

Separata

Instructivo para la Máxima Autoridad Ejecutiva

Con este instructivo la Contraloría General de la República, como Órgano del Sistema de Control Gubernamental, pretende cooperar con las máximas autoridades ejecutivas de las instituciones del sector público, para que puedan tener un control de las actividades que se realizan en la entidad en la que desempeñan y puedan manejar los recursos del Estado con mayor eficiencia y eficacia.

1. SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN

La Ley N° 1178 regula los sistemas de programación, organización y ejecución en la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en las entidades públicas.

En cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 20 de la Ley N° 1178, el órgano rector de dichos sistemas, el Ministerio de Hacienda, ha emitido las normas básicas para los siguientes Sistemas de Administración:

- Programación de Operaciones
- Organización Administrativa
- Presupuesto
- Administración de Bienes y Servicios
- Administración de Personal
- Tesorería
- Crédito Público

La Contraloría General de la República, en su calidad de Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, ha emitido la normativa que se expone en el punto 2.3.

Cada entidad del sector público debe elaborar, en el marco de las normas básicas emitidas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistemas de Administración y Control.

Conforme señala el Artículo 27 de la Ley N° 1178, corresponde a los máximos ejecutivos de las entidades públicas, la responsabilidad por la implantación de los sistemas de administración y control. La falta de implantación de estos sistemas es causal de responsabilidad ejecutiva.

2. SISTEMA DE CONTROL

El Sistema de Control Gubernamental tiene como objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que todo ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión y tenga la capacidad administrativa necesaria, para impedir o identificar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El Control Gubernamental se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y está integrado por el sistema de Control Interno y el Sistema de Control Externo Posterior.

2.1. Sistema de Control Interno

Este sistema debe ser establecido en cada entidad pública con la finalidad de promover que los actos administrativos se sujeten a derecho; protegiendo sus recursos contra irregularidades, fraudes y errores; asegurando que se genere información útil, oportuna, confiable y verificable; promover la eficiencia de sus operaciones y lograr el cumplimiento de sus planes, programa y presupuestos. Está integrado por los Sistemas de Control Interno Previo y Posterior a cargo de los responsables superiores de las entidades en el primer caso y de la auditoría interna en el segundo.

2.1.1 Sistema de Control Interno Previo:

Está conformado por el conjunto de elementos de control, entendidos como los procedimientos y medidas contenidos en los reglamentos,

manuales y procedimientos de cada entidad. Debe ser aplicado por todos los servidores públicos antes de la ejecución de sus operaciones y actividades. La Ley 1178 prohíbe expresamente crear unidades que centralicen el control o atribuir esta tarea a la Unidad de Auditoría Interna.

2.1.2 Sistema de Control Interno Posterior:

Debe ser practicado por los “responsables superiores” respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia y por las Unidades de Auditoría Interna.

2.1.3 Unidad de Auditoría Interna:

Realiza las tareas de control posterior a ser establecidas y aplicadas por una unidad especializada de la entidad, que no participa en ninguna actividad administrativa y depende del máximo ejecutivo de la entidad, sea ésta colegiada o no. Mayor información sobre la Unidad de Auditoría Interna, sus responsabilidades y funciones, se expone en los numerales 4.2 y 6.3.

2.2 Sistema de Control Externo Posterior

El Sistema de Control Externo Posterior, se practica mediante la auditoría externa independiente e imparcial, respecto a operaciones ya ejecutadas. Tiene por objetivos generales, aumentar la eficiencia de los sistemas de administración y control interno; mejorar la pertinencia, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad del sistema de información gerencial, contribuir al incremento del grado de economía y eficiencia de las operaciones e informar a las autoridades competentes, sobre los resultados de las auditorías realizadas, a fin de facilitar el cumplimiento de las acciones administrativas o judiciales que sean pertinentes.

El Sistema de Control Externo por la Ley N° 1178, ha sido encomendado a la Contraloría General de la República, Unidades de Auditoría Interna de las entidades que ejercen tuición y las firmas o profesionales independientes contratados para el efecto.

2.2.1 Información para fines de Control Externo Posterior:

Conforme establece la Ley N° 1178, todo servidor público de las entidades públicas sujetas a control externo posterior, tiene la obligación de exhibir la documentación o información necesarias para el examen y facilitar las copias requeridas con las limitaciones contenidas en los artículos 51, 52 y 56 del Código de Comercio. El incumplimiento de esta disposición puede generar responsabilidad penal, conforme lo dispone el artículo 36 de la Ley N° 1178.

2.3 Normatividad del Sistema de Control Gubernamental

La Contraloría General de la República, en su calidad de Órgano Rector del Sistema, ha emitido normas básicas que deben ser cumplidas por las entidades públicas. Citamos entre las más relevantes:

- Normas de Auditoría Gubernamental (NAG)
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.
- Guía Para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.
- Guía para la evaluación del proceso de control interno
- Instructivos para el ejercicio de la Auditoría Interna

3 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Todos los servidores públicos, sin distinción de jerarquía, están obligados a responder por los resultados emergentes de su desempeño

de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.

Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.

Conforme establece el artículo 28 de la Ley N° 1178, la responsabilidad es administrativa, ejecutiva, civil y penal.

4 UNIDADES DE APOYO A LA GERENCIA PUBLICA

4.1 Asesoría Legal (Dirección, Gerencia y otros)

La Asesoría Legal de la entidad, es la unidad que verifica y asegura la legalidad de los actos administrativos que ejecutan los servidores públicos.

Es recomendable que dicha unidad esté conformada por profesionales idóneos y cuente con los recursos físicos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En particular es importante que se asignen recursos financieros suficientes para el adecuado patrocinio de los procesos judiciales que tramita la entidad. En los numerales 6.1 y 6.2, se informa sobre algunas tareas que debe cumplir la Unidad Legal de la entidad.

4.2 Auditoría Interna

Conforme a lo establecido en la Ley N° 1178, la auditoría interna se practica por una Unidad especializada de la entidad, que efectúa la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos; determina la confiabilidad de los registros y estados financieros y analiza los resultados y la eficiencia de las operaciones.

Las tareas asignadas a dicha Unidad, cuyos resultados se reflejan en los informes que son puestos en conocimiento del máximo ejecutivo de cada entidad, resultan de gran utilidad para el desarrollo de una adecuada gestión administrativa.

Es recomendable que la Unidad de Auditoría Interna esté conformada dentro del marco de normas vigentes y de acuerdo a las necesidades de la institución. Es necesario que se asigne a dicha unidad los recursos humanos, financieros y físicos necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones, así como institucionalizarse a su personal.

En cumplimiento del artículo 27 inciso f) de la Ley N° 1178, corresponde a la máxima autoridad garantizar la independencia de la Unidad de Auditoría Interna, y ésta responder, con la imparcialidad y calidad de su trabajo, por lo que la citada Unidad no debe participar en ninguna operación ni actividad administrativa que se realice en la entidad.

5 CAPACITACIÓN

La capacitación de los servidores públicos en el manejo de los sistemas de administración y control gubernamentales para complementar, actualizar y especializar su formación, es responsabilidad de la Contraloría General de la República, cuyo objetivo es mejorar los niveles de eficacia en el diseño e implantación de los sistemas específicos de cada entidad y su eficiencia en el funcionamiento que facilite la correspondiente supervisión y evaluación de dichos sistemas. El Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) es la unidad encargada de desarrollar las labores de capacitación.

El CENCAP, hará conocer oportunamente el cronograma de sus actividades académicas. Por tanto, deberán hacer conocer los requerimientos de la entidad en materia de capacitación, que serán tomados en cuenta en la programación de las actividades académicas; así como facilitar a los servidores públicos que trabajan en la entidad, asistir a los cursos programados por el CENCAP.

6 INFORMACIÓN QUE DEBE SER REMITIDA A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA REGULARMENTE

6.1 Contratos

En sujeción a lo dispuesto en el artículo 27 Inc. d) de la Ley N° 1178, corresponde a la máxima autoridad remitir a la Contraloría General de la República los contratos que suscriba la entidad, conforme a instructivo emitido por la Contraloría General de la República.

6.2 Procesos Judiciales

La Unidad Jurídica de la entidad, debe informar a la Contraloría General de la República sobre la tramitación de procesos judiciales, procesos administrativos y requerimientos de pago a su cargo, conforme dispone el Artículo 45 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por el Decreto Supremo N° 23215.

6.3 Informes de Auditoría

Todo informe de auditoría interna o externa (incluidos los efectuados por entidades que ejercen tuición y por firmas o profesionales independientes) debe ser enviado a la Contraloría General de la República, inmediatamente sea concluido.

Información generada por la Contraloría General de la República, sobre procesos judiciales y requerimiento de pago

La Contraloría General de la República registra las acciones judiciales y requerimientos de pago que se tramitan por las entidades públicas contra servidores públicos y personas naturales y jurídicas de derecho privado.

Dicha información esta a disposición de los ejecutivos de las entidades públicas con la finalidad de que sea considerada para la toma de decisiones gerenciales.

7 DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS

El artículo 53 de la Ley 2027 “Estatuto del Funcionario Público”, concordante con el artículo 45° de la Constitución Política del Estado, establece que los servidores públicos cualquiera sea su condición o jerarquía, están obligados a prestar declaración expresa sobre sus bienes y rentas. A tal efecto, la Contraloría General de la República ha emitido el Reglamento de Control de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas en las entidades públicas aprobado por Resolución N° CGR/030/2005.

8 RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS Y DE BIENES

La máxima autoridad ejecutiva debe solicitar a las áreas administrativas un informe que detalle, entre otros, la siguiente información a la fecha del cambio:

- Saldos en caja
- Saldos bancarios
- Estado de Ejecución Presupuestaria de Ingresos
- Estado de Ejecución Presupuestaria de Gastos
- Monto de Cuentas por Pagar
- Monto de Cuentas por Cobrar
- Detalle de activos fijos
- Detalle de existencias en Almacenes
- Detalle de acciones y participaciones, si las hubiera
- Detalle de Proyectos y el estado de su ejecución
- Detalle de activos fijos y documentos bajo responsabilidad de las MAE con la constancia de entrega y de recepción.
- Otros que se consideren necesarios.

¿Cómo debería ser el Control Interno en las entidades del sector público?

Sandra Quiroga
Gerente Principal
Suncontraloría de Control Interno

Mediante el presente documento se busca que los servidores públicos, dispongan de información sintetizada y sustancial respecto a la necesidad e importancia de contar con un control interno efectivo implantado en las entidades del sector público.

¿QUÉ ES EL CONTROL?

Controlar es inspeccionar, examinar, revisar, un proceso, procedimiento, actividad, objeto, para asegurarse que logrará su objetivo.

El control lo ejercemos todos los seres humanos en nuestros ámbitos familiares, personales, profesionales, institucionales, grupales, sociales, etc. Se ejecuta intuitiva, instintivamente o de manera planificada; se da antes del inicio de las operaciones, durante su ejecución y después de su realización, es decir, en todo momento, siempre con el propósito de evitar la comisión de errores y/o irregularidades, o detectar las mismas, para tomar acciones que eliminen las causas y que en el futuro no se repitan.

¿CÓMO SE HACE EL CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO?

Con la ley N° 1178 “Ley de Administración y Control Gubernamentales”, se marca la importancia del **rol del control interno**, razón por la que su artículo 13, se refiere a que el objetivo de establecer controles eficientes, económicos y eficaces en el sector público es mejorar:

- La eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado. El control interno, permite la generación de información respecto al grado de avance de los planes, y tomar las decisiones oportunas de mejora continua, en busca de reducir costos y ahorrar tiempo al evitar errores.
- La confiabilidad de la información que se genere. Los controles internos implantados a la medida, dan seguridad razonable respecto a que la información generada está libre de errores significativos y/o irregularidades, siendo un instrumento útil para la toma de decisiones institucionales.
- Los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión. El determinar controles eficientes y eficaces, permitirá razonablemente que la entidad goce de la confianza de su “público meta”, y de la sociedad interesada en la gestión.
- La capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del estado. Los controles efectivos permitirán razonablemente la “transparencia pública”, al ser activados estos controles podrá evidenciarse oportunamente el manejo inadecuado de los recursos y tomar las decisiones y acciones que

ameren. Permite determinar y analizar rápidamente las causas que pueden originar desviaciones, para que no se vuelvan a presentar en el futuro.

Para el efecto, el control será ejercido desde dos ámbitos:

- Control Interno, a cargo de los funcionarios de la entidad pública, preventiva y detectivamente.
- Control Externo, que estará bajo la responsabilidad de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

Dado que el objeto del presente artículo es el “Control Interno”, es importante expresar su significado:

“.. el **control interno** es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la estructura de la organización, bajo la responsabilidad de su Consejo de Administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas. Así como las iniciativas de calidad establecidas ..” (Informe COSO).¹

IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DEL CONTROL INTERNO

El Control Interno es **importante** para las entidades públicas porque a través de su incorporación y aplicación adecuada en los Sistemas Administrativos y Operativos, asegura de “manera razonable” el logro de los objetivos institucionales.

Este proceso es muy importante porque a través de la identificación, detección y comprobación de la existencia de errores y/o irregularidades, se permite tomar acciones para corregir las desviaciones detectadas y mejorar la gestión.

El implantar controles internos, **beneficia** a la entidad, asegurando razonablemente que los servicios prestados o bienes producidos, estén libres de deficiencias y contribuyan a generar satisfacción en los usuarios.

El control interno contribuye al incremento del buen prestigio de la entidad, ayuda a mejorar el clima organizacional y protege a la entidad, en lo que esté a su alcance, de las pérdidas innecesarias

El control es de vital importancia dado que lo interesante es que está en todo lo que la entidad requiera mejorar y/o proteger, para una eficiente gestión (objetos, personas, y actos).

¹ El Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission (COSO) de EE.UU., en 1992 emitió un informe sobre el Control Interno - Informe COSO, el cual incorporó en una sola estructura los diferentes enfoques a nivel mundial que se tenían sobre el control interno. En este sentido, dada la importancia de este informe, a nivel mundial y su aceptación por los revisores fiscales (Entidades Superiores Fiscalizadoras), la CGR de Bolivia, después de un análisis técnico sobre la viabilidad de su aplicación, en el año 2000 decidió adoptar este nuevo enfoque como normativo para la implantación del Control Interno en el sector público de Bolivia.

¿Cómo implantar un Control Interno?

La eficacia de la determinación, implantación y ejecución del control interno, depende del desarrollo de un plan bien estructurado y participativo. Para el efecto, se da las siguientes pautas de un proceso de implantación del control interno:

1. Comprender la urgencia y necesidad de implantar el control interno

Lo fundamental es que la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y sus funcionarios de nivel superior, estén concientes de cuán importante es contar con un control interno adecuado. Para el efecto, podrán tomar mayor conocimiento sobre el control interno, sus ventajas, la obligación de implantarlo, las consecuencias de su no implantación y otros; participando de los seminarios que dicta la CGR sobre control interno “Generalidades del Control Interno y Ambiente de Control”, y disponiendo de lectura adicional sobre el tema, emitida por la CGR “Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno” y “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”.

2. Formar un grupo que pueda orientar al personal e influir en su comportamiento

Una vez que el nivel superior está conciente de emprender un plan de implantación del control interno en beneficio de la entidad que está a su cargo, se sugiere que la máxima autoridad ejecutiva conforme un grupo de funcionarios denominado “Grupo orientador”, que será el responsable de prepararse técnicamente para emprender dicho plan.

Es recomendable que dicho grupo sea conformado por funcionarios de diferentes niveles de la organización (al menos nivel superior, mando medio y técnico operativo) cuyo número fluctúe entre 4 y 10 funcionarios, según el tamaño y complejidad de las operaciones de la entidad. Asimismo, en caso de existir funcionarios que se oponen a este plan y podrían influir en los demás servidores públicos hacia el no emprendimiento del mismo, se sugiere invitarlos a formar parte del “Grupo orientador”, arraigándolos hacia este logro.

La denominación “Grupo orientador” se refiere a que dicho grupo tendrá la importante labor de “orientar técnicamente e influir concientemente” en la efectiva implantación del control interno. Dicho grupo, recibirá capacitación a través de los cursos y seminarios dictados por el CENCAP y en el marco de las posibilidades de la CGR recibirá orientación para la efectiva aplicación de la normativa existente relativa a la implantación del control interno.

3. Desarrollar una visión realista sobre el control interno que debe implantar

El grupo orientador deberá elaborar un “plan de implantación del control interno” en el marco de las normas emitidas por la CGR para la implantación del control interno. Dicho plan deberá dar prioridad a la actividad de concientización y socialización de la implantación del control interno”. Para la elaboración del plan, deberá considerarse al menos:

- La estructura de la entidad (cantidad de funcionarios, tipo de actividades, tipo de organización; centralizada, descentralizada o desconcentrada, ubicación geográfica y otros)
- Resultados de la evaluación de riesgos (si la entidad no efectuó formalmente una evaluación de riesgos de la misma, deberá considerar su experiencia respecto al conocimiento informal que tiene o percibe que existe de áreas u operaciones de riesgo; por ejemplo; inestabilidad laboral, desmotivación del personal, falta de normatividad, carencia de un código de ética, etc)
- Relación costo – beneficio. El plan no deberá implicar mayores costos a la entidad, por lo que el “grupo orientador” deberá

determinar estrategias de comunicación y socialización del plan, como de su ejecución, que no implique mayores costos a la entidad. Por ejemplo; se podrá utilizar paneles de comunicación, correo electrónico, seminarios, cuestionarios, entrevistas, etc.

- Presupuesto de la entidad. En el marco de la disponibilidad presupuestaria, el “Grupo orientador” deberá ejecutar el “plan” en el marco del mismo.
- Disponibilidad de tecnología. Servirse de la tecnología que dispone la entidad, para facilitar la comunicación del plan, como su ejecución.

4. Disminuir la resistencia al cambio

El Grupo orientador deberá considerar en su plan la estrategia para disminuir la resistencia al cambio. El cambio es positivo pero temeroso, por lo que es aconsejable ser prudente, avanzar poco a poco, impartir la mayor cantidad de información posible, tener contacto con el personal explicando las ventajas y beneficios que generará el implantar el control interno, no solo para la entidad, sino para el personal en sí. Estar prestos a atender consultas, recibir sugerencias, ser participativo y transparente.

5. Comunicar, difundir y determinar agentes participantes

El grupo orientador debe hacer conocer al personal, los servidores públicos que están participando en la ejecución del plan, que están aportando y apoyando en la viabilidad del mismo, e informar permanentemente las actividades que se están desarrollando, como también, el análisis de cualquier documento o actividad a desarrollar, es bueno difundirlo a todo el personal y pedirle su opinión al respecto. Esta actividad, llevará a involucrar al personal en esta labor y por ende en un futuro será un logro “institucional”.

6. Generar capacidad y confianza de los funcionarios para agilizar la implantación

Como parte del plan se debe tomar en cuenta la “Capacitación permanente sobre la implantación del control interno”, logrando que su alcance sea a todo el personal. Para el efecto, la entidad podrá analizar la posibilidad de coordinar con la CGR para que el personal acceda a las actividades de capacitación de los cursos: Fundamentos del Control Gubernamental, Control Interno: Ambiente de Control, Control Interno: Evaluación de Riesgos, y Control Interno: Actividades de control.

7. Reconocer y difundir las metas alcanzadas durante el desarrollo de la implantación

Si se quiere generar motivación y participación del personal en la efectiva implantación del control interno, es necesario hacerle conocer las “metas alcanzadas”, y agradecerles por su aporte importante, como también, insinuarles su compromiso para su continuidad. Las metas alcanzadas no solo se refieren al cumplimiento de las actividades periódicas programadas, sino, a los resultados alcanzados con dichas actividades. Por ejemplo; el personal ahora muestra compromiso con la entidad, aporta con ideas, replica la filosofía de la dirección de implantar un efectivo control interno, la imagen de la entidad es mejorada, por el cambio de actitud del personal, ahora es mas atento y oportuno en su atención, etc.

8. Arraigar el control interno implantado en la cultura organizacional

La concienciación y los pasos mencionados anteriormente no es una actividad “temporal”, deberá ser recurrente para generar un cambio de actitud en el personal, de manera que se arraigue el control interno institucional.