

FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL
AUDITORÍA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A LOS
PROCESOS DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA EFECTUADOS POR EL FONDO NACIONAL
DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL (FPS) DENTRO DE LOS
PROYECTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPENSACIÓN
(PNC).

INFORME N° GEOP KL/PP22/O04

RESUMEN EJECUTIVO

Entidad: Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

Referencia: Auditoría de Proyectos de Inversión Pública con enfoque de eficacia.

Informe: N° KL/PP22/OÜ4

Objetivo.

Verificar la eficacia de las operaciones desarrolladas por el FPS durante las fases de preinversión y ejecución de proyectos de inversión pública que implementan los Gobiernos Municipales asociados a la Política Nacional de Compensación (PNC).

Objeto.

Son los procesos de financiamiento de proyectos de inversión pública efectuados por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social dentro de los proyectos de la Política Nacional de Compensación.

En el marco del ciclo de vida de Proyectos de Inversión Pública se identifica como objeto del examen, a las operaciones implementadas en las fases de *preinversión*; Registro de solicitud de financiamiento Perfil - Proyecto, Evaluación de solicitud de preinversión, Evaluación ex - ante, y *ejecución física del proyecto*; Licitación y Contratación, y Seguimiento a la ejecución.

Alcance.

El período de la evaluación esta comprendido entre las fechas de puesta en vigencia de los sistemas operativos evaluados 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004.

Resultados:

Como resultado de la auditoría se emitieron un total de (8) recomendaciones correspondientes a cada una las siguientes observaciones:

1. Proceso de Evaluación de Perfil de Proyectos ineficaz

El proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto para el co-financiamiento de preinversión muestra debilidades de control y ausencia de un Manual Específico para el proceso, por lo que existe el riesgo de que el procedimiento implementado por los funcionarios del FPS

para la concreción del proceso evaluado no logre de forma eficaz la consecución de los objetivos previstos.

2. Proceso de Licitación de Obras ineficaz.

Se han identificado deficiencias tanto en el diseño de los Manuales como en la implementación del monitoreo y control de los procesos de licitación de obras, las cuales desde el punto de vista de la Contraloría afecta la consecución eficaz del objetivo del proceso.

3. Inexistencia de procedimientos en el Manual de Invitación o Licitación BID para el control del proceso de contratación de supervisión de obras y consultorías, en los proyectos financiados por el BID.

Se ha establecido que la inexistencia de procedimientos en el Manual de Invitación o Licitación BID, relacionados al control del proceso de contratación de supervisión de obras y consultorías en los proyectos financiados por el BID afecta la consecución eficaz de los objetivos de los procesos señalados.

4. Falta de complementariedad del Manual de Invitación o Licitación versión 1/03 para el monitoreo y control del proceso de contratación de servicios por parte de los funcionarios del FPS llevados por los Gobiernos Municipales.

Se ha determinado que; el Manual de Invitación o Licitación no se encuentra actualizado y no toma en cuenta controles relacionados a las modalidades de contratación de servicios establecidas en el Decreto Supremo N² 27328. Esta falta complementariedad del citado Manual afecta la consecución eficaz del proceso señalado.

5. Ineficacia del Proceso de Seguimiento a los Estudios de Preinversión realizado por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Se ha establecido que no existe un manual específico formalizado para este proceso, por lo que dicha labor es realizada adecuándose a los manuales, procedimientos e instructivos implantados para el Seguimiento a Proyectos de Inversión, tanto cuando la entidad no es responsable de la gestión de este proceso, como cuando es responsable de la formulación y preparación de los estudios de preinversión (caso PROAGUAS). Por lo que se concluyó que las operaciones implementadas para desarrollar el proceso de Seguimiento a los Estudios de Preinversión no aseguran de forma eficaz la consecución de los objetivos del proceso.

6. Omisión de un procedimiento para la operación "Ordenes de Trabajo" correspondiente al Proceso de Seguimiento de Proyectos.

Se ha establecido que el FPS no cuenta con un procedimiento formalmente aprobado para el seguimiento de "Ordenes de Trabajo"; este mecanismo diseñado para redistribuir los volúmenes de obra entre los ítems de un contrato de construcción es gestionado por los funcionarios del FPS como una Orden de Cambio, concepto que se aplica para modificar el alcance del contrato de construcción, tales como; plazo, adición de ítems de obra y monto. Por este aspecto se concluyó que las actividades implementadas para la operación de Ordenes de Trabajo no son eficaces toda vez que los controles implementados por los funcionarios del FPS no se adecúan a esta operación.

7. Deficiencias encontradas al procedimiento de la Operación de "Ampliaciones de Plazo" del Manual de Seguimiento de Proyectos del FPS, referidas a la descripción incompleta de las actividades inherentes a la operación y a la inclusión de terminología inexacta.

Se han identificado deficiencias en el Diseño del Procedimiento para la operación de Ampliaciones de Plazo; por ejemplo, la descripción del procedimiento orienta sus actividades a un "Reglamento de Ampliaciones de Plazo" que no existe o que se encuentra fuera de vigencia, por lo que la descripción de este procedimiento se encuentra imprecisa, asimismo, el procedimiento incorpora terminología inexacta la cual describe el concepto de "aprobación" en tres diferentes niveles de la organización para la tramitación de la misma operación. Por los aspectos señalados se concluyó que las actividades diseñadas e implementadas para el procedimiento de la operación de Ampliaciones de Plazo no aseguran de forma eficaz la consecución de los objetivos de la operación y consecuentemente del proceso de Seguimiento de Proyectos.

8. Deficiencias en el procedimiento de la operación de Emisiones de Anticipo y Actividades Previas descrito en el Manual de Seguimiento de Proyectos de Inversión.

Se han identificado deficiencias en el diseño del Procedimiento y las Actividades Previas asociadas a la descripción de los requisitos ambientales que se deben exigir previamente a la iniciación de la construcción del proyecto, así como la descripción inexacta de la actividad referida a la contratación de la Supervisión del Proyecto. En opinión de la Contraloría estos elementos afectan la consecución de los objetivos de la operación.

INDICE GENERAL

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | ANTECEDENTES..... | 1 |
| 1.1. | MOTIVO DE LA AUDITORÍA | 1 |
| 1.2. | DATOS GENERALES DE LA ENTIDAD..... | 1 |
| 2. | OBJETIVOS | 2 |
| 3. | ALCANCE | 3 |
| 3.1. | OBJETO DEL EXAMEN | 3 |
| 3.2. | SUJETO DE LA AUDITORÍA..... | 4 |
| 3.3. | PERÍODO CONSIDERADO..... | 4 |
| 3.4. | TIPO Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA..... | 4 |
| 4. | METODOLOGIA..... | 4 |
| 5. | RESULTADOS..... | 6 |
| 5.1. | PROCESO DE EVALUACIÓN DE PERFIL DE PROYECTOS INEFICAZ..... | 6 |
| | <i>Recomendación 5.1.....</i> | <i>11</i> |
| 5.2. | PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS INEFICAZ..... | 12 |
| | <i>Recomendación 5.2.....</i> | <i>17</i> |
| 5.3. | INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS EN EL MANUAL DE INVITACIÓN O LICITACIÓN BID PARA EL CONTROL DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE SUPERVISIÓN DE OBRAS Y CONSULTORÍAS, EN LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BID. | 18 |
| | <i>Recomendación 5.3.....</i> | <i>24</i> |
| 5.4. | FALTA DE COMPLEMENTARIEDAD DEL MANUAL DE INVITACIÓN O LICITACIÓN VERSIÓN I/03 PARA EL MONITOREO Y CONTROL DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DEL FPS LLEVADOS POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. | 25 |
| | <i>Recomendación 5.4.....</i> | <i>28</i> |
| 5.5. | INEFICACIA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO A LOS ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN REALIZADO POR EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL (FPS)..... | 28 |
| | <i>Recomendación 5.5.....</i> | <i>31</i> |
| 5.6. | OMISIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA LA OPERACIÓN “ORDENES DE TRABAJO” CORRESPONDIENTE AL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS..... | 31 |
| | <i>Recomendación 5.6.....</i> | <i>34</i> |
| 5.7. | DEFICIENCIAS ENCONTRADAS AL PROCEDIMIENTO DE LA OPERACIÓN DE “AMPLIACIONES DE PLAZO” DEL MANUAL DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DEL FPS, REFERIDAS A LA DESCRIPCIÓN INCOMPLETA DE LAS ACTIVIDADES INHERENTES A LA OPERACIÓN Y A LA INCLUSIÓN DE TERMINOLOGÍA INEXACTA..... | 34 |
| | <i>Recomendación 5.7.....</i> | <i>38</i> |
| 5.8. | DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LA OPERACIÓN DE EMISIONES DE ANTICIPO Y ACTIVIDADES PREVIAS DESCRITO EN EL MANUAL DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN..... | 38 |
| | <i>Recomendación 5.8.....</i> | <i>42</i> |
| | ANEXOS | 43-45 |

FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL

AUDITORÍA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A LOS PROCESOS DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EFECTUADOS POR EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL (FPS) DENTRO DE LOS PROYECTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPENSACIÓN (PNC).

Nº GEOP KL/PP22/004

1. ANTECEDENTES

1.1. Motivo de la auditoría

La presente auditoría se efectuó en cumplimiento del Plan Operativo Anual (POA) de la Gerencia de Evaluación de Obras Públicas (GEOP) dependiente de la Subcontraloría de Servicios Técnicos (SCST) para la gestión 2004, que consideró la realización de la auditoría de Proyectos de Inversión Pública a los procesos de cofinanciamiento de Proyectos efectuados por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

1.2. Datos generales de la entidad

El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social bajo la sigla FPS, se crea mediante D.S. 25984 de fecha 16 de noviembre de 2000 y se consolida por la Ley Nº 2235 del 31 de julio de 2001 y D.S. 26772 de fecha 17 de agosto de 2002 sobre la estructura y patrimonio del ex -Fondo de Inversión Social.

El FPS es una entidad de derecho público, sobre la estructura del Ex – Fondo de Inversión Social, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, bajo tuición de la Presidencia de la República con competencia de ámbito nacional, con operaciones desconcentradas para lo cual cuenta con oficinas departamentales. Establecida con personalidad jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Su funcionamiento se rige por la Ley del Diálogo, Ley de Administración y Control Gubernamentales y los decretos que reglamentan sus operaciones.

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

Los objetivos institucionales del FPS son:

- Cofinanciar la ejecución de proyectos presentados por los Gobiernos Municipales.
- Facilitar el acceso y el cumplimiento de condiciones para el cofinanciamiento de proyectos, a través de recursos para el financiamiento de asistencia técnica a requerimiento de los gobiernos municipales.
- Administrar los recursos de transferencia con enfoque de demanda y equidad.

Las funciones del FPS son:

- Adoptar e implementar las decisiones del Directorio Único de Fondos (DUF) relativo a las materias que trata el D.S. 25984.
- Adoptar e implementar la reglamentación sobre la Política Nacional de Compensación en lo relativo a las materias que trata el D.S. 25984.
- Recibir y administrar los recursos que le fueran provistos por organismos de cooperación internacional y el TGN.
- Otorgar cofinanciamiento para inversiones en proyectos y servicios factibles que contribuyan al desarrollo socioeconómico de los municipios, que respondiendo a la sociedad civil, deben ser concordantes con las políticas y estrategias nacionales.
- Celebrar contrato con los Gobiernos Municipales para la ejecución de proyectos elegibles.
- Establecer y organizar un sistema de control interno y diseñar las metodologías y procedimientos necesarios para garantizar que todas sus actividades sean realizadas en conformidad con las normas vigentes.
- Organizar de acuerdo con la normativa vigente los sistemas y procedimientos que le permitan efectuar por si o por terceros la evaluación ex – ante, el seguimiento y monitoreo, y en coordinación con los Ministerios Sectoriales la evaluación posterior de los programas y proyectos cofinanciados.
- Asegurar la adecuada supervisión de la utilización de los recursos que hubiera otorgado el Fondo.
- Ejercer otras funciones con autorización previa del Directorio Único de Fondos, siempre y cuando éstas sean compatibles con su objetivo.

El DUF se constituye en la máxima instancia normativa del FPS y tiene la responsabilidad de aprobar y fiscalizar el cumplimiento de sus políticas y estrategias administrativas, operativas y financieras. Funcionará de acuerdo a propio estatuto orgánico aprobado mediante resolución de directorio N° 078/00 de fecha 26 de septiembre de 2000.

2. OBJETIVOS

El objetivo general de la presente auditoría es:

Verificar la eficacia de las operaciones desarrolladas por el FPS durante las fases de preinversión y ejecución de proyectos de inversión pública que implementan los Gobiernos Municipales asociados a la Política Nacional de Compensación (PNC).

Los objetivos específicos de la auditoría son:

- a) Establecer la eficacia del proceso de Evaluación de Perfil de Proyectos implantado por el FPS a efectos de que la entidad apruebe el co-financiamiento de estudios de preinversión.
- b) Verificar la eficacia de los procedimientos implantados por el FPS para el proceso de Licitación de Obra a efectos de que la entidad coadyuve la consecución de los objetivos previstos del citado proceso.
- c) Evaluar la eficacia del proceso de contratación de servicios de consultoría y supervisión técnica establecido en los Manuales de Procedimientos implementados por el FPS.
- d) Establecer la eficacia del proceso de Seguimiento a la ejecución de los Proyectos de Preinversión realizados por el FPS a través de la Gerencia Departamental de La Paz.
- e) Determinar si los controles implantados por los Técnicos Operativos y Responsables de Seguimiento del FPS para el monitoreo de las “Ordenes de Trabajo”, aseguran razonablemente la eficacia de esta operación.
- f) Determinar si los procedimientos establecidos en el Manual de Seguimiento y empleado por los Técnicos Operativos y Responsables de Seguimiento del FPS para el Control de “Ampliaciones de Plazo” aseguran razonablemente la eficacia de esta operación.
- g) Determinar si los procedimientos establecidos en el Manual de Seguimiento y empleado por los Técnicos Operativos y Responsables de Seguimiento del FPS para el control de la “Emisión de Anticipo” aseguran razonablemente la eficacia de esta operación.

3. ALCANCE

3.1. Objeto del Examen

En el marco del ciclo de vida de Proyectos de Inversión Pública se identifica como objeto del examen, a las operaciones implementadas en las fases de preinversión; Registro de solicitud de financiamiento Perfil - Proyecto, Evaluación de solicitud de preinversión, Evaluación ex – ante, y ejecución física del proyecto; Licitación y Contratación, y Seguimiento a la ejecución.

El ciclo de proyectos del FPS esta estructurado bajo la siguiente secuencia de procesos:

| Proceso | Responsable |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| * Registro de solicitud de financiamiento (Perfil – Proyecto). | FPS. |
| * Evaluación de solicitud de preinversión (Evaluación de Perfiles de proyecto). | FPS. |
| * Evaluación Integral ex – ante de Proyectos de Inversión. Pre – evaluación Evaluación Aprobación | FPS (Consultor contratado por el Fondo/Funcionario del FPS). |
| * Licitación, Adjudicación y Contratación | FPS (programa Proaguas) – Gobiernos Municipales (otros programas /proyectos). |
| Ejecución de Proyectos | Gobiernos Municipales (contratación de empresas y servicios de supervisión). |
| * Seguimiento de proyectos | FPS. |
| Cierre de proyectos | FPS. |
| Evaluación ex – post | FPS. |

* Procesos objeto de auditoría.

3.2. Sujeto de la Auditoría

El sujeto de la presente auditoría es Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), como entidad co – financiadora de proyectos.

3.3. Período Considerado

El período de evaluación esta comprendido entre las fechas de puesta en vigencia de los sistemas operativos evaluados 01 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004.

3.4. Tipo y Enfoque de la Auditoría

La auditoría de Proyectos de Inversión Pública se adecua al enfoque de eficacia de los sistemas operativos de información y de control, asociados a los procesos de co-financiamiento de proyectos de manera que aseguren la consecución de los objetivos de la entidad.

4. METODOLOGIA

a) Metodología propuesta para alcanzar los objetivos específicos.

La metodología aplicada para alcanzar los objetivos específicos se describe a continuación:

La comisión de la Contraloría tomó conocimiento de los instrumentos operativos vigentes dentro de la entidad, tales como; Manuales de Procesos y Procedimientos asociados a la gestión de proyectos del FPS, haciendo énfasis en los procesos identificados como relevantes por la presente evaluación descritos en el punto 3.1. Cabe señalar que esta actividad se llevó a cabo tanto en la etapa de planificación como en la etapa de trabajo de campo de la auditoría. El detalle de la puesta en vigencia de los Manuales de Procesos evaluados se muestra en el Anexo 1.

Adicionalmente, se efectuaron entrevistas con los funcionarios del FPS que intervienen en el desarrollo de los procesos, con el propósito de conocer el grado de implantación de los instrumentos operativos vigentes o en su caso, verificar la ausencia de instrumentos operativos para efectuar procesos; adicionalmente conocer de los operadores las dificultades detectadas durante la aplicación de estos sistemas operativos.

Finalmente, se solicitó información y documentación relacionada con un grupo de proyectos correspondientes a la Política Nacional de Compensación (PNC) presentados por los gobiernos municipales y aprobados por el FPS para co – financiamiento de preinversión e inversión, con el propósito de realizar una revisión analítica de los controles implantados, documentación y registros generados en cada uno de los procesos, operaciones y controles observados, a fin de establecer el grado de eficacia de los procesos para alcanzar razonablemente los objetivos previstos por la entidad.

Es importante señalar que el grupo de carpetas de proyectos revisados y analizados en la presente evaluación no representa una muestra que refleje la representatividad de la totalidad de los proyectos gestionados por la Gerencia Departamental de La Paz del FPS durante el período de evaluación definido por el examen (2003 – 2004), no obstante, respaldan las opiniones vertidas en el presente informe.

Finalmente, las debilidades y/o deficiencias de control halladas en los procesos y/u operaciones analizadas convergen en la formulación de recomendaciones emitidas por la Contraloría orientadas a fortalecer, mejorar el desarrollo de los procesos y en consecuencia coadyuvar a que la entidad pueda alcanzar de manera razonable los objetivos relacionados a la gestión de proyectos de inversión que ejecutan los Gobiernos Municipales dentro de la Política Nacional de Compensación (PNC).

b) Criterios.

Los criterios adoptados son:

- Ley N° 1178 de administración y control gubernamental.
- Norma Básica del Sistema de Organización Administrativa.
- Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del FPS.

- Normativa de la entidad asociada al proceso evaluado, Estatuto Orgánico, Plan Estratégico Institucional, Programa de Operaciones Anual, etc.
- Ley de medio ambiente N° 1333.
- Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental (CI/08)

c) Técnicas de auditoría.

Las técnicas de auditoría utilizadas comprenden:

Revisión analítica.- Para efectuar el análisis y registro de los aspectos relevantes de los documentos generados para el cumplimiento del proceso evaluado.

Indagación.- Para recopilar información de los funcionarios que intervienen en el proceso de manera oral o escrita, de manera de emplearla en los resultados de la evaluación.

5. RESULTADOS

5.1. Proceso de Evaluación de Perfil de Proyectos ineficaz

De la revisión de procesos que realiza el FPS relacionados a la gestión de proyectos se identificó que la entidad efectúa el Proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto para el co-financiamiento de estudios de preinversión. Los Manuales de Registro y Evaluación, y Evaluación Integral ex ante para proyectos de inversión son los instrumentos operativos utilizados por los funcionarios para el proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto, cabe mencionar que el Manual de Registro y Evaluación esta diseñado para efectuar el registro de perfiles y estudios a diseño final.

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso Evaluación de Perfiles de Proyectos para aprobar los estudios de preinversión, la comisión efectuó una revisión de los documentos generados por los funcionarios del FPS durante la ejecución del citado proceso; para este fin se han seleccionado las carpetas de evaluación de un grupo de proyectos cuyo detalle se puede consultar en el Anexo 2. Las carpetas seleccionadas corresponden al componente de saneamiento básico gestionado a través del programa PROAGUAS convenio de préstamo BID/1050/SF-BO, debido a que la entidad no gestionó solicitudes de preinversión en otras áreas durante el período definido para el presente examen.

Como resultado del análisis de los manuales y la revisión de las carpetas de proyectos la comisión de auditoría observó los siguientes aspectos relevantes:

a) Sobre el alcance de los Manuales de Registro y Evaluación, y Evaluación Ex-Ante de Proyectos relacionados al proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto.

El Manual de Registro y Evaluación es empleado por los funcionarios del FPS para guiar las actividades y tareas durante la operación de Registro de Proyectos, y también es empleado para guiar de forma inadecuada e imprecisa las actividades del proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto.

Esta situación se debe a que la descripción de la fase de Evaluación de Proyectos en el Manual de Registro y Evaluación hace referencia explícita a la revisión del contenido de la documentación necesaria para los estudios a diseño final, y no al contenido de los Perfiles de Proyecto. Por ejemplo, el manual menciona que el Técnico Operativo debe revisar el Marco Lógico del proyecto y ajustarlo cuando corresponda, asimismo que debe verificar e incorporar el componente ambiental; tareas que corresponden a la Evaluación de Proyectos a diseño final, y no a la Evaluación de Perfiles de Proyecto.

El Manual de Evaluación Integral ex – ante, tal y como lo define el título I de introducción “responde a la necesidad institucional de proveer un instrumento operativo que asegure el enfoque integral y multidisciplinario en la etapa de evaluación ex – ante de proyectos”. Así también en el título II Objetivos del Manual de Evaluación Integral ex – ante, se señala “...esta orientado a satisfacer una necesidad institucional, en términos de tiempo y espacio, que permita coadyuvar en la toma de decisiones sobre la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos cofinanciados por el FPS”.

Por lo anotado en los precedentes párrafos se colige que el Manual de Evaluación Integral ex – ante de Proyectos esta orientado a la Evaluación de Proyectos que dictaminará aprobar o no el co-financiamiento de la ejecución del proyecto ya que los criterios de evaluación tienen la finalidad de validar la suficiencia de un estudio a diseño final que haya atravesado los procesos de formulación, preparación y evaluación de proyectos, tal como lo establece la guía de presentación de proyectos del FPS y por lo tanto este manual no aplica para la Evaluación de Perfiles de Proyecto.

b) Incongruencia entre lo que establece el Manual de Registro y Evaluación de Proyectos respecto a las actividades implementadas en el desarrollo del proceso.

Mediante la suscripción de un convenio los Gobiernos Municipales ceden al FPS entre otros aspectos, la obligación del FPS evaluar la solicitud de la preinversión de los proyectos. Al respecto, como resultado de la revisión de las carpetas de proyectos seleccionadas se colige que los Gobiernos Municipales no presentan Perfiles de Proyecto ya que en dichas carpetas no constan copias de dichos perfiles, en lugar de ello y previa designación del Técnico Operativo a través de memorando se realizaron informes de evaluación cuyo contenido incorpora la estimación del costo de preinversión, desglosados en horas consultor, materiales

y tiempo de elaboración de los estudios a diseño final, cabe señalar que los citados informes son efectuados a partir de una visita al sitio de la obra.

Posteriormente el Técnico Operativo procesa la información y prepara los reportes en el sistema SAP (Sistema de Administración de Proyectos) en cuyos formatos se registra información de la zona del proyecto, tales como; ubicación, población beneficiaria, presupuesto y matriz de co-financiamiento, entre otros aspectos.

Cumplida esta tarea la documentación generada por los Técnicos Operativos que sustituye al Perfil de Proyecto es aprobada a través de una resolución del Comité Técnico de Evaluación para posteriormente comunicar la aceptación del co-financiamiento al Gobierno Municipal.

Esta situación se evidencia de la revisión de parte de las carpetas de evaluación revisadas en las que la comisión de auditoría no constató Perfiles de Proyecto que contengan información básica a efectos de que el Fondo pueda tomar la decisión de aprobar el co-financiamiento del estudio a diseño final; aunque es preciso señalar que en parte de las carpetas evaluadas se incorporan estudios de preinversión desactualizados que coadyuvan la toma de decisión por parte de la entidad.

El Manual de Registro y Evaluación señala que deben generarse los siguientes registros; formularios de recepción de proyecto, el formulario de registro de proyecto y verificación de criterios de aceptación, además de la nota de comunicación al Gobierno Municipal acerca de la aceptación del mismo, documentos que no constan en las carpetas revisadas, por lo que se detectó una debilidad de control en la operación de registro diseñada que no especifica la obligatoriedad de que estos documentos consten en las carpetas relacionadas al proceso de Evaluación de Perfiles.

Por otro lado, las carpetas de los proyectos revisadas no cuentan con parte de los criterios de elegibilidad que el Manual establece, tales como; certificado de solvencia con los Fondos de desarrollo, Resolución del H. Concejo Municipal de aprobación del financiamiento y aporte de contraparte, que tampoco están registrados en la lista de verificación de documentos.

c) Debilidades en el proceso implementado.

Se han encontrado debilidades de control interno durante el desarrollo del proceso las que se resumen a continuación:

Las copias de los documentos generados por los funcionarios del FPS durante el proceso, tales como; memorandums de asignación de tareas y notas de comunicación a los gobiernos municipales no presentan el registro manuscrito de firmas.

La denominación de los puestos de los funcionarios que participan en el proceso que se encuentra registrada en los memorándums y notas, no son uniformes y no son concordantes con lo establecido en la normativa organizacional vigente.

Existen registros que muestran que el Responsable de Evaluación delega la realización de tareas a un funcionario de nivel jerárquico superior como es el Jefe de Operaciones Regional 1.

Con relación al diseño de manuales (inciso *a*) el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa en el artículo 6, señala que “deberá identificar los procesos prioritarios para el alcance de objetivos estratégicos de la institución, de acuerdo al Plan Estratégico y el POA y la cadena de valor de la institución; para distribuir de manera coherente la inversión en tiempo y recursos sobre los procesos institucionales”.

Adicionalmente, el artículo 18 de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa señala que “se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generan los servicios y/o bienes para los usuarios.....los procesos seleccionados para ser descritos hasta nivel de procedimientos, seguirán al menos las siguientes etapas: ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación, identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones, identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea, descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar e identificación de los resultados verificables”.

Con relación a la aplicabilidad de los manuales (inciso *b*), el Manual de Registro y Evaluación que incorpora el concepto de Perfiles de Proyecto establece directrices concretas relacionadas a la generación de documentos por parte de funcionarios del FPS para el registro y aceptación de los Perfiles de Proyecto. Como se señaló anteriormente la descripción del primer y segundo momento de evaluación del citado Manual contienen lineamientos relacionados a la evaluación de Proyectos de Inversión, y no para la evaluación de Perfiles de Proyecto.

Respecto al Control Interno (inciso *c*) se puede señalar que es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integrada a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, está implícito en los procesos diseñados e implantados en la organización con el fin de minimizar los riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos institucionales y su ejecución está a cargo de todos los integrantes de la organización, bajo la responsabilidad indelegable de la máxima autoridad ejecutiva.

Los riesgos identificados por la falta de un Manual específico para el proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto son los siguientes:

- Inducir a los funcionarios a asumir acciones discrecionales durante la ejecución de las actividades del proceso mencionado, ya que los instrumentos operativos adoptados por éstos como el Manual de Evaluación Integral ex – ante no se adecua para realizar la Evaluación de Perfiles de Proyecto.
- No asegurar la generación de registros físicos precisos relacionados al desarrollo y concreción del proceso, lo que afectará la definición clara de términos de referencia para la contratación de consultoría de preinversión; consecuentemente, la falta de registros conlleva de que la entidad no disponga de información oportuna y confiable que respalde las acciones y decisiones asumidas por los funcionarios.
- La indefinición del contenido mínimo de un Perfil de Proyecto y el formato de su presentación, llevará a que la entidad no asegure la evaluación uniforme y consistente de información de los “perfiles” presentados por los gobiernos municipales, y emergente de ello, que la entidad apruebe el co-financiamiento de preinversión sustentada en criterios técnicos, económicos y sociales fuera del marco normativo.

Las debilidades de control interno encontradas en el proceso implementado, tales como; ausencia de firmas en las copias de las notas incorporadas en las carpetas evaluadas emitidas por funcionarios del FPS, descripción de puestos o cargos incongruentes con la organización vigente de la entidad, entre otras; conllevan el siguiente riesgo:

- Generar documentos que no respalden de forma confiable las acciones y decisiones tomadas por los funcionarios que participan en el proceso, emergente de ello, diluir responsabilidades respecto a las acciones y decisiones tomadas dentro de los esquemas de control del proceso.

Las causas asociadas a la observación detectada son:

- Inadvertencia por parte de la entidad de la necesidad de contar con instrumentos operativos ligados al proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto para el co-financiamiento de preinversión.
- Inadvertencia por parte de la entidad de los beneficios a obtenerse con el diseño e implantación formal de instrumentos operativos para todos los procesos asociados a la gestión de proyectos.
- Desconocimiento de la normativa asociada a la estructura organizacional de la entidad.

Conclusión

Durante el análisis realizado por la comisión de auditoría al proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto para la aprobación de co-financiamiento de preinversión, se ha establecido que la entidad no cuenta con un Manual Específico que guíe las actividades, delimite los registros a elaborarse por los funcionarios de la entidad, y defina el contenido de los perfiles de proyecto.

Complementariamente, si bien uno de los Manuales (Manual de Registro y Evaluación) describe las actividades y los registros que deben generarse para el cumplimiento de la operación de Registro y Aceptación de los Perfiles de Proyecto presentados por los Gobiernos Municipales, en las carpetas revisadas no constan los registros señalados en el instrumento operativo. Por otro lado, se ha observado que existen debilidades de control al verificarse que las copias de las notas, memos, formularios incorporadas en las carpetas de los proyectos no cuentan con las firmas de los responsables, y en otros casos, la denominación de los puestos o cargos descritos en documentos generados durante el proceso no corresponde a los puestos descritos en la organización vigente de la entidad.

Lo antes mencionado se traduce en riesgos que pueden afectar el adecuado cumplimiento de los objetivos del proceso, ya que induce a los funcionarios a tomar acciones discrecionales sin apego a un instrumento operativo que describa un orden pre-establecido de actividades, generación clara de registros, revisión de criterios técnicos sociales y económicos del perfil de proyecto, entre otros aspectos, lo cual puede llevar a la entidad a la aprobación de Perfiles de Proyectos para co-financiamiento de preinversión con información imprecisa e incompleta.

Por lo anotado, la comisión de auditoría concluye que el proceso de Evaluación de Perfiles de Proyecto para el co-financiamiento de preinversión muestra debilidades de control y ausencia de un Manual Específico para el proceso, por lo que existe el riesgo de que el procedimiento implementado por los funcionarios del FPS para la concreción del proceso evaluado no logre de forma eficaz la consecución de los objetivos previstos.

Recomendación 5.1.

Por lo descrito la Contraloría General de la República en el marco de sus atribuciones orientadas al fortalecimiento de los sistemas administrativos y operativos asociadas a la gestión de proyectos de las entidades públicas, recomienda al Director Ejecutivo:

Elabore el diseño de un Manual Específico del proceso Evaluación de Perfiles de Proyecto para el co-financiamiento de preinversión, la formalización y difusión en el marco de la normativa del Reglamento Específico del SOA y en apego a las normativa emitida por el Ministerio de Hacienda con relación al contenido mínimo de Perfiles de Proyectos; adicionalmente, el manual debe describir con precisión las actividades cronológicas que deben desarrollar los funcionarios del FPS y los documentos que se deben generar y adjuntar en las carpetas de evaluación de

perfiles de proyecto a fin de validar la solicitud de co-financiamiento de preinversión del Gobierno Municipal.

5.2. Proceso de Licitación de Obras ineficaz

Con el propósito de evaluar la eficacia del Proceso de Licitación de Obras descrito en los manuales de procedimientos orientados a coadyuvar la consecución del proceso por parte de los Gobiernos Municipales, la comisión de auditoría realizó el análisis de los manuales de Invitación o Licitación versión I/03, e Invitación o Licitación BID versión II/03.

Asimismo, se han efectuado entrevistas a los funcionarios de la Gerencia Departamental La Paz que participan en el proceso de contratación de obras y se ha establecido que el Manual de Invitación o Licitación versión I/03 es aplicado por los funcionarios del FPS para guiar las actividades relacionadas a los Procesos de Contratación de Obras financiados por créditos del Banco Mundial y otros financiadores como Canadá, a excepción de aquellos proyectos financiados por el BID que se apegan al Manual de Invitación o Licitación del BID.

Adicionalmente, la Contraloría solicitó al FPS el listado de proyectos presentados por los Gobiernos Municipales que hayan iniciado y concluido su proceso de contratación de obras durante el periodo comprendido entre el 31 de enero al 31 de diciembre de 2004; una vez seleccionados los proyectos a evaluar se requirió al FPS la documentación y registros generados por los funcionarios del FPS durante el desarrollo del Proceso de Licitación de Obras. El detalle de los proyectos se muestran en el Anexo 3.

Como resultado de la revisión y análisis de los dos manuales vigentes, las entrevistas efectuadas a los funcionarios del FPS y de la revisión de la documentación generada por los funcionarios del FPS e incorporada en las carpetas de proyectos, se establecen los siguientes aspectos:

Respecto a la complementación del Manual.

- Los Manuales de Invitación o Licitación e Invitación o Licitación BID, no describen la metodología de selección del tipo de pliego de condiciones bajo distintas fuentes de financiamiento que debe entregarse a los Gobiernos Municipales a efectos de iniciar el Proceso de Licitación de Obras.

De acuerdo con lo expresado por el Técnico Operativo sobre la selección del tipo de pliego de condiciones, señala: “Una vez aprobado el proyecto por el CDAP, se determina el tipo de pliego en función al financiador; asimismo, el Responsable de Evaluación señala: “Informamos al Gobierno Municipal que ha sido aprobado su proyecto y luego en función al financiamiento, el componente y la cuantía, es que se determina la modalidad de licitación y el pliego, esto se encuentra en una matriz que

proporcionan los licitadores”; estos aspectos señalados no consideran los Manuales evaluados.

Por otro lado, los Gerentes Operativos del FPS emitieron las circulares Nrs. 04/04, 06/04, 16/04 del 22 de marzo, 31 de marzo y 1 de junio del 2004, respectivamente, donde se instruye a los Gerentes Departamentales la aplicación obligatoria de los pliegos de condiciones y términos de referencia señalados en dichas circulares; asimismo, señala que se adjunta la “Matriz de Pliegos” actualizada para la aplicación por parte de las Gerencias Departamentales. Al respecto, se establece que efectivamente existió una acción orientada a la aplicación de una metodología preestablecida; no obstante, la formalización de la descripción de estas actividades coadyuvaría a mejorar el Proceso.

- Los Manuales de Invitación o Licitación e Invitación o Licitación BID, dentro de los procedimientos diseñados no consideran al Responsable de Evaluación como parte del proceso, se puede apreciar según la descripción de los procedimientos y en los flujogramas de los Manuales, que la relación es directa entre el Técnico Operativo y el Gerente Departamental.

De acuerdo con lo expresado por el Técnico Operativo sobre la relación directa entre el Técnico Operativo y el Gerente Departamental, señala: “En la Departamental toda la documentación generada por el Técnico Operativo hacia el Gerente Departamental debe ir vía Jefe de Evaluación”; asimismo, según el Responsable de Evaluación señala: “...una vez que se ha realizado el proceso, el Técnico Operativo prepara el informe del proceso, y el Responsable de Evaluación verifica toda la información del proceso, para recién enviarlo a la Gerencia Departamental de La Paz para su visto bueno”; aspecto que no refleja los Manuales de Invitación o Licitación e Invitación o Licitación BID.

En las carpetas de proyectos se adjuntan los informes de no objeción relacionados a las etapas de calificación y adjudicación emitidos por los Técnicos Operativos y dirigidos al Gerente Departamental vía el Responsable de Evaluación, al respecto se observa que estos no registran la firma del Responsable de Evaluación como constancia de su revisión y validación del contenido de los mismos.

- Los Manuales en el numeral 2 señalan que el Técnico Operativo: “Recibe del Responsable de Evaluación la documentación,... Revisa si la documentación está completa”, en el caso del BID señala adicionalmente “...si está correcta entrega la información al Gobierno Municipal, caso contrario devuelve al Responsable de Evaluación”, sin embargo, los manuales no describen los registros que debe generar el Técnico Operativo para validar la suficiencia o no de los documentos entregados por el Responsable de Evaluación.
- Los manuales señalan que: “El Gobierno Municipal en coordinación con el Técnico Operativo del FPS, elabora el Pliego de Condiciones y el Modelo de Convocatoria aplicando

los pliegos estándar aprobados por los financiadores”, en el caso del manual BID señala textualmente “...aprobados por el BID”, sin embargo, ambos Manuales no describen los registros que debe generar el Técnico Operativo durante el desarrollo de esta actividad.

Durante la entrevista el Técnico Operativo señaló que: “El registro es el pliego impreso para la carpeta de seguimiento a la licitación y contratación”, y el Responsable de Evaluación señaló: “Quien realiza el llenado de pliego es el Técnico Operativo y el pliego impreso sellado está en la carpeta de licitación”; aspectos que no registran los Manuales, confirmando la omisión de este instrumento operativo sobre los registros que debe generar el Técnico Operativo a efectos de confirmar la entrega del pliego de condiciones adecuado a los Gobiernos Municipales.

Entre la documentación generada por el Técnico Operativo e incorporada en las carpetas de los proyectos financiados por el BID, no constan registros que avalen que se haya realizado la coordinación con el Gobierno Municipal para la elaboración de los mismos, en el caso de los proyectos financiados por el Banco Mundial se encontró el sello del FPS, aspecto que respalda la actuación de la entidad en la actividad.

- El Manual de Invitación o Licitación BID, establece en el numeral 3, que el Gerente Departamental: “Para el caso del PROAGUAS, revisa la documentación y da su visto bueno para inicio del Proceso”, en el Manual de Invitación o Licitación, señala “Revisa la documentación y da su Vo Bo”, sin embargo, los manuales no describen en forma precisa los registros que debe generar el Gerente Departamental para completar esta actividad.

Cabe mencionar que entre la documentación adjunta a las carpetas de proyecto evaluadas, no constan registros elaborados por el Gerente Departamental asociados al inicio del proceso.

- El Manual de Invitación o Licitación BID señala que: “El proceso de apertura de sobres, análisis, evaluación y calificación de ofertas la realiza el Gobierno Municipal, con la presencia o no del Técnico Operativo quien participará en calidad de observador con derecho a voz y no a voto ni veto”, mientras que el Manual de Invitación o Licitación obliga al Técnico Operativo su participación en calidad de observador; sin embargo, los manuales no describen los registros que debe generar el Técnico Operativo durante la participación en estos actos.

El Técnico Operativo señaló que: “La participación del FPS es como veedor, se genera un reporte en el informe interno para la conformidad de gerencia a todo el proceso”; El Responsable de Evaluación señaló: “El propósito es guiar el proceso de acuerdo a la norma, dar asesoramiento aclarar dudas, con derecho a voz sin veto, firma las actas...”. Al respecto, no se encontró ningún registro entre la documentación de los proyectos revisados que muestre el desempeño del profesional en estos actos.

- Los Manuales establecen en el numeral 4, que: “El Técnico Operativo de la Oficina Departamental del FPS emite un informe Técnico de Conformidad al proceso y procedimientos y lo remite al Gerente Departamental”, sin embargo, los manuales no establecen el contenido de dicho informe.

Al respecto, el Técnico Operativo señaló: “El informe interno debe describir a detalle la revisión efectuada, incluyendo puntos específicos y particulares que se pudieran presentar en cada proceso, para que el Gerente pueda contar con todos los elementos de valoración al momento de dar su conformidad al proceso”, aspectos que no señalan los manuales.

De acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa en su artículo 18, referida al diseño de los procesos, resultados e indicadores, señala: “Se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generarán los servicios y/o bienes para los usuarios. El diseño de los procesos serán formalizados en el manual de Procesos”, más adelante señala que: “Se procederá al diseño de los procesos en forma general o de procedimientos, de acuerdo con los requerimientos de la entidad”.

Asimismo, señala que: “Los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán al menos, las siguientes etapas: - Ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación. - Identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones. - Identificación de la unidad responsable de la ejecución. - Descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar. - Identificación de los resultados verificables”.

Por todo lo expuesto, se verificó que los Manuales de Invitación o Licitación e Invitación o Licitación BID, diseñados para el Proceso de Licitación de Obras guían en forma general las actividades de los funcionarios del FPS, no obstante, con base al análisis y revisión efectuada al proceso a través de los documentos y registros generados por dichos funcionarios, la comisión de auditoría establece que estos instrumentos no describen de forma precisa los procedimientos para la selección de los pliegos de condiciones a ser empleadas por los Gobiernos Municipales a efectos de iniciar el proceso, tampoco consideran al Responsable de Evaluación como parte del proceso de control de las actuaciones del Técnico Operativo y no determina la descripción de los registros a elaborar en cada una de las actividades anteriormente descritas.

Lo expuesto conlleva que los funcionarios que aplican los manuales evaluados no cuentan con la descripción completa de las actividades que realizan, y tampoco con la descripción de los registros que deben generar para el desarrollo y participación en las distintas operaciones del proceso.

Emergente de ello se identifican entre otros los siguientes riesgos:

- Se efectúen acciones en forma discrecional en parte de las operaciones que desarrollan los funcionarios que intervienen en el proceso.

- Entregar a los Gobiernos Municipales pliegos de condiciones que no correspondan con las especificadas por los financiadores.
- No llevar un control sobre los procesos de licitación de obras, al no ser descrita la participación de valor añadido del Responsable de Evaluación en parte del proceso diseñado.

Los riesgos señalados se deben a la falta de controles en el proceso implantado por el FPS, conforme a lo descrito en el desarrollo de este punto.

Conclusión

De la revisión efectuada a los Manuales de Invitación o Licitación versión I/03 e Invitación o Licitación BID versión II/03 vigentes a la fecha de evaluación, como a la documentación solicitada y según las entrevistas efectuadas a los funcionarios del FPS, para el caso del proceso de licitación de obras, se encontró los siguientes aspectos:

- En los procedimientos de los Manuales evaluados, no describen la metodología de selección del tipo de pliego de condiciones bajo distintas fuentes de financiamiento que debe entregarse a los Gobiernos Municipales a efectos de iniciar con el proceso de contratación; Asimismo, si bien existieron circulares donde se orienta la aplicación de una metodología de selección, la misma debería ser formalizada en los Manuales a fin de mejorar el proceso.
- Los procedimientos de los Manuales evaluados, no consideran al Responsable de Evaluación como parte del control del proceso, se puede apreciar según la descripción de los procedimientos y en los flujogramas de dichos Manuales, que la relación es directa entre el Técnico Operativo y el Gerente Departamental; asimismo, si bien se encontró informes técnicos de conformidad de los procesos dirigida al Gerente Departamental vía el Responsable de Evaluación, los mismos no cuenta con firma del Responsable de Evaluación como constancia de su revisión y validación del contenido.
- Los Manuales evaluados no describen los registros que deben generar los funcionarios en cada una de las siguientes actividades:
 - Para el inicio del proceso de contratación, el Responsable de Evaluación envía la documentación al Técnico Operativo, sin embargo, los manuales no describen los registros que debe elaborar este último.
 - No considera los registros que debe elaborar el Técnico Operativo del FPS cuando el Gobierno Municipal elabora los pliegos de condiciones.
 - No establece en forma precisa los registros que debe efectuar el Gerente Departamental una vez elaborados los pliegos para el inicio del proceso.

- No establece los registros que debe elaborar el Técnico Operativo cuando participa de los actos de cierre y presentación de propuestas, apertura de sobres, evaluación y calificación de propuestas.
- No establece el contenido del informe técnico de conformidad al proceso emitido por el Técnico Operativo.

Las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa en su artículo 18 indica que los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán al menos, las siguientes etapas: - Ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación. - Identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones. - Identificación de la unidad responsable de la ejecución. - Descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar. - Identificación de los resultados verificables.

Las debilidades identificadas en el proceso originan los siguientes riesgos relacionadas con las acciones de los funcionarios:

- Efectúen acciones en forma discrecional en parte de las operaciones que les toca desarrollar.
- Entregar a los Gobiernos Municipales pliegos de condiciones que no correspondan con las especificadas por los financiadores.
- No llevar un control sobre los procesos de licitación de obras, al no ser descrita la participación de valor añadido del Responsable de Evaluación en parte del proceso diseñado.

Los riesgos señalados se deben a la falta de controles en el proceso implantado por el FPS, conforme a lo descrito en el desarrollo de este punto.

Por todo lo señalado, se establece que las deficiencias encontradas tanto en el diseño de los Manuales como en la implementación del monitoreo y control de los procesos de licitación de obras, afecta la consecución eficaz del objetivo del proceso evaluado.

Recomendación 5.2.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social tomar las acciones que correspondan para complementar el Manual de Invitación o Licitación e Invitación o Licitación BID en los siguientes aspectos:

- Incorporar el procedimiento que describa la selección de los pliegos de condiciones para la licitación de obras de las distintas fuentes de financiamiento considerando la existencia de la “matriz de pliegos” diseñada por el FPS.

- Incorporar los procedimientos y controles que debe ejercer el Responsable de Evaluación sobre las acciones del Técnico Operativo durante el desarrollo del proceso.
- Establecer la descripción de los registros para cada una de las actividades observadas en la presente evaluación.

Finalmente, aprobar los ajustes realizados a los manuales por las instancias correspondientes emergentes de la presente recomendación, y difundir a los funcionarios que participan en el proceso para su oportuna y correcta aplicación.

5.3. Inexistencia de procedimientos en el Manual de Invitación o Licitación BID para el control del proceso de contratación de supervisión de obras y consultorías, en los proyectos financiados por el BID.

Con el propósito de evaluar la eficacia de los procesos de contratación de servicios de consultoría y supervisión técnica de obras, se realizó un análisis de los manuales vigentes: de invitación o licitación versión I/03, e invitación o licitación BID versión II/03.

Asimismo, se efectuó entrevistas a los funcionarios que participan en el proceso de contratación y se estableció que el manual de invitación o licitación versión I/03 es aplicado para los proyectos financiados por el Banco Mundial en sus programas MAR-II y PDCR-II, y otros financiadores tales como Canadá con excepción de los proyectos financiados por el BID que aplican el manual de invitación o licitación BID.

Adicionalmente, se solicitó al FPS el listado de contratos de supervisión de obras y consultorías, cuyo proceso haya iniciado y concluido durante el período comprendido entre el 31 de enero al 31 de diciembre de 2004; posteriormente, se seleccionó un grupo de proyectos y se requirió la documentación y registros generados por los funcionarios del FPS, tales como; términos de referencia, actas, notas informes, entre otros documentos. Las carpetas de proyectos seleccionados pueden consultarse en el Anexo 4.

Del análisis efectuado a la documentación solicitada de los procesos de contratación de supervisión técnica de obras y de consultorías, se establecen los siguientes aspectos:

- a) Inexistencia de procedimientos formalizados para el monitoreo y control que realiza el FPS durante el proceso de contratación de supervisión técnica de obras llevados por los Gobiernos Municipales en los proyectos financiados por el BID.***

El manual de invitación o licitación BID versión II/03, establece como objetivo: “coadyuvar a los Gobiernos Municipales en el proceso de invitación o licitación para la contratación de Obras de Infraestructura...”, por lo que no considera dentro de este

objetivo al proceso de contratación de servicios, de supervisión técnica de obras ni de consultorías.

De acuerdo con las respuestas de los funcionarios del FPS señalan: “En el caso del BID se debe utilizar el Reglamento Operativo del programa y los pliegos establecidos para cada tipo de licitación”, y “En el caso del BID, se debe emplear lo establecido en el Reglamento Operativo, matrices de cuantías y check list establecidos”, al no señalar estos funcionarios un manual de procedimiento específico, se confirma que los funcionarios no aplican un procedimiento específico para este fin.

Del análisis de la documentación revisada se establece el siguiente procedimiento implementado por los funcionarios del FPS para el monitoreo y control de los procesos de contratación de servicios de los proyectos financiados por el BID y administrados por los Gobiernos Municipales:

- Los Gobiernos Municipales elaboran los términos de referencia (se infiere que previa entrega del Modelo por parte del FPS) para la contratación de consultores individuales destinados a servicios de supervisión de obras, sin embargo, en las carpetas de proyecto no constan registros que avalen la entrega del modelo de Términos de Referencia por parte de los funcionarios del FPS.
- El Técnico Operativo emite un informe dirigido al Gerente Departamental vía el Responsable de Evaluación sobre el proceso de calificación del sobre A, en este informe recomienda la negociación del sobre B.
- El Gerente Departamental emite la no objeción de la calificación del sobre A y da vía libre a la negociación del sobre B.
- El Gerente Departamental emite la no objeción a la negociación dirigida al Gobierno Municipal. Al respecto en las carpetas de proyecto no constan registros que avalen un pronunciamiento del Técnico Operativo sobre el resultado de la negociación del sobre B.
- El Técnico Operativo ordena la documentación del proceso de contratación de servicios de supervisión técnica en un índice.

Por lo expuesto, se establece que el manual de invitación o licitación BID no incluye procedimientos asociados al monitoreo y control de los funcionarios del FPS sobre el proceso de contratación de supervisión técnica en los proyectos financiados por el BID, adicionalmente, para el procedimiento implementado no existe un documento formalizado.

- b) Inexistencia de procedimientos para el proceso de contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales financiadas dentro del programa PROAGUAS, cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentran bajo responsabilidad y a cargo de los funcionarios del FPS.***

El Manual de Invitación o Licitación BID no incluye procedimientos específicos para la contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales en aquellos proyectos financiados por el programa PROAGUAS, cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentran bajo responsabilidad y a cargo de los funcionarios del FPS.

Sin embargo, se encontró el instructivo denominado: “modalidad de ejecución de preinversión concursables - contrato de préstamo BID 1050/SF-BO PROAGUAS”, del 10 de julio de 2003, cuyo objetivo es “normar la aprobación de solicitudes de financiamiento para la preinversión de proyectos del Programa de Saneamiento Básico para pequeños municipios BID 1050/SF-BO “PROAGUAS”, así como su ejecución y posterior aprobación de la fase de inversión”.

En el inciso c) cita que el proceso se encuentra establecido en el anexo C del Contrato de préstamo y los documentos modelo de invitación de firmas es el de Selección de firmas por listas cortas, asimismo, se describe de forma general los pasos que deben seguirse para completar este proceso hasta culminar con el consentimiento del BID del contrato con la firma adjudicada. Al respecto, en opinión de la Contraloría este documento viabiliza la implantación del proceso de contratación de consultorías bajo responsabilidad del FPS, incorporando lineamientos generales que coadyuvan el accionar de los funcionarios del FPS, asociado al desarrollo del proceso.

No obstante, este instructivo no tiene los elementos y características de un Manual de Procesos, tales como, ordenamiento lógico y secuencial de actividades, no identifica a los responsables de cada actividad, no describe los registros que deben generar a efectos de control, entre otros aspectos; por lo que se concluye que no representa un documento que reemplace a un Manual de Procesos.

En los procesos de contratación de consultorías en proyectos correspondientes a los Gobiernos Municipales de Tipuani y Caquiaviri, financiados por el BID con el programa PROAGUAS (Convenio BID 1050/SF-BO), se suscribió el “Convenio de Cesión de Responsabilidad de Ejecución del Componente de Preinversión”, con la Gerencia Departamental del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), donde se establece:

- La cláusula tercera, inciso ii) señala: “la delegación por parte del GM al FPS de la licitación, calificación, adjudicación, contratación y aprobación de la preinversión de los proyectos solicitados como resultado de la Convocatoria mencionada en la

cláusula SEGUNDA, a objeto de agilizar la elaboración y aprobación de diseños finales según requisitos del FPS, y dar pronto inicio a la ejecución de las inversiones correspondientes”.

- La cláusula segunda, señala: “...Esta estrategia sugerida por el MSOP y aceptada por el FPS ha sido presentada a los Gobiernos Municipales de cada departamento”.

Con base al convenio suscrito, el proceso de contratación de consultorías de proyectos de preinversión analizados lo efectuó la Gerencia Departamental del FPS con el siguiente procedimiento implementado de acuerdo con los registros encontrados en cada una de las carpetas:

- En las carpetas de proyectos constan los Términos de Referencia, aunque no se adjuntan registros que identifiquen al responsable de su elaboración.
- El Gerente Departamental de La Paz del FPS suscribió las cartas de invitación a los posibles proponentes.
- El Gerente Departamental La Paz del FPS, suscribió memorándums de designación para los funcionarios del FPS como miembros del comité de calificación.
- Los miembros del comité de calificación, emitieron las actas de cierre de presentación de propuestas y de apertura de sobres.
- En las carpetas del proceso de contratación de la preinversión correspondiente al proyecto del Gobierno Municipal de Tipuani consta un informe de la comisión de calificación dirigida al Gerente Departamental sobre la calificación del sobre A; mientras que en el proyecto del Gobierno Municipal de Caquiaviri, la comisión emite una nota de solicitud de no objeción a la calificación del sobre A dirigida al Gerente Departamental.

Respecto de lo anterior, en las carpetas del proyecto de Tipuani, consta la notificación del resultado al proponente que obtuvo el primer lugar sobre la calificación del sobre A y comunicación de la fecha de apertura del sobre B, suscrito por el presidente de la comisión de calificación, mientras que en el proyecto de Caquiaviri, consta la misma información, sin embargo suscrito por la Comisión de Calificación.

- La comisión de calificación, emite el acta de apertura del sobre B y acta de negociación.

- La comisión de calificación emite un informe de calificación del sobre B dirigida al Gerente departamental La Paz, en el que recomienda la adjudicación de la preinversión.
- El Gerente Departamental en el proceso de contratación del proyecto de Caquiaviri emite la no objeción a la adjudicación, documento que no consta en la carpeta de proyecto del Gobierno Municipal de Tipuani.
- El Gerente Departamental en el proceso de contratación de preinversión de los proyectos evaluados, suscribe la Resolución de Adjudicación.
- El Presidente de la comisión de calificación en el proyecto de Tipuani efectúa la notificación de adjudicación al proponente ganador, mientras que en el proyecto de Caquiaviri, la comisión efectúa la comunicación o notificación de adjudicación de la preinversión.
- Finalmente, en ambos proyectos se efectuó la suscripción del contrato entre el Gerente Departamental del FPS y el Consultor.

Al respecto, se establece que los registros para los dos casos evaluados, fueron elaborados en forma discrecional y no obedecen a un procedimiento preestablecido y formalizado.

Según las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa en su artículo 18, referido a Diseño de los procesos, resultados e indicadores, señala: “Se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generarán los servicios y/o bienes para los usuarios. El diseño de los procesos serán formalizados en el manual de Procesos”, más adelante señala que: “Se procederá al diseño de los procesos en forma general o de procedimientos, de acuerdo con los requerimientos de la entidad”.

Asimismo, señala que: “Los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán al menos, las siguientes etapas: - Ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación. - Identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones. - Identificación de la unidad responsable de la ejecución. - Descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar. - Identificación de los resultados verificables”.

La falta de un manual específico orientado a las actividades y tareas de los funcionarios del FPS que participan tanto en el proceso de contratación de servicios de supervisión técnica a cargo de los Gobiernos Municipales, como en el proceso de contratación de consultorías para la elaboración de diseños finales a cargo del FPS del programa PROAGUAS, conlleva los siguientes riesgos:

- Inducir a los funcionarios del FPS a asumir acciones discrecionales durante el desarrollo de las actividades del proceso, debido a la aplicación de instrumentos operativos generales que no delimitan con precisión el orden lógico de las actividades a desarrollar, registros a generar y la descripción de los canales de comunicación con otros niveles de la entidad.
- Generar registros poco claros e incompletos que no reflejan la efectiva y real participación de los funcionarios que intervienen en el proceso.
- Falta de disponibilidad oportuna y confiable de documentos que respalden o avalen las acciones y toma de decisiones de los funcionarios del FPS dentro del proceso, consecuentemente de ello, la entidad no contará con información lo que limitará el desarrollo de los procesos de control interno y control externo.

En los proyectos financiados por el BID, la razón para que se presenten los riesgos señalados se debe a la inexistencia de procedimientos relacionados para el monitoreo y control que realiza el FPS para la contratación de supervisión técnica de obras llevada por los Gobiernos Municipales; en el programa PROAGUAS los riesgos se deben a la inexistencia de procedimientos para la contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentra bajo responsabilidad y cargo de los funcionarios del FPS. Asimismo, la inadvertencia del FPS para proveer a los funcionarios de un manual específico para desarrollar los procesos observados.

Conclusión

De la revisión efectuada al Manual de Invitación o Licitación BID versión II/03 vigente a la fecha de evaluación, como a la documentación solicitada y según las entrevistas efectuadas a los funcionarios del FPS, para el caso del proceso de contratación de servicios, se encontraron los siguientes aspectos:

- El manual de invitación o licitación BID, no incluye procedimientos para el monitoreo y control que realiza el FPS durante el proceso de contratación de supervisión técnica de obras llevados por los Gobiernos Municipales en los proyectos financiados por el BID.
- El manual de invitación o licitación BID, no incluye procedimientos para el proceso de contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales financiadas dentro del programa PROAGUAS, cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentran bajo la responsabilidad y a cargo de los funcionarios del FPS.

Según las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa en su artículo 18 indica en forma clara que se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generan los servicios y que los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán al menos, las siguientes etapas: - Ordenamiento lógico y secuencial de

las tareas necesarias para llevar a cabo la operación. - Identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones. - Identificación de la unidad responsable de la ejecución. - Descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar. - Identificación de los resultados verificables.

La falta de un manual específico, para el monitoreo y control por parte de los funcionarios del FPS sobre el proceso de contratación de supervisión de obras llevados por los Gobiernos Municipales en aquellos proyectos financiados por el BID, y para el proceso de contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentra a cargo del FPS en el marco del programa PROAGUAS, estos dos aspectos conlleva a los siguientes riesgos:

- Inducir a los funcionarios del FPS a asumir acciones discrecionales durante la ejecución de las actividades del proceso.
- Generar registros poco claros e incompletos que no reflejan la efectiva y real participación de los funcionarios que intervienen en el proceso, asimismo, la falta de documentos que respalden o avalen las acciones y toma de decisiones de los funcionarios del FPS como parte del desarrollo del proceso, que pueden afectar a las evaluaciones ex post de los proyectos establecidos en la normativa nacional.

La razón para que se presenten los efectos señalados se debe a la inexistencia de procesos y procedimientos relacionados con el monitoreo y control que realiza el FPS para el proceso de contratación de supervisión técnica de obras llevados por los Gobiernos Municipales, en los proyectos financiados por el BID, la inexistencia de procedimientos para el proceso de contratación de consultorías destinadas a la elaboración de diseños finales financiadas por el programa PROAGUAS cuya invitación, calificación y evaluación de propuestas se encuentra bajo responsabilidad y cargo de los funcionarios del FPS. Asimismo, la inadvertencia del FPS relacionada a proveer a los funcionarios un manual específico para desarrollar el proceso de contratación de servicios de supervisión de obras y consultorías para la elaboración de estudios a diseño final.

Por todo lo anteriormente descrito, la inexistencia de procedimientos en el Manual de Invitación o Licitación BID para el control del proceso de contratación de supervisión de obras y consultorías, en los proyectos financiados por el BID afecta la consecución eficaz de los objetivos de los procesos señalados.

Recomendación 5.3.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social elaborar un Manual específico donde se incluyan los siguientes elementos:

- Procedimientos para el control por parte de los funcionarios del FPS para la contratación de supervisión técnica de obras en aquellos proyectos financiados por el BID llevados por los Gobiernos Municipales.
- Procedimientos para el proceso de contratación de consultorías para la elaboración de diseños finales dentro del programa PROAGUAS financiados por el BID, cuya invitación calificación y evaluación de propuestas se encuentren a cargo de los funcionarios del FPS

Finalmente, aprobar el o los manuales de procedimientos por las instancias correspondientes emergentes de la presente recomendación, y difundir a los funcionarios que participan en el proceso para su oportuna y correcta aplicación.

5.4. Falta de complementariedad del Manual de Invitación o Licitación versión I/03 para el monitoreo y control del proceso de contratación de servicios por parte de los funcionarios del FPS llevados por los Gobiernos Municipales.

El Manual de Invitación o Licitación versión I/03, señala como objetivo: “coadyuvar a los Gobiernos Municipales en el proceso de invitación o licitación para la contratación de Obras, Bienes y/o Servicios; elaborando los documentos de Invitación o Licitación, aprobarlos, invitar a los proponentes y/o publicar la convocatoria, participar como observadores en la apertura de propuestas, calificación y adjudicación”. Con relación a la definición de este objetivo, es claro establecer que el Manual es aplicado para la contratación de servicios.

De las entrevistas efectuadas a los funcionarios del FPS encargados de los procesos de contratación de servicios, se establece que el manual se aplica para los financiamientos con créditos del Banco Mundial para sus programas PDCR II y MAR II y aquellos financiamientos que adoptan las normas nacionales, a excepción de los proyectos financiados con créditos del BID.

De acuerdo con el análisis del Manual de Invitación o Licitación, las entrevistas efectuadas a los funcionarios del FPS y de la revisión de la documentación generada por los funcionarios del FPS, se establecen los siguientes aspectos:

El Manual de Invitación o Licitación no ha sido actualizado en el marco del Decreto Supremo N° 27328.

El Manual de Invitación o Licitación vigente fue aprobado mediante Resolución N° 01/01/03 el 27 de enero de 2003 por el Comité Ejecutivo del FPS, mientras que el Decreto Supremo N° 27328 fue emitido el 31 de enero de 2004, posterior al primero y se establece que no existió ninguna modificación al Manual en el marco de éste Decreto.

El título III del Reglamento del Decreto Supremo N° 27328, en su artículo 46, establece cuatro modalidades de contratación de servicios, los cuales corresponden a: Contratación de Firmas Consultoras por concurso de propuesta, contratación menor de firmas consultoras, contratación de servicios de consultoría individual y de servicios de consultoría por excepción.

Para el caso de contratación de servicios de consultoría por concurso de propuestas, donde la norma establece la contratación en dos etapas, la primera corresponde a la solicitud de expresiones de interés para conformar la lista corta, y la segunda corresponde a la invitación a los posibles proponentes de la lista corta para posteriormente efectuar la calificación y adjudicación; al respecto, como el Manual de Invitación o Licitación no se encuentra actualizado no considera los controles relacionados a la contratación de servicios descritas en la NB-SABS aprobada mediante Decreto Supremo N° 27328.

El FPS mediante la Asesoría de Licitaciones elaboró la “Matriz de pliegos de condiciones y solicitudes de propuestas, de acuerdo a las Normas Básicas del SABS (D.S. N° 27328 de 31-enero - 2004 y su Reglamento de 15 marzo de 2004)”, para su utilización por parte de los funcionarios encargados de los procesos de contratación, donde se establece para, supervisión de obras y consultorías: la modalidad de contratación, nombre del documento, denominación del archivo y fecha de la versión, en él se incluyen la modalidad de contratación de servicios referido a contratación por concurso de propuesta (expresiones de interés e invitación lista corta), lo cual es importante para guiar las actividades de los funcionarios, sin embargo en opinión de la Contraloría estos aspectos deben ser incorporados en el Manual de Invitación y Licitación.

Asimismo, considerando se presente el caso de contratación de servicios de consultoría por concurso de propuestas de acuerdo con el Decreto Supremo N° 27328, el Manual de procedimientos debería contemplar controles por parte de los funcionarios del FPS en relación a este aspecto y ser aplicado.

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del FPS referido a Diseño o Rediseño Organizacional Continuo, señala en su numeral 25.1: “Será insumo para el diseño o rediseño organizacional Continuo: El Diagnóstico de Mejoramiento Continuo producto del análisis retrospectivo continuo; o solicitudes específicas de las Unidades Organizacionales”, en su numeral 25.3 señala: “Serán productos del Diseño Organizacional Continuo: - Modificación de Manuales, - modificación de instructivos, - cambios eventuales en la Estructura, - cambios en la organización o las funciones”.

Mas adelante, el artículo 33 referido a Estrategia de Implantación, señala: “La estrategia de implantación de procedimientos se fundamenta en los Profesionales de Control, encargados

de verificar la correcta y oportuna implementación de Documentos de Operaciones en las Gerencias Departamentales; son quienes tendrán la misión de aportar en el diseño de Manuales, Reglamentos e instructivos a partir de la retroalimentación de las diferentes unidades organizacionales del Fondo”.

Al no estar actualizado el Manual de Invitación o Licitación de acuerdo con lo que establece el Decreto Supremo N° 27328, existe el riesgo de que en los procesos de contratación en los que se apliquen las modalidades señaladas en este Decreto, no existan controles suficientes que aseguren el cumplimiento del objetivo del Decreto, y consecuentemente que la entidad no coadyuve en forma eficaz al proceso.

La inadvertencia de los problemas detectados referidos a la actualización del manual de Invitación o Licitación, ocasiona el riesgo indicado anteriormente.

Conclusión

Revisada la documentación entregada por el FPS de la solicitada por la Contraloría, se establece los siguientes aspectos:

- Que el Manual de Invitación o Licitación no se encuentra actualizado y no toma en cuenta controles relacionados a las modalidades de contratación de servicios establecidas en el Decreto Supremo N° 27328.

De acuerdo con el Reglamento de Sistema de Organización administrativa del FPS, en su artículo 25 referido a Diseño o Rediseño Organizacional Continuo señala que serán producto del diseño organizacional continuo modificación de manuales, en su artículo 33 indica que el FPS debe verificar la correcta y oportuna implementación de los documentos de operaciones, deben aportar en el diseño de manuales, reglamentos e instructivos a partir de la retroalimentación de las diferentes unidades organizacionales del fondo; en su artículo 38 se refiere a la implantación y difusión de los documentos organizacionales aprobados, cuya competencia exclusiva corresponde a la Jefatura de Organización & Métodos.

Por lo señalado, existe el riesgo en los proceso de contratación de servicios donde se apliquen las modalidades señaladas en el Decreto Supremo N° 27328, no existan los controles necesarios que no aseguren el cumplimiento del objetivo del Decreto.

La inadvertencia de los problemas detectados referidos a la actualización del manual de Invitación o Licitación, ocasiona el anotado anteriormente.

Por todo lo anteriormente descrito, la falta complementariedad del Manual de Invitación o Licitación versión I/03 para el monitoreo y control del proceso de contratación de servicios por parte de los funcionarios del FPS llevados por los Gobiernos Municipales afecta la consecución eficaz del proceso señalado.

Recomendación 5.4.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social:

- Efectuar el ajuste, actualización e implementación del Manual de Invitación o Licitación versión I/03 en el marco de la normativa vigente que regula el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, introduciendo controles asociados a las modalidades de contratación establecidas, y considerando la matriz de pliegos de condiciones y solicitud de propuestas diseñados por el FPS.

5.5. Ineficacia del Proceso de Seguimiento a los Estudios de Preinversión realizado por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso de Seguimiento a los estudios de preinversión la comisión de auditoría solicitó al FPS, un grupo de carpetas de estudios de preinversión que cuenten con documentos que respaldan las operaciones efectuadas por los funcionarios durante el proceso de seguimiento a la elaboración de estudios de preinversión, tales como; emisiones de anticipo, inicio de contrato, emisiones de planillas, ordenes de cambio, ampliaciones de plazo, cobro de multas, recepción provisional y/o definitiva, cierre técnico de contrato. El detalle de estas carpetas puede consultarse en el Anexo 5.

Con base a las respuestas de los cuestionarios realizados a los técnicos del FPS se estableció que no existe un manual específico formalizado para este proceso, por lo que dicha labor es realizada adecuándose a los manuales, procedimientos e instructivos implantados para el Seguimiento a Proyectos de Inversión, tanto cuando la entidad no es responsable de la gestión de este proceso, como cuando es responsable de la formulación y preparación de los estudios de preinversión.

En los proyectos de preinversión gestionados a través del programa PROAGUAS, con crédito BID-1050/SF-BO se firmó un convenio de transferencia de responsabilidad del Gobierno Municipal hacia el FPS, para que este último se haga cargo de la gestión de los proyectos de preinversión, aspecto que convierte al FPS en gestor de estudios de Preinversión, lo cual no está claramente establecido dentro las funciones de la entidad; no obstante, cabe aclarar que tomando en cuenta el enfoque y objetivo del presente examen, la Contraloría no emitirá opinión respecto a esta situación.

Revisada la documentación de los estudios de Preinversión se establece que el proceso implementado adolece de deficiencias de control interno, como por ejemplo:

- Se encontró documentación donde una misma persona firma para el mismo cargo con diferentes denominaciones, ejemplo, el Técnico Operativo firma como Especialista Operativo y que el Responsable de Seguimiento firma como Jefe de Seguimiento. Al respecto se establece que los cargos de Especialista Operativo y Jefe de Seguimiento no se registran en el manual de organización y funciones facilitado por el FPS a la comisión de la Contraloría.
- Existe documentación que no lleva firmas de los funcionarios responsables de su emisión y/o aprobación como ser: hojas de ruta y memorándum de pago de planillas de avance.
- Existen carpetas de estudios donde es tan poca la documentación, que no se pudo determinar varias operaciones de los proyectos de preinversión como ser; inicio de ejecución de contrato, ampliaciones de plazo, recepciones provisionales de los proyectos.

El artículo 18 de la Normas Básicas del SOA señala que se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generan los servicios y/o bienes para los usuarios. El diseño de los procesos será formalizado en el Manual de Procesos.

Adicionalmente se establece que se procederá al diseño de los procesos en forma general o de procedimientos, de acuerdo con los requerimientos de la entidad:

- Los procesos descritos a nivel general, seguirán las etapas determinadas en el capítulo de Determinación de Operaciones de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.
- Los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán, al menos, un ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación, identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones, identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea, descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar y la identificación de los resultados verificables.

Los Principios y Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental señalan que el Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por éstos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia

y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas.

En opinión de la Subcontraloría de Servicios Técnicos para el Seguimiento de Proyectos de Preinversión se debe diseñar manuales, procedimientos e instructivos específicos para esta operación, mediante los cuales deben generarse documentación válida y confiable, que asegure la eficacia del seguimiento a estos estudios.

El efecto de adecuar el Manual de Seguimiento de Proyectos de Inversión, para guiar las actividades del proceso de seguimiento de estudios de preinversión, origina el riesgo de que los controles implementados en el proceso de seguimiento tales como; definición cronológica de las actividades, generación de registros que respalden las acciones de los funcionarios y delimitación de canales de comunicación adecuados entre los niveles de organización de la entidad, al no estar formalizados provoquen que los funcionarios tomen acciones discrecionales durante el desarrollo del proceso sin generar los registros suficientes y poner en riesgo la consecución de los objetivos del proceso.

Del análisis del proceso se desprende que la causa que origina que no se efectúe un seguimiento eficaz a los estudios de preinversión, es la inadvertencia por parte del FPS de la necesidad de contar con un Manual de Procedimientos que permitan constatar, el seguimiento efectivo de este tipo de estudios.

Conclusión

De los cuestionarios realizados a los técnicos del FPS y la documentación revisada por la comisión, se determina que para el Seguimiento de los Estudios de Preinversión utilizan los Manuales, procedimientos e instructivos implantados para el Seguimiento a Estudios de Inversión.

En los estudios de preinversión gestionados a través del programa PROAGUAS, con crédito BID – 1050/SF-BO se firmó un convenio de transferencia de responsabilidad de los Gobiernos Municipales hacia el FPS para que se haga cargo de la gestión de los estudios de preinversión, aspecto que convierte al FPS en Gestor de Estudios de Preinversión.

Analizado el proceso en cuestión implementado por el FPS para el Seguimiento a Estudios de Preinversión, se ha establecido que la mayoría de los controles no se adecuan a este tipo de estudios.

A la fecha de corte de la presente auditoria se ha establecido que el FPS no cuenta con un Manual de Procesos específico formalizado para el Seguimiento a los Estudios de Preinversión, cuando la entidad no es responsable de la gestión y menos cuando es responsable del proceso de formulación y preparación de los estudios de preinversión.

Por los aspectos mencionados la comisión de auditoría concluye que las operaciones implementadas en el proceso de Seguimiento a los estudios de preinversión no aseguran de forma eficaz la consecución de los objetivos del proceso.

Recomendación 5.5.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) realizar elaboración e implantación de un Manual para el Proceso de Seguimiento de estudios de Preinversión que incorpore los siguientes aspectos:

- Procedimientos de Seguimiento a la Preinversión cuando el FPS no es gestor de los estudios de preinversión.
- Procedimientos para la Gestión de la Preinversión cuando el FPS es responsable de los estudios de preinversión, (caso PROAGUAS).

Finalmente, aprobar el o los manuales de procedimientos por las instancias correspondientes emergentes de la presente recomendación, y difundir a los funcionarios que participan en el proceso para su oportuna y correcta aplicación.

5.6. Omisión de un procedimiento para la operación “Ordenes de Trabajo” correspondiente al Proceso de Seguimiento de Proyectos.

A la fecha de corte de la presente auditoría se ha establecido que el FPS no cuenta con un procedimiento formalmente aprobado para el seguimiento de la operación de “Ordenes de Trabajo”, es así que, se ha establecido que el mecanismo implementado para redistribuir los volúmenes de obra entre los ítemes de un contrato de construcción por parte de los actores del proyecto (Supervisor, Fiscal de Obra y Contratista) es controlado y gestionado por los funcionarios del FPS como una Orden de Cambio, concepto que se aplica para modificar el alcance del contrato de construcción, tales como plazo, adición de ítemes de obra, y monto.

De acuerdo a los cuestionarios realizados a los técnicos del FPS, éstos efectúan el seguimiento y control de “Ordenes de Trabajo” como “Ordenes de Cambio”, para lo cual utilizan el Procedimiento de Ordenes de Cambio (Presupuestaria), del Manual de Seguimiento de Proyectos. Esta opinión esta respaldada por las afirmaciones de los funcionarios que señalaron textualmente: “Es el mismo procedimiento para una orden de cambio. No existe un procedimiento para una orden de trabajo”, “...No existe procedimiento ni el sistema lo permite, realizamos como una orden de cambio”.

Al respecto de lo mencionado el Sistema de Administración de Bienes y Servicios en su título referido al Modelo de Pliego de Condiciones para la Contratación de Obras señala que la Orden de Trabajo se aplica cuando se realiza un ajuste o redistribución de cantidades de obra, pudiendo

aplicarse cuando esta redistribución de cantidades no implica una modificación del precio de contrato ni plazos en el mismo y tampoco se introducen ítems nuevos (no considerados en el proceso de licitación). Estas órdenes serán emitidas por el Supervisor, mediante carta expresa, o en el Libro de Ordenes, siempre en procura de un eficiente desarrollo y ejecución de la obra. La emisión de Órdenes de Trabajo, no debe dar lugar a la emisión posterior de una Orden de Cambio para el mismo objeto.

Por otro lado la normativa señala que la Orden de Cambio se aplica cuando la modificación a ser introducida implica una modificación del precio del contrato o plazos del mismo, donde se pueden introducir modificación de volúmenes de obra (no considerados en la licitación) sin dar lugar al incremento de los precios unitarios. Una orden de cambio no puede modificar las características sustanciales del diseño. El incremento o disminución del monto del contrato, mediante Orden de Cambio (una o varias sumadas), tiene como límite el máximo del diez por ciento (10 %) del monto total de Contrato.

En opinión de la comisión de auditoría, para el Seguimiento de Proyectos de Inversión se debería incorporar al Manual de Seguimiento de Proyectos del FPS procedimientos para el control de “Órdenes de Trabajo” para asegurar la generación de documentación válida y confiable, que coadyuve a la eficacia del seguimiento a los proyectos.

Los riesgos de utilizar el Procedimiento de Ordenes de Cambio del Manual de Seguimiento de Proyectos, para casos donde solo es necesario validar o tomar conocimiento de una Orden de Trabajo son:

- Que el FPS a través de sus procedimientos vigentes induzca a las unidades técnicas de los municipios y a los profesionales que ejercen los servicios de supervisión de obra, tomar la figura de orden de cambio en casos donde sólo se requiere hacer un ajuste de cantidades de obra.
- Que el ajuste de cantidades en los ítems de contrato de obra se gestione como una orden de cambio por parte del FPS, lo cual podría influir negativamente en el plazo de la construcción, pues este mecanismo requiere de una revisión y aceptación de todos los actores del proyecto, mientras que la Orden de trabajo puede emitirla el Supervisor de obra mediante carta expresa o instrucción manuscrita en el libro de ordenes.

Las causas identificadas por la comisión de auditoría, para que el FPS efectúe el seguimiento y control de los procedimientos asociados a las modificaciones de obra aplicando el concepto de Ordenes de Cambio dejando de lado el concepto de Ordenes de trabajo son las siguientes:

- Inadvertencia de que los conceptos de Orden de Cambio y Orden de Trabajo deben aplicarse para situaciones diferentes dentro de la Administración de Obras.

- Que el Manual de Seguimiento de Proyectos de Inversión no incorpora la operación relacionada al seguimiento y control de órdenes de trabajo.

Conclusión

A la fecha de corte de la presente auditoría se ha establecido que el FPS no cuenta con un procedimiento formalmente aprobado para el seguimiento de “Órdenes de Trabajo”, es así que, se ha establecido que este mecanismo para redistribuir los volúmenes de obra entre los ítemes de un contrato de construcción es gestionado por los funcionarios del FPS como una Orden de Cambio, concepto que se aplica para modificar el alcance del contrato de construcción, tales como; plazo, adición de ítemes de obra y monto.

En opinión de la comisión de auditoría, para el Seguimiento de Proyectos de Inversión se debería incorporar al Manual de Seguimiento de Proyectos del FPS procedimientos para el control de “Órdenes de Trabajo” para asegurar la generación de documentación válida y confiable, que coadyuve a la eficacia del seguimiento a los proyectos.

Los riesgos de utilizar el Procedimiento de Ordenes de Cambio del Manual de Seguimiento de Proyectos, para casos donde solo es necesario validar o tomar conocimiento de una Orden de Trabajo son:

- Que el FPS a través de sus procedimientos vigentes induzca a las unidades técnicas de los municipios y a los profesionales que ejercen los servicios de supervisión de obra, tomar la figura de orden de cambio en casos donde sólo se requiere hacer un ajuste de cantidades de obra.
- Que el ajuste de cantidades en los ítemes de contrato de obra se gestione como una Orden de Cambio por parte del FPS, lo cual podría influir negativamente en el plazo de la construcción, pues este mecanismo requiere de una revisión y aceptación de todos los actores del proyecto, mientras que la Orden de trabajo puede emitirla el Supervisor de obra mediante carta expresa o instrucción manuscrita en el libro de ordenes.

Las causas identificadas por la comisión de auditoría, para que el FPS efectúe el seguimiento y control de los procedimientos asociados a las modificaciones de obra aplicando el concepto de Ordenes de Cambio dejando de lado el concepto de Ordenes de trabajo son las siguientes:

- Inadvertencia de que los conceptos de Orden de Cambio y Orden de trabajo deben aplicarse para situaciones diferentes dentro de la Administración de Obras.
- Que el manual de seguimiento de proyectos de inversión no incorpora la operación relacionada al seguimiento y control de órdenes de trabajo.

Por los aspectos mencionados, se concluye que las actividades implementadas para la operación de Ordenes de Trabajo no son eficaces toda vez que los controles implementados por los funcionarios del FPS no se adecuan a esta operación.

Recomendación 5.6.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) efectuar el ajuste y complementación del Manual de Seguimiento de Proyectos de inversión, incorporando un procedimiento conciso orientado a la validación, registro y control de las Ordenes de Trabajo emitidas durante la construcción de obras.

5.7. Deficiencias encontradas al procedimiento de la Operación de “Ampliaciones de Plazo” del Manual de Seguimiento de Proyectos del FPS, referidas a la descripción incompleta de las actividades inherentes a la operación y a la inclusión de terminología inexacta.

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso de Seguimiento de Proyectos de Inversión, la comisión de auditoría efectuó la revisión y análisis del Manual de Seguimiento de Proyectos vigente a la fecha de corte del presente examen; como resultado de este análisis se identificó deficiencias que se exponen mas adelante.

Adicionalmente y a efectos de complementar la información sobre la operación de Ampliaciones de Plazo, la comisión de auditoría solicitó un grupo de carpetas que cuentan con los registros y documentos que generan los funcionarios durante el desarrollo del proceso de seguimiento de proyectos. Los proyectos pueden consultarse en el Anexo 6.

Las deficiencias encontradas en la operación de Ampliaciones de Plazo como resultado de las actividades precedentes se describen a continuación:

Deficiencias en el diseño del Procedimiento

- La descripción del procedimiento de Ampliaciones de Plazo incorporada dentro del Manual de Seguimiento de Proyectos refiere que la documentación de respaldo de esta solicitud presentada por los gobiernos municipales se encuentra detallada en el “Reglamento de Ampliaciones de Plazo vigente en el FPS”, al respecto, la comisión durante la evaluación del proceso solicitó repetidas veces este documento tanto a los funcionarios de la Gerencia Departamental La Paz como a la unidad de Organización y Métodos de la entidad, concluyéndose que el mismo no existe, por lo que se determina que la descripción de este procedimiento de Ampliación de Plazo se encuentra incompleta e inexacta.

- La descripción del procedimiento incorpora terminología inexacta referida a la aprobación de las Ampliaciones de Plazo, tal como se puede leer en el primer, segundo y tercer párrafo del procedimiento, donde el Supervisor, el Fiscal, el Técnico Operativo, el Comité Técnico Departamental y el Municipio aprueban esta Ampliación. El uso inapropiado de este término puede llevar a interpretaciones erradas por parte de evaluadores externos del proceso.

Asimismo, la comisión de auditoría efectuó entrevistas a los funcionarios del FPS que intervienen en la ejecución de la operación de Ampliaciones de Plazo, a efectos de conocer el grado de implantación de los procedimientos descritos en el Manual de Seguimiento de proyectos por parte de los funcionarios.

De las respuestas obtenidas de los funcionarios se observa que existen inconsistencias entre lo descrito en el Manual de Seguimiento de Proyectos referido a la operación de Ampliaciones de Plazo, pues el Manual señala que tanto el Técnico Operativo como el Comité de Aprobación de Proyectos (CDAP) aprueban las ampliaciones de plazo, mientras que los funcionarios entrevistados indican que esta aprobación es efectuada por el Fiscal y el Supervisor, esto último concordante con el rol del FPS.

Con relación al párrafo anterior, se ha verificado que la entidad aprobó un instructivo para ampliaciones de plazo en fecha 20 de marzo de 2003 cuyo contenido establece la participación del Gobierno Municipal en el proceso de aprobación a través de la emisión de una resolución del Concejo Municipal y considera suficiente la aprobación escrita a cargo del Fiscal del municipio; en opinión de la Contraloría esta decisión es concordante con el rol del FPS y además agiliza el desempeño de la ejecución de la obra.

Al respecto las Normas Básicas del SOA en su artículo 18 señala que se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generan los servicios y/o bienes para los usuarios. El diseño de los procesos será formalizado en el Manual de Procesos.

También señala que se procederá al diseño de los procesos en forma general o de procedimientos, de acuerdo con los requerimientos de la entidad; los procesos seleccionados para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán, al menos, las siguientes etapas: ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación, identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones, identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea, descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar, identificación de los resultados verificables.

El Reglamento Especifico del SOA en su artículo 6. Criterios Técnicos, menciona sobre el mejoramiento continuo señalando que; el SOA del FPS deberá ser capaz de detectar necesidades de ajuste de manera continua y ser capaz de ajustarse a dichas necesidades de forma inmediata, mediante la aplicación de un Sistema de control continuo de indicadores de eficiencia y eficacia de los procesos de la Institución.

Finalmente en su artículo 7 sobre la Responsabilidad de la implementación del Sistema indica que las Unidades y Áreas Organizacionales, son responsables de la implementación de los procesos del SOA y de velar por la aplicación del presente Reglamento Especifico en todas las unidades bajo su dependencia. Para tal efecto, las Gerencias Operativas Regionales a través de los Profesionales en Control son los encargados de verificar la correcta y oportuna implementación de los Manuales, Procesos e Instructivos en las Oficinas Departamentales en coordinación de todas las acciones con la Jefatura de Organización & Métodos.

Los riesgos de que los funcionarios del FPS empleen un procedimiento incompleto e inexacto destinado a la validación de Ampliaciones de Plazo son:

- La inexistencia del reglamento de Ampliaciones de Plazo que defina los documentos para la gestión de control que efectúa el FPS sobre la operación de Ampliación de Plazo, inducirá a los funcionarios a aceptar o validar dicha ampliación de plazo del proyecto con información insuficiente e incompleta.
- La imprecisión del procedimiento para la operación de Ampliaciones de Plazo respecto a mencionar un instrumento operativo inexistente como el “Reglamento de ampliaciones de plazo vigente”, ocasionará la comprensión ambigua y poco clara del funcionario del FPS respecto a las actividades que debe seguir para completar la operación.

El riesgo emergente de que los funcionarios del FPS empleen un procedimiento destinado a la validación de Ampliaciones de Plazo vigente con terminología inexacta es:

- Que los procesos de evaluación ex – post de proyectos y evaluaciones técnicas a cargo del control externo posterior realizadas por entidades externas al Fondo, adquieran una errada interpretación del verdadero rol del FPS dentro la gestión de proyectos de la PNC, y emergente de ello establezcan conclusiones incorrectas de la participación de sus funcionarios.

Las causas identificadas por la comisión de auditoría para que el FPS desarrolle las actividades asociadas a la operación de ampliaciones de plazo correspondiente al proceso de Seguimiento de Proyectos son:

- Inadvertencia por parte del FPS de contar con un procedimiento incompleto e impreciso para que los funcionarios desarrollen las actividades inherentes a la operación evaluada.
- Falta de control y seguimiento de la operación de ampliaciones de plazo correspondiente al proceso de Seguimiento de Proyectos por parte del FPS, que sea capaz de identificar estas debilidades y deficiencias observadas en la presente evaluación.

Conclusión

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso de Seguimiento de Proyectos de Inversión, la comisión de auditoría efectuó la revisión y análisis del Manual de Seguimiento de Proyectos vigente a la fecha de corte del presente examen; como resultado de este análisis se identificó observaciones en la operación de Ampliaciones de Plazo las que se describen a continuación:

Diseño del Procedimiento

- La descripción del procedimiento de Ampliaciones de Plazo incorporada dentro del Manual de Seguimiento de Proyectos refiere que la documentación de respaldo de esta solicitud presentada por los gobiernos municipales se encuentra detallada en el “Reglamento de Ampliaciones de Plazo vigente en el FPS”, al respecto, la comisión durante la evaluación del proceso solicitó repetidas veces este documento tanto a los funcionarios de la Gerencia Departamental La Paz como a la unidad de Organización y Métodos de la entidad, concluyéndose que el mismo no existe, por lo que se determina que la descripción de este procedimiento se encuentra incompleto e incorrecto.
- En la descripción del procedimiento se incorpora terminología inexacta referida a la aprobación de las Ampliaciones de Plazo, tal como se puede leer en el primer, segundo y tercer párrafo del procedimiento, donde el supervisor, el fiscal, el técnico operativo, el Comité Técnico Departamental y el Municipio aprueban esta operación. Donde el uso inapropiado de este término puede llevar a interpretaciones erradas por parte de evaluadores externos del proceso.

Se determinó como criterios; a las Normas Básicas del SOA, en su artículo 18 referido a los procesos, resultados e indicadores; al Reglamento Especifico del SOA del FPS relacionado al mejoramiento continuo y a la responsabilidad de la implementación de los procesos del SOA;

Los riesgos de que los funcionarios del FPS empleen un procedimiento destinado a la validación de Ampliaciones de Plazo vigente incompleto son:

- Inducir a los funcionarios del FPS a canalizar la aceptación de la ampliación de plazo del proyecto con información insuficiente y no relevante con relación al hecho.
- Comprensión ambigua y poco clara del funcionario del FPS respecto a las actividades que deben seguir para completar con éxito la operación.
- Que los procesos de evaluación ex – post de proyectos y evaluaciones técnicas a cargo del control externo posterior realizadas por entidades externas al Fondo, adquieran una errada interpretación del verdadero rol del FPS dentro la gestión de proyectos de la PNC.

Las causas identificadas por la comisión de auditoría son:

- Inadvertencia por parte del FPS de contar con un procedimiento incompleto e impreciso para que los funcionarios desarrollen las actividades inherentes a la operación evaluada.
- Falta de control y seguimiento de la operación de ampliaciones de plazo componente del proceso de Seguimiento de Proyectos por parte del FPS, que sea capaz de identificar estas debilidades y deficiencias observadas en la presente evaluación.

Por los aspectos mencionados, se concluye que las actividades diseñadas e implementadas para el procedimiento de la operación de Ampliaciones de Plazo no aseguran de forma eficaz la consecución de los objetivos de la operación y consecuentemente del proceso de Seguimiento de Proyectos.

Recomendación 5.7.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), efectúe un ajuste y complementación de la operación de Ampliaciones de Plazo componente del proceso de Seguimiento de Proyectos descrita en el Manual de Seguimiento de Proyectos, con base a las observaciones descritas en el presente numeral, en el marco de lo establecido en la normativa relacionada al Sistema de Organización Administrativa, así también, en concordancia al rol del FPS definido a través de la Ley del Diálogo y la Política Nacional de Compensación respecto a la administración de proyectos de inversión en los municipios del país.

5.8. Deficiencias en el procedimiento de la operación de Emisiones de Anticipo y Actividades Previas descrito en el Manual de Seguimiento de Proyectos de Inversión.

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso de Seguimiento de Proyectos de Inversión la comisión de auditoría efectuó la revisión y análisis del Manual de Seguimiento de Proyectos vigente a la fecha de corte del presente examen; como resultado de este análisis la comisión de auditoría identificó deficiencias, tanto en el diseño como en la implementación de los procedimientos relacionados a la Operación de Emisión de Anticipo y las actividades previas a la ejecución de los proyectos.

La metodología adoptada para determinar la eficacia de la operación observada y las actividades previas se basó en efectuar entrevistas a los funcionarios del FPS que intervienen en la ejecución de la mencionada operación y las actividades previas, a efectos de conocer el diseño de los procedimientos descritos en el Manual de Seguimiento de Proyectos. Como resultado de estas entrevistas se estableció que el manual tiene algunas inconsistencias con lo que efectivamente realizan.

Adicionalmente y a efectos de verificar lo afirmado en las entrevistas por los funcionarios del FPS, la comisión de auditoría solicitó un grupo de carpetas de proyectos de inversión que deberían contar con todos los registros y documentos que generan los funcionarios en el procedimiento de Emisiones de Anticipo y las actividades previas, a fin de complementar el análisis del instrumento operativo diseñados por el FPS asociados a la operación observada. Este grupo de proyectos puede consultarse en el Anexo 6.

Las deficiencias encontradas se describen a continuación:

Deficiencias en el diseño del Procedimiento

- Dentro del listado de requerimientos exigidos para iniciar la construcción del proyecto no se incorpora la presentación de la licencia ambiental y/o certificado de dispensación.
- En el punto II. Descripción del Proceso se señala; “que se debe realizar la contratación de la Supervisión del Proyecto, para ello debe recurrirse a revisar el Reglamento de Contratación de Supervisión”, al respecto, la comisión efectuó el análisis de este reglamento concluyendo que el mismo es un documento diseñado para la gestión de proyectos del ex – FIS, sin embargo cabe mencionar que dentro de los instructivos entregados por el FPS a la Contraloría se cuenta con el instructivo emitido en fecha 14 de marzo de 2003 titulado “Instructivo para la contratación de Supervisores de Obras para Proyectos PNC (aclaratorio)” que señala en forma textual “...se dispone que la contratación de la Supervisión para proyectos de la PNC, está a cargo de los Gobiernos Municipales”, lo que efectivamente subsana y/o aclara la participación del FPS en relación a la contratación de Supervisores.

Estos aspectos observados muestran que la descripción del procedimiento no incorpora un documento relevante asociado a la ley 1333 (Ley del Medio Ambiente) como requerimiento exigido para iniciar las obras, y por otro lado, la descripción teórica y gráfica del procedimiento incorporan elementos inexactos relacionados a la Ley del Diálogo y a la Política Nacional de Compensación y, por tanto del nuevo rol del FPS.

Al respecto de lo mencionado la Ley 1333 y en su Reglamento General de Gestión Ambiental artículo 96° señala que constituyen contravenciones a la legislación ambiental a) iniciar una actividad o implementar una obra o proyecto sin contar con el certificado de dispensación o la DIA, según corresponda.

Las Normas Básicas del SOA en su artículo 18 señala que se identificarán y establecerán los procesos de la entidad por los cuales se generan los servicios y/o bienes para los usuarios. El diseño de los procesos será formalizado en el Manual de Procesos.

También señala que se procederá al diseño de los procesos en forma general o de procedimientos, de acuerdo con los requerimientos de la entidad; los procesos seleccionados

para ser descritos hasta el nivel de procedimientos, seguirán, al menos, las siguientes etapas Ordenamiento lógico y secuencial de las tareas necesarias para llevar a cabo la operación, identificación de los insumos que requieren los procedimientos y sus especificaciones, identificación de la unidad responsable de la ejecución de cada tarea, descripción de los registros, formularios u otros impresos a utilizar, identificación de los resultados verificables.

El Reglamento Especifico del SOA en su artículo 6. Criterios Técnicos, menciona sobre el mejoramiento continuo señalando que; el SOA del FPS deberá ser capaz de detectar necesidades de ajuste de manera continua y ser capaz de ajustarse a dichas necesidades de forma inmediata, mediante la aplicación de un Sistema de control continuo de indicadores de eficiencia y eficacia de los procesos de la Institución.

Finalmente en su artículo 7 sobre la Responsabilidad de la implementación del Sistema indica que las Unidades y Áreas Organizacionales, son responsables de la implementación de los procesos del SOA y develar por la aplicación del presente Reglamento Especifico en todas las unidades bajo su dependencia. Para tal efecto, las Gerencias Operativas Regionales a través de los Profesionales en Control son los encargados de verificar la correcta y oportuna implementación de los Manuales, Procesos e instructivos en las Oficinas Departamentales en coordinación de todas las acciones con la Jefatura de Organización & Métodos.

El riesgo de que el procedimiento evaluado no incluya en el listado la presentación de estas licencias ambientales como requisito antes de iniciar las obras según corresponda es:

- Que las obras se inicien sin determinar los alcances del componente ambiental del proyecto y emergente de ello que los gestores de proyectos (municipios) no prevean acciones en contra de los posibles impactos del medio ambiente.

El riesgo de utilizar el Procedimiento de Emisiones de Anticipo del Manual de Seguimiento de Proyectos con criterios inexactos incorporados en su descripción de actividades respecto al nuevo rol del FPS es:

- Que los funcionarios nuevos del FPS a través de la aplicación de un Manual de Seguimiento de Proyectos en vigencia efectúen acciones que no se enmarquen dentro de los objetivos institucionales, como por ejemplo, iniciar la gestión para la contratación de Supervisores de Obra destinados a los proyectos de la PNC.

Del análisis de la operación se determina que la causa de las deficiencias encontradas en el diseño del procedimiento de emisiones de anticipo y actividades previas, se debe a la inadvertencia del FPS para actualizar el procedimiento de la operación observada en el marco de su nuevo establecido por la Ley del Dialogo, así como de la Ley 1333.

Conclusión

Con el propósito de establecer la eficacia del proceso de Seguimiento de Proyectos de Inversión la comisión de auditoría efectuó la revisión y análisis del Manual de Seguimiento de Proyectos vigente a la fecha de corte del presente examen; como resultado de este análisis la comisión de auditoría identificó deficiencias, en el diseño de los procedimientos relacionados a las operaciones de Emisión de Anticipo y las Actividades Previas a la ejecución de los proyectos, las cuales se exponen a continuación:

Deficiencias en el diseño del Procedimiento

- Dentro del listado de requerimientos exigidos para iniciar la construcción del proyecto no se incorpora la presentación de la licencia ambiental.
- En el punto II. Descripción del Proceso se señala; “que se debe realizar la contratación de la Supervisión del Proyecto, para ello debe recurrirse a revisar el Reglamento de Contratación de Supervisión”, al respecto, la comisión efectuó el análisis de este reglamento concluyendo que el mismo es un documento diseñado para la gestión de proyectos del ex – FIS, sin embargo cabe mencionar que dentro de los instructivos entregados por el FPS a la Contraloría se cuenta con el instructivo emitido en fecha 14 de marzo de 2003 titulado “Instructivo para la contratación de Supervisores de Obras para Proyectos PNC (aclaratorio)” que señala en forma textual “...se dispone que la contratación de la Supervisión para proyectos de la PNC, está a cargo de los Gobiernos Municipales”, lo que efectivamente subsana y/o aclara la participación del FPS en relación a la contratación de Supervisores.

Estos aspectos observados muestran que la descripción del procedimiento no incorpora un documento relevante asociado a la ley 1333 como requerimiento exigido para iniciar las obras y la descripción teórica y gráfica del procedimiento incorporan elementos inexactos relacionados a la Ley del diálogo y a la Política Nacional de Compensación y por tanto del nuevo rol del FPS.

Se determinó como criterios; a la Ley 1333 referida a la obligatoriedad de presentar la licencia ambiental correspondiente, ya sea la DIA para proyectos de la categoría 1 y 2 o el certificado de dispensación para categorías 3 y 4 antes de iniciar las obras, las Normas Básicas del SOA; artículo 18 relacionado con el diseño de los procesos, resultados e indicadores y al Reglamento Especifico del SOA; artículo 7, relacionado con el mejoramiento Continuo, donde el FPS deberá ser capaz de detectar necesidades de ajuste de manera continua.

El riesgo de que el procedimiento evaluado no incluya en el listado la presentación de estas licencias ambientales como requisito antes de iniciar las obras según corresponda es:

- Que las obras se inicien sin determinar los alcances del componente ambiental del proyecto y emergente de ello que los gestores de proyectos (municipios) no prevean acciones en contra de los posibles impactos del medio ambiente.

El riesgo de utilizar el Procedimiento de Emisiones de Anticipo del Manual de Seguimiento de Proyectos con criterios inexactos incorporados en su descripción de actividades respecto al nuevo rol del FPS es:

- Que los funcionarios nuevos del FPS a través de la aplicación de un Manual de Seguimiento de Proyectos en vigencia efectúen acciones que no se enmarquen dentro de los objetivos institucionales, como por ejemplo, iniciar la gestión para la contratación de Supervisores de Obra destinados a los proyectos de la PNC.

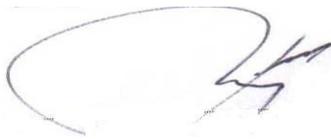
Del análisis de la operación se determina que la causa de las deficiencias encontradas en el diseño del procedimiento de emisiones de anticipo y actividades previas, se debe a la inadvertencia del FPS para actualizar el procedimiento de la operación observada en el marco de su nuevo establecido por la Ley del Dialogo, así como de la Ley 1333.

Recomendación 5.8.

Se recomienda al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), realizar el ajuste al procedimiento de Emisión de Anticipo y las actividades previas, que forman parte del Manual de Seguimiento de forma tal que los términos y conceptos incorporados en el manual se encuentren concordantes con los objetivos institucionales del FPS y con la normativa nacional relacionada a la gestión de proyectos.

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

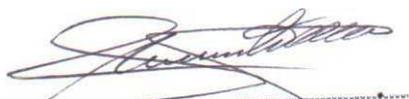
La Paz, 23 de noviembre de 2005



Ing. Ivar Ortuño Limarino
GERENTE DE EVALUACION DE
OBRAS PUBLICAS a.i.



Ing. Fernando Saavedra Morató
SUBCONTRALOR DE SERVICIOS
TÉCNICOS a.i.



Lic. Osvaldo E. Gutiérrez Ortiz
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA
5/12/2005

Anexo 1. Puesta en vigencia de los Manuales de Procesos evaluados.

| Proceso | Fecha de aprobación | Documento de aprobación |
|-------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Manual de Registro y Evaluación | 27/1/03 | Acta de reunión del Comité Ejecutivo del FPS N° 001/03. (De acuerdo al Jefe de la Unidad de Organización y Métodos incorpora el Manual de Evaluación Integral ex – ante de Proyectos). |
| Manual de Invitación o Licitación versión I/03. | 27/1/03 | Acta de reunión del Comité Ejecutivo del FPS N° 001/03. |
| Manual de Invitación o Licitación BID. | 6/3/03 | Acta de reunión del Comité Ejecutivo del FPS N° 004/03. |
| Manual de Seguimiento de Proyectos | 1/2/03 | Acta de reunión del Comité Ejecutivo del FPS N° 002/03. |

Nota: Esta documentación fue entregada por el Jefe de la Unidad de Organización y Métodos en respuesta a la carta GEOP/OF-08/2005 de fecha 8 de marzo del año en curso.

Anexo 2. Carpetas seleccionadas para el análisis del proceso de Evaluación de Perfil del Proyecto para que el FPS apruebe el cofinanciamiento del estudio a diseño final.

| CODIGO | TIPO | NOMBRE DEL PROYECTO |
|-----------------|--------------|--------------------------------------------------------------------|
| FPS-02-00001164 | Preinversion | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE CHOQUENAIRA (VIACHA) |
| FPS-02-00001165 | Preinversion | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE CHULLUNCAYANI (VIACHA) |
| FPS-02-00001194 | Preinversion | CONST. ALCANTARILLADO DORADO GRANDE Y CHICO(CORIPATA) |
| FPS-02-00001279 | Preinversion | CONST. ALCANTARILLADO SANTA GERTRUDIS (CORIPATA) |
| FPS-02-00001284 | Preinversion | CONST. ALCANTARILLADO SANITARIO ANCORAIMES (ANCORAIMES) |
| FPS-02-00001294 | Preinversion | CONST. SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO CAQUIAVIRI (CAQUIAVIRI) |
| FPS-02-00001318 | Preinversion | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE PUSUMA (VIACHA) |

Anexo 3. Carpetas seleccionadas para el análisis del Proceso de Invitación o licitación para obras.

| N° | Código | Descripción | Convenio |
|----|-----------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1 | FPS-02-00000044 | Construcción Centro Salud Rivera -Papel Pampa | IDA 3541-BO |
| 2 | FPS-02-00000068 | Inv – Construcción Centro de Salud Yaco | IDA 3541-BO |
| 3 | FPS-02-00000349 | Construcción Posta Sanitaria Chima | IDA 3541-BO |
| 4 | FPS-02-00000686 | Construcción Puente Vehicular Sinai(Caranavi) | IDA 3065-BO |
| 5 | FPS-02-00001224 | Construcción Sistema de Agua Potable Chijmuni (Sica Sica) | BID-1050/SF/BO |
| 6 | FPS-02-00001358 | Construcción Agua Potable urb. Silicuni, M Doolling y Santa Rosa (Guanay) | BID-1050/SF/BO |
| 7 | FPS-02-00001378 | Construcción n. e. San Pedro de Chocorosi (Calamarca) | BID-1075/SF/BO |
| 8 | FPS-02-00001416 | Construcción Ampliación Puesto Salud Huacullani (Tiwuanaku) | IDA-3541-BO |
| 9 | FPS-02-00001446 | Construcción Hospital de Palca (Palca) | DGFE/CAN/003/0 |

Anexo 4. Carpetas seleccionadas para el análisis del proceso de Contratación de Supervisión Técnica y Consultorías.

Proyectos financiados por el BID

Consultorías

| Nº | Código | Descripción | Convenio |
|----|---------------------------------|---------------------------------------|----------------|
| 1 | FPS-02-00000871 | Mejoramiento de Agua Potable Tipuani. | BID-1050/SF-BO |
| 2 | FPS-02-00001294 – 1289-1349. | Varios Proyectos Caquiaviri. | BID-1050/SF-BO |

Supervisión de Obras

| Nº | Código | Descripción | Convenio |
|----|-----------------|----------------------------------------------|----------------|
| 1 | FPS-02-00000703 | Const. Alcantarillado Sanit. Santa Fé | BID-1050/SF-BO |
| 2 | FPS-02-00001186 | Const. Alcantarillado Sanitario Patacamaya | BID-1050/SF-BO |
| 3 | FPS-02-00001224 | Const. Sistema de Agua Potable Chijmuni | BID-1050/SF-BO |
| 4 | FPS-02-00001358 | Const. Agua Potable Urb. Silicuni, M Dolling | BID-1050/SF-BO |
| 5 | FPS-02-00000971 | Const. Canalización del Rfo Irpavi. La Paz | BID-1075/SF-BO |

Anexo 5. Carpetas seleccionadas para el análisis del proceso de Seguimiento a la Preinversión de Proyectos.

| CODIGO | TIPO | NOMBRE DEL PROYECTO |
|-----------------|------|-----------------------------------------------------------------|
| FPS-02-00001197 | PRE | CONST. SISTEMA DE AGUA TARACO (TIWANAKU) |
| FPS-02-00001225 | PRE | CONSTR. SISTEMA DE AGUA POTABLE PAPELPAMPA (PAPELPAMPA) |
| FPS-02-00001231 | PRE | CONSTR. SISTEMA DE AGUA POTABLE SIGUANI CHICO (LA ASUNTA) |
| FPS-02-00001302 | PRE | CONSTR. SISTEMA DE AGUA POTABLE SAN JOSE (PAPEL PAMPA) |
| FPS-02-00001372 | PRE | CONSTR. SISTEMA DE AGUA POTABLE CHOCOROSI (SANTIAGO DE MACHACA) |
| FPS-02-00001309 | PRE | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE THUMI (LURIBAY) |
| FPS-02-00001194 | PRE | CONST. ALCANTARILLADO DORADO GRANDE Y CHICO (CORIPATA) |
| FPS-02-00001279 | PRE | CONT. ALCANTARILLADO SANTA GERTRUDIS (CORIPATA) |
| FPS-02-00001307 | PRE | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE MULLINCATI (LURIBAY) |
| FPS-02-00001369 | PRE | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE COSCOMA (CORIPATA) |

Anexo 6. Carpetas seleccionadas para el análisis de las operaciones del proceso de Seguimiento de Proyectos de Inversión.

| CODIGO | TIPO | NOMBRE DEL PROYECTO |
|-----------------|-------------|-----------------------------------------------------------------|
| FPS-02-0000006 | INV | INV-ADUCCION DE AGUA POTABLE (LICOMA) |
| FPS-02-0000044 | INV | CONST CENTRO SALUD RIVERA –PAPEL PAMPA |
| FPS-02-0000070 | INV | CONST. AGUA POTABLE CHARANA (CHARANA) |
| FPS-02-0000042 | INV | CONST. AGUA POTABLE SORATO (AYATA) |
| FPS-02-00001186 | INV | CONST. ALCANTARILLADO SANITARIO PATACAMAYA (PATACAMAYA) |
| FPS-02-00000837 | INV | CONSTRUCCION SISTEMA DE AGUA POTABLE TULDUCHI (CHULUMANI) |
| FPS-02-00000201 | INV | CONST. PUENTE VEHICULAR MANTECANI – PATACAMAYA |
| FPS-02-00001381 | INV | CONST. SISTEMA DE AGUA POTABLE TANGACHAPI (COLQUIRI) |
| FPS-02-00001418 | INV | CONST. AMPL. PUESTO SALUD CHEJEPAMPA (ANCORAIMES) |
| FPS-02-00001146 | INV | CONSTR. SIST. DE AGUA POT. COMUN. FINAYA – CUNOCUNO (CALAMARCA) |