, es una limitante para el seguimiento y evaluación posterior
2. No se identificó a los responsables de la ejecución de las operaciones, hecho que puede generar dilución de responsabilidades en caso de incumplimiento.
3. Determinación de los medios de verificación
4. Cronograma de tiempos para la ejecución de las actividades

Dirección o Unidad	POA 2009		Faltan
	Código	Actividad Programada	
Dirección General de Trabajo Higiene y Seguridad Ocupacional	A4.2	Ejecución del cronograma de seguimiento por parte de la DGTHSO	2
Dirección General de Asuntos Sindicales	A4.2	Atender 196 Informes de Auditoría Sindical	2, 3, 4
Unidad de Relaciones Internacionales	D1.	Reuniones con representaciones diplomáticas y organismos internacionales.	1, 2, 3, 4
Unidad de Transparencia	D1.	Elaborar Propuesta de Código de Ética del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	1, 2, 3
Asesoría de Comunicación	A1.	Reuniones mensuales y/o quincenales con direcciones y unidades	2

Por otra parte también evidenciamos que las Unidades Organizacionales incluyen objetivos de gestión muy generales y metas que no son medibles y verificables, tal como reflejamos a continuación:

Objetivos de gestión muy generales y metas que no son medibles y verificables

Área funcional	Objetivo	Meta
Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional	Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo	Reducción del N° de accidentes de trabajo en un 20% en los departamentos priorizados.
Unidad de Derechos Fundamentales	Incrementar el número de trabajadores y adolescentes que ejercen sus derechos	20% de los empleadores en las zonas zafreras de caña de azúcar y castaña y en los centros mineros de Potosí no permiten el trabajo

	fundamentales de trabajo	de menores de 14 años y cumplen con lo normado en cuanto al trabajo de adolescentes 20% de mujeres trabajadoras se benefician con proyectos, normas y servicios del MTEPS que transversalizan la perspectiva de género, en proyección a la disminución por razón de género en el ámbito laboral.
Unidad de Relaciones Internacionales	El Ministerio de Trabajo es una Institución pública, plenamente insertada en el ámbito internacional de sus competencias sociolaborales, con el asesoramiento y gestión de la Unidad de Relaciones Internacionales	Pleno cumplimiento a los compromisos asumidos en el ámbito internacional, funcionarios capacitados para asesorar en sus competencias de carácter internacional.

El Artículo 14 del Reglamento Especifico del Sistema de Programación de Operaciones aprobado con Resolución Ministerial N° 573/06 del 18 de diciembre de 2006, establece: “...Para la determinación de operaciones, cada área y/o Unidad organizacional deberá seguir el siguiente proceso”:

- **Inciso b),** Establecer metas para cada actividad, operación o conjunto de operaciones.
- **Inciso c),** Estimar los tiempos que demandará la ejecución de las operaciones, estableciendo su inicio y finalización en unidades de tiempo de acuerdo con el tipo de operaciones y la naturaleza de los objetivos.
- **Inciso d),** Determinar los Recursos Humanos necesarios para desarrollar las operaciones, señalando el número y el perfil de los mismos.
- **Inciso f),** Identificar las Unidades y funcionarios responsables de la ejecución del Programa de Operaciones Anuales.

- **Inciso h)**, *Describir los resultados cuantificables que se pretende obtener y las áreas y/o sectores económico sociales que se beneficiarán con el logro de las Operaciones Programadas y el logro de los objetivos...”.*

Las deficiencias mencionadas se presentan por la inexistencia de un Manual de Procedimientos para el Sistema de Programación de Operaciones y la falta de coordinación entre la Dirección General de Planificación y las Unidades Organizacionales del Ministerio en la elaboración y formulación del POA.

La falta de información en el POA puede ocasionar retrasos en su ejecución o dificultar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las operaciones programadas.

R.03 Se recomienda a la señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, instruir a la Dirección General de Planificación elabore un Manual de Procedimientos para la formulación del POA y para el seguimiento y evaluación, donde se describa los procedimientos aplicables y los formularios a utilizarse.

Asimismo, la Dirección General de Planificación a tiempo de consolidar el POA institucional deberá verificar que los documentos remitidos por las unidades organizacionales contengan toda la información necesaria.

Comentario del Área Auditada

Los formularios del POA diseñados consignan toda la información necesaria, pero las Unidades Organizacionales al momento de elaborar el POA omiten consignar algunos datos. En cuanto, que los objetivos son muy generales y las metas que no son medibles y verificables, estamos de acuerdo con las recomendaciones.

6.2.4 Incumplimiento de actividades y/o tareas programadas en el POA 2009

La Dirección General de Planificación, mediante circular solicita a las Unidades Organizacionales de la Entidad, los informes mensuales de seguimiento del POA. Al respecto, en nuestra evaluación observamos lo siguiente:

La Dirección General de Planificación no nos proporcionó un documento final consolidado de seguimiento y evaluación de la ejecución del POA de la gestión 2009, donde refleje el

grado de cumplimiento de las operaciones y el logro de los objetivos. Pese que la Entidad el 18 y 19 de diciembre de 2009 realizó un Taller de evaluación del POA, con la participación de las Unidades Organizacionales, incluida las Jefaturas departamentales y Regionales.

El ex Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, Calixto Chipana Callisaya, con Orden de Despacho N° 477/09 del 30 de diciembre de 2009, instruyó a Directores Generales y Jefes de Unidad, remitan a la Dirección General de Planificación el Seguimiento del POA 2009 al mes de diciembre, sin embargo, los mismos no se encuentran en los archivos de la Dirección General de Planificación:

- Dirección General de Trabajo, Higiene y Salud Ocupacional
- Dirección General de Asuntos Administrativos
- Dirección General de Planificación
- Dirección General de Políticas y Previsión Social
- Unidad de Relaciones Internacionales

Esta situación se repite mensualmente, donde se evidencian que algunas direcciones o unidades, no remiten a la Dirección General de Planificación el seguimiento al POA en el plazo establecido.

Por otra parte, en nuestra revisión verificamos que existen actividades cuyas metas alcanzadas no están acordes a la ejecución física general reportado, inclusive en algunos casos no llegan ni al 50%, tal como reflejamos:

Metas del POA no alcanzadas

Dirección	Actividad	Meta programada	Ejecutado	
			Cantidad	%
Dirección General de Asuntos Sindicales	A.2.6 Condecoraciones otorgadas a organizaciones sociales	10 condecoraciones	No se realizó la actividad	0%
	A.2.8 Resoluciones Ministeriales para cambio razón social	75 Resoluciones Ministeriales	3 Resoluciones Ministeriales	4%
	A.2.9 Resoluciones Ministeriales otorgadas para el reconocimiento de de personerías jurídicas	350 Resoluciones Ministeriales	126 Resoluciones Ministeriales	36%

	A.2.10 Modificaciones de estatutos	100 modificaciones	27 modificaciones	27%
	A4.1 Actualización del D. L. 10173 sobre rendición de cuentas de directivas sindicales	D.L. 10173 Actualizado		0%
Dirección General de Cooperativas	A2.3 Supervisión y Fiscalización in situ en la JDT Santa Cruz	23 Cooperativas	7 Cooperativas	30%
	A2.8 Supervisión y Fiscalización in situ en la JDT Beni	6 Cooperativas	2 Cooperativas	33%
	C2.6 Registro informático de nuevas cooperativas	120 Cooperativas	47 Cooperativas	39%
	C2.7 Registro de Resoluciones Administrativas	380 Resoluciones Administrativas	111 Resoluciones Administrativas	29%
Dirección General de Servicio Civil	A35 Gestionar la suscripción de acuerdos interinstitucionales	10 Acuerdos Interinstitucionales	2 Acuerdos Institucionales	20%
	A37 Promover y difundir los acuerdos interinstitucionales suscritos a las entidades públicas	10 Acuerdos Interinstitucionales	0	0%
	B17 Conformar una red interinstitucional de Comités de Ética	1 Red Interinstitucional de Comités de Ética.	0	0%
Unidad de Derechos Fundamentales	C1.3 Elaborar indicadores de género para su incorporación en los formularios de inspección	Formularios de inspección que incorporan indicadores de género	0	0%
	C1.10 Realizar un evento internacional sobre servidumbre, trabajo forzoso y otras formas análogas en las haciendas de Brasil y Argentina, para inspectores y miembros de los equipos interministeriales	50 inspectores y miembros del equipo interministerial capacitadas	0	0%
	C5.6 Elaborar diagnóstico o línea base sobre las relaciones servidumbrales y/o trabajo forzoso, en las cooperativas mineras y en los trabajadores bolivianos de los lugares fronterizos de Bolivia-Argentina y Bolivia-Brasil, incorporando temas de trata y tráfico de personas	2 Diagnósticos	0	0%

Las observaciones mencionadas contravienen el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones, aprobado con Resolución Ministerial N° 573/06 del 18 de diciembre de 2006:

- *Artículo 20, Los responsables de las áreas y/o unidades organizacionales, deben verificar que el Programa de Operaciones Anual se está ejecutando de acuerdo con lo programado; analizando los resultados de cada una de las operaciones, los bienes y/o servicios producidos, los recursos utilizados, y el tiempo invertido.*
- *Artículo 23, La presentación de información de seguimiento y evaluación del Programa de Operaciones Anual, se presentará en forma periódica a la Máxima Autoridad Ejecutiva, además de ser difundida al interior de la entidad, como para el conocimiento público. Asimismo deberá ser presentada al Ministerio de Hacienda, en los plazos que esta determine y a las Entidades que así lo requieran, para su información.*

Las observaciones mencionadas generan el riesgo que la Dirección General de Planificación no cuente con un documento final consolidado sobre el logro de los resultados y metas alcanzados en la gestión, para conocimiento de la población y las entidades de control posterior.

R.04 Se recomienda a la Señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, instruir al Director General de Planificación efectuar la evaluación del POA durante y al finalizar la gestión. Asimismo, deberá consolidar los seguimientos y evaluación del POA Institucional final que deberá ser difundida al personal de la Entidad y estar disponible para las entidades y población que así lo requieran.

Comentario del Área Auditada

En cuanto a la falta de coherencia entre la ejecución física y las metas alcanzadas coincidimos con la opinión de Auditoría Interna y la recomendación.

6.2.5 Inclusión de actividades que son competencia de otras unidades organizacionales

En la revisión del POA 2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, evidenciamos que algunas Unidades Organizacionales incluyen la ejecución de actividades que corresponden a la Dirección General de Asuntos Administrativos, como ejemplo citamos los siguientes casos:

Actividades que son competencia de otras unidades organizacionales

Dirección o Unidad	POA 2009	
	Código	Actividad Programada
Dirección General de Políticas de Previsión Social	A.1.7	Contratar un consultor especialista en políticas de Seguridad Social de Corto Plazo
	A.1.8	Contratar un Consultor analista econométrico que efectúe la evaluación sobre la viabilidad financiera de las propuestas diseñadas en materia de Provisión Social
	A.2.1	Contratar un Consultor para el análisis normativo en materia de Previsión Social enmarcadas en la Constitución Política del Estado.
	A.2.2	Adquisición de un Data Show, mobiliario y material de escritorio para el desarrollo de las actividades programadas
Dirección General de Trabajo Higiene y Seguridad Ocupacional	C3.2	Contratación de consultores en línea en las áreas de seguridad industrial, preparación y evaluación de proyectos.
Unidad de Relaciones Internacionales	D2.	Adquisición de una mesa de reuniones y pizarra.
	D3.	Adquisición de una impresora y estante
Unidad de Asesoría de Comunicación	E1.	Dotación de equipos de computación
	E2.	Dotación de equipos de computación
	E3.	Dotar de nuevos y adecuados ambientes para la Asesoría de Comunicación
	F1.	Mejorar los niveles salariales del personal y aumentar en número ítems de técnicos y/o profesionales en comunicación
Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos	A1.	Adquisición de equipo de sonido
	A2.	Adquisición de 2 radios reporteras
	A3.	Cámara fotográfica digital
	A4.	Adquisición de estante de madera

Al respecto, el inciso a) del Artículo 14° del Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones, aprobado con Resolución Ministerial N° 573/06 del

18/12/2006, señala: “*Ordenar lógicamente y secuencialmente las actividades y operaciones necesarias para alcanzar los objetivos específicos*”.

La observación mencionada consideramos que se presenta debido a que la Dirección General de Planificación no coordina con las Unidades organizacionales el proceso de elaboración del POA. Tal situación genera el riesgo que se incluyan actividades que no contribuyen al cumplimiento de los objetivos o no corresponden a la Unidad Organizacional.

R.05 Se recomienda a la señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, instruir a la Dirección General de Planificación para lo futuro organice un seminario taller con la participación de todas las Unidades Organizacionales para la elaboración del POA, en el marco del Artículo 12° del Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones aprobado con Resolución Ministerial N° 573/06 del 18 de diciembre de 2006.

Comentario del Área Auditada

Revisado los formularios de elaboración del POA de la gestión 2009 se ha podido constatar que las observaciones mencionadas son correctas en consecuencia, se aplicará la recomendación.

6.3 CONCLUSION

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, en nuestra opinión concluimos que el Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ha sido parcialmente desarrollado de conformidad con los lineamientos de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, las Normas Básicas y el Reglamento Específico de Sistema de Programación de Operaciones, debido a las excepciones citadas precedentemente, que afectan su diseño y funcionamiento.

6.4 RECOMENDACIONES

De conformidad a lo establecido por la Contraloría General de la República con Resolución N° CGR-1/010/97 del 25/03/97, artículos 2° y 3°, se recomienda a la señora Ministra de Trabajo, Empleo y Previsión Social, lo siguiente:

- a) Remitir a la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social la aceptación de cada una de las recomendaciones expuestas en el

Capítulo de Resultados del Examen, caso contrario fundamentar su decisión, en un plazo de diez (10) días hábiles posteriores a la recepción del presente informe, de acuerdo a **Formato I** adjunto, para su posterior remisión a la Contraloría General del Estado.

- b) Remitir a la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social el cronograma de implantación de las recomendaciones aceptadas, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de la aceptación de las recomendaciones, según el inciso a) anterior y de acuerdo a **Formato II** adjunto, para su posterior remisión a la Contraloría General del Estado.

Es cuanto se informa a su autoridad, para los fines consiguientes.

BIBLIOGRAFIA - INFOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

A.I.C.P.A. Corporate Governance: The Role Of Internal Control. 2000.

Casals Y Asociados Inc. Modelo De Control Interno Para Entidades Del Estado: Programa Fortalecimiento De La Transparencia Y La Rendición De Cuentas En Colombia. Primera Edición, Febrero De 2004.

Contraloría General De La República, Ley 1178 – Compendio Didáctico Cencap, La Paz Bolivia 2002

Contraloría General De La República. Guía Para La Evaluación Del Proceso De Control Interno. G/Ce-18. La Paz-Bolivia: Res. Cgr/098/2004, 88 Pp.

Contraloría General De La República. Manual De Auditoría Externa Gubernamental. La Paz-Bolivia. 1996, 5 Secciones.

Cook Y Winkle, Auditoria, D.F. México, Edición, Editorial Mc Graw-Hill, 1993.

Coso, Enterprise Risk Management Integrated Framework, Wwww.Coso.Org, 2004.

Crisólogo Arce, Aurelio. La Monografía y El Informe De La Tesis. 2da.Ed. Lima – Perú: Ediciones Abedul E.I.R.L., 1997, 147 Pp.

Gómez Giovanni E. “Introducción A La Evaluación Del Control Interno”. Artículo Publicado En La Página Web: Monografias.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández C., Carlos Y Baptista L., Pilar. Metodología De La Investigación. 3ra. Ed. México: Ediciones Mcgraw-Hill Interamericana, 2003, 705 Pp.

Iie – Instituto De Investigaciones Económicas, Guía Para La Elaboración De Tesis De Grado Y Perfil De Tesis. Revista N°3, Universidad Técnica De Oruro.1997.

Informe C.O.S.O.” Investigación Publicada En La Página Web: Monografías.

Instituto Mexicano De Contadores Públicos, A.C., Principios De Contabilidad Generalmente Aceptados, D.F., México, Edición, 1987.

Instituto Mexicano De Contadores Públicos, A.C., Normas Internacionales De Auditoria, D.F. México, 9º Edición, 1996.

Instituto Mexicano De Contadores Públicos, A.C., Normas Y Procedimientos De Auditoria, D.F. México, Xiv Edición, 1994.

Instituto Mexicano De Contadores Públicos, A.C., Normas Y Procedimientos De Auditoria, D.F. México, 12º Edición, 1992.

Intosai 2004 Guía Para las Normas De Control Interno Del Sector Público. Comité De Normas De Control Interno, Fr. Vanstapel, Primer Presidente Del Tribunal De Cuentas De Bélgica

Marín De Guerrero, Maria Alejandra. “Nuevos Conceptos De Control Interno.

Ministerio De Desarrollo Sostenible Y Planificación – Viceministerio De Planificación Estratégica Y Participación Popular – Legislación Municipal 2002 – (Digesto) La Paz Bolivia 2002.

Ministerio De Desarrollo Sostenible Y Planificación – Viceministerio De Planificación Estratégica Y Participación Popular, Normativa De La Descentralización Participativa, La Paz Bolivia.

Ministerio De Desarrollo Sostenible Y Planificación – Viceministerio De Planificación Estratégica Y Participación Popular, Para Entender La Ley Del Diálogo, La Paz Bolivia 2002

Montes Camacho, Niver: La Tesis Y El Trabajo Dirigido En Auditoría, Oruro-Bolivia, 2004, Pág. 256.

Ramil C., Jaive, Figueredo Q., Sarah Y Salazar C., Marco. “Guía Metodológica Para La Elaboración Del Trabajo Dirigido”, Institución I.I.C.C.A. – U.M.S.A. Trabajo Dirigido Presentado Para Obtener El Título De Administrador En La Facultad De Ciencias Económicas Y Financieras De La Universidad Mayor De San Andrés. La Paz, 2001.

Segura González, Juan Antonio (Cisa, Cism) Y Valencia Del Toro Jorge. “Adoptando Los Modelos De Control Interno Ciso Y Cobit Al Cumplimiento Sox”. México, Seminario 2005.

Superintendencia De Valores De Colombia. Glosario Económico, Bursátil Y Financiero.

Usaid/Perú. Guía De Auditoría Para Proyectos De Inversión Con Financiamiento De La Agencia Para El Desarrollo Internacional, Contraloría General De La República De Perú, 2000.

Víctor Mora, Cayetano Ángel. “Gobierno Corporativo”. Xxvi Conferencia Interamericana De Contabilidad, Trabajo Interamericano, Área 5 Administración Y Finanzas. Salvador De Bahía – Brasil - 23 Al 26 De Octubre De 2005.

Whittington, O. Ray Y Pany, Kart. “Principios De Auditoría” Editorial Mcgraw-Hill Interamericana, México, 2005.

INFOGRAFIA

www.coso.org.

www.monografias.com

www.theiia.org instituto internacional de auditores internos

www.web-crearmedia.com/casals

<http://www.kpmg.com.mx>

<http://www.aic-iaa.org/>

<http://www.cgr.go.cr/>

<http://www.contraloria.gob.pe/guias/>

<http://www.gao.gov/>

<http://www.hacienda.gob.ni>

<http://www.ifac.org/>

<http://www.intosai.org>

<http://www.pmi.org/publictn/inbox/it.htm>

<http://www.expansiondirecto.com/2000/10/09inmobiliaria/2inmo.htm1>

Secretariado General de INTOSAI - e-mail: intosai@rechnungshof.gv.

ANEXOS

ANEXO I

CUESTIONARIO SAYCO EMITIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CUESTIONARIO	REF. P/T	SI	NO	N/A
<p>SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES</p> <p>ASPECTOS GENERALES</p> <p>1. ¿La Entidad cuenta con Reglamentos Específicos o Manuales que normen su sistema de Programación de Operaciones?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Cual es su denominación? · Fecha de aprobación e instrumento? · Unidad que lo aprobó? · Última actualización? <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>2. ¿Tales Manuales o Reglamentos fueron compatibilizados (reconocidos) por el Órgano Rector?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Órgano Rector? · Fecha de compatibilización? <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>3. ¿Los Manuales o Reglamentos fueron difundidos al Personal de la entidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fecha de difusión? · Medio utilizado? 				

<p>· N° de documento de comunicación?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL</p> <p>4. ¿La Entidad ha elaborado su PEI, en el cual establezca los objetivos, políticas y estrategias de mediano y largo plazo?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fecha de aprobación? · Resolución de aprobación? · Instancia que la aprobó? <p>Comentarios:.....</p> <p>Si no es voluminoso obtener la fotocopia de PEI, y de su aprobación y adjuntarlo en el legajo permanente, se sugiere además corroborar la correlación del Plan estratégico institucional con el plan general de desarrollo económico y social de la República a objeto de detectar si existen distorsiones de compatibilidad.</p> <p>5. ¿Existe un programa de operaciones anual (POA) aprobado por la autoridad competente?</p> <p>Se cumplió con los plazos establecidos por el órgano rector. Fecha de aprobación Órgano que lo aprobó Han sido entre las unidades cabezas de área Cuando fue difundido Medio de difusión.</p> <p>Comentarios:.....</p>				
--	--	--	--	--

<p>.....</p> <p>Se sugiere revisar el POA de la entidad y ver el contenido de los aspectos arriba señalados</p> <p>SUBSISTEMA DE ELABORACION DEL POA</p> <p>Objetivos de gestión</p> <p>6. ¿En el POA, se han fijado los objetivos de gestión de la Entidad?.</p> <p>Hay distorsiones entre el POA y el objeto social de la entidad? Hay claridad en los objetivos planteados? Las actividades están orientadas en función de objetivos?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>7. ¿Para la formulación de los objetivos de gestión en el POA se han considerado los marcos referenciales que se indican a continuación?</p> <p>Los planes y políticas del Sistema Nacional de Planificación? Las normas del Sistema Nacional de inversión Pública? Las directrices del Sistema de Presupuesto? El plan estratégico institucional? Objetivos institucionales?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>Revisar el POA, capítulos de objetivos y ver que haya plena coincidencia con cada una de las bases referenciales descritas. Las diferencias deberán indagarse con la administración y/o con las áreas involucradas.</p> <p>8. ¿Para la formulación de los objetivos de gestión se han considerado las competencias y misión de la entidad?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p>				
---	--	--	--	--

<p>Se sugiere efectuar el análisis por cada objetivo de gestión.</p> <p>9 ¿En la preparación del POA se ha considerado el análisis de los resultados logrados las contingencias y los desvíos de la programación anterior?</p> <p>Que evidencia hay Fueron importantes las distorsiones para considerarlos en el POA actual.</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>Se sugiere verificar la evaluación del cumplimiento del POA del año anterior e ilustrar 3 objetivos del POA actual donde se de consideración a los factores del año anterior.</p> <p>10. ¿En la preparación del POA se ha considerado el entorno económico y social que afecta y condiciona los objetivos y operaciones de la entidad?</p> <p>Variables económicas Políticas gubernamentales Entorno social Entorno legal.</p> <p>En una planilla aparte describa al menos dos variables por aspecto económico-social, político-gubernamental y legal se ha tomado en cuenta al desarrollar el POA, determine la fuente y confiabilidad de esas variables.</p> <p>11. Para la formulación de los objetivos de gestión, se han seguido los siguientes pasos:</p> <p>Identificación y priorización de los principales requerimientos de la entidad. Desagregación de los objetivos de gestión por área funcional. Esto es que cada área haya preparado su propio POA Integración de cada uno de los objetivos de gestión.</p>				
---	--	--	--	--

<p>Preservación de los lineamientos de los objetivos institucionales.</p> <p>Determinación de las operaciones</p> <p>12. ¿Para determinar las operaciones se han considerado los siguientes aspectos?</p> <p>El ordenamiento lógico secuencial de las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos de gestión por área funcional. El establecimiento de metas para cada operación o grupo de operaciones. La estimación de los tiempos que demandará la ejecución de las operaciones fecha de inicio y de finalización. La determinación de los recursos humanos necesarios, Los recursos materiales equipos y bienes indispensables para concretar las operaciones y alcanzar los objetivos de gestión. La identificación de los servicios requeridos para alcanzar los objetivos de gestión. La identificación de las unidades responsables de la ejecución de los programas. Las áreas y o los sectores económicos y sociales que se beneficiarán con los programas.</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>Al revisar con detalle al POA deberá verificarse que contenga claramente estos factores para uno de los objetivos planteados en una planilla aparte y para al menos 3 de los objetivos más importantes revisar documentación sustentatoria de las bases que sustentan cada uno de estos requerimientos.</p> <p>13. ¿Las principales áreas o unidades funcionales han establecido indicadores cuantitativos y cualitativos de eficacia para verificar el grado de alcance de los objetivos de gestión y el desarrollo de las operaciones.</p> <p>Qué áreas lo han hecho Qué áreas no lo han hecho</p> <p>Comentarios:.....</p>				
---	--	--	--	--

<p>.....</p> <p>En una planilla aparte detalle los indicadores cuantitativos y cualitativos, desarrollados por las 3 áreas más importantes y para 3 de los objetivos principales.</p> <p>Compatibilización de programas</p> <p>14. ¿Para un eficiente uso y asignación de los recursos en cada uno de los programas se compatibilizan los siguientes aspectos?</p> <p>Los POAs de las tareas funcionales entre sí, preservando su coherencia para alcanzar los objetivos? Los requerimientos de recursos humanos? Los requerimientos de bienes? Los requerimientos de contratación de servicios? La asignación de recursos financieros?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>En la fotocopia del POA (o planilla aparte) para 2 áreas y para 2 objetivos en cada área evidencie que se haya tomado consideración de estos aspectos.</p> <p>SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL POA.</p> <p>15. ¿Se verifica que el programa de operaciones anual es esté ejecutado de acuerdo con lo programado y se evalúa periódicamente los resultados del mismo?</p> <p>Quién lo hace. Con que periodicidad Que reportes se emiten Se reformula el POA Que instancia conoce y aprueba las reformulaciones. Se difunde los cambios, cuándo.</p> <p>Comentarios:.....</p>				
---	--	--	--	--

<p>.....</p> <p>Se sugiere revisar el POA originalmente aprobado y las reformulaciones si las hay y en una planilla describa las principales modificaciones consultar con las áreas afectadas si lo conocen, están de acuerdo y están trabajando con el POA reformulado.</p> <p>16. ¿En la evaluación de los resultados se contempla medidas correctivas a fin de considerarlos en la reformulación del POA actual o del año siguiente?</p> <p>Comentarios:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Se sugiere detallar 3 ejemplos de medidas correctivas que se hayan emitido y puesto en práctica, respecto a la evaluación de POA del año anterior.</p>				
---	--	--	--	--