

Revista

Año 1
Número 3

Control Gubernamental

Revista Trimestral de la Contraloría General de la República

La constitucionalidad de la Contraloría General de la República

Discusiones para el cambio
institucional en la Contraloría General
de la República

Sobre la independencia de la
Contraloría General de la República

XI Reunión
Comisión Mixta de la Organización de
las Entidades Fiscalizadoras de los
países del MERCOSUR, Bolivia y Chile

La fiscalización en Entidades
Autónomas: Municipios y
Universidades

Agosto 2006
Año 1, Número 3
Noviembre - Diciembre - Enero

Revista Trimestral de la Contraloría
General de la República



Comité Editorial

Oswaldo E. Gutiérrez Ortíz
Pablo Herrera Suárez
Roberto Medina Justiniano
Roberto Pérez Canepa
Arturo Ramiro Gutiérrez G.

Dirección

Ma. Rosa Winter Barbery

Edición

Mónica B. Espinoza Montealegre

Diagramación

Javier R. Antezana Calustro

Revista Control Gubernamental
Calle Colón e Indaburo
Tel. (591) (2) 2201414
FAX (591) (2) 2113521
P.O. BOX 432
www.cgr.gov.bo
LA PAZ - BOLIVIA

Contenido

Editorial

La independencia para fiscalizar al sector público se enmarca en la
Constitucionalidad de la Contraloría 1

Institucional

Discusiones para el cambio institucional en la Contraloría General de la
República 2
Sobre la independencia de la Contraloría General de la República 6
Una experiencia en la Gestión de Redes de Capacitación 8
CGR pretende mejorar la gestión de las entidades públicas a través de las
recomendaciones 10
XI Reunión Comisión Mixta de la Organización de las
Entidades Fiscalizadoras de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. 13
Calidad y eficiencia en las labores de las
Unidades de Auditoría Interna, una labor continua y permanente 14

Noticias

Convenios interinstitucionales en apoyo a la capacitación 16
Simposium sobre Agencias y Parteneriados Público Privados 16
Reunión internacional de capacitación 16
Curso internacional: planificación de la auditoría 16
Senadores y diputados se capacitan en la Ley 1178 16
Participación en el XI Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna 17
CGR realiza auditorías a las empresas petroleras 17
Lanzamiento del Fondo para la Promoción de la Transparencia 17
Habilitación de docentes mediante el programa
de capacitación a capacitadores 17
Servidores Públicos Municipales son capacitados en lenguas nativas 17
Reunión ordinaria de la XVI Asamblea General de la OLACEFS 18
Estudiantes y egresados de la Carrera de Derecho de la UMSA,
desarrollarán pasantías y trabajos dirigidos en la Contraloría 18
Bolivia integra el cuarto seminario internacional sobre fiscalización y
transparencia en la gestión municipal 18
Se firma acuerdo interinstitucional para crear
Red de Capacitación Municipal 18
Se expuso el rol de la CGR en el programa PIA,
a los fiscales anticorrupción 18

Artículos

Fundamentos para prescindir del procedimiento de aclaración
en indicios de responsabilidad penal 19
La fiscalización en Entidades Autónomas: Municipios y
Universidades 21
Destitución del Ejecutivo y del Asesor Legal Principal 24

Internacional

La CGR de Colombia, un ejemplo que Bolivia quiere seguir 25
Municipio del Ciudadano: Visión y realidad 27

La independencia para fiscalizar al sector público se enmarca en la Constitucionalidad de la Contraloría

La Contraloría General de la República, como órgano rector del control gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado, desarrolla sus funciones en el marco de la independencia, profesionalismo y objetividad de sus acciones, ello debido a que su rol se encuentra enmarcado en la Constitución Política del Estado, impidiendo cambios que obstaculizarían un trabajo continuo y programado.

Por lo tanto, la fortaleza institucional, es contar con técnicos especializados que están institucionalizados y planes de trabajo consecuentes con los planes nacionales que se implementan con efectividad. Se planifica a corto, mediano y largo plazo y se ejecutan los planes de acuerdo a cronograma.

En un contexto internacional, es digno de destacar que todos los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior – OLACEFS, tienen un carácter constitucional, lo que les facilita su independencia y autonomía para realizar su labor de fiscalización sobre el manejo de los recursos en las entidades públicas.

Por ello, toda entidad de fiscalización superior que esté a la vanguardia y busque la mejora en la prestación de sus servicios, se adapta e innova sus operaciones tomando en cuenta los cambios que se dan en el interior del país así como en el exterior, en este caso, con las experiencias de otras entidades de fiscalización superior.

En lo relacionado a los cambios internos que se están dando en el país, exige que entidades como la Contraloría General de la República, se reestructure y apoye estas iniciativas, innovándose a sí misma, buscando la eficacia y eficiencia en sus servicios, con la finalidad de contribuir en la mejora de la gestión de las entidades públicas.

En este sentido, la CGR está desarrollando una reingeniería interna que se traducirá en los objetivos antes señalados y que se culminará hasta el próximo año, pero que poco a poco han ido ya ejecutándose, con la puesta en marcha del plan estratégico 2007-2013 y dentro de ello la nueva política de calidad para continuar implantando el sistema de gestión de calidad, ya que dentro del proyecto de fortalecimiento institucional, se encuentra optar a futuro a la re-certificación de calidad con aportes más significativos al proceso misional.

Sin embargo, es importante enfatizar, que todo esfuerzo por perfeccionar su accionar, se vería truncado si es que por algún interés particular, la Asamblea Constituyente decide eliminar la jerarquía constitucional de la Contraloría; sería un daño irreparable para la transparencia y la confianza pública que se procura con el control gubernamental que se realiza al manejo de los recursos públicos por este Ente superior del Estado.

Más bien, resulta necesario que la Contraloría General de la República pueda percibir el apoyo decidido del Poder Ejecutivo, Legislativo y de la Asamblea Constituyente para fortalecerse económica y financieramente y, de esta manera, desarrollar un programa íntegro de fiscalización a las entidades públicas y de apoyo a la normatividad a través de la capacitación. Las seguridades constitucionales que la Entidad de Fiscalización Superior brinda en su accionar, resultan de relevancia extrema para representar fe pública que se transparenta en cada auditoría gubernamental sobre la gestión pública del país.

Discusiones para el cambio institucional en la Contraloría General de la República

Pablo A. Herrera Suárez
SUBCONTRALOR GENERAL.

Este trabajo describe y promueve las discusiones de *reingeniería* para el cambio institucional encarados en un pensamiento crítico-reflexivo, iniciado en agosto de 2005 a modo de intención y de diseño durante la gestión 2006, que la Contraloría General de la República de Bolivia (CGR) está desarrollando; el mismo se expone en su contenido coyuntural crítico y propositivo, bajo responsabilidad exclusiva del autor.

Perspectiva coyuntural crítica:

Activar una reingeniería en la Contraloría General de la República, conlleva reconocer en la institución el marco normativo-legal y técnico- que establece los límites y alcances de las *atribuciones* que se ha delegado a la institución, con carácter de competencias misionales. Supone también apreciar la magnitud de intervención y la rigurosidad que exige el método, la técnica y esquema de actuación que se espera de un órgano rector de control gubernamental así como autoridad superior de auditoría del Estado, con autonomía operativa, técnica y administrativa para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y

eficacia sus atribuciones de control externo posterior.

Partiendo del **enfoque sistémico de la Ley N° 1178**, cuya *finalidad* pretende: 1) administrar eficaz y eficientemente los recursos públicos; 2) generar información que muestre con transparencia la gestión; 3) lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones; y 4) desarrollar la capacidad administrativa en el sector público.

Entonces, la Contraloría General de la República coadyuva muy estrechamente al cumplimiento de dicha Ley, por cuanto la CGR, de acuerdo a sus atribuciones, se le ha facultado para: Elaborar y emitir la Normatividad Básica; Mejorar la pertinencia, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad del sistema de información gerencial, registros contables, operativos y los estados financieros; Supervigilar la Normatividad de los sistemas contables; Ejercer el Control Externo Posterior con autonomía operativa, técnica y administrativa; Mejorar la transparencia de la gestión pública; Evaluar la eficacia del Sistemas Operativos, de administración, información y de las técnicas y procedimientos de Control Interno; La

recepción, registro y verificación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los servidores públicos; Conducir programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas; Promover la responsabilidad de los servidores públicos no sólo por la asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos; Promover la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno; Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno.

Otras atribuciones delegadas a la CGR corresponden a la recepción, registro y verificación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los servidores públicos; así como la emisión de certificados de información sobre la solvencia con el fisco de personas naturales y/o jurídicas con alguna vinculación contractual con el Estado. Mismas que están relacionadas con los Productos y Actuaciones de la Contraloría.

La vinculación de las Atribuciones, Productos y Actuaciones de la CGR con la finalidad de la Ley N° 1178 y sus Decretos Reglamentarios, se expone en el cuadro N° 1, a continuación.

Cuadro n° 1:
Contribución de la CGR a la finalidad de la Ley N° 1178

Finalidad de la Ley N° 1178	Vinculación de las Atribuciones de la CGR	Productos y Actuaciones de la CGR
Administrar eficaz y eficientemente los recursos públicos.	- Elaborar y emitir la Normatividad Básica y Reglamentos de Control Gubernamental;	- Normas Básicas y Secundarias de Control Interno y de Control Externo Posterior. - Guías para la Implantación y Aplicación del Control Interno. - Reglamento para la contratación de profesionales y firmas de auditoría o consultoría especializada para ejercer el control gubernamental.
	- Mejorar la pertinencia, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad del sistema de información gerencial, registros contables, operativos y los estados financieros	- Conocer y examinar los programas, las labores y papeles de trabajo de las auditorías realizadas por Entidades Públicas y firmas o profesionales independientes. - Examen de registros y operaciones de las entidades, sujetas a Control Gubernamental. - Dictaminar violación a la independencia de la UAI; - Requerir al MAE realización de análisis, auditoría o exámenes posteriores; - Ordenar congelamiento de cuentas corrientes bancarias de la entidad pública, o la suspensión de entrega de fondos. - Recomendar la suspensión o destitución del MAE/ Dirección Colegiada de la Entidad –si fuere el caso.

Generar información que muestre con transparencia la gestión	- Supervigilar la Normatividad de los Sistemas Contables;	- No se tiene definido.
	- Ejercer el Control Externo Posterior con autonomía operativa, técnica y administrativa.	- Auditorías Financieras; Auditorías Operativas; Auditorías SAYCOS; Auditorías Ambientales; Auditorías de Inversión Pública; Auditoría Especial (con recomendaciones de control interno y/ o indicios de responsabilidad por la función pública). - Evaluación de las inversiones y operaciones (No aplicado) - Evaluación de Papeles de Trabajo de Firmas Privadas; - Demandar y actuar en procesos administrativos, coactivos fiscales, civiles y penales relacionados con daños económicos al Estado.
	- Evaluar la eficacia de los Sistemas Operativos, de administración, información y de las técnicas y procedimientos de Control Interno.	- Emisión de dictámenes de indicios de responsabilidad por la función pública (mediante informes de auditoría). - Evaluación de la eficacia de las normas y funcionamiento de los sistemas de administración, información y control como de la pertinencia, confiabilidad y oportunidad de la información que éstos generen (No aplicado). - Evaluación de Informes de las UAI; - Evaluación de la Función de las UAI y seguimiento; - Evaluación de la Función de las UJ y seguimiento; - Seguimiento de los dictámenes pronunciados por el CGR;
	- Mejorar la transparencia de la gestión pública	- Seguimiento a Informes de Auditoría de la CGR; - Registro de Firmas y Profesionales Independientes de Auditoría externa y Consultoría especializada de auditoría; - Anotación de contratos y respaldos, celebrados por E. P. - Recepción de informes de las Unidades Jurídicas; - Certificados de Información sobre Solvencia con el Fisco; - Compilación de la normatividad aplicable a los actos de los servidores y a las funciones de la administración pública;
	- La recepción, registro y verificación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los servidores públicos	- Certificados de DJBR; - Anotación de Verificación de DJBR (Por implantarse).
Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones	- Conducir programas de capacitación y especialización de los servidores públicos en el manejo de los sistemas.	- Introducción a la Ley N° 1178; Sistema de Programación de Operaciones; Sistema de Organización Administrativa; Sistema de Presupuesto; Sistema de Administración de Personal; Sistema de Administración de Bienes y Servicios; Sistema de Contabilidad Integrada; Sistema de Crédito Público; Sistema de Tesorería; Sistema de Control Gubernamental; Sistema de Planificación; Legal; Andragogía; Sist. Combinado Contabilidad, Tesorería y Crédito Público; Sist. Combinado Programación de Operaciones y Presupuesto. - Evaluación de la Enseñanza y del Impacto de sus Resultados (No aplicado).
	- Promover la responsabilidad de los servidores públicos no sólo por la asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos.	- Promoción y Difusión de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental (Aparte de la capacitación, no se tiene definido un producto específico).
Desarrollar la capacidad administrativa en el sector público	- Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno. - Promover la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno.	- Promoción de la Evaluación de la eficacia del Control Interno (En proceso de implantación); - Promoción y Difusión de la implantación del Control Interno, previo y posterior (En proceso de implantación) - Promoción y Difusión de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental (En proceso de diseño para su institucionalización).
	Auditoría sobre los contratos a empresas capitalizadas de hidrocarburos	Mandato expreso de coyuntura, en ejecución actual.

Fuente: Elaboración propia. Los resultados y actuaciones pueden tener otro orden sin alterar el sentido del cuadro.

El cuadro n° 1, refleja también la gran influencia de la CGR sobre el cumplimiento de los fines de la Ley N° 1178, y que en su calidad de órgano rector de control gubernamental así como autoridad superior de auditoría del Estado, denota un rol a nivel de Constitución Política del Estado, ya que su misión enriquece la transparencia y confianza pública de un Estado Democrático. La implantación de los sistemas de administración y control gubernamentales en todas las entidades públicas es precaria por las deficiencias de infraestructura tecnológica, la demorada institucionalización de la carrera

del servidor público y la informatización precaria o casi nula sobre el desempeño de la gestión pública en general.

Puede reflejarse también en el cuadro n° 1, la atomización y fragmentación de atribuciones de la CGR, pero más crítico aún, se percibe la actuación y productos de la CGR derivados de dichas atribuciones. Para este tema, la CGR tiene dispersión en sus intervenciones a las entidades públicas, por lo que hasta no hace mucho tiempo contaba más la cantidad que los resultados.

La fragmentación de productos y actuaciones se debe también, a la separación es-

tructural de las Unidades Operativas de la CGR, que hasta poco no lograban coordinar sus intervenciones en una misma entidad pública; puesto que la estructura orgánica estaba respondiendo más a tipos de profesiones y especialidades profesionales que a sectores socio-económicos del Estado. La reingeniería institucional emprendida por la Contraloría está corrigiendo estas limitaciones.

Concretamente, no había auditorías integrales por entidad, el proceso auditor de la CGR iniciaba en una Unidad y de modo lineal iba pasando sin mucha coordinación y

programación a consideración de otras Unidades, tal proceso auditor no estaba articulado como proceso en sí, sino en la redacción del informe. Cada Unidad iba aportando en pasos subsiguientes que requieren de la especialidad profesional, pero no existía la conformación multidisciplinaria de intervención integral y simultánea del equipo auditor.

De hecho las auditorías se iniciaban en SCAE o SCAC, luego se procesaban en SCST y SCSL (Subcontralorías de operativas –SCAE, SCAC; y Subcontralorías de apoyo –SCST, SCSL), para luego remitirse nuevamente a las Subcontralorías operativas. Todas estas unidades aún no proveen especialidad por sector económico-social, y lo que la reingeniería intenta corregir.

En tanto no se redefine sectorialmente las unidades operativas de la CGR, difícilmente se tendrá la especialidad de análisis y profundidad de crítica, menos aún se podrá compartir las experiencias y dominio técnico que las EFS –Entidades de Fiscalización Superior (Contralorías y Tribunales de Cuentas) de países latinoamericanos. El caso más concreto es la Agenda de Trabajo de las reuniones de las EFS del MERCOSUR Bolivia y Chile, cuyo contenido denota de sobremanera la especialidad sectorial. Lo propio ocurre en OLACEFS e INTOSAI, organismos de asociación de entidades de fiscalización superior (EFS), a nivel de América Latina y el Caribe, y del Mundo.

Asimismo, en tanto no se consolide la organización de los trabajos de auditoría con equipos multidisciplinarios de actuación simultánea desde su planificación, los mismos que dependen directamente de una Unidad Operativa-Técnica, la demora, repetición de trabajos, reajustes a la dimensión de la intervención, desarmonías de cargas de trabajo por intervenciones especializadas (ingenieros, abogados, etc.) prevalecerán. ¿Por qué se sostenían intervenciones lineales por especialidad y no simultáneas con carácter multidisciplinario? La respuesta parece obvia: No hay suficientes especialistas en la CGR. Más concretamente, los pocos que tiene la CGR no estaban bien distribuidos; por el contrario, estaban muy concentrados en unidades de apoyo que intentaban un trabajo “independiente”, pero hasta del mismo proceso auditor.

Se trataba únicamente de la comodidad concentrada de especialistas fuera del proceso auditor. Unidades que fueron creciendo cada vez más de forma independiente hasta ser sólidas Subcontralorías (de apoyo), distantes de las Subcontralorías operativas. A estas últimas se les negaba la posibilidad de contar con ingenieros, abogados y otros especialistas, los mismos que seguirán concentrándose en Subcontralorías de apoyo distantes a la intervención simultánea del proceso auditor,

hasta que no se consolide la transformación institucional mediante la reingeniería.

Cuando la institución ha alcanzado un tamaño significativo, lo primero que aparece es la “burocracia”. La organización y las barreras territoriales generan problemas de comunicación y de flujo de trabajo; el cambio se torna lento y la coordinación entre unidades internas se reduce a un mero papeleo y creciente egoísmo. Cada nuevo cambio se inicia con las mejores intenciones, incluso brindan algunos beneficios verdaderos, sin embargo, al aplicarlos como elementos adicionales a la estructura institucional, resultan periféricos y no aportan al proceso central y al contrario, logran complicarlo más.

De hecho, los ejecutivos y funcionarios se esforzarán por trabajar dentro de los límites de la estructura institucional, a pesar de su complejidad. También intentarán mejorar su situación particular y de su unidad, generando efectos diversos; como la creación de redes informales de cooperación que cuentan con transacciones y flujos organizacionales implícitos. Otro efecto típico será la conformación de alianzas interesadas, redes que favorecerán intereses estrechos a sus unidades e integrantes, por encima de los intereses de la institución. Así, conformarán en sus redes informales con niveles jerárquicos diferentes y superiores a las atribuidas a su unidad. Incluso algunas autoridades superiores percibirán estas maniobras como exitosas –en el supuesto de que rompen la burocracia imperante– pero en verdad no para beneficio institucional sino particular de sus unidades y/o involucrados, debilitando aún más la estructura institucional que ya en sí es compleja y lenta, afectando de sobremanera el proceso productivo sustancial. Es frecuente que la reingeniería enfrente esta miopía y desapego organizacional; es fácil de comprobarlo revisando los POA’s de cada unidad y más aún la ejecución presupuestaria, cuya evaluación verifica lejanía a la contribución misional.

El imperativo de la CGR, por coadyuvar a las Entidades Públicas en la administración y buen uso de los recursos del Estado, resultaría poco probable con la infraestructura física, tecnológica y las limitaciones presupuestarias imperantes. Demás está decir que la mayor limitación se evidencia sobre la mentalidad y enfoque para encarar la crítica estructura interna y la evaluación de los resultados de su intervención sobre las entidades públicas, pues reiteramos, la carencia de equipos multidisciplinarios de intervención simultánea así como la ausencia de unidades con especialidad sectorial que la reingeniería institucional intenta transformar. He ahí la importancia del liderazgo renovador y visionario capaz de generar las transformaciones futuras, capaces de demostrar cambios productivos radicales con los mismos recursos disponibles.

Perspectiva propositiva:

Resulta imperativo escudriñar algunas condiciones para el éxito en la reingeniería: 1) la habilidad para orientar el proceso de reingeniería de acuerdo con una metodología amplia y sistemática; 2) la administración coordinada del cambio para todas las funciones sustantivas que se vean afectadas; 3) la habilidad para evaluar, planear e implantar el cambio sobre una base continua; 4) La habilidad para comprobar el impacto resultante de los cambios propuestos; 5) la habilidad de visionar y proyectar los cambios propuestos; 6) la habilidad para utilizar estos modelos, métodos y técnicas sobre una base continua; 7) la habilidad para utilizar entre sí todos los parámetros y mecanismos de configuración estructural de la organización.

Toda reingeniería pretende un esfuerzo de racionalización organizacional. La racionalización no debe ser un proceso productivo en sí mismo; debe partir de las necesidades reales de los clientes y de los compromisos de entidad preceptora normativa y su equivalencia en especificaciones. Esto implica: Especificidad de cada segmento de clientes (sectores en la administración pública); Reconocimiento de calidad por atributos con valor para el cliente, niveles de beneficio/costo, tiempo de entrega (inf. de auditoría), servicio postventa (seguimientos y validación de informes), diversificación (especialización sectorial desconcentrada) y complementariedad; Desarrollo de agentes fideicomisarios (donantes, acreedores) clientes internos y externos.

La Racionalización se expresa en el “*deber ser*”; procurando acciones tendientes a maximizar la *productividad* de los recursos disponibles, siguiendo enfoques sistemáticos que acerquen el *proceso operativo* al estado del “*arte*”, evitando desperdicios de toda índole: 1) Desperdicio por producción de bienes y acciones no requeridos (porque no agregan valor al rol misional); 2) Desperdicio por esperas y demoras fuera de término o devoluciones en cuanto a calidad; 3) Desperdicio de transporte innecesario, equipos y material innecesario, conteos y verificaciones innecesarios, mala coordinación y instrumentación inapropiada; 4) Desperdicio en el procesamiento por mala calidad de los planes de relevamiento, de validez en los papeles de trabajo, equipos y herramientas de tratamiento de datos y hallazgos de responsabilidad; por mal diseño de proceso (en contenido, plazos, métodos, técnicas, criterios de verificación, etc.); 5) Desperdicio por inventarios en cuanto a abuso del margen de seguridad de stock en insumos; y producción de informes en proceso y terminados para inventario; 6) Desperdicios causados por defectos del pro-

ducto debido a inspección no cuidadosa, pobreza de competencia humana, y rechazo o no aplicación de recomendaciones para seguimiento de informes.

En esencia, la reingeniería no debiera ser compleja, difícil o traumática. Cuando se **internaliza** clara y decididamente la comprensión de las dificultades, lentitud, descoordinación, superficialidad, improductividad e incompetencias arraigadas con el modelo organizacional imperante, cuyos resultados han ido decayendo no solo en cantidad sino en calidad (aún con los mismos recursos humanos y financieros); cuando no se percibe el compromiso misional central y los productos y resultados de la institución no responden decididamente a los impactos que interna y externamente se esperarían de una Contraloría General de la República.

¿Pero cuántos lo perciben así? Tal vez se lo considere un agravio a la institucionalidad reinante, una ofensa a los grandes méritos alcanzados a lo largo de la historia institucional –y por cierto los tiene. ¿Pero realmente estamos satisfechos únicamente

por un pasado lejano y cada vez más distante? ¿Hasta cuándo se tendrá que vivir del pasado? ¿Y nuestra realidad actual, nuestros retos futuros; las demandas públicas y privadas de la sociedad por una contraloría de mayor cobertura e impactos sobre la gestión pública? ¿Y nuestra dignidad profesional y productiva incremental como compromiso de servidor público? ¿Cuál nuestro verdadero aporte con valor público útil?

¿No es algo difícil verdad? No se lo percibe de otro mundo ni reclama expertos extraterrestres. En agosto pasado, siguiendo la metodología general de reingeniería, durante la Reunión de Gerentes, la CGR hizo un gran esfuerzo para mostrar la experiencia de modernización y transformación que está encarando Colombia en su Entidad de Fiscalización Superior.

Se trajo dos actores de dicho proceso de cambio y se demostró que sí es posible conformar equipos multidisciplinarios; que sí es posible ejecutar el proceso auditor de modo integral incluso simultáneo para todas las áreas desconcentradas de una unidad nacio-

nal, que sí es posible enfocar la estructura por sectores socio-económicos para atender con profundidad especializada cada entidad pública de sectores diferentes; pero lo más impactante fue que se demostró que sí es posible ejecutar un proceso auditor en cuatro meses (no más de seis). Éste último atributo era casi inconcebible en la tradición boliviana de control gubernamental superior. Por lo visto, la reingeniería empieza a dar sus frutos.

Ciertamente las estrategias comparadas (benchmarking) que se utilizaron en la reunión de gerentes de agosto pasado, para confirmar a los ejecutivos de Bolivia que la contraloría sí puede cambiar y sí se tiene la orientación del cambio: Equipos multidisciplinarios de actuación simultánea en el proceso auditor, planificados para no más de seis meses con auditorías integrales –no más fraccionamiento que no conlleven impactos en sus resultados-, y sobre todo una estructura organizacional dispuesta sectorialmente capaz de profundizar en la especialidad del área o sector productivo correspondiente.

El cuadro N° 2, ilustra de modo simplificado en tratamiento dinámico del modelo de cambio en la reingeniería.

Cuadro N° 2: Dinámica del modelo de reingeniería institucional

Preguntas	Posicionamiento Misional	Acciones	Resultados
¿Dónde estamos hoy? ¿Qué nos haría mejorar? ¿Cómo utilizar mejor nuestra competencia? ¿Cuáles son nuestros mejores activos productivos? ¿Cuál es nuestra estrategia institucional?	Posicionamiento institucional	Análisis de contexto directo y relacionado. Definición de la filosofía institucional	Oportunidades; Objetivos; Estrategia; Flujos y procesos de trabajo de alto nivel
¿Cómo podemos cambiar?; ¿Cuál será el impacto de nuestros planes?; ¿Cómo integrar nuestros planes en las operaciones actuales?	REINGENIERÍA INSTITUCIONAL (*) Diseño Técnico Diseño Social Diseño Transformacional	Diagrama de procesos misionales actuales; Nuevo modelo, flujos de trabajo con la reingeniería; Análisis de impactos; Diseño estructural y de trabajo Organizacional	Nuevos procesos y flujos de trabajo; Definiciones de los sistemas gerencial, operativo y administrativo; Nueva estructura orgánica de trabajo; Valores de beneficio y costos
¿Qué cambios necesitamos hacer en nuestro proceso misional?; ¿Cómo dirigir el impacto sobre el staff?; ¿Cómo coordinar todos los cambios?	CONSTRUIR LA INFRAESTRUCTURA: Flujos de trabajo; Tecnologías; Procesos productivos; Gestión de calidad; Gestión financiera; Gestión del conocimiento y talento humano.	Disposiciones normativas y financieras; Desarrollo de sistemas de tecnología; Desarrollo organizacional; Planeación detallada de la implementación	Infraestructura tecnológica; Recursos humanos y cultura organizacional; Presupuesto apropiado; Plan y metas de desarrollo
¿Hay maneras de hacerlo mejor? ¿Cómo activar nuevas ideas productivas?	Implementación; Operación; Evaluación	Inicio de la nueva operación; Dirección misional; Evaluación de resultados	Experiencia

(*): Artículo detallado por el mismo autor en el número anterior de la misma Revista.

Se recuerda a continuación el modelo teórico para todo el proceso de reingeniería:

Cuadro N° 3: Modelo teórico del proceso general de reingeniería institucional

A: LANZAMIENTO Y MOVILIZACIÓN 1. Sensación de Urgencia 2. Linchamientos ejemplares 3. Cantidad mínima de agentes de cambio. Cambio en grupo dominante 4. Visión- Objetivos Generales- Estrategia 5. Metas y tablero de Comando 6. Cambios en salarios y recompensas	B: ORGANIZACIÓN DEL CAMBIO Y REESTRUCTURACIÓN 7. Comité Directivo 8. Equipo de Cambio y Futuro 9. Equipo de comunicación y capacitación 10. Equipo de innovación 11. Reestructuración (cambios importantes en la estructura organizativa) 12. Reducción de Personal.
C: IMPLEMENTACIÓN A TRAVÉS DE PROYECTOS 13. Proyectos Definidos (con plazos, presupuestos y responsables) 14. Control Periódico de Proyectos	D: CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO Y RENOVACIÓN 15. Cambio de cultura 16. Control Integral de Gestión 17. Reconocimiento y Promociones 18. Desarrollo del aprendizaje individual 19. Desarrollo de la Organización

Sobre la independencia de la Contraloría General de la República

Dr. Oscar Durán Sanjinés

SUBCONTRALOR DE SERVICIOS LEGALES

Primacía de la Constitución Política del Estado

En la estructura del ordenamiento jurídico existe una determinada jerarquía de las normas jurídicas, se aplica lo que la teoría del Derecho Constitucional denomina *primacía de las normas jurídicas*, según la cual una norma es superior en jerarquía y por lo tanto tiene preferente aplicación por sobre las demás disposiciones legales.

Dentro de esa estructura, la Constitución es la norma de más jerarquía y superior a las demás, es la ley fundamental que regula por una parte la organización de los Poderes del Estado, determinando sus atribuciones y competencias específicas, y por la otra las obligaciones, derechos y garantías de los individuos. La Constitución, es el marco general dentro del cual deben enmarcarse los demás cuerpos normativos, *y que se constituye en el límite de las potestades de los gobernantes y de las pretensiones y garantías de las personas individuales y colectivas.*

Así considerada la Constitución como la norma jurídica superior a las demás normas legales, como ley fundamental, se expondrá los conceptos de uno de los principales tratadistas del Derecho Constitucional, Hans Kelsen. Este autor en su obra *la Teoría Pura del Derecho*, al referirse a la estructura del ordenamiento jurídico señala que una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única. Añade además, que esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad.

Asimismo, el citado tratadista define lo que debemos entender por Constitución

al manifestar que es simplemente la regla fundamental según la cual son creadas las normas jurídicas; considerándola además la fuente del resto del ordenamiento jurídico al señalar que la validez de las normas de un orden jurídico sólo puede ser deducida de su norma fundamental. Es decir que según este tratadista austriaco todo orden jurídico constituye un conjunto de normas jurídicas organizadas jerárquicamente, y que todas ellas emanan de una fuente común de validez a la que se subordinan y que se constituye por ello en la norma fundamental.

En consecuencia por la Constitución no se admite ningún acto o precepto jurídico contrario a lo que dispone, siendo esos actos contrarios susceptibles de ser declarados inconstitucionales y por tanto sin valor legal. Este principio fundamental del Derecho Constitucional está consagrado en nuestra Constitución Política del Estado en el artículo 228, al señalar que la Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, y que los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Rigidez constitucional

El procedimiento de modificación de nuestra Constitución Política del Estado está enmarcado por la rigidez constitucional, principio que no permite que se hagan modificaciones totales, ni cambios con rapidez o de acuerdo a los intereses de mayorías políticas coyunturales, sino que pueden efectuarse modificaciones parcialmente y previa declaratoria de la necesidad de la reforma constitucional, siguiendo además el procedimiento de reforma que la propia Constitución establece, mismo que contiene mecanismos que hacen a la rigidez constitu-

cional como el hecho de que la reforma es parcial, que se debe efectuar por lo menos en dos periodos constitucionales diferentes y finalmente que para la aprobación de las reformas en todas sus instancias se requiere el voto de dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. Sin embargo, la Constitución Política del Estado en actual vigencia establece también la reforma total como potestad de la Asamblea Constituyente a ser convocada mediante ley especial que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, entre otros aspectos. La convocatoria a la Asamblea Constituyente también tiene elementos que hacen a la rigidez constitucional como su carácter extraordinario y la necesaria existencia de dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional para la sanción de la ley especial de convocatoria.

El control de los actos de los gobernantes

Según expresa el tratadista Maurice Duverger en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, las jurisdicciones aseguran un control de los gobernantes por el juego de un principio fundamental: *el principio de legalidad*, que se aplica en todas partes en cuanto implica la subordinación a las leyes de las decisiones tomadas por el Gobierno y por las autoridades administrativas, y en determinados Estados Liberales en cuanto implica *la subordinación de las leyes a la Constitución.*

Podemos establecer en consecuencia, que los actos de los gobernantes deben ser controlados, a fin de que dichos actos no sean arbitrarios y deban estar basados y enmarcados en las leyes y fundamentalmente en la Constitución Política del Estado.

Control de constitucionalidad

Pero es necesario preguntarse qué pasa cuando una ley o un decreto contienen un acto o una decisión que vulnera una previsión de la Constitución Política del Estado?

La respuesta es clara. Deben operar los mecanismos de control de constitucionalidad. Existen diferentes modelos de control de la constitucionalidad. En nuestro país este control, orientado a que las normas jurídicas de jerarquía inferior no contravengan a la Constitución, está a cargo del Tribunal Constitucional, que controla la constitucionalidad de los actos de gobierno emitidos a través de los Decretos Supremos, así como también de las leyes emanadas del Parlamento, además el control de constitucionalidad tiene por finalidad principal garantizar el respeto y correcta aplicación de la Constitución Política del Estado. Nuestra Constitución Política del Estado establece en el artículo 120, numeral 1, la atribución otorgada al Tribunal Constitucional de conocer y resolver en única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la *inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales*. Esta atribución, así como las otras asignadas al Tribunal Constitucional, están reglamentadas por la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional, del 1 de abril de 1998.

Base legal y constitucional de la independencia de la Contraloría General de la República

Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, entre otros aspectos, la palabra *independiente* significa autónomo, imparcial, no afiliado a bando ni partido alguno, aislado sin enlace. Por otro lado, entre los diversos significados de la palabra *autonomía*, establece que está implica en sentido figurado la condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos, libertad o amplitud para proceder. Asimismo, señala que *autonomía financiera* es la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e ingresos, que se concede a entidades públicas dependientes del Estado.

La Constitución Política del Estado en el artículo 154 establece que habrá una oficina de contabilidad y control fiscales que se denominará Contraloría General de la República. En el artículo 155 se dispone que la Contraloría General de la República tendrá el control fiscal de las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta.

Por su parte, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales establece, en su artículo 41, que la Contraloría General de la República ejercerá el Control Externo Posterior con *autonomía operativa, técnica y administrativa*, y que a fin de garantizar su *independencia* e imparcialidad respecto de la administración del Estado, el presupuesto de la Contraloría, elaborado por está y sustentando en su programación de operaciones, será incorporado sin modificación por el Ministerio de Finanzas – ahora Ministerio de Hacienda - al proyecto del Presupuesto General de la Nación, para su consideración por el Congreso Nacional.

Como se puede fácilmente advertir es en la Constitución Política del Estado que está prevista la existencia del ente superior de control fiscal del Estado - la Contraloría General de la República -, así como la función principal que deberá desempeñar, y que la norma jerárquicamente inferior – la ley – establece sus atribuciones y aspectos operativos y administrativos, así como su condición de órgano autónomo e independiente.

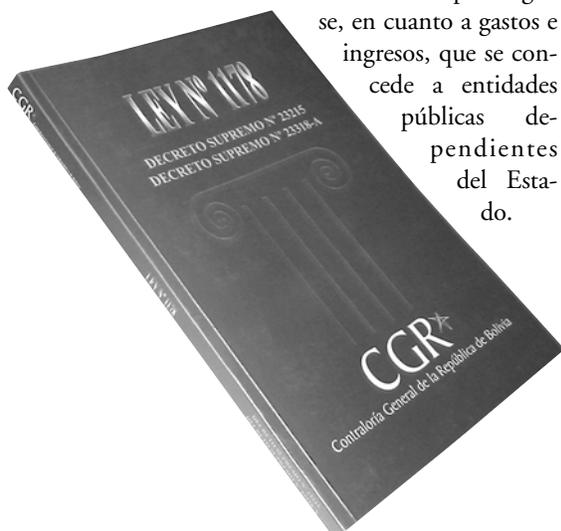
Es precisamente esa calidad de órgano creado en la Constitución Política del Estado, la mejor y mayor garantía de estabilidad institucional, independencia técnica y operativa. Sin embargo, sería pertinente que la condición de órgano independiente e imparcial sea establecida también en sus alcances en la propia Constitución Política del Estado y no en la norma jurídica inferior – la ley - susceptible de rápida y fácil modificación como se señaló anteriormente.

Esta claro que la Asamblea Constituyente definirá en la nueva Constitución Política del Estado, entre otros aspectos, el nombre, estructura y atribuciones de las instituciones del Estado, y cuales de ellas serán previstas o creadas a partir de la propia Constitución, quedando el resto de las entidades a la creación mediante las normas jurídicas de inferior jerarquía, como la ley y el decreto supremo. Sin embargo, a fin de garantizar la independencia e imparcialidad operativa, administrativa y técnica de la máxima autoridad encargada del control fiscal, se debería estipular su creación en la Norma Fundamental, así como su condición de órgano autónomo, independiente e impar-

cial, dejando para la norma jerárquicamente inferior, es decir la ley, qué tipo de control fiscal será ejercido por la entidad superior de control gubernamental. Otro aspecto que debería estar regulado en el texto constitucional es el nivel de dependencia del órgano encargado del control gubernamental, en mi opinión esta institución debería estar sujeta a la dependencia del Poder Legislativo, puesto que no es pertinente que el órgano de control gubernamental dependa del Poder del Estado al que controla.

Lo anterior encuentra su justificación en la forma y contenido del procedimiento y la facilidad por cuestión de tiempo con la que pueden ser reformadas y modificadas las normas del ordenamiento jurídico, mediante las cuales son creadas las instituciones y establecidas sus atribuciones. El nivel de estabilidad institucional y de independencia operativa, técnica y administrativa está inevitablemente condicionado al tipo de norma jurídica mediante la cual son creadas las instituciones, y por tanto a la rapidez y facilidad de procedimiento con que esas normas pueden ser emitidas, abrogadas o derogadas, en estos dos últimos casos nos referimos a dejar sin efecto total o parcialmente una norma jurídica por el órgano que la emitió. En ese sentido, debe quedar claro que la Constitución en mérito al principio de primacía goza de preferente aplicación por sobre las demás normas jurídicas. Asimismo, la Constitución en atención al principio de rigidez constitucional tiene la mejor y mayor permanencia y estabilidad dentro del ordenamiento jurídico nacional, y que tiene un mecanismo de protección contra las normas jerárquicamente inferiores por las cuales se intente vulnerar su contenido, el control de constitucionalidad.

Por tanto, convengamos que una institución pública que por la naturaleza de sus funciones debe desempeñarse en forma autónoma, independiente e imparcial, gozará de estas cualidades si su creación y funciones están previstas en la Constitución, y no por otra norma jurídica inferior susceptible de fácil y rápida modificación, y además por aspectos e intereses políticos coyunturales. Por eso es necesario mantener para la entidad superior de control gubernamental, su rango constitucional en la próxima Constitución Política del Estado que emerja de la Asamblea Constituyente, independientemente del nombre, estructura, atribuciones y tipo de control que se le asigne.



Más allá de las alianzas estratégicas:

Una experiencia en la Gestión de Redes de Capacitación

Lic. María Eugenia Butrón Berdeja
GERENTE NACIONAL DE CAPACITACIÓN

Municipios con Necesidades explícitas de capacitación

El proceso de administración de personal en las municipalidades se caracteriza por su informalidad, la contratación y desvinculación de un servidor público se basa en la decisión de las autoridades y pocas veces en mecanismos técnicos de reclutamiento, evaluación de desempeño, etc. En general, las municipalidades no han implementado la "Carrera administrativa", siendo la causa principal para el alto nivel de movilidad funcionaria.

En este contexto, la capacitación de servidores públicos se convierte en un mecanismo cíclico, necesario ante cada cambio de autoridades, más aún cuando se trata de municipalidades rurales que en muchos casos incorporan como servidores públicos a personas con bajos niveles de instrucción formal y con baja o ninguna experiencia en la gestión pública.

La capacitación de los servidores públicos municipales en los sistemas de administración y control gubernamentales es una necesidad latente, dado que gestionar los recursos de Estado requiere de conocimientos técnicos conceptuales y de la normativa así como del manejo de instrumentos operativos específicos de cada uno de los sistemas de administración y, por otra parte exige que todo servidor público gestione los recursos materiales, económicos y humanos con transparencia y licitud buscando el ma-

yor beneficio para el municipio.

Mandato legal a la CGR para capacitar y especializar a servidores públicos de municipalidades

El Estado boliviano, mediante la Ley N° 1178 ha otorgado a la Contraloría General de la República el mandato de capacitar y especializar a los servidores públicos en el manejo de los sistemas establecidos en la citada Ley.

En cumplimiento a estas atribuciones, el año 1990 la Contraloría ha creado el Centro Nacional de Capacitación "CENCAP", fecha a partir de la cual ha desarrollado actividades de capacitación en el marco de la emisión de las normativas básicas de los sistemas de administración, orientadas a todos los servidores públicos en general.

Poca capacidad instalada en la CGR para cumplir el mandato

La capacitación a servidores públicos municipales de manera exclusiva fue abordada por la CGR a partir del año 2003, diseñándose currículas específicas para las autoridades electas y para técnicos operativos, logrando el diseño de material didáctico para todos los cursos. Sin embargo, no fue suficiente contar con materiales, el desafío estaba en cómo llegar a todos los municipios con los recursos limitados que administra la CGR para la contratación de docentes,

era prácticamente imposible imaginar desarrollar de manera unilateral cursos que cubran la demanda potencial en los más de 300 municipios del ámbito rural.

Reconocimiento de la amplia experiencia de capacitación por parte de actores públicos y privados

Conscientes de la rica experiencia que a partir de la emisión de la Ley de Participación Popular acumulada por parte de la sociedad civil y de entidades públicas en materia de capacitación, y ante la constatación de las limitaciones que tenía la CGR para prestar servicios de capacitación con oportunidad a todas las municipalidades del país, el año 2003 el CENCAP impulsó la conformación de REDES DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL a nivel departamental, mecanismo a través del cual se viabilizó la habilitación de docentes por sistema de administración gubernamental, mediante procesos de capacitación a capacitadores y, se promovió la elaboración de planes de capacitación municipal por departamento consensuados entre los diferentes actores de las Redes.



Con esta infraestructura, a nivel nacional, se logró la ampliación de la cobertura de capacitación para municipios de área rural, llegando con procesos de capacitación a diferentes regiones del país, con docentes capacitados y con material didáctico homogéneo; disminuyendo la dispersión de esfuerzos, la duplicación del uso de recursos, optimizando los recursos que entre todos los actores públicos y privados disponemos y, en definitiva, logrando sinergia corporativa.

Red de capacitación Municipal en sistemas administrativos: una realidad

Al mes de octubre del año 2006 podemos sentirnos complacidos con la existencia de Redes de Capacitación municipal en sistemas administrativos, la dinámica que ha adquirido cada Red Departamental es fruto del empeño y visión de sus actores; el nivel de articulación efectiva varía de departamento a departamento, de ninguna manera ha habido un crecimiento homogéneo, podemos observar que algunas redes están en procesos de consolidación, otras muy débiles cuestionando su validez.

Es de destacar que los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija han logrado conformar sólidas redes de capacitación municipal.

Funcionamiento de la Red de Capacitación Municipal

El modelo conceptual construido por el CENCAP promueve la gestión de redes en dos niveles: gestión estratégica a nivel macro y gestión operativa a nivel micro.

La macro gestión busca articular el concurso de las entidades gubernamentales que tienen mandatos relativos al fortalecimiento municipal como el Ministerio de la Presidencia y referidos a la implantación de los sistemas de administración gubernamentales como son los Ministerios de Hacienda, Ministerio de Planificación y la Contraloría General de la República, estrategia que es liderada por el Centro Nacional de Capacitación CENCAP.



habilitación de docentes, establecimientos de lineamientos para la prestación del servicio de capacitación y generación de políticas públicas en materia de capacitación; creando la infraestructura para enfrentar procesos de capacitación sostenidos y con cobertura nacional.

En el ámbito curricular se tienen totalmente desarrollados cursos de capacitación dirigido exclusivamente a autoridades electas a nivel municipal, compuestos por material didáctico para docentes y para participantes como son los textos de consulta didactizados. Complementariamente, se van diseñando cursos, seminarios y talleres de capacitación emergentes a las necesidades concretas en función a las demandas establecidas por los órganos rectores y a los tiempos técnicos que requieren cumplir las municipalidades.

En el ámbito de habilitación de docentes se ha trabajado, de manera coordinada con los órganos rectores, en la formación de docentes a través de procesos de capacitación intensiva ejecutada en la ciudad de La Paz; de esta manera, a nivel nacional se cuenta con cerca de 150 docentes en diferentes sistemas de administración.

En el ámbito de los lineamientos para la prestación de servicios y generación de políticas públicas se han realizado actividades concretas que han posibilitado procesos

La micro gestión articula el concurso de entidades públicas y privadas cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento municipal de cada departamento del país, así las entidades que se constituyen en los pilares de las Redes de Capacitación Municipal son las Contralorías departamentales, las Prefecturas a través de los Servicios de Fortalecimiento Municipal y las Asociaciones de Municipios, acoplándose Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro y las Universidades públicas.

Las Redes de Capacitación Municipal a nivel Departamental tienen como finalidad establecer las prioridades de capacitación de los municipios de su región, definir las ofertas concretas de capacitación estableciendo fechas, lugares y horarios de ejecución de los cursos. Una actividad importante que aún no ha sido abordada es la evaluación de los procesos de capacitación, que permita medir el nivel de impacto que tiene este servicio en el funcionamiento de la gestión municipal.

Los mecanismos utilizados para el funcionamiento de la Red de Capacitación Municipal son convenios firmados entre los diferentes actores que conforman la misma, en el que establecen los objetivos estratégicos y operativos, estrategias y actividades a desarrollar y los derechos y obligaciones de cada participante.

A nivel de la micro gestión, también, se viene promoviendo, en algunas Redes, la firma de Convenios de Capacitación con las Municipalidades, con el objeto de comprometer el concurso decidido de las autoridades y de los técnicos municipales; en el concepto de que la capacitación es un proceso que tendrá sus resultados en la mejora de la gestión municipal.

Las entidades que se constituyen en los pilares de las Redes de Capacitación Municipal son las Contralorías departamentales, las Prefecturas a través de los Servicios de Fortalecimiento Municipal y las Asociaciones de Municipios

Esta instancia, de participación de entidades públicas del nivel central, trabaja en cuatro grandes ámbitos: diseño curricular,

masivos de capacitación, en función de las prioridades establecidas a este nivel de decisión.

CGR pretende mejorar la gestión de las entidades públicas a través de las recomendaciones

Durante esta gestión, la política de la Contraloría General de la República ha sido realizar auditorías de impacto, es decir que tienda a mejorar la gestión de entidades sobre todo las que tienen relación con la ciudadanía en su conjunto.

Uno de los objetivos de la CGR no es solamente ingresar a una entidad y buscar irregularidades o hallazgos, sino y sobre todo, apoyar a las entidades a mejorar sus sistemas de control interno a través de las recomendaciones que se realizan, lógicamente sin descuidar la fiscalización de los actos de los servidores públicos que manejan los recursos del Estado a través del control externo posterior, tomando en cuenta que 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.

Haciendo un recuento de los informes de seguimiento a las recomendaciones emitidos por el sistema de Control Gubernamental, se tiene que se ha realizado seguimiento a 3.245 recomendaciones, teniendo como resultado, que 1.186 de ellas han sido implantadas; 806 parcialmente implantadas y 1.125 no implantadas, otras (no aceptadas, fuera de término) 128.

Por otro lado, se han realizado 52 auditorías especiales, son las que se realizan a determinados proyectos muchas veces por denuncias o hallazgos de otras auditorías

ENTIDAD	OBJETO DE LA AUDITORÍA	MONTO DE DAÑO ECO. \$US.	RESPONSABLES
Servicio de Impuestos Nacionales	Emisión y rendición de CEDEIMS	1.915.692.00	12 personas responsables
Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Procedimientos de aplicación en proyectos	164.191.00	4 personas responsables
Ministerio de Relaciones Ext.	Emergente de SAYCO	8.230.00	2 personas responsables
Ministerio de Salud	Evaluación de los Sistemas de Adm. y Control		63 recomendaciones
Caja Nacional de Salud	Evaluación de los Sistemas de Adm. y Control		80 recomendaciones
INRA – Regional Beni	Gastos y contratos suscritos por alquiler de activos	1.551.00	2 personas responsables
Servicio de Impuestos Internos Regional Cochabamba	Fiscalizaciones realizadas	164.670.00	3 personas responsables
Serv. Prefectural de Caminos de Oruro	Ingresos por alquiler de equipo y laboratorio	46.220.00	23 personas responsables
Prefectura Dptal. de Oruro	Proyecto de investigación y transferencia por subsidio	3.952.00	24 personas responsables
Caja Nacional de Salud de Potosí	Prestaciones servicios médicos y hospitalarios		23 recomendaciones
Caja Nacional de Salud de Tarija	Prestación de servicios		21 recomendaciones

realizadas. De éstas, 42 tienen responsabilidades: administrativa 15 funcionarios; civil, 33 funcionarios; y penal 1 servidor público. El daño económico causado por estos servidores públicos, de acuerdo al análisis de auditoría, es de \$us. 3.687.548.28.

Entre las auditorías especiales con mayor daño económico, se tiene la del Servicio de Impuestos Nacionales sobre emisión y rendición de certificados CEDEIMS, habiéndose detectado a 12 responsables en irregularidades con un monto de daño económico de \$us 1.915.692. Al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sobre los procedimientos aplicados en proyectos, habiéndose establecido un daño económico de \$us. 164.191, con 4 responsables. También se realizó al Servicio de Impuestos Nacionales Regional Cochabamba, sobre las fiscalizaciones realizadas, con daño de \$us. 164.670, con 3 responsables.

Entre las auditorías que todavía están en proceso de aclaración, se encuentran la de YPFB sobre el contrato con Iberoamérica, Trading SRL.; Policía Nacional; Servicio de Impuestos Nacionales, Instituto Nacional de Cooperativas, Ministerios de Hacienda, de la Presidencia y de Desarrollo Económico, Servicios Departamentales de Salud del Beni, Cochabamba y La Paz; Prefecturas de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; Dirección de Bienes Incautados de Cochabamba, hospitales y otros.

Auditorías a entidades autónomas

En cuanto a la emisión de informes a entidades autónomas, es decir a gobiernos municipales, empresas municipales, universidades públicas y otras entidades públicas con autonomía de gestión, se han realizado 46 auditorías, de éstos 31 son informes especiales y de revisión de papeles de trabajo con indicios de responsabilidad de tipo administrativo, civil y penal conforme al cuadro siguiente:

TIPOS DE RESPONSABILIDAD	CANTIDAD
Administrativa	6
Civil	22
Penal	1
Administrativa y Civil	2
TOTAL	31

Cabe destacar que el monto total de daño económico determinado en los 24 informes que contienen indicios de responsabilidad civil, suma el importe de \$us. 1.017.63.78,

siendo 7 los de mayor magnitud, que representan el 80.29% del total de daño económico.

ENTIDAD	COD. INFORME	DAÑO ECONOMICO \$us.
Gobierno Mpal. de Sacaba - Cochabamba	GC/EP07/O01 C4	143,007.00
Gobierno Mpal. de Vila Vila - Cochabamba	GC/EP26/S02 C1	54,613.00
Gobierno Mpal. de La Paz	GL/EP10/E00 C3	165,728.00
Gobierno Mpal. de Tipuani - La Paz	GL/EP08/S04 C1	135,937.00
Gobierno Mpal. de Uyuni - Potosí	GP/EP04/G03 C1	61,447.00
Gobierno Mpal. de Urubicha Santa Cruz	GS/EP18/F05 C1	187,157.00
Gobierno Mpal. de Pailón - Santa Cruz	GS/EP18/S02 C1	69,173.24
TOTAL		817,062.24

En 6 informes de Control Interno de Auditoría Financiera, Control Interno de Auditoría Especial sin responsabilidad se emitieron 90 recomendaciones. Es importante destacar que, las recomendaciones implementadas tienen un gran impacto en el mejoramiento de la gestión de las entidades públicas, porque generalmente tienen que ver con la implementación de sistemas de control interno.

Actualmente se encuentran en proceso, 197 informes a entidades autónomas, de los cuales, 151 corresponden a auditorías especiales, 8 a control interno de auditorías especiales, 14 a revisiones de papeles de trabajo, 15 a auditorías operativas y 9 a seguimientos.

Estos 151 informes de auditorías especiales, 93 corresponden a informes por determinar si contienen o no indicios de responsabilidad, preliminares con indicios de responsabilidad e informes sin indicios de responsabilidad. Los otros 58 informes corresponden a informes complementarios con indicios de responsabilidad. De igual manera, 12 de los 14 informes de revisión de papeles de trabajo corresponden a informes preliminares con indicios de responsabilidad y los otros 2 corresponden a informes complementarios con indicios de responsabilidad.

Control interno

La Contraloría evalúa los trabajos realizados por las unidades de auditorías internas de las entidades públicas, en este sentido, se han realizado 2.012 evaluaciones a informes de estas unidades, tanto de informes de auditoría como a evaluaciones a informes POA. De los informes emitidos, 111 tienen responsabilidad.

Para apoyar el funcionamiento de las unidades de auditoría interna de las entidades se desarrollan una serie de actividades, como ser: elaboración de la Guía Práctica para la Efectiva Implantación del Control Interno, este proyecto está en plena elaboración, y se convertirá en un instrumento técnico que orientará a las máximas autoridades ejecutivas para tomar conocimiento de la entidad, identificar riesgos, diseñar, implantar y evaluar el control interno.

Por otro lado, se está realizando la Evaluación al Proceso de Control Interno en dos entidades públicas, por medio de este instrumento se probará en forma práctica la Guía concerniente a dicha evaluación y en base a los resultados se propondrán los ajustes pertinentes. También se está brindando apoyo técnico *in situ*, orientación e implementación del control interno en los diferentes departamentos; mediante esta actividad se

dota de instrumentos técnicos, respecto al fortalecimiento del control interno.

Asimismo, las unidades legales son evaluadas por la Contraloría, por ser áreas clave para lograr un mayor control gubernamental en el manejo de los recursos del Estado; en este sentido, en la presente gestión de enero a septiembre, se han logrado evaluar a 22 unidades legales de las entidades públicas. Como resultados de estas evaluaciones la Contraloría emite recomendaciones que deben ser implantadas para mejorar la eficiencia y efectividad en sus funciones.

Auditorías medio ambientales

En cuanto a las Evaluaciones Ambientales (GEA), se han emitido los siguientes informes:

1. De la eficacia de los sistemas de gestión ambiental asociados a la elaboración y aprobación de planes de manejo de áreas protegidas de carácter nacional que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El informe contiene seis recomendaciones.

2. Informe de seguimiento que contiene los resultados de la verificación del grado de implantación de tres recomendaciones orientadas a la mejora de la gestión ambiental en el sitio de disposición final de residuos sólidos del municipio de Cochabamba, de las cuales una ya fue implantada.

3. Informe de relevamiento de información del proyecto del tramo vial Cotapata – Santa Bárbara. Este informe de relevamiento contiene los Términos de Referencia del apoyo técnico ambiental respecto del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y obligaciones contractuales a las actividades ambientales correspondientes a la fase de ejecución física del túnel San Rafael km 6,3 de la carretera Cotapata – Santa Bárbara.

4. Informe de seguimiento a cuatro recomendaciones relativas al desempeño ambiental del Ministerio de Minería y Metalurgia respecto del proceso de emisión de licencias ambientales en actividades, obras y proyectos pertenecientes al sector de minería. Los resultados obtenidos en la verificación del grado de implantación indicaron que el citado Ministerio no logró implantar ninguna de las cuatro recomendaciones, puesto que no emitió un Manual de Procesos relativo al proceso de emisión de licencias ambientales, carece de un sistema eficaz de registro de documentos ambientales que permita la realización de su seguimiento y control y no cuenta con adecuados niveles

de coordinación y canales de comunicación con la Autoridad Ambiental Competente Nacional; y, finalmente, desconocen el número de actividades mineras que deben adecuarse.

Asimismo, se está ejecutando los siguientes exámenes:

1. Apoyo técnico ambiental a la auditoría operacional a la Superintendencia Forestal. Se está terminando la fase de planificación del apoyo, que se centra en las operaciones de revisión y aprobación de Planes de Desmonte.

2. Seguimiento a las recomendaciones aceptadas por el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, SEMAPA, de la ciudad de Cochabamba y que están relacionadas con la ecoeficiencia de las actividades que desarrolla respecto de la dotación de agua potable.

Obras Públicas

Respecto a auditorías de obras públicas, se están elaborando las siguientes evaluaciones y relevamientos:

Se está realizando un relevamiento de auditoría y evaluación técnica al Servicio Nacional de Caminos, en lo referente al Proyecto Vial “Cotapata Santa Bárbara”, al Túnel San Rafael de 6.3 Km. de longitud. Así también se están realizando evaluaciones técnicas al segundo tramo del proyecto vial Construcción del camino Ibibobo Esmeralda, al proyecto de Mejoramiento Barrio Litoral en la ciudad de Villamontes, al proyecto “Apertura vial final Paraguay y Portocarrero” que lleva adelante el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz.

También se está llevando a cabo evaluaciones de descargos a: proyecto Movimiento de tierras a nivel de subrasante Zudañez-Ladera Tejas (Tomina) en Quillacollo; al proyecto “Provisión e instalación de semáforos y

pavimentación en la ciudad de Quillacollo; al proyecto “Renovación y ampliación del alcantarillado de la ciudad de Oruro sector centro Norte”.

Sistemas informáticos

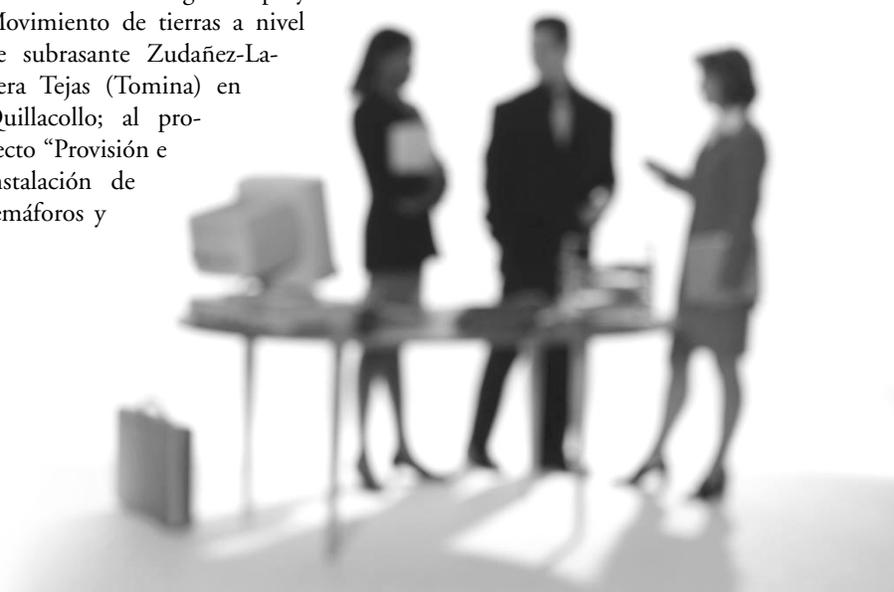
Adecuándose a la tecnología que se utiliza en las entidades públicas, la Contraloría General de la República, realiza informes relacionados con la aplicación de Técnicas de Auditoría Asistidas por Computador, en este sentido, se ha desarrollado esta metodología en auditorías a Gobierno Municipal de Puerto Suárez, al Servicio Nacional de Reparto a nivel nacional, a la Caja Petrolera de Salud y a la Empresa Nacional de Televisión Boliviana.

Capacitación

En lo concerniente a capacitación, el Centro Nacional de Capacitación – CENCAP, ha dictado cursos y seminarios, tanto para la administración central y departamental como municipal.

En el tema municipal, se han dictado 123 cursos en los nueve departamentos, habiendo participado 1.924 servidores públicos municipales, en temas de la Ley 1178, Sistemas de Administración y de bienes y servicios, de Contabilidad Integrada, de Presupuesto, de Programación de Operación y Tesorería.

En cuanto a la administración central y departamental, el CENCAP ha llevado a cabo 282 cursos y seminarios habiendo instruido a 6.982 personas que prestan sus servicios en las entidades públicas.



XI Reunión Comisión Mixta de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Al que asistirán miembros de la OCCEFS

El XI Encuentro de la Comisión Mixta de la Organización de las Entidades de Fiscalización Superior de países del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Venezuela se realizará el 8 de diciembre de 2006, en Santa Cruz de la Sierra, oportunidad en la cual participarán los contralores y ejecutivos de las EFS de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile y Venezuela; como los miembros de la Organización Centroamericana y del Caribe de EFS – OCCEFS: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Cuba

Esta reunión se realiza en forma anual con la finalidad de analizar los temas propuestos por la Reunión del Grupo de Coordinación de la Organización de las EFS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que son los técnicos de las EFS, que se reunirán en esta oportunidad del 5 al 7 de diciembre de 2006, para desarrollar los temas pendientes y luego exponerlos a la Comisión Mixta para tomar decisiones y llevarla a la práctica durante todo el próximo año. La reunión se realiza en la sede de la Presidencia Pro Tempore de la Organización, actualmente el Contralor General de la República, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortiz, tiene este cargo.

La Organización de Entidades Fiscalizadoras de los países miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile fue creada con la finalidad de fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus instituciones miembros, mediante la promoción de acciones de cooperación técnica, científica y cultural en el campo del control y de la fiscalización del uso de los recursos públicos de la Región.

Además, promueve los estudios sistemáticos de investigación en materia de control y fiscalización, cursos de adiestramiento, especialización y post grado, así como pasantías, cursos, seminarios; promueve también el intercambio de experiencias técnicas entre sus miembros; las relaciones con expertos de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos; sirve como organismo de enlace entre las Entidades de Fiscalización Superior de los estados miembros; contribuye al fomento del control externo; y apoya la realización de proyectos específicos.

La Comisión Mixta ejerce la conducción de la entidad y establece las tareas de los otros órganos, que serían el Grupo de Coordinación conformada por técnicos, la Secretaría Ejecutiva que la ejerce un funcionario designado de algunas de las EFS de la Organización, que desempeña este cargo por dos años; y la Grupo Técnico Informático, conformada por los jefes de los seis departamentos de sistemas de las EFS.

La Comisión Mixta aprueba el trabajo desarrollado por el Grupo de Coordinación en una reunión que antecede a la Reunión de la Comisión Mixta.

En esta oportunidad, los temas pendientes de la X Reunión realizada el año pasado en Brasil, son:

- Capacitación.
- Implementación de la página Internet de la Organización.
- Control Financiero de la Secretaria del MERCOSUR.
- Auditoría del Medio Ambiente.
- Auditoría en Áreas de Control Integrado.
- Auditoría del Circuito de Información del MERCOSUR.

- Auditoría de Gestión sobre las Áreas Nacionales Encargadas del Cumplimiento de los Requisitos Cuarentenarios Fito y Zoosanitarios establecidos en la Normativa MERCOSUR.
- Auditoría de Gestión sobre Áreas Nacionales Encargadas de Impulsar las Decisiones del Consejo de Mercado Común.
- Auditoría de Gestión sobre Políticas Sociales en el MERCOSUR- Trabajo Infantil.
- Auditoría de Gestión sobre Áreas Nacionales Encargadas de la Resolución de Controversias en el Ámbito del MERCOSUR.
- Auditoría de Gestión sobre el Ingreso de Agroquímicos.
- Auditoría de Gestión Sobre la Modernización Administrativa del Estado.
- Auditoría sobre Flujo de Capitales.
- Auditoría sobre Organismos, Entes y/o Empresas Públicas y Privadas con Participación del Estado en las que Intervengan más de un Estado del MERCOSUR Ampliado.
- Control Comunitario.
- Control de la Vigencia de los Mandatos en la Estructura de la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Auditoría de Desempeño de las Áreas Nacionales Encargadas de Implementar las Normas del MERCOSUR en Materia de Infraestructura con Énfasis en el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos en Obras Públicas y especialmente en áreas de Control Integrado.
- Auditoría de Desempeño sobre áreas Nacionales encargadas de Implementar las Normas MERCOSUR En Materia Social-Emplejo- Trabajadores Migrantes.
- Auditoría de Desempeño sobre Áreas Nacionales Encargadas de Implementar las Normas MERCOSUR en Materia de Control Migratorio y demás Controles Vinculados por los Regímenes de Tráfico Vecinal Fronterizo y de Equipaje.
- Auditoría sobre las Operaciones Comerciales de Tránsito de Mercaderías en el Ámbito del MERCOSUR Ampliado.
- Auditoría de Desempeño sobre Áreas Nacionales Encargadas de Implementar las Decisiones del Consejo del Mercado Común.
- Control de la Vigencia de los Mandatos en la Estructura de la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Coordinación de Futuros Trabajos a Realizarse con la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS).
- Asuntos Varios.



Calidad y eficiencia

en las labores de las Unidades de Auditoría Interna, una labor continúa y permanente

Lic. Eddy Salinas

GERENTE DE CONTROL INTERNO

GERENCIA DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ

Como parte de la gestión de calidad de la CGR, desde la gestión 2004, la Gerencia Departamental de Santa Cruz inició actividades de mejora continua, en el área de control interno posterior promoviendo la participación de las Unidades de Auditoría Interna (UAI's) en un compromiso por alcanzar los niveles de eficiencia en el desempeño de sus actividades encomendadas por la Ley N° 1178.

Para este propósito, se efectuó el análisis de la situación real de las UAI's y de forma conjunta en reuniones sostenidas con los auditores internos se identificaron las causas de las potenciales debilidades que afrontaban y que impedían alcanzar un rendimiento satisfactorio en sus actividades.

Entre las causas identificadas se estableció que la principal consistía en la inexistencia de una herramienta de consulta que posibilite la orientación del Auditor Interno para la ejecución de los distintos tipos de auditoría establecidos en las Normas de Auditoría Gubernamental. Con el fin de subsanar esta debilidad se ejecutó un trabajo conjunto entre las UAI's y la Gerencia de Control Interno de la Gerencia Departamental de Santa Cruz para la elaboración de las Guías de los Manuales de Procedimientos por Tipo de Auditoría y Evaluaciones de cada entidad pública participante.

Principales objetivos establecidos a nivel de UAI's y la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República:

A objeto de coadyuvar a subsanar las debilidades detectadas se establecieron objetivos para el tratamiento e inicio de ac-

tividades conjuntas (Auditores y Gerencia Departamental), estos fueron:

- Generar capacidades para la elaboración de los manuales de procedimientos por tipo de auditoría y evaluación, segundo semestre de la gestión 2004 y toda la gestión 2005;
- A partir de la gestión 2006, las UAIs ejecutaron auditorías y evaluaciones en el marco de los manuales de procedimientos elaborados;
- En la gestión 2007, las UAIs estarán en condiciones de mejorar y actualizar en lo que corresponda, los manuales de procedimientos, emergentes de la realimentación en su aplicación; y
- En la gestión 2008, alcanzar niveles de eficiencia en el Ejercicio de la Auditoría Interna y en la calidad de los trabajos.

El marco de referencia que se consideró para este trabajo, fue el siguiente:

- Normas de Auditoría Gubernamental;
- Normatividad secundaria emitida por la CGR;
- Manual de Calidad de la CGR; y
- Otras disposiciones legales vigentes, relacionadas con el Ejercicio de la Unidad de Auditoría Interna.

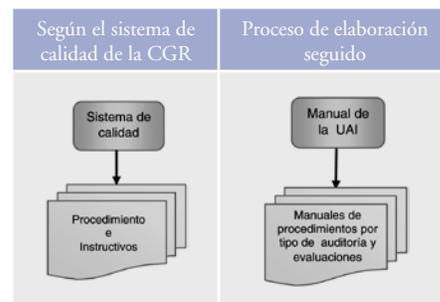
Metodología aplicada para confección de las Guías para la elaboración de Manuales de Procedimientos de las entidades públicas:

La metodología adoptada para elaboración de las Guías de las entidades públicas participantes, fue considerando el sistema de calidad de la CGR como base fundamental (parte administrativa y de control), sumando a ello la práctica en el ejercicio de las labores de la Unidad de Auditoría Interna (parte técnica) y el cumplimiento de

las disposiciones legales vigentes, respecto al Ejercicio de la Unidad de Auditoría Interna (parte de cumplimiento legal), como sigue:

Parte administrativa y de control:

Productos:



● **El manual de la UAI:** El documento compendia los aspectos sustanciales de las funciones y responsabilidades de las UAI's, así por ejemplo: los productos finales o intermedios que emiten, las disposiciones legales que deben cumplir, los controles que deben ejecutarse en el proceso de la elaboración de sus productos, los destinatarios de los mismos, los reportes que deben emitirse respecto al desempeño de sus actividades, la forma de documentar sus actividades, el archivo (transitorio y permanente) de la unidad, análisis y mejora de los productos no conformes y el tratamiento que se dará a los mismos, supervisión, medición, control y mejora en el proceso de la ejecución del producto, desarrollo continuo de la UAI, código de ética y flujos de los procesos de auditorías y evaluaciones.

● **Las Guías de las entidades públicas para la elaboración de sus manuales de**

procedimientos por tipo de auditoría y/o evaluación fueron elaborados considerando los procesos que intervienen en cada una de las etapas de la ejecución de la auditoría y/o evaluaciones.

Parte técnica:

- Para una adecuada comprensión de todo el proceso técnico que integra la ejecución de una auditoría y/o evaluación y sobre cuya base se elaboran los manuales de procedimientos, se definió que el mismo está compuesto de etapas, donde cada una de ellas representa un subproceso, mismo que debe considerarse como un sistema; por tanto, en cada etapa se identifica el insumo, proceso, producto y la realimentación y/o control, desglosándose en cada una de las guías para la elaboración de los procedimientos los mencionados elementos.

Parte de cumplimiento legal:

- Como marco de referencia de todos los procesos que intervienen en la ejecución de las auditorías y evaluaciones, se consideró las Normas de Auditoría Gubernamental y Normatividad Secundaria emitida por la CGR.

La tarea de la mejora continua iniciada desde la gestión 2004, culminó en su primera parte a finales de la gestión 2005, con la elaboración de las Guías para la elaboración de Manual de Procedimientos por tipo de auditoría y evaluaciones, según se detalla:

- Manual de la Unidad de Auditoría Interna (MUAI);
- Manual de Procedimientos de:

- Confiabilidad / Razonabilidad (MPC/R);
- Auditoría Operativa (MPO);
- Auditoría Especial (MPE);
- Evaluaciones de Seguimientos (MPSG); y
- Evaluaciones de Control Interno (MPCI).

En el marco de lo mencionado cada Unidad de Auditoría Interna debe formular sus procedimientos con mayor detalle a la medida del tamaño de la Unidad y de la institución a la cual pertenece.

A la fecha el número de UAI's que cuenta con manuales de procedimientos aprobados por la MAE de cada entidad y/o en proceso de revisión y aprobación por la Máxima Autoridad de cada entidad son como se muestra en el Cuadr 1:

Como se observa, el proceso de elaboración y aprobación conlleva su tiempo, más aún cuando existen cambios de auditores o cuando en la unidad de auditoría interna, sólo se cuenta con un servidor público; no obstante de ello, el avance es satisfactorio y compromete a una mejora continua conforme lo planificado.

Ventajas que genera contar con manuales de procedimientos

Es indudable que son muchas las ventajas que se alcanzan al contar con Manuales de Procedimientos por tipo de Auditoría y/o Evaluaciones, debido a que los mismos aumentan los niveles de eficiencia en el desempeño de las funciones de las UAI's, puesto que estos permiten:

- Que exista claridad y entendimiento de todo el proceso que se debe ejecutar en cada tipo de auditoría y/o evaluación;
- La uniformidad de la ejecución de procedimientos a nivel interno y a nivel externo con otras unidades de auditoría interna;
- A la CGR efectuar un nivel de control de calidad de los productos, con resultados satisfactorios;
- Que los productos emitidos por las UAI's, reúnan las condiciones de calidad esperada en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental;
- Que las auditorías sean más oportunas, debido al adecuado control y seguimiento de los procesos que se deben seguir durante la ejecución de los trabajos;
- Incremento de la cantidad de informes emitidos por las UAI's y la contribución al mejoramiento de los sistemas operativos como de administración y control de las entidades a las cuales pertenecen;
- Que el trabajo de auditores externos (cuando se diera el caso) sea más efectivo, dado que la entidad cuenta con una Unidad de Auditoría Interna con los niveles de eficiencia requeridos.

Amenazas a los objetivos establecidos de forma conjunta con las UAI's y Gerencia Departamental

Las amenazas con las cuales se confronta a la fecha y que inciden en el cumplimiento de los objetivos trazados son las siguientes, entre las más relevantes:

- Cambio de autoridades que generan en algunas ocasiones cambio de auditores, aspecto que incide en la continuidad del proceso comprometido.
- Rotación de los auditores a otras unidades por determinación del ejecutivo de la entidad.

A objeto de dar continuidad a este proceso de mejorar la calidad en las labores de las UAI's y los niveles de eficiencia en estas unidades, el actual Contralor General de la República está realizando las gestiones ante las autoridades legales para la aprobación de las disposiciones pertinentes, que regulen el Ejercicio de la Unidad de Auditoría Interna.

De esta manera, se espera promover el sistema de control gubernamental, logrando que las UAI's se constituyan en el pilar fundamental del proceso de mejora continua de los sistemas operativos, y de administración y control en las entidades públicas.

Cuadro 1

UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA	MUAI	MPC/R	MPO	MPE	MPS	MPSG	MPCI
CIAT	Si	Si	PE	PE	PE	PE	PE
CAJA NACIONAL DE SALUD REGIONAL S.C.	Si	PA	PA	PA	Si	PA	PA
GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ	Si	Si	PE	Si	PE	Si	PE
GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTERO	Si	Si	PE	PE	PE	PE	PE
HOSPITAL JAPONES	Si	PA	PE	PE	PE	PE	PE
HOSPITAL DE NIÑOS	Si	PA	PE	PE	PE	PE	PE
HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	Si	PA	PE	PE	PE	PE	PE
SEPCAM	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
SEDES	Si	PE	PE	Si	Si	Si	Si
SUPERINTENDENCIA FORESTAL	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
SEDUCA	Si	Si	PE	Si	Si	Si	Si
PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO	PA	PA	PA	Si	PA	PA	PA
U.A.G.R.M.	Si	PA	PA	Si	PA	PA	PA
Y.P.F.B	Si	PE	PE	Si	PE	PE	PE

PE = Proceso de elaboración.
PA= Proceso de aprobación

De 30 Unidades de Auditoría Interna 14 se encuentran en proceso de conformación de sus manuales de procedimientos. (Es decir el 47 %)

Convenios interinstitucionales en apoyo a la capacitación

El Centro Nacional de Capacitación (CENCAP), ente especializado de la Contraloría General de la República, ha impulsado la articulación de esfuerzos con diferentes entidades públicas a fin de capacitar en temas específicos referidos a los sistemas que componen la Ley 1178, tomando en cuenta el tipo de actividad que desarrolla la entidad y orientado a satisfacer las necesidades prioritarias de capacitación de sus servidores públicos, de manera de mejorar su desempeño laboral. Producto de este empeño se han firmado a la fecha nuevos acuerdos con la **Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija, Gobierno Municipal de El Alto, Policía Nacional, Ministerio de Salud y la Cámara de Senadores y Diputados**, con el objetivo de capacitar a servidores públicos en el periodo de los 5 años del actual gobierno.

En el caso de la Universidad Juan Misael Saracho, a raíz de este convenio se insertará en la currícula de temáticas relativas a la Ley N° 1178, con la finalidad de que los egresados universitarios cuenten con conocimientos generales del modelo de administración pública.

De la misma forma, la Policía insertará temáticas relativas a la Ley en las diferentes instancias de capacitación con la finalidad de habilitar a profesionales provenientes de la policía como docentes del CENCAP y de esta forma de ejecutar cursos internos.

Senadores y diputados se capacitan en la Ley 1178

En el marco de los convenios se ha iniciado el programa Enfoque Gerencial del Modelo de Administración de la Ley 1178 conformado por 11 seminarios de corta duración, con la finalidad de que puedan conocer a fondo la Ley de Administración y Control Gubernamentales.

El desarrollo de este programa de capacitación permitirá de manera específica desarrollar una comprensión estratégica respecto al modelo de gestión pública por resultados adoptado por el Estado boliviano y valorar la importancia de la implantación de los sistemas de administración y control en las entidades públicas.

Asimismo, se han organizado cursos para los funcionarios administrativos de estas instancias legislativas.

Reunión internacional de capacitación

Se realizó la IX Reunión del Comité de Capacitación Regional (CCR), en el marco de la capacitación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), entidad que aglutina a las Contralorías de la región. La reunión desarrollada en septiembre, tuvo la finalidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el Plan Operacional de Capacitación Regional (POCR) de la gestión 2006, así como la formulación de los programas y actividades de capacitación del siguiente año 2007, estableciendo las estrategias y responsabilidades de cada uno de los miembros del CCR para el logro de los objetivos. Asimismo, se elaboró el informe anual que el Comité Regional presentará ante la XVI Asamblea General de la OLACEFS, a desarrollarse en la ciudad de Quito, Ecuador, del 7 al 10 de noviembre próximo.

Curso internacional: planificación de la auditoría

Con el auspicio de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), del 18 al 27 de septiembre, se llevó a cabo en Caracas, Venezuela, el Curso Internacional "Planificación de la Auditoría". El curso tuvo el objetivo de proponer aspectos conceptuales y metodológicos que permitan a los participantes obtener un conocimiento global de la entidad a auditar, hasta el grado en que puedan definir la estrategia de auditoría y reflejarla en el plan y programas de auditoría; simultáneamente, resaltar la relevancia de la adecuada formalización y documentación de los procesos decisivos, vinculados con los enfoques de revisión que se establecen para una eficiente supervisión de las tareas.

El desarrollo de los temas ha sido agrupado en cinco sesiones: conceptos básicos; esquema general del proceso de planificación; conocimiento de la entidad auditada; evaluación preliminar del control interno; y decisiones de auditoría.

En representación de la Contraloría General de la República de Bolivia, asistió al curso el Lic. Roberto Medina, Subcontralor de Auditoría Externa.

Simposium sobre Agencias y Partenariados Público Privados

Con el auspicio del Centro de Formación de la Cooperación Española se realizó el Simposium sobre Agencias y Partenariados Público Privados en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, del 18 al 20 de octubre. Participaron representantes de España, Chile, Paraguay, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Guatemala, Honduras, México y Bolivia con la presencia del Contralor General, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortíz y el Asesor Técnico, Lic. Ernesto Rivero. Fueron nueve sesiones entre las

que el representante boliviano, fue panelista del tema: "La Doble agencia: Desafío para los Gobiernos y la ciudadanía".

La reunión tuvo el objetivo de discutir acerca de los principales asuntos relacionados con la gestión, la responsabilidad y el control en la búsqueda de mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, ya sea utilizando organismos institucionales como las Agencias, o mediante formas contractuales tales como los PPPs en la ejecución de las políticas y presupuestos públicos.

Participación en el XI Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna

Buenos Aires, capital de Argentina, fue sede del XI Congreso Latinoamericano de Auditoría Interna, llevado a cabo entre el 16 y el 18 de octubre de 2006, reunión en la que se presentaron profesionales destacados a nivel internacional en más de 66 exposiciones técnicas relativas al buen ejercicio de la profesión del Auditor y la gestión empresarial. En representación de la Contraloría General de la República de Bolivia, asistieron el Contralor General, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez, el Asesor Técnico, Lic. Ernesto Ribera, y la Subcontralora de Control Interno, Lic. Sandra Quiroga.

En la ocasión, el Contralor General de Bolivia expuso el tema “El sistema de control gubernamental en Bolivia y su proyección hacia el futuro”.

El material técnico sobre el contenido de todas las presentaciones, estará a disposición de los interesados, en la biblioteca de la Contraloría.

Por primera vez, se desarrollaron talleres muy interesantes con duración de una jornada completa, sobre Gobierno Corporativo y Auditoría Interna en entidades financieras.

CGR realiza auditorías a las empresas petroleras

La Contraloría General de la República lanzó la convocatoria pública internacional para la contratación de una empresa consultora con la finalidad de que constituyan el apoyo especializado en la realización de las auditorías especiales a las compañías petroleras en las áreas operativas y técnicas, sobre el cumplimiento de los contratos emergentes del proceso de capitalización, contratos de riesgo compartido y concesiones administrativas para el transporte de hidrocarburos, según el mandato de la Ley 3058.

Se presentaron tres empresas: Asociación Accidental conformada por las empresa de Arthur D. Little Inc. e I.E. Service (Bolivia) S.A., la empresa Tea Auditores Consultores SRL y la empresa García Veramendi y Asociados SRL, esta última fue la empresa calificada; a partir de la firma del contrato, se esperan los resultados de las auditorías en 180 días.

Por otro lado, los profesionales de la CGR ya se encuentran realizando la auditoría financiera y legal a las empresas petroleras.

Lanzamiento del Fondo para la Promoción de la Transparencia

A invitación del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA), el día 24 de octubre, la Contraloría General de la República participó del lanzamiento del Programa: Inclusión de la Sociedad Civil para Incrementar la Transparencia. En representación de este ente fiscalizador, el Subcontralor General de la República, Lic. Pablo Herrera, fue panelista con el tema “Lucha contra la corrupción en la perspectiva gubernamental”.

El FONTRA cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para llevar adelante su programa para incrementar la transparencia, cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil en los países miembros del MERCOSUR, es decir, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que estén interesados en abordar y hacer frente a los problemas de corrupción en sus respectivos países.

Habilitación de docentes mediante el programa de capacitación a capacitadores

Con la finalidad de ampliar la planta de docentes habilitados por el Centro Nacional de Capacitación (CEN-CAP), la Contraloría General de la República ha invitado a entidades públicas y privadas sin fines de lucro a formar parte de la Red de Capacitación Municipal en los sistemas de Administración y Control Gubernamentales, postulando a su personal técnico para que se habiliten como docentes mediante su participación en el programa de Capacitación a Capacitadores en diferentes áreas.

Esta actividad se realiza en el marco del Programa de Apoyo a la Transparencia en la Gestión Pública, componente 1 B: “Fortalecimiento de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales/Capacitación a Municipios”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Servidores Públicos Municipales son capacitados en lenguas nativas

El Centro Nacional de Capacitación (CEN-CAP) de la CGR en forma conjunta con entidades públicas relacionadas al ámbito municipal y dentro de la Red de Capacitación Municipal, ha organizado el programa de capacitación en lenguas nativas para servidores públicos municipales, con la finalidad de coadyuvar en la mejora del desempeño laboral, en el manejo de los recursos públicos y en procura de estimular la eficiencia en la gestión pública municipal.

En este contexto, entre el 11 y 17 de octubre se han llevado a cabo los primeros cursos del programa sobre la Ley 1178 y sobre Responsabilidad por la Función Pública en Sucre y Potosí y en Oruro el 24 y 25. También se desarrollarán cursos en Aymará en Oruro y Potosí. En esta primera etapa, se dictan dos cursos: la Ley 1178 y sobre Responsabilidad por la Función Pública.

La inauguración del programa en Sucre contó con la presencia del señor Contralor General de la República, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortíz; la H. Alcaldesa del Gobierno Municipal de la Capital y Presidenta de la Asociación de Municipios de Chuquisaca AMDECH, Lic. Aídee Nava; representantes de autoridades departamentales y regionales.

Los cursos en quechua fueron dictados por la Dra. Doris Alandía, quien en el desarrollo del curso advirtió la participación activa y fluida de las autoridades de las municipalidades; un caso particular se dio en Potosí, con la asistencia de la H. Alcaldesa del Municipio de Tacobamba, de habla eminentemente quechua, por lo que conoció contenido de la Ley por primera vez.

De la participación efectiva de los asistentes se colige que muchos de ellos ya se capacitaron en la Ley 1178, empero el idioma les facilita el entendimiento práctico del alcance de la Ley y los sistemas regulados por la misma.

Por la experiencia desarrollada, la política de oferta de capacitación en idioma quechua, presentada por el Contralor General a través del CEN-CAP, se constituye en una necesidad de las autoridades municipales de los departamentos predominantemente quechuas.

Reunión ordinaria de la XVI Asamblea General de la OLACEFS

En Quito, Ecuador, se llevó a cabo del 7 al 10 de noviembre, la Reunión Ordinaria de la XVI Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización integrada por los miembros de la OLACEFS, que se reúne anualmente en forma ordinaria. En cumplimiento a sus atribuciones y obligaciones, en la reunión se presentó: el Informe de la Presidencia y de la Secretaría Ejecutiva; informe de avance del cumplimiento del Plan Estratégico 2006 – 2010; informe del Comité de Capacitación Regional; el Plan Operativo 2007 y Presupuesto 2007 de la organización. Asimismo, se trataron otros aspectos regidos en el reglamento interno, como la aprobación de planes, presupuestos, actividades, y la elección del Presidente de la organización por el período 2007 - 2008 que recayó en el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República del El Salvador, Dr. Rafael Hernán Contreras.

De esta forma, la OLACEFS asegura el cumplimiento de su objetivo, de fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus miembros a través de la información y coordinación vinculada con las actividades de la organización para la prestación de capacitación y especialización; investigación científica y desarrollo de estudios técnicos; asesoría y asistencia técnica.

Por Bolivia participó el Contralor General de la República, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortiz, quien además es miembro del Consejo Consultivo de OLACEFS y el Subcontralor General, Lic. Pablo Herrera Suárez.

Bolivia integra el cuarto seminario internacional sobre fiscalización y transparencia en la gestión municipal

Junto a representantes de Uruguay, Argentina y Chile, la Contraloría General de la República de Bolivia integró el Cuarto Seminario Internacional, convocado por la Asociación Nacional de Directores de Control Municipal de Chile, ocasión en que se analizaron temas relevantes del funcionamiento actual de los gobiernos locales.

El seminario desarrollado el 5 y 6 de octubre en Buenos Aires, Argentina, fue una ocasión propicia para el intercambio de experiencias, el conocimiento de la normativa que regula el rol de las autoridades locales en los diferentes países y las nuevas tendencias sobre la fiscalización y el control de gestión de los municipios. Fue también una oportunidad para capacitarse en nuevas realidades del ámbito municipal que sirven para generar ideas a favor de la comunidad.

La situación en Bolivia fue explicada con el tema: Rol Fiscalizador de la Contraloría General de la República, a cargo del Subcontralor de Auditoría Externa, Lic. Roberto Medina Justiniano. En su intervención, la autoridad boliviana hizo una comparación de la administración del Estado y de sus recursos antes y después de la Ley 1178, resaltando el cambio sustancial del control previo, y específicamente en el ámbito municipal, el ejercicio regido por leyes que configuran el marco normativo como la Ley de Participación Popular N° 1551, Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 y Ley de Municipalidades N° 2028.

Se firma acuerdo interinstitucional para crear Red de Capacitación Municipal

A fin de promover en las autoridades y técnicos municipales la capacitación en los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales establecidos en la Ley N° 1178, se firmó un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional conformando una Red de Capacitación Municipal.

Con la firma del acuerdo se pretende la optimización de recursos destinados a la capacitación en municipios; la complementariedad de esfuerzos tendiente al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Capacitación Municipal Anual; la reciprocidad entre los diferentes actores municipales, en el marco de acuerdos específicos suscritos en cada departamento; y el logro de sinergia corporativa en beneficio de la capacitación de los servidores públicos municipales.

Las partes intervinientes que suscribieron el acuerdo son: la Gerencia Departamental de La Paz de la Contraloría General, la Asociación de Municipalidades de La Paz – AMDEPAZ, el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de la Prefectura de La Paz, y organizaciones no gubernamentales como CIPCA, QHANA, SEMTA y YUNTA.

Se expuso el rol de la CGR en el programa PIA, a los fiscales anticorrupción

Se realizó el 1er. Curso para Fiscales Institucionalizados Anticorrupción en la ciudad de Sucre del 23 al 27 de octubre pasado, organizado por el Instituto de Capacitación del Ministerio Público. En la oportunidad, el Contralor General de la República, Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortiz, disertó sobre el rol de la Contraloría al interior del Programa Integral Anticorrupción (PIA), explicando el aporte de la CGR al programa, los avances en la ejecución de los proyectos.

El PIA es un programa integrado por el Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República, Unidad de Investigaciones Financieras y el Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, quienes se comprometieron trabajar de manera coordinada para el mejoramiento de los procesos de prevención, detección, investigación, acusación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción, que cuenta con el financiamiento de los Países Bajos, Dinamarca y Suecia.

Estudiantes y egresados de la Carrera de Derecho de la UMSA, desarrollarán pasantías y trabajos dirigidos en la Contraloría

La Contraloría General de la República firmó un convenio interinstitucional con la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con el objeto de que estudiantes de esa carrera puedan realizar sus pasantías y trabajos dirigidos en las diferentes reparticiones relacionadas a esa área profesional de la CGR.

La Pasantía se refiere a la realización de actividades relativas a la práctica jurídica no remunerada desarrollada por estudiantes, con la finalidad de adquirir destrezas y tener formación práctica de manera complementaria a su formación académica. El Trabajo Dirigido, es el ejercicio igualmente no remunerado de estudiantes egresados, como modalidad académica de graduación.

El convenio firmado el 30 de octubre en el Aula Magna de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, tiene vigencia indefinida y será periódicamente evaluado por las partes intervinientes.

Fundamentos para prescindir del procedimiento de aclaración en indicios de responsabilidad penal

Dr. Arturo Ramiro Gutiérrez Guarachi
GERENTE DE SERVICIOS LEGALES
GERENCIA DEPARTAMENTAL DE LA PAZ



La admisión de Recursos de Amparo Constitucional en contra de la Contraloría General de la República, interpuesto por involucrados en indicios de responsabilidad penal establecidos en los informes de auditoría, emitidos como resultado del ejercicio del Control Gubernamental; induce a exponer y fundamentar que en este tipo de hallazgos no es procedente el procedimiento de aclaración previsto en los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992 y así ha sido considerado por el control judicial, a través del Auto Supremo N° 163 emitido por la Corte Suprema y la Sentencia del Tribunal de Amparo Constitucional, emitido por la Corte Superior de Distrito de La Paz.

Antes de ingresar en la exposición de los fundamentos respecto al tema en cuestión, es importante señalar que el Recurso de Amparo Constitucional está previsto en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado, y ha sido establecido como una garantía para proteger y en su caso restablecer o restituir los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, cuando estos son amenazados, restringidos o suprimidos, como consecuencia de actos ilegales u omisiones indebidas de los funcionarios o particulares.

El Control Gubernamental, integrado por el Sistema de Control Interno Previo y Posterior, así como el Sistema de Control Externo Posterior, se aplica a través de la Unidad de Auditoría Interna de las entidades del sector público (cuando se trate del control interno posterior) y la Contraloría General de la República, por medio de los informes de auditoría interna y externa.

El trabajo de auditoría se procesa en función a instrumentos normativos vigentes, como la Ley N° 1178, de Administración y

Control Gubernamental; Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215; Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A; Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República y aprobadas mediante Resolución Administrativa por el Contralor General de la República, por mandato de lo previsto en los artículos 23 de la Ley N° 1178 y 3 inciso a) del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215.

En ese contexto normativo, los actores del ejercicio del Control Gubernamental producto de un examen y análisis de la evidencia, obtenida de las entidades públicas sujetas al ámbito de la auditoría gubernamental o de actores externos que tengan relación con el examen que se realiza, emiten un producto denominado informe de auditoría, documento en el cual se exponen los actos y omisiones de los servidores públicos o de personas naturales o jurídicas y de los hechos que dieron origen al establecimiento de hallazgos de responsabilidad por la función pública.

Ahora bien, en el caso de que los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República o las Unidades de Auditoría Interna, establezcan indicios de posible responsabilidad penal, estos hallazgos no están sujetos al procedimiento de aclaración previsto en los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobados por Decreto Supremo N° 23215; toda vez que conforme a lo dispuesto por el artículo 50 del mencionado instrumento normativo, se prescinde del procedimiento de aclaración del informe de auditoría. Sin embargo, pese a la existencia de normativa que faculta a los Órganos que ejercen el Control Gubernamental, se han interpuesto en contra de la Contraloría General de la República, Recursos de Amparo Constitucional, con argumentos referidos a la vulneración del artículo 16 de la Constitución Política del Estado y a la restricción al debido proceso y al derecho a la defensa, por el hecho de haberse prescindido del procedimiento de aclaración.

Ante los argumentos esgrimidos por los recurrentes, la Contraloría General de la República ha señalado en sus fundamentos en su calidad de recurrido, que los indicios de responsabilidad penal que se establecen en los informes de auditoría, no son imputaciones o sindicaciones delictivas contra los involucrados, puesto que los informes de auditoría se constituyen en opiniones

técnicas y jurídicas que el órgano jurisdiccional competente debe evaluar a efecto de determinar en definitiva la responsabilidad penal; en mérito a las atribuciones y competencias de este Ente de Control Gubernamental Externo Posterior no se consigna la facultad de realizar imputaciones o acusaciones, por el hecho de que los indicios sólo determinan una posible responsabilidad penal. Además, así lo determina el artículo 50 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 23215, al señalar: "...el servicio legal de la Contraloría General de la República, mediante informe fundamentado, podrá recomendar cuando advierta la existencia de indicios de posible responsabilidad penal, prescindir del procedimiento de aclaración...". Es más, el artículo 43 inciso a) de la Ley N° 1178 establece que el dictamen del Contralor General de la República y los informes y documentos que lo sustentan, constituyen prueba preconstituida para la acción administrativa, ejecutiva y civil; como podrá apreciarse no se incluye a la acción penal; más aún si el artículo 39 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215 dispone:

"El informe de auditoría que incluya hallazgos que puedan originar un dictamen de responsabilidad, debe ser sometido a aclaración...", en el caso de los hallazgos de responsabilidad penal no se emite dictamen debido a que los instrumentos normativos que regulan la emisión de dictámenes hacen referencia a la emisión obligatoria de este documento en el caso de responsabilidad civil y ejecutiva (artículo 43 inciso b) de la Ley N° 1178 y artículos 39, 40 y 41, 51 y 52 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A, y; en el caso de la responsabilidad administrativa la competencia de emitir el dictamen es facultativa y no imperativa, es decir que el Contralor General de la República podrá emitir este documento cuando así considere pertinente (artículo 17 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A).

Por otra parte, es importante también referirse a lo previsto por el artículo 35 de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales concordante con el artículo 61 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A, cuando dispone que los actos o hechos examinados presenten indicios de posible responsabilidad penal, el servidor público o auditor debe poner en conocimiento de la unidad legal pertinente, vale decir de la unidad jurídica de la entidad que ejerce tuición, o el

servicio legal de la Contraloría General de la República (artículo 11 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A), para que mediante la autoridad legal competente se denuncie los hechos ante el Ministerio Público (artículo 62 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A). Asimismo, el artículo 286 (Obligación de denunciar) numeral 1) del Código de Procedimiento Penal, dispone la obligatoriedad que tiene todo funcionario público de denunciar los delitos de acción pública, cuando conozcan de un hecho en el ejercicio de sus funciones.

Dentro del marco referido anteriormente, si bien el artículo 16 de la Constitución Política del Estado y 6 del Código de Procedimiento Penal, establecen los principios de inocencia y del debido proceso, el control gubernamental ya sea por ejercicio de la Contraloría General de la República o de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público, en observancia del artículo 154 de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1178, sus respectivos Decretos Reglamentarios y Normas de Auditoría Gubernamental, se limitan a establecer en los informes de auditoría indicios de posible responsabilidad penal, mismos que son remitidos al Ministerio Público para una eventual imputación y acusación formal, si acaso el hallazgo efectivamente se califica como delito.

Por lo tanto, al no aplicarse el procedimiento de aclaración por la naturaleza de la responsabilidad establecida en el informe de auditoría, la Contraloría General de la República y las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público, no incurrir en acto ilegal u omisión indebida capaz de restringir o vulnerar derechos constitucionales de los involucrados en los indicios de responsabilidad penal; más aún si la propia normativa faculta prescindir del procedimiento de aclaración.

Es importante remarcar, que la amplia jurisprudencia constitucional (SC-1350/2005-R de 31/10/05; SC-1047/2000-R de 10/11/00 y SC-1493/2004-R de 16/09/04) ha establecido respecto a los informes emitidos por la Contraloría General de la República, que no causan estado o cobren ejecutoria; es decir que no son definitivos y que pueden ser desvirtuados o modificados por el control judicial, entendiéndose por la autoridad jurisdiccional competente; y además a señalado que la auditoría gubernamental es un acto administrativo propio e independiente.

Sobre el tema en cuestión, la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Auto Supremo N° 136 de 30 de junio de 2001, en revisión de la Resolución emitida por la Corte Superior del Distrito

Judicial de La Paz, dentro del amparo constitucional interpuesto contra el Contralor General de la República, ha declarado IMPROCEDENTE el recurso formulado, habiendo señalado en uno de sus considerandos lo siguiente: "... que no existe motivación menos justificación como para censurar la actividad administrativa de la autoridad recurrida como acto ilegal u omisión indebida, y por tanto no es atendible el recurso constitucional de amparo dentro del encaje legal del art. 19 de la Constitución..."

Asimismo, en fecha 12 de junio de 2006 la R. Corte Superior de Justicia del Distrito de La Paz, en su Sala Civil Tercera constituida en Tribunal de Garantías Constitucionales, ha DENEGADO el Recurso de Amparo Constitucional interpuesto contra el Contralor General de la República, estableciendo que no se vulneró derechos constitucionales, como para que proceda la tutela en esta instancia; además que no se ha violado el derecho al debido proceso.

Los fallos obtenidos por la Contraloría General de la República, han evitado que se desconozca las facultades que tiene este Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado y las Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público, al pretender que los informes de auditoría con indicios de posible responsabilidad penal sean sujetos a procedimientos de aclaración, en franca contraposición a las normas constitucionales y legales que rigen nuestra economía jurídica en materia de control gubernamental; sin considerar que la jurisdicción penal será la que en definitiva determine la responsabilidad penal e identifique a los sujetos que cometieron delitos como consecuencia del ejercicio de la función administrativa, imponiéndoles las respectivas sanciones; y es en esa jurisdicción donde los involucrados podrán invocar el principio de la legítima defensa y del debido proceso, presentando las pruebas que desvirtuarían los informes de auditoría donde se establecieron indicios de responsabilidad penal, ya que como se dijo anteriormente, los informes de auditoría no definen derechos, menos causan estado. Al contrario, son susceptibles de ser modificados por el control judicial.



La fiscalización en Entidades Autónomas: Municipios y Universidades

Lic. Julieta Nina
INSPECTOR GENERAL
SUBCONTRALORÍA DE AUD. EXT. EN
AUTONOMÍAS CONSTITUCIONALES

En el presente artículo, se exponerlos alcances y vigencia del control gubernamental en las municipalidades y las universidades, cuya particularidad frente a la mayoría de las entidades del sector público, es su autonomía.

Universidades y municipalidades autónomas

La autonomía de las universidades y las municipalidades, se fundamenta en disposiciones legales como la Constitución Política del Estado y otras que rigen su creación y existencia, como detallamos a continuación:

Marco Legal

a) En el ámbito municipal:

● *Constitución Política del Estado*

El artículo 200: señala que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

● *Ley de Municipalidades*

Artículo 3, III: La Municipalidad es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines.

La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley.

b) En el ámbito de las universidades públicas:

● *Constitución Política del Estado*

El artículo 185°, señala que: las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía.

La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrían negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario.

El artículo 187°, señala que: las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse.

● *Decreto Ley de 25 de julio de 1930, mediante el cual se aprobó el Estatuto sobre la Educación Pública*

La Autonomía Universitaria se sustenta bajo los siguientes principios:

- Elección de autoridades por la propia comunidad universitaria
- Cátedra libre.
- Modernización de los métodos de enseñanza.
- Asistencia social a los estudiantes.
- Independencia con el gobierno, respecto a la administración de los recursos económicos y humanos.

Control fiscal en las municipalidades y universidades

Si bien de acuerdo a las disposiciones legales precitadas se determina la autonomía administrativa, técnica y normativa de estos dos tipos de entidades, la Ley N° 1178, en su artículo 3, considera a las universidades y municipalidades como parte del sector público, por lo tanto, están en la obligación de aplicar

Fiscalización

los sistemas de administración y control gubernamentales.

Al respecto es necesario mencionar las disposiciones legales que regulan el control gubernamental:

● **La Ley 1178 de administración y control gubernamentales**

En julio de 1990 se promulga la Ley 1178, cuyo espíritu se resume en los siguientes aspectos generales:

- Expresa un modelo de administración por resultados para el manejo de los recursos del Estado
- Establece sistemas de Administración y Control, que se interrelacionan entre sí y con los sistemas de nacionales de Planificación e Inversión Pública
- Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

El artículo 13 de la citada Ley, establece que el control gubernamental tiene por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y

fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta

Al respecto, es pertinente también citar el artículo 170 de la ley de Municipalidades, que señala que la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de los gobiernos municipales, conforme al artículo 155° de la Constitución Política del Estado y a la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990.

Ejercicio del Control Gubernamental en Municipalidades y Universidades

Al amparo de las disposiciones legales señaladas en párrafos precedentes, la Contraloría General de la República, anualmente programa y ejecuta actividades para ejercer el control externo posterior en las municipalidades y universidades.

A este fin, en su estructura organizacional la Contraloría cuenta con la Subcontraloría de Auditoría Externa en Autonomías Constitucionales, cuya misión es el fortale-

Al respecto, en las municipalidades existe una necesidad, aceptación y credibilidad del control externo posterior que ejerce la Contraloría, lo cual resulta indiferente en las universidades, donde si bien la Contraloría realizó auditorías en las 10 universidades públicas a nivel nacional, en general se percibió un tibio compromiso de cooperación y apoyo a la fiscalización que ejercía la Contraloría.

Por otra parte, es justo mencionar que en las municipalidades surge la necesidad de la intervención de la Contraloría, por diversos factores, por ejemplo:

- El ejercicio del control social, que en mérito a las atribuciones conferidas por la Ley de Participación Popular N° 1551, los Comités de Vigilancia y las OTBs, son vigilantes permanentes y directos de la gestión municipal dentro de su jurisdicción. La fiscalización ejercida por el Concejo Municipal, sobre la gestión municipal. Esta vigilancia y fiscalización, frecuentemente posibilita alertar sobre el uso de los recursos públicos y requerir de la presencia de la Contraloría para obtener una opinión técnica autorizada sobre la gestión municipal, principalmente respecto a la transparencia, responsabilidad y legalidad de la administración municipal.
- Las limitaciones en cuanto al control interno posterior, generada por la falta de una Unidad de Auditoría Interna, específicamente en los municipios tipo A y B, que acompañe y asesore al Gobierno Municipal para orientar y viabilizar una administración eficaz, eficiente, económica, responsable y transparente.
- La credibilidad y confianza de la opinión pública en la función y atribución de la Contraloría, debido a que no obstante de contar con unidades de auditoría interna, se espera que las auditorías de la Contraloría generen resultados creíbles, confiables, responsables e imparciales.

La Ley N° 1178, considera a las universidades u municipalidades como parte del sector público, por lo tanto, están en la obligación de aplicar los sistemas de administración y control gubernamentales

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

Por lo tanto, al referirnos al control gubernamental no solo se debe entender el ejercicio del control interno posterior a cargo de los responsables superiores de las unidades operativas y de la unidad de auditoría Interna y/o del ejercicio del control externo posterior ejercido por la Contraloría General de la República o de firmas de auditoría privadas, si no que también implica el ejercicio del control previo que es el control que cada servidor público a tiempo de cumplir o desarrollar las funciones inherentes a su cargo deben aplicar, de acuerdo con la normativa general y secundaria aplicable, lo cual implica la implantación de controles internos inmersos en los distintos procesos administrativos y operativos específicos de cada entidad.

● **Atribución de la Contraloría**

El artículo 155° de la Constitución Política del Estado establece que la Contraloría General de la República tendrá el control

cimiento del control gubernamental en los gobiernos municipales, empresas municipales, universidades públicas y otras entidades del sector público que cuenten con autonomía de gestión respecto al Poder Ejecutivo. Bajo la supervisión de esta Subcontraloría, cada Gerencia Departamental programa y ejecuta auditorías en entidades autónomas.

Cabe mencionar que actualmente en nuestro país existen 327 municipios, (19 tipo D, 88 tipo C, 124 tipo B y 96 tipo A) y 10 universidades públicas.

A lo largo de la vigencia de la Ley 1178, tanto en municipalidades como en universidades públicas, la Contraloría ha realizado los diferentes tipos de auditorías: financie-

La administración universitaria no considera prioritario o necesaria la presencia de la Contraloría y aparentemente no se identifican partes interesadas en conocer y hacer pública la forma en que se administran los recursos que el Estado le asigna

ras, operacionales, especiales y otras evaluaciones.

Receptividad del control externo posterior

Como resultado del ejercicio del control posterior por parte de la Contraloría, es posible percibir la predisposición y el compromiso de las autoridades y personal de las municipalidades y las universidades, hacia el control gubernamental.

Por el contrario, en la administración universitaria no se considera prioritario o necesaria la presencia de la Contraloría y aparentemente no se identifican partes interesadas en conocer y hacer pública la forma en que se administran los recursos que el Estado le asigna.

Si bien el Congreso y el Consejo Universitarios se encuentran en un nivel fisca-

El ejercicio del control social, los Comités de Vigilancia y las OTBs, son vigilantes permanentes y directos de la gestión municipal en su jurisdicción. La fiscalización ejercida por el Consejo Municipal, sobre la gestión municipal.

lizador dentro del sistema universitario, aparentemente invierten casi todos sus esfuerzos hacia los objetivos de orden académico y misional y dejan en segundo plano los objetivos relacionados con la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

Resultados del control externo posterior

Después de haber realizado auditorías, tanto en municipios (cerca de un 80% del total a nivel nacional) como en universidades públicas (100%, al menos una auditoría en cada universidad), se han obtenido resultados que en términos generales se explican a continuación.

a) **Ámbito municipal:**

Los resultados de las auditorías realizadas demuestran que las municipalidades han asumido conciencia de la responsabilidad señalada en la Ley N° 1178, tal y como también lo determina la Ley de Municipalidades.

Durante los últimos 5 años, se evidenció un avance significativo, aunque lento, en cuanto a la implantación de los sistemas de administración y control, no solo en las municipalidades grandes (tipo C y D) que cuentan con los recursos humanos, tecnológicos, económicos y técnicos necesarios, sino también en los municipios pequeños (tipos A y B), a pesar de sus limitaciones económicas, técnicas.

Por ejemplo, los municipios tipo C y D, que corresponden a las de capitales de departamento y otras de ciudades grandes como El Alto, Quillacollo, etc, de alguna manera han gestionado el desarrollo de normatividad secundaria orientada a la implantación de los sistemas de administración, aunque con algunas deficiencias que se entiende se irán superando con el transcurso del tiempo.

En el caso de las municipalidades pequeñas, también se han hecho esfuerzos para implantar, sino todos, por lo menos los sistemas administrativos que consideran importantes como ser: Contabilidad, Bienes y Servicios y Presupuesto.

Un ejemplo importante sobre el avance del control gubernamental es que en el presente año el Ministerio de Hacienda recibió estados financieros de la gestión anterior, de aproximadamente el 80% de los

municipios, hecho que es de destacar ya que anteriormente eran muy pocas las municipalidades que generaban estados financieros, que se constituyen en un medio de rendición de cuentas. Si bien no todos esos estados financieros pueden expresar información confiable y/o razonable, su emisión denota una intención y compromiso hacia la rendición de cuentas y al cumplimiento de normas.

b) **Ámbito universitario**

Como se mencionó antes, la Contraloría realizó distintos tipos de auditoría en las diez universidades públicas del país. Es decir que de alguna manera su cobertura es al 100%.

Las universidades públicas, debido a la demanda de servicios por parte de sus usuarios, se constituyen en instituciones con presupuestos significativos proporcionados en gran porcentaje por el Estado y por tanto con una estructura organizacional que en algunos casos dificulta viabilizar la implantación de los sistemas de administración y control definidos en la Ley N° 1178.

Muchas universidades tienen una estructura organizacional basada en facultades. Cada facultad es una unidad desconcentrada que cuenta con su propia unidad administrativa financiera, cuya dependencia es lineal de cada facultad y funcional de la Dirección Administrativa Financiera central. Asimismo, cada unidad administrativa dispone y aplica normatividad propia y diferente a las demás unidades paralelas, debido a que las políticas de administración se determinan en cada uno de los Consejos Facultativos. Como consecuencia, cada unidad desconcentrada genera sus registros contables y en algunos casos incluso sus propios estados financieros, los que son consolidados por la Dirección Administrativa Financiera Central.

Este tipo de estructura condiciona que la Contraloría efectúe auditorías con alcance limitado a ciertas facultades u operaciones, ya que resulta muy ambiciosa la ejecución

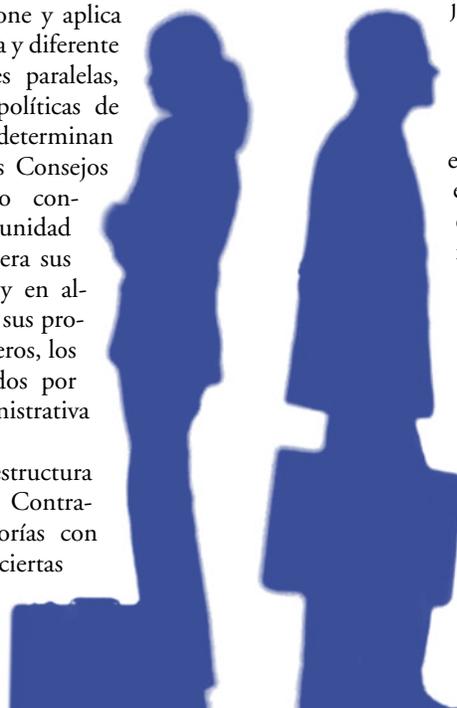
de auditorías con alcance integral a todas las unidades dependientes de las universidades.

No obstante de lo comentado, como resultado de las auditorías practicadas en las universidades, a tiempo de efectuar el análisis de ambiente de control se estableció que en su generalidad estas entidades también asumen la obligación de implantar los sistemas de administración y control, en ese afán han desarrollado la normativa secundaria para los diferentes sistemas de administración. Por otra parte, en su generalidad las universidades cuentan con la Unidad de Auditoría Interna, que ejercen el control posterior.

En resumen, no obstante de su autonomía tanto las universidades como las municipalidades han asumido la responsabilidad por la implantación de los sistemas de administración y control en el marco de la Ley 1178.

Es así que estas entidades han avanzado significativamente en cuanto al desarrollo de normatividad secundaria para regular tanto los sistemas administrativos y operativos; sin embargo es preciso también admitir que la vigencia de los sistemas y de los controles inmersos en ellos, no se asegura con el desarrollo y aprobación de reglamentos, manuales e instructivos que pueden estar muy bien diseñados, si no que depende integra y definitivamente de la cultura organizacional al interior de cada entidad, que hace que cada uno de los servidores públicos se sienta comprometido de manera responsable con la implantación y vigencia de dicha normatividad, a partir de ejercer el control previo. Aspecto sobre el cual muy poco se ha trabajado,

por lo tanto todas las intenciones de desarrollo e implantación de los sistemas de administración y control aún se encuentran en papeles y en la práctica todavía no es posible saber como funcionan y como se adecuan a las entidades, como medio para asegurar el logro de los objetivos institucionales, de manera eficaz, eficiente, económica, responsable y transparente.



Destitución del Ejecutivo y del Asesor Legal Principal

Dr. Arturo Ramiro Gutiérrez Guarachi
GERENTE DE SERVICIOS LEGALES
GERENCIA DEPARTAMENTAL DE LA PAZ



En el marco de los instrumentos normativos que regulan el ejercicio de la función administrativa, se está en la obligación de recordar a todas las Máximas Autoridades Ejecutivas y Asesores Legales Principales de todas las entidades del sector público, la obligatoriedad que tienen estos servidores públicos de dar estricto cumplimiento a la normativa vigente, más aún cuando los intereses del Estado están siendo afectados como consecuencia de la negligencia o irresponsabilidad de los agentes del estado. Además, no olvidemos que, sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno, se debe precautelar y defender esos intereses ante cualquier interés personal o partidario.

La Contraloría General de la República, en mérito a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N° 1178, emite dictámenes de responsabilidad civil emergentes de informes de auditoría externa en los cuales se establecieron indicios de posible responsabilidad civil. Este instrumento legal (dictamen) sirve para que la entidad requiera al responsable el pago del presunto daño e inicie la acción legal en veinte días de recibido el documento (artículo 52 inciso b) del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A).

Lastimosamente, algunos servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que formen parte y los Asesores Legales Principales, no están cumpliendo los preceptos legales que imponen obligatoriedad para el cumplimiento de un deber.

Ahora bien, con la finalidad de que la obligatoriedad prevista en los instrumentos normativos, se cumpla, el artículo 43 inciso c) de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales concordante con el artículo 3 inciso o) del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215 y artículo 58 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 23318-A, faculta, a éste ente de Control Gubernamental Ex-

terno Posterior o quien represente a la Contraloría en cada capital de Departamento, instruir a quién corresponda la **destitución del ejecutivo y del asesor legal principal**, como consecuencia de no haberse iniciado la acción judicial en los veinte días de recibido el dictamen de responsabilidad.

Quienes ejercen funciones administrativas, más aún los que ejercen funciones ejecutivas y de Asesores Legales Principales, no pueden argüir pretextos para no implementar la defensa de los intereses del Estado, cuando la propia Ley N° 1178 determina la obligación que tienen los ejecutivos y asesores legales principales de iniciar las respectivas acciones judiciales. Además, de que las Unidades Jurídicas de las entidades del Sector Público son responsables de la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado y elevar informes periódicos a la Contraloría sobre el estado de los procesos administrativos, requerimientos de pago y las acciones judiciales a su cargo. (Artículos 27 inciso g) Ley N° 1178 y 45 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215).

Con la finalidad de realizar el seguimiento a las acciones, que deben iniciar las entidades del sector público, la Contraloría General de la República, en virtud de lo previsto por los artículos 20 inciso a), 23 de la Ley N° 1178 concordante con los artículos 3 inciso a), 19 inciso b) del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 23215, ha emitido la normativa que regula la remisión a la Contraloría General de la República de informes sobre procesos judiciales, administrativos y requerimiento de pago por las entidades del sector público. (Resoluciones Administrativas Nrs. CGR-1/027/2001 de 16 de mayo de 2001 y CGR/061/2003 de 23 de julio de 2003).

Estos instrumentos normativos no solo cumplen el objetivo de la exigibilidad de reportes, sino también que se constituyen en un mecanismo de control para las entidades, toda vez que podrán contar con información oportuna y confiable de todos los procesos que se iniciaron y el estado actual de los mismos. Además, le permitirá al

Ejecutivo y Asesor Legal Principal ejercer un estricto control sobre la tramitación y resultados de los procesos judiciales.

Como podrá apreciarse en la Ley N° 1178 y sus Decretos Reglamentarios se ha previsto sanciones contra los servidores públicos que no velan por la defensa de los intereses del Estado, facultando a la Contraloría General de la República requerir la destitución de la Máxima Autoridad Ejecutiva y Asesor Legal Principal de la entidad pública, que no cumplan con el mandato legal de iniciar las acciones judiciales dentro del plazo de veinte días de recibido el dictamen.

Ante este contexto legal, la Contraloría General de la República ha ejercido la facultad conferida por la Ley, al requerir mediante Nota SCSL-615/2006 de 14 de agosto de 2006 a la Ministra de Salud y Deportes, la destitución de la Máxima Autoridad Ejecutiva y del Asesor Legal Principal de la Caja Nacional de Salud y el inicio de procesos administrativos internos, en virtud a que se evidenció que no se inició las acciones judiciales o si se iniciaron fueron con posterioridad al plazo de veinte días previsto en el artículo 43 inciso c) de la Ley N° 1178. Asimismo, la Contraloría recomendó al Ministerio de Salud denuncie ante el Sumariante de su entidad a los servidores públicos que fueron responsables del inicio, tramitación y conclusión de las acciones judiciales y del reporte de las mismas a la Contraloría General de la República. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que emergerán de las acciones u omisiones.

Se pretende que la acción que asumió la Contraloría General de la República, sea un ejemplo para que las Máximas Autoridades Ejecutivas, Asesores Legales Principales y Unidades Jurídicas de las entidades del sector público encargadas de la defensa de los intereses del Estado, cumplan con los instrumentos normativos que regulan el inicio, tramitación y conclusión de los procesos judiciales; así como los reportes que deben realizar a este Órgano Rector del Control Gubernamental, en los periodos establecidos.

La CGR de Colombia, un ejemplo que Bolivia quiere seguir

Lic. Mery Riveros

GERENTE DE AUDITORÍA

SUBCONTRALORÍA DE AUDITORÍAS EXTERNAS

Lic. María Paz Andrade

GERENTE DE AUDITORIA

GERENCIA DEPARTAMENTAL LAPAS

Contraloría General de la República de Colombia

La Contraloría General de la República de Colombia es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

El control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual se pretende lograr entidades más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control que es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

Con el fin de cumplir lo establecido por el mandato dado en la Constitución de Colombia, la función de control y vigilancia fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República se concreta en tres labores misionales:

- **Control Macro**, materializado en diversos informes remitidos al Congreso, algunos de carácter constitucional, como el informe anual sobre las Finanzas del Estado, la Situación de la Deuda, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la Auditoría al Balance General de la Nación y el Informe Financiero Mensual.

- **Auditorías (Control Micro)**, vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la Contraloría General o que son objeto del control excepcional.

Auditoría que tiene como objetivos: a) determinar mediante opinión la razonabilidad de los estados financieros, y mediante conceptos, la gestión en cuanto a economía, eficiencia y eficacia de la misma, lo cual lleva al fenecimiento o no de la gestión (rendición de cuenta); b) detectar las principales debilidades y fallas en la gestión de las entidades públicas y su incidencia en el detrimento al patrimonio público, y en las violaciones a los regímenes disciplinario o penal; c) evaluar la calidad del control interno de las entidades del sector, y la revisión de la rendición de la cuenta; d) adelantar las indagaciones preliminares a que haya lugar y hacer seguimiento a las observaciones formuladas, con el fin de verificar los correctivos adoptados por la administración o de la entidad auditada, suscritos en los planes de mejoramiento, en su defecto imponer las sanciones correspondientes.

Los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal se ponen en conocimiento de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Procuraduría y la Fiscalía, respectivamente.

- **Responsabilidad Fiscal**, la Contraloría cuenta con otros controles que, junto al control ciudadano, que en Colombia es suna entidad jurídica que conlleva las auditorías articuladas, dan soporte a las labores misionales mencionadas.

La metodología aplicada es la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones que permitan a la entidad ejecutar el control fiscal en tiempo real, coordinar la operación de todo el ciclo de fiscalización, articulando los resultados de las auditorías con los procesos de control Macro y Responsabilidad Fiscal, fomentar la utilización de herramientas modernas de control, e involucrar equipos interdisciplinarios de auditores.

Su aplicación se orienta al desarrollo del control de advertencia o de prevención, el cual activa el control de corrección en el que se logra detectar, en tiempo real, los riesgos para el erario, todo lo cual tiende al mejoramiento continuo de las entidades, mediante la suscripción de planes de mejoramiento para superar las falencias y debilidades que observa la CGR.

Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia del proceso auditor, así como su cobertura y calidad en los resultados, la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral adopta cinco modalidades: Auditorías gubernamentales con enfoques integrales regular, abreviado, especial, de la cuenta y seguimiento al plan de mejoramiento.

El instrumento metodológico de calidad para planear, ejecutar y supervisar el proceso auditor es el AUDITE, que permite:

- Construir el Plan General de Auditoría (PGA) interactuando con todas las dependencias en tiempo real.
- Asignar de manera óptima los recursos humanos.
- Generar automáticamente los procesos previos a la ejecución de la auditoría (memorandos de encargo y planeación).
- Desarrollar mesas de trabajo virtuales con funcionarios de diferentes regiones del país.
- Compilar automáticamente el contenido del informe preliminar a partir de los papeles de trabajo (Ayuda memoria).
- Efectuar el seguimiento permanentemente de la calidad del proceso auditor.

Contraloría General de la República de Bolivia

La Contraloría General de la República de Bolivia es el Órgano Superior de Control Gubernamental Externo Posterior. Es una entidad establecida por la Constitución Política del Estado y está a cargo del Contralor General de la República quien es nombrado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Senado y ejerce funciones por diez años.

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales asigna a la Contraloría General de la República la rectoría del control gubernamental, autorizándole el ejercicio del control superior externo posterior y dejando la responsabilidad del control interno previo y posterior a todas las entidades públicas.

La Contraloría General de la República se constituye en:

- Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.
- Autoridad Superior de Auditoría del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.
- Conductora de los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Asimismo, esta Ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. Crea los sistemas de administración y control destinados a: *programar y organizar las actividades, ejecutar las actividades programadas y controlar la gestión del Sector Público.*

Los objetivos del Sistema de Control Gubernamental son:

- Mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado.
 - Mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los 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
- La responsabilidad por la función pública, es la obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones, y atribuciones asignadas a su cargo, con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. A este efecto la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión:

Como entidad superior de auditoría del Estado, la Contraloría General de la República ejerce el Control Externo Posterior, a través de auditorías y evaluaciones. 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.

Los tipos de auditoría que realiza la Contraloría son: 1) auditoría financiera, 2) auditoría operacional, 3) evaluación de los Sistemas de Administración y Control (SAYCO), 4) auditoría especial, 5) auditoría ambiental, 6) auditoría de proyectos de inversión pública y 7) auditoría de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Para el efecto, la Contraloría General de la República elaboró procedimientos e instructivos escritos para cada tipo de auditoría en sus diferentes etapas: planificación, ejecución y comunicación de resultados, los que constituyen el Manual de Normas Internas (MNI) y son de aplicación obligatoria por el personal de la Contraloría.

Asimismo, en su calidad de Órgano Rector del Sistema, ha emitido normas básicas que deben ser cumplidas por las entidades públicas y aplicadas por la Contraloría en la realización de las auditorías y evaluaciones.

Necesidad de cambios en el proceso y producto

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir que las dos Contralorías persiguen un mismo fin, que es procurar el buen uso de los recursos públicos a través de la rendición de cuentas no sólo de estos recursos, sino también de los resultados de la gestión por parte de las autoridades ejecutivas de las entidades públicas.

Si bien, ambas Contralorías para cumplir con su misión efectúan similares auditorías, la Contraloría de Bolivia no realiza auditorías integrales, en este sentido considerando la importancia de efectuar este tipo de auditorías, es necesario fortalecer la Contraloría modernizando sus técnicas y procesos en el ejercicio de un control fiscal independiente, autónomo, eficaz y proactivo.

Para este propósito se debe contar con un sistema de información del control fiscal que esté compuesto por varios sistemas de información de las entidades sujetas al control gubernamental, es decir, conectados los unos con los otros, a fin de que esta información facilite efectuar una auditoría integral más rápida y oportuna.

Asimismo, es importante un cambio de cultura organizacional de la Contraloría de Bolivia, que involucre a todos los miembros de la institución para asegurar su éxito.

Municipio del Ciudadano: Visión y realidad

Segunda parte

Paz Mery Colquechambi
EX GERENTE DE AUDITORÍA
Daniel Laura Ch.
ENCARGADO CURRICULAR

Municipio del ciudadano

“El Municipio del ciudadano: Visión y Realidad” bajo este título se realizó un seminario internacional en la República Federal de Alemania, el mismo que tuvo como objetivo: “Fomentar las capacidades institucionales de las organizaciones municipales de Bolivia para que vayan perfeccionando sus estrategias de transición hacia el municipio del ciudadano”. Con el propósito de compartir experiencias y reflexiones de esta temática, preparamos un documento dividido en tres partes:

Primera parte: Resumen de las principales características del “Municipio del ciudadano”, tales como: Proceso histórico, principales tendencias, y en este marco, conceptos, objetivos y planteamientos de una estructura del “Municipio del ciudadano”.

Segunda parte: Resumen de los instrumentos de participación, ejemplos representativos y el rol de la capacitación en procesos participativos.

Tercera parte: Análisis comparativo de las características de un “Municipio del ciudadano” en Alemania y una “Gestión Municipal participativa” en Bolivia.

En la primera parte de la publicación del “Municipio del ciudadano: Visión y Realidad” se refleja el descubrimiento o redescubrimiento de la participación ciudadana activa y de un nuevo tipo de cooperación entre la “Ciudadanía”, la “Política” y la “Administración Pública”. En ese sentido, fueron descritas las principales características del “Municipio del Ciudadano” en la República Federal de Alemania, a continuación se presenta un resumen:

- Antecedentes generales.
- Proceso histórico de consolidación del “Municipio del ciudadano”.
- Tendencias que confluyen hacia un “Municipio del ciudadano”, como es el caso del malestar en política, por una parte y, por otra, el ejercicio de la democracia directa, a través de la elección directa de alcaldes y concejales.
- Principales perspectivas, donde se hace una analogía entre lo que es un “Municipio del ciudadano” y el diseño de una “Casa” donde la estructura del “Municipio del ciudadano” está sustentada en tres pilares, el ciudadano en su rol de “Cliente”, “Consumidor” y “Co-credor”. Junto con estos tres

roles de participación, se hace indispensable una reforma profunda de la “Política” y la “Administración municipal”, que podría ser el techo común del “Municipio del ciudadano”, conformada a su vez por cuatro elementos: Coordinación sobre el marco político, Administración de la participación, Delegación y Cambio de Mentalidad.

- Principales problemas en la participación ciudadana.

Corresponde continuar esta publicación, del “Municipio del ciudadano”, con una descripción de los instrumentos de participación ciudadana, una experiencia representativa y el rol de la capacitación en este proceso.

Principales instrumentos de participación

Célula de planificación o Jurado ciudadano.

La “Célula de Planificación” o “Jurado ciudadano” es un instrumento de participación cuyo fin es posibilitar la participación de una muestra representativa de la sociedad, para tratar situaciones de conflicto o para abordar temas de marcado interés del municipio. En los jurados ciudadanos se selecciona a los ciudadanos de una localidad de una prueba al azar (mediante el registro civil) y dichos ciudadanos quedan invitados a un proceso de debates de aproximadamente 5 días de duración. Un jurado ciudadano suele incluir por regla general entre 15 y 30 participantes con el fin de posibilitar un diálogo constructivo. Los ciudadanos implicados deberán ser liberados de sus obligaciones habituales y serán compensados por sus pérdidas en tiempo de trabajo y tiempo libre. Observadores independientes deberán hacer posible un debate estructurado y poner atención en que también los participantes menos expresivos se puedan manifestar. Finalmente se sintetizan en un “Dictamen del ciudadano” las peticiones priorizadas, para luego ser remitidas al Alcalde y por su intermedio al Concejo Municipal.

Mediación

Es un instrumento que permite solucionar conflictos de forma participativa en el “Municipio del ciudadano”. La mediación es la intervención en conflictos a través de mediadores; los mediadores son moderadores profesionales, ellos son neutrales e imparciales; los mediadores no deciden quién tiene razón o es culpable, no manifiestan un



Los políticos preguntan, los ciudadanos responden.

“La democracia es viable sólo cuando el mayor número posible de ciudadanos se muestran dispuestos a intervenir activamente y asumir responsabilidades”.

veredicto ni sancionan; los mediadores, sin embargo ayudan a que los involucrados lleguen a un acuerdo común.

La mediación parte de un criterio principal que orienta su accionar: “soluciones que todos los actores consideran justas son más sostenibles”, por tanto, la idea básica de la mediación es ayudar a buscar soluciones creativas y concertadas.

El proceso de la mediación consiste en:

- Sesiones de mediación (aprox. 2 horas) con mediadores y representantes de los grupos en conflicto.
- Se trata de analizar los problemas y de entender el punto de vista de los involucrados.
- Los mediadores dirigen los debates.
- En las últimas sesiones se incluye a un representante del municipio
- Los representantes se encuentran en las sesiones con sus grupos.
- Se llega a un acuerdo.
- La prensa informa sobre los acuerdos.

Presupuesto ciudadano.

Es un instrumento que permite la participación de los ciudadanos, a través de asambleas, foros vía Internet, entre otros, en la estructuración de un presupuesto.

Primera fase: Inmediatamente después de la asignación de presupuesto en el pleno municipal, los ciudadanos son informados sobre el presupuesto total y los distintos ámbitos de manera clara y comprensible. Pueden ser utilizados diversos medios de información: Folletos explicativos sobre cada presupuesto, etc.

Segunda fase: Se pone en marcha la fase de consulta, en la que los ciudadanos deben tener la oportunidad de debatir en grupos de trabajo y asambleas ciudadanas sobre las prioridades en las medidas de ahorro o en las inversiones.

Tercera fase: la del informe final, el ayuntamiento (gobierno municipal) informará a través de folletos o anuncios en Internet de qué acuerdos participativos han sido implementados o de por qué algunos no lo han sido.

Balance de la democracia:

Es un instrumento para la autoevaluación del nivel alcanzado en cuanto a la orientación al ciudadano. Su objetivo consiste en detectar, problemas, debilidades y mejoras requeridas, señalando junto con los ciudadanos, objetivos – metas, proyectos y programas dirigidos a seguir fortaleciendo

la orientación al ciudadano y fomentando el compromiso de la población.

El proceso que comprende el Balance Democrático es el siguiente:

- Toma de Decisiones (resolución concertada del parlamento local)
- Formar estructuras de trabajo
- Evaluar la Administración (sondeo administración)
- Consulta ciudadana
- Valoración del inventario
- Confección del informe de estado
- Colección de posturas
- Presentación del informe al Concejo
- Puesta en práctica de las recomendaciones
- Control de éxito.

Otros instrumentos de participación son: los Foros de debate en la Página WEB, Mesas redondas, Juegos de simulación, Parlamento juvenil, Convención infantil, principalmente. Es de destacar, la creación de un medio de reconocimiento a la participación como es el “Premio al ciudadano”.

Experiencia representativa

LAHR un “Municipio del ciudadano”

¿Qué convierte a LAHR en un “Municipio del Ciudadano”?

- a) Transparencia y una política de información activa.

Elementos que utiliza:

- Una labor de prensa activa, es decir, publicación de todos los temas en cuestión sin esperar a que se produzca la demanda.
- Publicación en Internet del orden del día del Concejo Municipal, así como de las decisiones tomadas.
- Rondas periódicas de información a la prensa después de cada sesión del Concejo Municipal.
- Convocatorias a largo plazo de asambleas de ciudadanos y vecinos en todas las ocasiones que se presenten.

- b) Prioridad a los servicios en la administración municipal

Lema institucional: “Nuestra vocación es ayudar al ciudadano, trabajamos para él”. Los visitantes reciben un trato de “Clientes”.

- La ciudad de LAHR creó una “Oficina del Ciudadano”.
- El alcalde mayor ofrece horas de consulta periódicamente.

- Todas las quejas tienen seguimiento, todos obtienen una respuesta.
- c) Implicar al ciudadano en la toma de decisiones
- Los habitantes con conocimientos técnicos están representados en muchas comisiones o gremios del Concejo Municipal participando directamente en la toma de decisiones. Por ejemplo, en la comisión de transportes, marketing urbano, comisión de medioambiente. Algunos grupos de la población tienen una representación adicional a la de los miembros del Concejo Municipal, por ejemplo en el Consejo consultivo de la mujer, el Consejo consultivo de los jóvenes.
- Iniciativa popular. Plebiscito 1995. Plaza del ayuntamiento.
- Asambleas de vecinos, que no solo sirven para informar a los ciudadanos sino también para poder tener en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones.

- d) Fomento del voluntariado

El mérito y el cometido de la Administración Pública y especialmente del Alcalde mayor son encontrar la vía adecuada y encauzar este potencial para elevarlo y aprovecharlo. El Alcalde mayor y la Administración deben motivar y coordinar.

4. Capacitación

La capacitación es un instrumento que coadyuva al desarrollo sostenible del municipio y particularmente de sus recursos humanos, focalizado en algunos casos en la modernización de su Administración (como es el caso nuestro), y no así, en la ciudadanía que permita generar una mayor y mejor participación.

Por tanto, el proceso de formulación de Políticas Públicas para el desarrollo sostenible del municipio, hace que la capacitación se oriente en dos perspectivas:

A modo de reflexión se puede decir que, la capacitación para el “Municipio del ciudadano” exige trabajar en competencias: Profesionales (conocimiento profesional, saber aplicable), Metodológicas (técnicas de trabajo, técnicas para solucionar problemas), Sociales (Comunicación, cooperación, autoconciencia) y Personales (Capacidades individuales).

Conclusiones y reflexiones

La participación en el Seminario de “Municipio del ciudadano” en la república Federal de Alemania, nos permitió evidenciar objetivamente el desarrollo de los diferentes instrumentos de participación ciudadana, mediante visitas que efectuamos a municipios. Como resultado de ello, es posible señalar una conclusión importante: “Si detrás de las Políticas Públicas (nacionales, departamentales y municipales) no existe la participación de la sociedad, o en su caso, los resultados de la participación no se ponen en práctica, esto acabará, produciendo una enorme frustración en los componentes de la misma”. En otras palabras, “Sólo si las decisiones orientadas al desarrollo emergen de procesos de concertación entre gobernantes y gobernados, hará que su ejecución sea sostenible en el tiempo”. Y si de resultados se trata, estos se reflejarán en un mayor grado de satisfacción de la sociedad en su conjunto.

Como reflexión se puede decir que no basta con que unos (autoridades gubernamentales) promuevan la participación, es por demás importante, que los otros (sociedad en su conjunto) acepten el desafío de participar, solo así, se podrá construir un desarrollo sostenible.

Finalmente, la capacitación debe ser un medio que permita la internalización de valores en los servidores públicos municipales, con una orientación a destacar la importancia de la participación ciudadana en la construcción del desarrollo sostenible, en los niveles nacional, departamental y municipal. Pero además debe ser el medio para generar un mayor y mejor compromiso en los ciudadanos.



Política de calidad

Dentro del proceso ininterrumpido de fortalecimiento y mejora institucional, se establece la siguiente Política de Calidad, conocida, entendida y aplicada por todo el personal de la Contraloría sin distinción de niveles jerárquicos. La presente política se formula en el marco del mandato legal atribuido a la CGR, es consistente con su misión y visión de acuerdo a la planificación estratégica institucional 2007/2013; constituyéndose en la referencia para establecer y revisar los objetivos institucionales, por este motivo la CGR buscará permanentemente

Gerenciar el conocimiento productivo para la innovación y renovación institucional que simplifique y dinamice el desempeño de sus competencias; de modo que el ejercicio de sus atribuciones propicie la mejora de la gestión pública, como propósito misional, esforzándose por satisfacer las necesidades y expectativas razonables en cuanto a los productos y/o servicios que brinda la Institución a los diferentes públicos internos y externos; en términos de:

Oportunidad, Liderazgo, Responsabilidad, Ética, Integridad,
Transparencia, Efectividad y Economía

Contraloría General de la República
Calle Colón e Indaburo
Tel. (591) (2) 2201414
FAX (591) (2) 2113521
P.O. BOX 432
www.cgr.gov.bo
LA PAZ - BOLIVIA