

República de Chile

EVALUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FINANCIERA PÚBLICA

2004

Unidad de apoyo de operaciones para la Región
de Latinoamérica y el Caribe

Banco Mundial

Banco Interamericano de Desarrollo



Documento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo

REPÚBLICA DE CHILE – AÑO FISCAL

1 de enero a 31 de diciembre

EQUIVALENTES MONETARIOS

Unidad monetaria = peso chileno

1 dólar = 690 pesos chilenos

PESAS Y MEDIDAS

Sistema métrico

Banco Mundial

Vicepresidente

Director del país

Gerente de sector

Jefe de proyecto

David De Ferranti

Axel van Trotsenburg

Roberto Tarallo

Paul Sisk

BID

Gerente Regional

Representante del país

Jefe de División

Jefe Conjunto de Proyecto

Ricardo Santiago

Julio Angel-Mejía

Orlando Reos

Lynnette Asselin

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIG	Balance integral de gestión
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CAS	Estrategia de Asistencia a Países
CFAA	Evaluación de la responsabilidad financiera pública (del inglés <i>country financial accountability assessment</i>)
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras del “ <i>Tradeway Committee</i> ”
CUF	Cuenta Única del Fisco
DIPRES	Dirección de Presupuestos
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo
FCC	Fondo Común Competitivo
FIC	Federación Internacional de Contadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GFS	Estadísticas Financieras Gubernamentales
IAA	Instituto de Auditores Internos
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INTOSAI	Organización Internacional de la Entidades Fiscalizadoras Supremas (del inglés International Organization of Supreme Audit Institutions)
LAFE	Ley sobre la administración financiera del Estado
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PMG	Programas de mejoramiento de la gestión
ROSC	Informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos internacionales
SEP	Sistema de Empresas Públicas
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAPER	Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado
SICOGEN	Sistema de Información para la Contabilidad General de la Nación
SIAP	Sistema de Administración Presupuestaria de la DIPRES
SIGFE	Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera del Estado
SVS	Superintendencia de Valores y Seguros
TLC	Tratados de Libre Comercio
VUOP	División de la Vivienda, Urbanismo y Obras Públicas de la Contraloría

Agradecimientos

Esta evaluación de la responsabilidad financiera pública (CFAA) fue preparada por Paul Sisk (Jefe de Proyecto, Banco Mundial) y Lynnette Asselin (Jefe Conjunto de Proyecto, Banco Interamericano de Desarrollo). El equipo CFAA cumplió con una misión de planificación en Chile en junio de 2003. La misión principal se realizó entre el 22 marzo y el 2 abril de 2004. David Shand (Banco Mundial), Gloria Coronel (BID), Marcelo Barg (consultor), Carmen Paladino (consultor), y Richard Maggs y David Goldworthy de la Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido se incorporaron a la misión principal. Beltrán de Ramón (Jefe del Departamento de Finanzas de la Dirección de Presupuestos, DIPRES) coordinó la CFAA por parte del Gobierno de Chile. Gilma Unda (Banco Mundial) y Paz Barayon (Oficina del BID en Chile) proporcionaron asistencia administrativa.

En este informe también se aprovechó la información fáctica contenida en dos informes anteriores: *Chile: Informe sobre el cumplimiento de estándares y códigos – Módulo de transparencia fiscal*, FMI, agosto de 2003, y *El presupuesto en Chile (2004)*, de la OCDE. Por este intermedio se reconoce la ayuda suministrada por estos informes. Entre los informes del gobierno chileno fueron de particular relevancia el *Informe de finanzas públicas del proyecto de ley de presupuesto del sector público* para los años 2003 y 2004, preparado por el Director de Presupuesto, y *Control de gestión y presupuesto por resultados*, elaborado por la División de Controles de Gestión de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Las opiniones expertas fueron proporcionadas por Roberto Panzardi e Ivor Beazley (Banco Mundial) y por el Comité de Revisión de Gestión del BID. La revisión interna para la Unidad de Soporte del Banco Mundial para la Gestión Financiera para Latinoamérica (LCOAA) fue realizada por Jamil Sopher.

El gobierno de Chile entregó al equipo de CFAA información adicional en abril de 2005. Esta información se ha incorporado en el informe y se identifica en las notas al pie de la página y el anexo 4.

El equipo de CFAA quisiera agradecer a Mario Marcel, Director de la DIPRES, a Pedro Ortiz, Jefe de la División de Contabilidad de la Contraloría, y a Hernán Llanos, Jefe del Departamento de Auditoría Externa de la Contraloría, y a su personal por su colaboración y apoyo. Se incluye una lista de los funcionarios con quienes se tuvo contacto durante las misiones de CFAA en el anexo 1.

Índice

	Resumen Ejecutivo	1
1.	Antecedentes	
	Antecedentes del país	10
	Objetivo de la CFAA	11
	Participación del Banco Mundial en Chile	13
	Participación del BID en Chile	13
2.	ANÁLISIS DE LA CFAA Y TEMAS PRINCIPALES	
	Marco institucional y legal	
	Reseña	15
	Organización del sector público	15
	Marco legal sobre la gestión financiera pública	16
	Personal de gestión financiera pública	17
	Cuestiones de desarrollo presupuestario	
	Reseña	18
	Disposiciones institucionales para el presupuesto	18
	Alcance del presupuesto	20
	Proceso y cronograma del presupuesto	21
	Asignaciones presupuestarias	22
	Documentos del presupuesto (Ley anual de presupuesto)	24
	Información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto	24
	Estructura fiscal de mediano plazo	26
	Empresas de propiedad estatal	26
	El presupuesto y los gobiernos subnacionales	28
	Implementación del presupuesto	
	Reseña	28
	Revisión previa	29
	Costos de personal	30
	Asignación de efectivo	31
	Controles en los organismos	31
	Sistemas centrales de control	32
	Control de la implementación presupuestaria	29
	Sistemas de información de gestión financiera y el SIGFE	33
	Recomendaciones sobre la implementación del presupuesto	35
	Informes financieros externos y transparencia	
	Reseña	36
	Ley anual de presupuesto	36
	Informes sobre la ejecución del presupuesto	36
	Informe anual sobre finanzas públicas del Director de Presupuesto	37
	Estadísticas financieras públicas	37
	Informes integrales de gestión	38
	Informe financiero anual del sector público	38

	Recomendación para los informes externos	40
	Control interno y auditoría interna	
	Reseña	42
	Recomendaciones sobre auditoría interna.....	44
	Control externo	
	Reseña	42
	Mandato y función de la auditoría: independencia funcional	43
	Funciones de la Contraloría.....	43
	Planes de modernización	44
	Procesos de auditoría.....	45
	Recomendaciones sobre auditoría externa	46
3.	Conclusión	
	Resumen.....	48
	Conclusión.....	49
	Evaluación del riesgo en la gestión financiera.....	52
	Respuesta gubernamental	
4.	Anexo 1: Funcionarios con quienes se tuvo contacto durante la misión	54
5.	Anexo 2: Detalle de los componentes de la gestión financiera pública.....	56
	Desarrollo del presupuesto.....	56
	Implementación del presupuesto	
	Gestión del efectivo.....	58
	Costos de inversión	60
	Implementación del presupuesto de salud y educación	60
	Transparencia e informes financieros externos	
	Información sobre los gastos militares	64
	Informes de las municipalidades	65
	Normas de contabilidad.....	65
	Gestión e informes sobre la deuda pública.....	66
	Informes de pasivos contingentes.....	67
	Gastos tributarios.....	67
	Gestión de activos	68
	Control interno y auditoría interna	
	Control interno	68
	Auditoría interna.....	69
	Objetivos de auditoría	71
	Operaciones de auditoría interna.....	72
	Control externo	
	Función y mandato de la auditoría: independencia funcional	74
	Funciones de la Contraloría	75
	Planes de modernización de la Contraloría.....	76
	Organización, gestión y recursos de la Contraloría	76
	Proceso de Auditoría.....	78
	Efectos subsiguientes	80
	Anexo 3: cuadros de presupuestos	81
	Anexo 4: Cobertura SIGFE.....	85

RESUMEN EJECUTIVO

Con 15,4 millones de habitantes, Chile es un país de ingresos de medios a elevados que cuenta con el desempeño económico más vigoroso de la región latinoamericana. El PIB fue de 72.400 millones de dólares en 2003, con un ingreso per cápita¹ de 4.390 dólares, uno de los más altos de Latinoamérica. Las políticas macroeconómicas y los sólidos cimientos de Chile, en gran medida, han aislado al país de las crisis regionales y le han permitido un crecimiento continuo en años recientes, aunque a tasas menores que a mediados de la década de los noventa. El desempeño económico continúa avanzando en forma más rápida que en el resto de la región, y en términos de per cápita, el crecimiento del PIB ha alcanzado un promedio del 4 por ciento anual desde 1990, frente al 1 por ciento de los países latinoamericanos en su conjunto durante el mismo período.

Este desempeño se sustenta en políticas sólidas y en una ambiciosa agenda de reformas estructurales. Las reformas en el sector público de la década de los noventa resultaron en un progreso considerable en las finanzas públicas, la salud, la educación y la seguridad social, con un énfasis especial en una buena y rápida prestación de servicios a los ciudadanos. A comienzos de 2003, el Gobierno y la oposición acordaron una propuesta nacional para modernizar las instituciones estatales, asegurar mayor transparencia, prevenir la corrupción y estimular el crecimiento. Los principales elementos en el paquete de reformas son una reforma en el régimen del servicio civil, incluida la introducción de incentivos basados en el desempeño y la reducción de nombramientos políticos en los niveles ejecutivos superiores, una agilización y simplificación de procedimientos administrativos para reducir la incertidumbre del sector privado en su trato con el sector público, una ley de compras públicas que establece un sistema electrónico de adquisición e información, y que aumenta la transparencia de los contratos gubernamentales para la compra o arrendamiento de bienes, y un paquete de medidas para aumentar la transparencia del gobierno, siendo la más importante la reforma en el financiamiento de las campañas que establece límites a los gastos electorales y que hace más transparente el financiamiento político y lo somete a controles externos.

Transparencia Internacional asignó a Chile una tasa de percepción de corrupción de 7,5 frente a un promedio de 3,4 para los países latinoamericanos (una tasa de 10 corresponde a una percepción pública de cero corrupción). Las instituciones del sector público central tienen una calificación alta en cuanto a gestión económica, políticas estructurales y manejo general del sector público, superando a sus pares de la región y grupos de ingreso comparativos.

¹ Producto Interno Bruto per cápita, metodología Atlas.

Reseña de la gestión financiera pública en Chile

La amplia confianza en el gobierno en Chile hoy se puede atribuir en parte a su transparencia en los informes fiscales y en la incuestionable supervisión por parte de una autoridad competente e independiente: la Contraloría General de la República.

La relación entre gobernabilidad y mejores resultados económicos y sociales es cada vez más reconocida. La transparencia y apertura respecto de las intenciones, formulación y aplicación de las políticas son un elemento clave de una buena gobernabilidad. El presupuesto es el documento más importante del gobierno, pues en él se concilian y aplican los objetivos de las políticas del gobierno en términos concretos. La transparencia presupuestaria se define como la revelación completa de toda la información fiscal relevante de una manera oportuna y sistemática. Reconociendo esta relación, en Chile el Poder Ejecutivo ha asumido un compromiso formal con el Congreso de cumplir con las prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)².

Además, Chile tiene políticas y procedimientos eficazmente centralizados para apoyar una disciplina fiscal global. La disciplina fiscal global, que se mide según el equilibrio fiscal total o la deuda pública, y el financiamiento conexo previsto del presupuesto en Chile se han logrado a través de un sistema presupuestario bien desarrollado que sostiene un presupuesto realista y completo.

Por otra parte, el manejo de la entrega de servicios y las correspondientes operaciones financieras es delegado a 190 organismos de servicios administrativamente independientes. La característica principal de la gestión de las finanzas públicas (GFP) de Chile ha sido la combinación de las políticas y los procedimientos centralizados aplicados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la Contraloría con la prestación de servicios y la administración financiera descentralizados a través de 190 organismos de servicios. La DIPRES y la Contraloría emplean procesos separados no integrados para monitorear la implementación del presupuesto y preparar los estados financieros del gobierno central, lo que actualmente es objeto de una reforma importante.

Con el desarrollo del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), el fortalecimiento de los controles internos en los organismos de servicios y la modernización del sistema de auditoría externa, apoyados por proyectos de inversión del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el control centralizado puede ahora seguir evolucionando hacia una mayor confiabilidad en los resultados, centrado más en los resultados que en los aportes de los organismos. Estos desarrollos también permiten la especialización funcional de los dos entes rectores del sistema de administración financiera, la DIPRES y la Contraloría, que actualmente tienen algunas funciones dobles. De hecho, algunas de las funciones de la Contraloría son incompatibles con su responsabilidad final como auditor externo del sistema.

² Los países miembros de la OCDE lideran las prácticas de transparencia presupuestaria y desarrollaron un conjunto de prácticas óptimas en esta área basado en las experiencias de los países miembros. Las prácticas óptimas están diseñadas como herramienta de referencia para que países miembros y no miembros las usen para incrementar el grado de transparencia presupuestaria en sus respectivos países.

Características especiales de la Gestión Financiera Pública en Chile

La gestión financiera pública de Chile se caracteriza por una mezcla única de fortalezas y debilidades. Actualmente, los sistemas que apoyan los procesos de presupuesto y contabilidad en el sector público que operan al nivel de organismos no están actualizados y no uniformes ya que la responsabilidad descansa en cada organismo ejecutivo. Los sistemas centrales vigentes para apoyar la disciplina fiscal, la eficiencia y la preparación de informes externos no están actualizados y se superponen entre la DIPRES y la Contraloría.

A pesar de las limitaciones de estos sistemas, Chile tiene una buena gestión financiera en cuanto a disciplina fiscal, transparencia y eficiencia en sus operaciones, porque todas las operaciones de gestión financiera se basan en reglas claras y su aplicación estricta, funcionarios dedicados y calificados, y una gerencia que reconoce un comportamiento ético y eficiente. Asimismo, existe una asignación de responsabilidades dada la descentralización de la gestión financiera entre los organismos de servicios.

Chile tiene los dos elementos³ de los sistemas de control eficaces: reglas y procedimientos adecuados y patrones de conducta que aceptan las reglas y procedimientos como legítimos.

Es precisamente esta base sólida de reglas claras y un comportamiento acorde la que le permite a Chile satisfacer los criterios de gestión financiera pública que se han identificado como metas (informes fiscales sobre base devengada y prácticas presupuestarias de la OCDE); sin embargo, se deben resolver los problemas restantes en la implementación de sus nuevos sistemas de administración financiera y producir una opinión explícita de auditoría sobre los informes financieros generales del sector gubernamental.

Resumen de las disposiciones de responsabilidad financiera

Disposiciones institucionales

El marco legal de la gestión financiera pública se basa primero en una clara definición de roles entre la legislatura, el ejecutivo y la institución autónoma de auditoría externa (la Contraloría). Además, la responsabilidad de planificar, controlar e informar sobre el uso de los fondos se establece en la ley; las responsabilidades de tesorería, presupuesto y contabilidad se asignan a autoridades centrales específicas (la Tesorería, la Dirección de Presupuestos y la Contraloría, respectivamente).

En Chile se alienta el cumplimiento del marco legal de gestión financiera pública a través de la fiscalización independiente de la Contraloría y de la intervención de otras autoridades centrales: la Dirección de Presupuestos (DIPRES), La Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). También se alienta el cumplimiento de este marco a través de leyes sobre probidad que someten al

³ *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Allen Schick, World Bank Institute, 1999.

personal de la administración estatal a la responsabilidad administrativa por sus actos, además de la responsabilidad civil y penal.

Desarrollo del presupuesto

Chile posee un sistema de presupuesto bien desarrollado que posibilita un presupuesto realista y completo, desarrollado e implementado de acuerdo con un cronograma y procesos bien definidos. También existe un elevado grado de transparencia presupuestaria.

Chile también tiene un largo historial de prudencia fiscal. La política fiscal actual (un compromiso político del Gobierno más que un requerimiento legal⁴) posibilita un excedente presupuestario *estructural* (es decir, que está presente sin importar el efecto de las fluctuaciones de corto plazo y las desviaciones del precio del cobre con respecto a la media estimada a largo plazo) del uno por ciento del PIB. Durante el año se hacen los ajustes necesarios en los gastos presupuestarios para lograr este objetivo. Este objetivo estructural ha permitido al Gobierno seguir políticas económicas contra-cíclicas en los años recientes.

Chile hace amplio uso de información sobre desempeño en el proceso presupuestario; bajo la descentralización del manejo financiero, las mediciones del desempeño y las evaluaciones de programas son claves para alinear los incentivos con los objetivos presupuestarios y facilitar la supervisión por parte de las autoridades centrales. Esto se produce a través de dos mecanismos principales, administrados a través de una unidad separada de DIPRES: (1) un sistema de indicadores de desempeño desarrollados para ministerios y organismos; y (2) un sistema de evaluaciones de programas.

Sin embargo, se deberían tener en cuenta dos excepciones al carácter global del presupuesto:

(i) Una transferencia del 10 por ciento de los ingresos brutos de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) al Ministerio de Defensa para asignarlo a los tres servicios para la adquisición de equipamiento, que está prevista por la ley del cobre reservada⁵. Esta disposición es una excepción a la prohibición general de asignar fondos de ingresos establecida en la Constitución. Información agregada sobre este gasto se encuentra en las estadísticas de finanzas públicas y en los informes cuatrimestrales de ejecución del presupuesto.

(ii) El Banco del Estado, entidad comercial de propiedad estatal, asume una significativa actividad cuasi-fiscal, que tiene el derecho exclusivo de poseer fondos públicos, aunque no existe una estimación confiable respecto del monto de esta actividad. El banco no paga intereses sobre los saldos de las casi 5 mil cuentas bancarias de ministerios y organismos (con saldos medios diarios de entre

⁴ De acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005, los cambios recientes en LAFE fortalecen el marco legal del sistema de presupuesto.

⁵ El ingreso total por exportaciones de CODELCO para el año 2003 fue de 3.800 millones de dólares estadounidenses.

500 y 800 millones de dólares estadounidenses), pero en cambio ofrece servicios bancarios gratuitos al gobierno y servicios sociales como mantener sucursales no redituables en áreas rurales y prestar determinados servicios a gente sin recursos.

Implementación del presupuesto

La implementación del presupuesto tiene el respaldo de un financiamiento asegurado que se logra a través de una eficaz asignación de efectivo y un control presupuestario estricto, lo que en la actualidad depende de los sistemas contables y presupuestarios independientes de los organismos de servicios pero que es atentamente supervisado por las autoridades centrales a través de la revisión ex ante de la Contraloría y la elaboración periódica de informes para la DIPRES y la Contraloría.

Los sistemas de los organismos de servicios no están integrados con los de los organismos centrales y solamente informan a las autoridades centrales (la DIPRES y la Contraloría) sobre el movimiento neto por cuenta y sólo en copia impresa o en archivos de texto. Estos sistemas no proporcionan control sobre el proceso de compromisos presupuestarios y contribuyen a la diseminación de cuentas bancarias gubernamentales. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) de la DIPRES y el Sistema de Información para la Contabilidad General de la Nación (SICOGEN) de la Contraloría no están actualizados, redundantes y no están integrados con aquellos sistemas subsidiarios de los organismos de servicios.

Para resolver esto, se está implementando el Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), el cual apoya la actual descentralización de la gestión financiera de los organismos de servicios. Al mismo tiempo, el SIGFE proporciona a las autoridades centrales un proceso uniforme y confiable en el que se genera un presupuesto consolidado que incluye las obligaciones y la información contable, con acceso en línea a la información sobre las transacciones.

Dado el papel del SIGFE en el control presupuestario agregado y en la preparación de informes financieros, se deberían convenir con bastante anterioridad al plazo de 2005 los pasos para cubrir lo producido por el SIAF y el SICOGEN y las disposiciones para el uso de las aplicaciones centralizadas para así lograr una conversión total al SIGFE. Primero se debería determinar qué entidad operará la aplicación centralizada de SIGFE, una indicación de acuerdo de que sus cláusulas cumplen con las necesidades de información tanto de la Contraloría como de la DIPRES y un compromiso explícito de confiar en SIGFE una vez implementado.

Transparencia fiscal

- (i) La información fiscal es oportuna y completa, y gran parte de ella se encuentra disponible en forma pública en los sitios Web del Gobierno. El anteproyecto de presupuesto suministra información completa que cubre los principales montos globales fiscales y los informes sobre la ejecución del presupuesto mensual, trimestral y anual se publican en un plazo de 45 días después del fin de cada período. Las estadísticas de las finanzas públicas también se presentan en un

- anuario publicado en abril de cada año, con información comparativa de los nueve años anteriores.
- (ii) El informe financiero anual del Gobierno preparado por la Contraloría es oportuno, completo y confiable, y se genera bajo un buen control interno con la supervisión externa constante de la Contraloría.

Sin embargo, estos estados se podrían mejorar: las notas a los estados financieros están incompletas, no hay un estado operacional que explique los cambios en el valor neto entre años, y se excluyen entidades significativas, como la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO); además, el informe no viene acompañado de una opinión de auditoría. Virtualmente toda la información que falta en el informe financiero anual es revelada por la DIPRES en algún otro lugar, de modo que sería sencillo incluirla en el estado financiero anual. Estos estados ofrecerían a todos los interesados información que cumple con las convenciones de divulgación implícitas en las normas de contabilidad generalmente aceptadas, facilitando de este modo el análisis de los resultados y de la posición financiera del estado.

Control interno y auditoría interna

Chile se encuentra muy avanzado en la adopción del concepto moderno de control interno como responsabilidad gerencial y base para un gobierno sustentado en el desempeño. Desde 1997 se han logrado resultados positivos de control y auditoría internos y se está avanzando en el uso y en la evaluación de control interno.

Los decretos presidenciales y una supervisión central de la función de auditoría interna en ministerios, organismos y empresas públicas han ayudado a crear una cultura del control positivo. Los componentes fundamentales del control interno (planificación, implementación, supervisión y control) también se encuentran en los programas de mejoramiento de la gestión desarrollados por cada organismo. El asesoramiento para gerentes sobre áreas en riesgo, la realización de auditorías de operaciones y la recomendación de modos de mejorar las operaciones y de fortalecer los controles internos se están convirtiendo en una parte integral de la tarea de los auditores internos.

Auditoría externa y revisión

La función de control externo para el sector público de Chile es responsabilidad de la Contraloría, institución muy respetada que ha cumplido un papel importante en el fortalecimiento de la gestión financiera pública y ha ayudado a construir la reputación justificadamente elevada de probidad y transparencia fiscal en Chile. La Contraloría tiene varias funciones (realizar revisiones pre-auditoría, verificar legislación, emitir normas contables, preparar los estados financieros del sector público, y realizar auditoría externa) las cuales no son del todo compatibles con el rol de una entidad fiscalizadora superior moderna. La Contraloría ha relajado progresivamente sus sistemas de control ex ante. Con la creciente maduración de los controles internos dentro del sector público chileno, a medida que las unidades de auditoría interna se desarrollan más, y a medida que maduran

los sistemas de control dirigidos por el Ministerio de Hacienda (por ejemplo el SIGFE y el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER)), la Contraloría debería considerar más reducciones en controles *ex ante* y elaborar una serie más amplia de actividades de evaluación y de auditorías *ex post*. Esta evolución en las funciones proporcionaría la independencia y el tiempo que se requiere para emitir opiniones sobre los estados financieros publicados. Esto reforzaría la transparencia y la separación de funciones dentro de las instituciones de finanzas públicas chilenas.

La Contraloría no emite opiniones sobre las cuentas financieras consolidadas o sobre los estados financieros de organismos individuales. Evaluar hasta qué punto las cuentas de los organismos del gobierno de Chile son exactas y fidedignas ejercería una presión útil sobre las entidades públicas de Chile, lo que impulsaría que las cuentas se completaran y perfeccionaran prontamente. Tales opiniones también ayudarían a la agenda de modernización del sector público tanto del gobierno y como del Congreso y mejorarían enormemente la reputación internacional de Chile en cuanto a la propiedad. Para que la CGR pueda dar una opinión de auditoría sobre los estados financieros del gobierno general, se debe dejar de participar en la preparación de los estados financieros, lo cual requiere un cambio a la constitución.

Conclusión

Chile se encuentra en plena segunda generación de reformas en el sector público. Actualmente, más que la disciplina fiscal el objetivo consiste en mejorar la prestación de servicios públicos, es decir, en lograr la eficacia y eficiencia del gobierno. Tales mejoras son posibles ahora simplemente porque se pueden apoyar sobre la sólida base existente de (i) la estabilidad fiscal, (ii) el financiamiento asegurado, y (iii) un uso de recursos de acuerdo con las autorizaciones presupuestarias, con una información confiable sobre los ingresos, usos y posición financiera.

En Chile, la certeza de que la utilización de los fondos públicos está de acuerdo con las autorizaciones y de que existen informes completos y precisos se debe a las funciones claras establecidas por ley para el ejecutivo y la legislatura sobre el desarrollo y fiscalización del presupuesto y a la clara definición de las responsabilidades sobre la gestión financiera dentro del ejecutivo. Estas funciones y reglas sobre el uso de los fondos públicos se cumplen estrictamente y tienen el respaldo de:

- Un evidente compromiso por parte de la administración del sector público con respecto a la eficiencia y transparencia en ese sector.
- Incentivos del programa de mejoramiento de la gestión de alcance gubernamental para lograr un determinado nivel de capacidad en la gestión financiera de los organismos de servicios.
- La designación en los puestos de dirección financiera de profesionales calificados en las respectivas disciplinas, quienes operan bajo reglas claras escritas y una supervisión sistemática de expertos.
- La revisión independiente por parte de auditores internos bajo el control de la gerencia de cada organismo, auditores internos bajo el Ejecutivo y auditores

- externos que reportan a la gerencia de los organismos, al Ejecutivo y al Congreso respecto del cumplimiento legal y la probidad de todos los actos administrativos.
- La descentralización de la gestión financiera entre los organismos de servicios, acompañada por mediciones del desempeño bien desarrolladas.

Cuestiones sin resolver

A pesar de la favorable situación de la gestión financiera, se tienen que resolver las cuestiones siguientes para avanzar en la modernización y llegar al nivel de los países más desarrollados en términos de transparencia fiscal⁶:

SIGFE

Chile está comprometido a pasar a un sistema de informes fiscales sobre base devengada (GFSM 2001)⁷. A su vez, los pasos para preparar a Chile para un sistema de ese tipo implican la implementación exitosa del SIGFE, actualmente en desarrollo, tanto a nivel descentralizado como a nivel central para fines de agregación y fiscalización.

Dado que ahora un solo sistema integra las funciones de contabilidad, presupuesto y tesorería, existe la aceptación generalizada de que un solo organismo debe ser responsable de la operación del sistema y que el SIGFE debe desplazar a los sistemas separados actuales. Sin embargo, no existe ningún compromiso formal sobre esto y no se han determinado pasos detallados para su implementación.

Dadas las responsabilidades constitucionales de la Contraloría de mantener las cuentas de la nación, es imprescindible asegurar que el SIGFE cumpla con sus propositos y que este operando en forma continua, según las expectativas. Al mismo tiempo, la entidad ejecutora (DIPRES) tiene la responsabilidad de mantener un sistema de información sobre la administración financiera y controlar el presupuesto.

Ya que la DIPRES es responsable de la operación del sistema de información financiera sería lógico asumir que esa entidad debería operar el SIGFE. Se puede considerar que: i) DIPRES operara SIGFE; y ii) ambos DIPRES y la Contraloría tendrían acceso simultáneo en tiempo real a la base de datos del SIGFE. Bajo esta suposición, se podría formular un plan formal para que los arreglos de operar y utilizar el SIGFE estén implementados dentro del sistema central. Estos arreglos serían operacionales y no alterarían las responsabilidades contables definidas bajo la Constitución.

Uniformidad en la administración de proyectos

Un beneficio concreto a corto plazo de la implementación plena del SIGFE es la posibilidad de que la administración de los proyectos de inversión financiados por las instituciones financieras internacionales se realice exclusivamente a través del sistema de

⁶ El Director de la DIPRES resumió la posición de Chile sobre la reforma de la gestión financiera en el Informe sobre las finanzas gubernamentales de 2003: “el objetivo es elevar a Chile al mismo nivel que los países más avanzados en el mundo en el tema de las normas de transparencia financiera”.

⁷ FMI (2003), Informe del personal de Chile para la Consulta sobre el Artículo IV, párrafos 29 y 50 y Anexo II.

gestión financiera de los organismos de servicios. Esta suerte de uniformidad en la administración de proyectos ofrece eficiencias y economías al Gobierno debido a que no se producen ni operan sistemas redundantes para los proyectos individuales.

Auditoría externa

Las prácticas presupuestarias óptimas de la OCDE cubren no sólo los principales informes presupuestarios que el gobierno debiera producir y su contenido general, sino también las normas para asegurar la calidad e integridad de los informes. Con respecto a esto, Chile discrepa con la norma óptima de auditoría externa que afirma que el informe de fin de año debería ser sometido a la auditoría de la entidad fiscalizadora superior de acuerdo con las prácticas de auditoría generalmente aceptadas.

Para que Chile ocupe un lugar de vanguardia en la gestión del sector público, debería emitir sus estados financieros anuales con un dictamen de auditoría y seguir estrechamente las normas contables internacionales en sus informes. La falta de cualquier dictamen de auditoría externa sobre los estados financieros gubernamentales no corresponde con un enfoque moderno de auditoría del sector público. La revisión independiente es uno de los pilares principales de la transparencia; un resultado clave de la revisión externa es obtener una opinión de auditoría explícita sobre los informes financieros de las entidades gubernamentales en general. El medio aceptado para expresar los resultados de este trabajo consiste en adjuntar a los estados financieros la opinión del auditor, en un formato y con un contenido que se atengan a las normas de auditoría internacionales, a fin de que los usuarios de los mismos tengan esa seguridad al consultarlos.

Para emitir estas opiniones, la Contraloría tendría que abandonar tanto la función de aprobar *ex ante* los usos presupuestarios como la preparación de los estados financieros anuales. Este potencial conflicto de interés entre la preparación de los estados financieros anuales por la CGR y su rol como auditor de los mismos no esta conforme a los principios de INTOSAI. De todos modos, la modificación del mandato y las actividades de la CGR puede ser dificultosas, por un lado por la buena reputación que tiene la CGR y por otro lado por el rol atribuido a la CGR en la constitución. Las autoridades chilenas necesitan considerar sus opciones, y proponer una solución que considere la necesidad de conformidad con las practicas internacionales a la vez que considere las restricciones del país.

Riesgo de la gestión financiera

Las disposiciones vigentes de gestión financiera (reglas y funciones claras, informes transparentes, supervisión independiente de buena calidad, técnicas elaboradas de presupuesto y descentralización de la gestión financiera entre los organismos) se alinean claramente con los objetivos del Gobierno de obtener estabilidad fiscal y una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Estas disposiciones también indican que el riesgo de la gestión financiera con respecto a los fondos bancarios, y de hecho con respecto a los fondos públicos en general, es bajo.

1. ANTECEDENTES

ANTECEDENTES DEL PAÍS

Contexto económico

1.1 Con 15,4 millones de habitantes, Chile es un país de ingresos medios a elevados que cuenta con el desempeño económico más vigoroso de la región latinoamericana. El PIB fue de 72.400 millones de dólares en 2003, con un ingreso per cápita⁸ de \$4.390 dólares, uno de los más altos de Latinoamérica. Las políticas macroeconómicas y los sólidos cimientos de Chile, en cierta medida, han aislado al país de las crisis regionales y le han permitido un crecimiento continuo en años recientes, aunque a tasas menores que a mediados de la década de los noventa. El desempeño económico continúa avanzando en forma más rápida que en el resto de la región, y en términos de per cápita, el crecimiento del PIB ha alcanzado un promedio del 4 por ciento anual desde 1990, frente al 1 por ciento de los países latinoamericanos en su conjunto durante el mismo período.

1.2. Este desempeño se sustenta en políticas sólidas y en una ambiciosa agenda de reformas estructurales. La posición fiscal del país es fuerte y la deuda externa pública es baja, 12 por ciento en 2003. Un banco central independiente es el encargado de implementar un tipo de cambio flexible y la meta de inflación, y el sector financiero es saludable y solvente, y soportó bien la desaceleración económica desde 1998 como así también varias crisis de mercado emergentes. Los significativos avances de Chile para negociar acuerdos de libre comercio han ayudado a robustecer el sector externo. Reflejando estas condiciones generalmente positivas, el índice de riesgo-país de Chile ha descendido a 70 puntos básicos, el más bajo de cualquier país latinoamericano; la calificación del endeudamiento en moneda extranjera de Chile fue elevada por Standard & Poor de A- a A en enero de 2004, y se encuentra ahora cuatro grados por encima de México, el único otro país latinoamericano con calificación apropiada para inversiones.

Modernización del Estado

1.3. Chile tiene una elevada calificación en cuanto a su nivel de derecho, orden y calidad de su burocracia, como asimismo una baja calificación en cuanto a los niveles de corrupción. Transparencia Internacional asignó a Chile una tasa de percepción de corrupción de 7,5 frente a un promedio de 3,4 para los países latinoamericanos (una tasa de 10 corresponde a la percepción pública de cero corrupción). Las instituciones centrales del sector público tienen una calificación alta en cuanto a gestión económica, políticas estructurales y gestión general del sector público, superando a sus pares de la región y grupos de ingresos comparativos.

1.4. Para sostener sus bases de crecimiento, Chile ha continuado promoviendo una impresionante agenda de reformas. La lista de reformas estructurales, muchas ya aprobadas y bajo implementación, cubre una gama de temas, entre los que se incluye:

⁸ Ingreso nacional bruto per cápita, método Atlas.

transparencia y modernización del estado, reformas reglamentarias para estimular la inversión y el crecimiento, mejoramiento de la regulación y supervisión financieras, medidas en el mercado laboral y un reciente conjunto de tratados de libre comercio (TLC).

1.5. Las reformas en el sector público de la década de los noventa resultaron en un considerable mejoramiento en las finanzas públicas, salud, educación y seguridad social, con un énfasis especial en una buena y rápida prestación de servicios a los ciudadanos. A comienzos de 2003, el Gobierno y la oposición acordaron una propuesta nacional para modernizar las instituciones estatales, asegurar mayor transparencia, detener la corrupción y estimular el crecimiento. Entre marzo y mayo de 2003, el Gobierno presentó ante el Congreso un paquete de casi 50 medidas grandemente relacionadas con la reforma al sector público, con un fuerte énfasis en la transparencia y la modernización del estado.

1.6. Los principales elementos de ese paquete incluyen una reforma en el régimen del servicio civil, incluida la introducción de incentivos basados en el desempeño y la reducción de nombramientos políticos en los niveles ejecutivos superiores; una agilización y simplificación de los procedimientos administrativos para reducir la incertidumbre del sector privado en su trato con el sector público; una ley de adquisiciones públicas que establece un sistema electrónico de adquisición e información y aumenta la transparencia de los contratos gubernamentales para la compra o arrendamiento de bienes; y un paquete de medidas para aumentar la transparencia del gobierno, siendo la más importante la reforma en el financiamiento de las campañas electorales que establece límites a los gastos de las mismas y que hace más transparente el financiamiento político y lo somete a controles externos.

OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FINANCIERA PÚBLICA (CFAA)

1.7. La CFAA respalda los *objetivos de desarrollo* del Banco al identificar las fortalezas y debilidades de los sistemas de gestión financiera pública de los países. Facilita una comprensión común entre el gobierno y los bancos sobre el desempeño de las instituciones responsables de administrar las finanzas públicas del país. Además, la información obtenida en la CFAA ayuda al gobierno y a los bancos participantes a cumplir con sus *objetivos fiduciarios*, identificando los riesgos del uso de fondos públicos presentados por las debilidades de las disposiciones sobre gestión financiera pública. Ésta es la primera evaluación (CFAA) llevada a cabo por los bancos de Chile; sigue estrechamente la información fáctica contenida en dos informes anteriores y ha hecho amplio uso de ella: *Chile: informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos – Módulo de transparencia fiscal*, FMI, (agosto de 2003), y un informe de la OCDE, *Presupuestos en Chile* (2004).

1.8. En cuanto a los objetivos fiduciarios, los resultados de la CFAA son pertinentes para determinar la confianza que se puede tener en los sistemas nacionales para los proyectos de inversión y proporcionar un marco fiduciario para las políticas de desarrollo; es decir, donde las ganancias de los préstamos no se atribuyen a gastos específicos. En cuanto a los objetivos de desarrollo, el desempeño fiscal de Chile es prueba de la capacidad de sus disposiciones sobre la gestión del gasto público, y esa

capacidad continúa creciendo con la implementación de reformas bien enfocadas y el elevado perfil dado a los temas de desempeño en la discusión del presupuesto. Chile procura obtener la evaluación de su desempeño en el área de gestión del gasto público a través de su cumplimiento con las prácticas presupuestarias y de elaboración de informes financieros establecidas por la OCDE. En consecuencia, además de la evaluación fiduciaria, en esta CFAA se comparan los logros y los planes de reforma con lo que se necesita para alcanzar los objetivos establecidos en la gestión financiera.

Temas que influyen en la cobertura y alcance de la CFAA

1.9. Entre las reformas e iniciativas en el presupuesto del sector público en Chile se incluyen el uso de pronósticos multianuales, una regla de superávit fiscal, mediciones del desempeño y elaboración de presupuestos en función de la evaluación de la producción y los resultados. En este contexto de un sector con un buen desempeño y un buen historial de reformas, los dos temas requirieron especial atención en la CFAA.

1.10. **Descentralización.** El actual grado de descentralización de la ejecución del presupuesto, contabilidad y manejo de efectivo presenta un desafío para la CFAA. Si bien las decisiones sobre el nivel de gastos y la asignación por sectores pueden ser centralizadas, la gestión de la prestación de servicios y las correspondientes operaciones financieras se distribuyen entre más de 190 organismos administrativamente independientes. Los únicos registros de transacciones en el sector público se mantienen en estos organismos. Las autoridades centrales no pueden garantizar la integridad de la información recibida ya que aplican solamente pruebas analíticas al material que ingresa. No obstante, se encuentran en vías de ejecución reformas para proveer sistemas uniformes a estas operaciones.

1.11. **Enfoque en el Gobierno central y en los sectores de salud y educación.** Dado que el control de presupuesto, la contabilidad y el manejo de efectivo para la prestación de servicios en el gobierno central se encuentran descentralizados entre 190 organismos independientes, sólo se pudo analizar una muestra de estos dos sectores dentro del tiempo y los recursos presupuestados para la CFAA. La evaluación examinó el flujo de fondos y sistemas de una muestra de organismos bajo los Ministerios de Educación y Salud como representativa de las operaciones de suministro de servicios por parte del gobierno central.

1.12. Se eligieron los sectores de educación y salud, en parte, a causa de la importancia de su gasto combinado. Las transferencias a estos sectores llegan al 31 por ciento de las recaudaciones tributarias, y los usos combinados constituyen más del 25 por ciento de todos los usos gubernamentales nacionales (financiados por recaudaciones de impuestos, comisiones y otras fuentes). Además, la naturaleza compleja y de elevado número de transacciones garantizó su selección.

1.13. **Auditoría externa.** La Contraloría General de la República lleva a cabo una revisión *ex ante* de las transacciones seleccionadas y prepara los estados financieros del gobierno central, pero no emite ningún dictamen sobre los estados financieros anuales. La CFAA estudió esta disposición para determinar su efecto en la independencia de la

entidad responsable de la auditoría.

PARTICIPACIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN CHILE

1.14. La Estrategia de Asistencia al País (CAS) del Banco Mundial para 2002 fija tres objetivos amplios para apoyar los programas de gobierno: (1) sostener el crecimiento económico y la política social; (2) incrementar la inclusión, especialmente de las poblaciones rurales y los grupos vulnerables; y (3) modernizar el Estado como el fundamento de los dos objetivos previos. La gestión financiera pública es esencial para la gestión del sector público, lo que, a su vez, es el componente principal de la modernización del Estado.

1.15. La cartera activa del Banco Mundial consta de ocho proyectos de inversión con un valor total de 308,8 millones de dólares estadounidenses, de los cuales 38 millones no habían sido desembolsados a julio de 2004. Todos los proyectos son calificados como satisfactorios y, en particular, la gestión financiera en todos los proyectos es satisfactoria.

1.16. Un proyecto de inversión activo del Banco Mundial es el Proyecto de Gestión del Gasto Público, efectivo en 2002, que respalda el desarrollo de un sistema integrado de gestión financiera para el gobierno central y un sistema centralizado de gestión en recursos humanos. Esta operación apoya directamente el programa gubernamental de modernización del Estado.

1.17. El programa de préstamos propuesto para los años fiscales de 2002-2006 para apoyar la CAS 2002 sería de aproximadamente 500 a 650 millones de dólares. La primera parte consistiría en hasta seis préstamos de inversión, aproximadamente uno cada año, para un total de alrededor de 250 a 300 millones de dólares. La segunda parte del programa del Banco consistiría en una o dos operaciones de ajuste. La composición del futuro programa de préstamos implica una mayor confianza en los sistemas de gestión financiera del país. Si bien se han evaluado los sistemas contenidos en organismos específicos involucrados en proyectos anteriores, como parte del trabajo de proyectos, los sistemas centrales no se han evaluado previamente.

PARTICIPACIÓN DEL BID EN CHILE

1.18 De acuerdo con el programa del Gobierno y la estrategia institucional del BID, las actividades del BID en Chile se concentran en tres prioridades: (i) apoyo para iniciativas que aumentan la competitividad y la productividad; (ii) apoyo a los esfuerzos para reducir desigualdades sociales y regionales y para mejorar los niveles de vida, con particular atención a los grupos vulnerables; y (iii) apoyo para procesos que llevan a mejorar la gestión del sector público en la prestación de servicios públicos, fortaleciendo asociaciones entre la sociedad civil, los sectores público y privado, y una creciente participación ciudadana.

1.19. La cartera del BID a diciembre de 2003 incluye 11 proyectos por un valor de 733,2 millones de dólares. Otros seis proyectos adicionales valuados en 263 millones de dólares están en tramitación. Todos los proyectos están calificados como satisfactorios y,

en particular, la gestión financiera en todos los proyectos es satisfactoria. Además, al igual que con los proyectos del Banco Mundial, todos los estados financieros auditados de los proyectos han sido recibidos para la fecha de vencimiento (30 de abril) y fueron auditados por la Contraloría.

1.20. La cartera activa del BID incluye un préstamo de 15 millones de dólares para la modernización de la Contraloría, destinado a mejorar sus sistemas de gestión y aumentar su eficiencia y eficacia operativa. Este proyecto constituye un enlace clave con el proyecto sobre gestión del gasto público del Banco Mundial.

2. ANÁLISIS DE LA CFAA Y TEMAS PRINCIPALES

MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

Reseña

2.1. El marco legal para la gestión financiera pública descansa primero en una clara definición de funciones entre la legislatura, el ejecutivo y la entidad fiscalizadora autónoma superior (la Contraloría). Además, la responsabilidad por la planificación, el control y la elaboración de informes sobre los fondos está establecida en la ley; las responsabilidades de tesorería, presupuesto y contabilidad están asignadas a autoridades centrales específicas (Tesorería, Dirección de Presupuestos y Contraloría, respectivamente).

2.2. En Chile se alienta el cumplimiento del marco legal sobre la gestión financiera pública a través de la supervisión activa *ex ante* proporcionada por la Contraloría y la intervención por las otras autoridades centrales: la DIPRES, la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). También se alienta el cumplimiento de este marco a través de leyes sobre probidad que estipulan que los empleados gubernamentales deben actuar con transparencia y revelar los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones tomadas, y que estarán sometidos a responsabilidad administrativa por sus actos además de la responsabilidad civil y criminal.

2.3. El cumplimiento del marco legal es evidente a través de la preparación de informes financieros oportunos de los organismos y las autoridades centrales. Además, el sólido marco de control es un factor que contribuye al bajo nivel de corrupción que se percibe en Chile.

Organización del sector público

2.4. Chile es un estado unitario, con tres poderes independientes: el poder ejecutivo, el poder legislativo, que comprende el Senado y la Cámara de Diputados, y el poder judicial, que comprende a la Corte Suprema, tribunales ordinarios, especiales, superiores y de apelaciones⁹. Como está establecido en la Ley orgánica constitucional de las bases para la administración del Estado (Ley No. 18.575), el Presidente es responsable del gobierno y administración de las entidades establecidas en la ley.

2.5. La administración del Estado comprende: los ministerios, gobernaciones, órganos estatales y organismos de servicios, lo que incluye la Contraloría, el Banco Central, las fuerzas armadas, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas estatales

⁹ Artículo 3 de la Constitución Política de 1980.

creadas bajo la ley.

Marco legal sobre la gestión financiera pública

2.6 La Constitución proporciona la base general para la administración del Estado¹⁰. Requiere una Ley orgánica constitucional sobre la administración del Estado,¹¹ la cual debería determinar la organización de la administración pública y las reglas del servicio civil. La Constitución requiere una entidad revisora independiente (la Contraloría) que verifique la legalidad de los actos administrativos y para controlar los ingresos y la inversión de los fondos de tesorería, los fondos municipales y los de otras entidades públicas, como así también llevar las cuentas del Estado. También estipula que las tesorerías públicas no pueden realizar ningún pago sin decretos o resoluciones de una autoridad competente que apruebe el uso de los fondos. Los pagos se han de realizar solo de acuerdo con un programa de liberación de fondos y luego de que se compruebe la disponibilidad presupuestaria.

2.7. La Ley sobre la Administración Financiera del Estado (LAFE) define el sistema de administración financiera del Estado (presupuesto, contabilidad y tesorería) y determina la cobertura del sistema¹². Las entidades comprendidas son todas aquellas incluidas en el presupuesto nacional, es decir, todas las entidades centrales y descentralizadas: todos los ministerios, el Congreso y las oficinas judiciales, la Contraloría, las organizaciones proveedoras de servicios, los gobiernos regionales y los fondos de seguridad social y salud. La LAFE establece normas comunes para aplicar a las operaciones de presupuesto, contabilidad y tesorería y para que todo el sistema sea guiado por un sistema público de planificación.

2.8. La LAFE establece los principios de un presupuesto global y una cuenta central de tesorería, asignando a la DIPRES responsabilidades de administración financiera, formulación del presupuesto y ejecución, y la de fiscalización a la Contraloría. También establece reglas marco para la reasignación de fondos durante la ejecución del presupuesto, junto con otras contenidas en la Ley de presupuesto anual.

2.9. La Ley de presupuesto anual establece otras disposiciones que rigen la ejecución y el desarrollo del presupuesto, como el tamaño y el manejo del fondo para contingencias presupuestarias, transferencias permitidas entre partidas del presupuesto y el nivel de endeudamiento permitido en el sector público, que surgen tanto del presupuesto como de otras transacciones. Como lo sugiere en el Informe sobre el cumplimiento de normas y códigos fiscales del FMI¹³, en otros países las dos primeras disposiciones podrían estar normalmente incluidas en una ley orgánica de presupuesto en vez de que sean legisladas

¹⁰ Ley 3464 - Decreto Ley 3464.

¹¹ Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado (Ley 18.575).

¹² Ley orgánica de la administración financiera del Estado.

¹³ *Chile: Report on the Observance of Standards and Codes--Fiscal Transparency Module*, FMI, agosto de 2003, página 67.

en forma separada cada año.¹⁴

2.10. Todo ingreso y egreso del Estado debería estar reflejado en el presupuesto y el uso de ingresos por impuestos debe regirse por las prioridades establecidas en el presupuesto. El sistema contable opera en forma descentralizada, manteniendo los registros en los organismos de servicios, según lo establece la Contraloría. La preparación de informes sobre la totalidad del sector público es responsabilidad de la Contraloría.

2.11. La LAFE no cubre las universidades autónomas ni las empresas estatales, que operan bajo sus propios estatutos, pero se requiere que su informen anualmente a la CGR sobre su posición financiera y sobre la ejecución de sus presupuestos.

2.12. Empresas de propiedad del Estado incluyen entidades que operan bajo la Ley de empresas (sociedades anónimas) y aquellas entidades creadas por una legislación separada. La Ley 18196 proporciona el marco de gestión financiera de las empresas estatales.

Personal de gestión financiera pública

2.13 En 2003 se introdujeron reformas para contratar y promover a los empleados públicos a fin de establecer concursos abiertos obligatorios para el nombramiento y promoción en la administración pública para los puestos de directores generales en los 100 organismos que no determinan políticas, y para el personal en todos los 190 organismos. Para fortalecer el manejo general del personal, se creó en el Ministerio de Hacienda, al mismo nivel que la DIPRES, una nueva oficina de manejo de personal (Dirección Nacional del Servicio Civil) para supervisar las políticas y el reclutamiento de personal en el gobierno central y en los gobiernos regionales de todas las entidades que operan bajo la ley de servicio público tanto para puestos permanentes como temporales. El Banco Central, el Banco del Estado, las fuerzas armadas, la Contraloría y las empresas estatales operan bajo sus propias leyes marco¹⁵.

2.14 Para los puestos gerenciales y de personal de gestión financiera, tanto la selección como la promoción son por concurso y los puestos por cubrir se publican; los procesos son ejecutados por empresas consultoras externas autorizadas en las áreas de reclutamiento de profesionales y personal y son supervisados por un panel independiente. Además, el Ministerio de Hacienda, en cooperación con la Contraloría, está desarrollando e implementando un nuevo sistema integrado de gestión financiero (SIGFE), y como un elemento clave del convenio con los organismos sobre su implementación, el personal en las áreas de gestión financiera debe recibir capacitación.

2.15. El comportamiento ético en la administración pública es alentado por la Ley de las bases generales para la administración del Estado (Ley 18.575) que fue reformada

¹⁴ De acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005, los cambios recientes en LAFE fortalecen el marco legal del sistema de presupuesto y están de acuerdo con las prácticas internacionales aceptadas.

¹⁵ Ley 19.882, promulgada el 11 de junio de 2003.

para incorporar las siguientes cláusulas sobre la probidad de los empleados públicos¹⁶:

- que los empleados públicos deben observar el principio de probidad y deben actuar con transparencia y revelar los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones tomadas;
- que el personal de la administración pública estará sometido a la responsabilidad administrativa por sus actos además de la responsabilidad civil y criminal;
- que los actos administrativos de la administración pública y los documentos relacionados son públicos.

CUESTIONES DE DESARROLLO DEL PRESUPUESTO

Reseña

2.16. Chile tiene un sistema presupuestario bien desarrollado que proporciona un presupuesto realista y amplio, desarrollado e implementado de acuerdo con un cronograma y procesos bien definidos. Las cuestiones de desempeño se encuentran bien integradas dentro del proceso de presupuesto y existe un marco fiscal de mediano plazo parcialmente desarrollado. También existe un elevado nivel de transparencia presupuestaria¹⁷.

2.17. Chile también tiene una larga historia de prudencia fiscal. La política fiscal actual (un compromiso político del Gobierno más que un requerimiento legal¹⁸) posibilita un excedente presupuestario *estructural* (es decir, que está presente sin importar el efecto de las fluctuaciones de corto plazo y las desviaciones del precio del cobre con respecto a la media estimada a largo plazo) del uno por ciento del PIB. Durante el año se hacen ajustes necesarios en los gastos presupuestarios para lograr este objetivo. El proceso presupuestario está dominado por el Ejecutivo dado que existen restricciones constitucionales sobre el papel del Congreso en el desarrollo del presupuesto.

Disposiciones institucionales para el presupuesto

2.18. El proceso de desarrollo del presupuesto está muy dominado por el Poder Ejecutivo del gobierno. Según el Artículo 62 de la Constitución, sólo el Presidente puede iniciar propuestas de impuestos y gastos a través de la Ley anual de presupuesto. El Congreso no puede aumentar ninguna partida de ingresos ni de gastos en el proyecto de presupuesto; solamente puede reducir gastos y sólo aquellos no incluidos en una

¹⁶ Ley 19563 de 1999.

¹⁷ Esta sección del informe ha hecho amplio uso de información fáctica contenida en dos informes anteriores: Chile: Report on the Observance of Standards and Codes--Fiscal Transparency Module, FMI, agosto de 2003, un informe de la OCDE, *Budgeting in Chile*, 2004. Se agradece aquí la ayuda suministrada por estos informes.

¹⁸ De acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005, los cambios recientes en LAFE fortalecen el marco legal del sistema de presupuesto.

asignación permanente de fondos, como los servicios de deuda. Si el proyecto de presupuesto no es aprobado por el Congreso dentro de los 60 días de recibido, queda aprobado automáticamente.

2.19. Además, el Congreso no puede examinar las compras de equipos de las fuerzas armadas. La propuesta de presupuesto que envía el Presidente se remite a la Comisión de Presupuesto, que consta de 26 miembros, escogidos por igual del Senado y de la Cámara de Diputados.

2.20. El Congreso parece hacer poco uso sistemático de la información sobre desempeño que se presenta conjuntamente con la propuesta del presupuesto anual. Sin embargo, parece tener un mayor interés en el informe de gestión global anual de cada organismo, que contiene información tanto financiera como de desempeño (ver este tema bajo Información financiera y transparencia). Se requiere la aprobación del Congreso para que una empresa de propiedad del Estado tome un préstamo sujeto a una garantía gubernamental.

2.21. El papel fuerte del Poder Ejecutivo también se refleja en el poderoso rol de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), del Ministerio de Hacienda. Aunque responde y trabaja estrechamente con el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos es designado por el Presidente y responde directamente ante él. El proceso de presupuesto opera en una forma relativamente de “arriba hacia abajo” y las propuestas de presupuesto desarrolladas por la DIPRES se aprueban generalmente con poco o ningún cambio.

2.22. El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) también tiene un papel en el proceso de presupuesto: evaluar el gasto de capital o los proyectos de infraestructura, y aconsejar sobre sus prioridades en términos de políticas gubernamentales establecidas. Al hacer esto, emplea una metodología establecida de análisis costo-beneficio. También mantiene un “banco de proyectos” aprobados en principio, como se trata en la sección de ejecución del presupuesto de este informe. También asesora en la calificación de nuevas propuestas de gastos presentadas para el uso del Fondo Común Concursable (FCC). MIDEPLAN también realiza encuestas sistemáticas de hogares que contribuyen a las evaluaciones sobre el efecto de políticas y programas gubernamentales.

2.23. La oficina de la Presidencia revisa el mensaje del Presidente al Congreso sobre prioridades de políticas que se entrega en mayo de cada año antes de emitir la circular anual sobre el presupuesto. También revisa el proyecto de presupuesto antes de que ser presentado al Congreso en función de las prioridades establecidas por el Presidente. En consulta con la DIPRES, también tiene conversaciones bilaterales con los ministros para tratar las prioridades presupuestarias del Presidente.

2.24. Dentro de cada uno de los 19 ministerios, los temas de presupuesto y gestión financiera son manejados por una oficina de planificación y presupuesto, facilitando de este modo la integración del planificación y presupuesto departamental. Los ministerios coordinan las propuestas de presupuesto de las diversas dependencias o servicios de prestación de servicios debajo de ellos. La DIPRES lleva a cabo conversaciones sobre el

presupuesto con los ministerios en vez de hacerlo individualmente con los servicios.

Alcance del presupuesto

2.25. La LAFE establece el principio de un presupuesto unificado. El presupuesto abarca todos los ministerios y organismos autónomos, cuyos gastos son asignados de modo general, es decir, sin tener en cuenta los recibos. El Fondo de Estabilización del Cobre y el Fondo del Petróleo también operan dentro del presupuesto (ver también la discusión en el anexo 2, bajo Desarrollo del Presupuesto).

2.26. Reflejando el requerimiento de un presupuesto unificado, los gastos recurrentes y de capital se encuentran totalmente integrados en el proceso presupuestario; no existe ningún presupuesto separado de capital o de inversión. Del mismo modo, todos los fondos externos provenientes de instituciones internacionales (como el Banco Mundial y el BID) se encuentran totalmente integrados dentro del presupuesto.

2.27. El presupuesto del personal también está totalmente integrado en el presupuesto financiero¹⁹. Aunque no hay un ministerio del servicio civil o algo equivalente, la Contraloría lleva un registro de todos los cargos en la administración pública y aprueba todos los nombramientos y otros cambios. De este modo, cada ministerio y organismo tiene una estructura de establecimientos autorizados bien documentada que cubre tanto al personal permanente (de planta) como al contratado y que forma una parte importante de la base para la construcción del presupuesto. Los topes autorizados para el personal, que son parte de la documentación del presupuesto, cubren ambos tipos de nombramiento.

2.28. El pequeño número de excepciones al amplio alcance del presupuesto son:

- Universidades e institutos de investigación, que son órganos gubernamentales nacionales;
- Una transferencia del 10 por ciento de los ingresos brutos de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) al Ministerio de Defensa para su asignación entre los tres servicios para la compra de equipos, la cual está establecida por la ley reservada del cobre²⁰. Esta disposición es una excepción a la prohibición general de “marcar” impuestos contenida en la constitución. Información agregada sobre este gasto se encuentra en las estadísticas de finanzas públicas y en los informes trimestrales de ejecución del presupuesto (ver la discusión en el anexo 2, Información sobre gastos militares).
- Las fuerzas armadas pueden tomar préstamos para la adquisición de equipos, aunque el Ministerio de Hacienda puede limitar esto a cantidades

¹⁹ Los costos de personal dan cuenta de aproximadamente 17 por ciento de los gastos totales en el presupuesto 2004.

²⁰ El ingreso total por exportaciones de CODELCO para el año 2003 fue de 3.800 millones de dólares estadounidenses.

coincidentes con transferencias futuras que se esperen de los ingresos de cobre. Tales préstamos no son informados públicamente.

- Una importante actividad cuasi-fiscal es asumida por el Banco Del Estado, que tiene el derecho exclusivo de mantener fondos públicos, aunque no existe una estimación confiable de la cantidad de esta actividad. El banco no paga intereses sobre los saldos de las cuentas bancarias (entre 5 y 6 mil, según estimaciones) de ministerios y organismos (con un saldo diario promedio de entre 500 y 800 millones de dólares), pero a cambio ofrece al gobierno servicios bancarios sin cargo y servicios sociales como mantener sucursales no rentables en zonas rurales y proveer servicios especiales dirigidos a los pobres. Existen propuestas con el fin de elaborar una política general para eliminar tales transacciones subsidiadas y solventar los costos de esos servicios con el presupuesto, desarrollando una relación bancaria comercial transparente entre el Gobierno y el Banco Del Estado (ver discusión en el anexo 2, Manejo de efectivo).

Proceso y cronograma del presupuesto

2.29. La formulación del presupuesto procede de acuerdo con un cronograma bien organizado determinado tanto por la LAFE como por las instrucciones presupuestarias emitidas anualmente por la DIPRES (ver Anexo 2, Cronograma presupuestario).

2.30. La primera fase del proceso de presupuesto implica actualizar los gastos básicos de los programas en ejecución y otros compromisos. Esto se realiza examinando la implementación del presupuesto del año anterior y calculando el costo de nuevos programas cuyo ingreso este año se ha convenido previamente. También se deduce un “dividendo de eficiencia” general de la mayoría de los programas o partidas. La DIPRES usa un modulo de preparación de presupuesto basado en la Web (SIAP) que a su debido momento será reemplazado por el nuevo sistema SIGFE (ver SIGFE bajo Implementación del Presupuesto).

2.31. La segunda fase implica la licitación para el financiamiento de nuevas propuestas de políticas. En 2001 se introdujo el concepto del Fondo Común Concursable (FCC), que es la diferencia entre gastos “comprometidos” y fondos disponibles que estén de acuerdo con los objetivos fiscales de superávit estructural. Esto permite a los ministerios proponer nuevas ofertas de políticas, que son consideradas junto con las ofertas de otros ministerios. Las propuestas compiten entre sí en términos de su efectividad evaluada y coherencia con las prioridades del gobierno, haciendo uso de información sobre el desempeño en la medida de lo posible.

2.32. La necesidad percibida de un mecanismo como la oferta de fondos refleja que el sistema presupuestario chileno es relativamente de “arriba hacia abajo” e incremental, con pocos cambios en los niveles de gasto convenido para cada ministerio, que establece la DIPRES en la circular sobre el presupuesto emitida en junio de cada año. Por lo tanto, los ministerios no tienen un papel muy proactivo en el proceso de presupuesto. Las

propuestas de la DIPRES normalmente reciben un fuerte apoyo del Ministro de Hacienda y del Presidente. Aunque los ministros pueden proponer reasignaciones de fondos dentro de la cantidad total asignada a su ministerio, parece que esto ocurre rara vez. Este proceso relativamente predecible parece reflejar que las políticas gubernamentales son relativamente estables, están bien articuladas y se comprenden muy bien en todos los ministerios.

2.33. No se requiere que el presupuesto y la documentación relacionada incluyan pasivos contingentes, gastos en impuestos o actividades cuasi-fiscales. Sin embargo, ahora la DIPRES proporciona considerable información sobre estos fuera del proceso de presupuesto y documentos conexos, a través de informes separados al Congreso (ver Anexo 2, Pasivos Contingentes y Gastos de Impuestos).

Asignaciones presupuestarias

2.34. El presupuesto se desarrolla de acuerdo con categorías administrativas para los 190 servicios o unidades de gastos agrupados en 19 ministerios, de los cuales 16 son ministerios de “sector”. La entidad presupuestaria básica es el organismo de servicios. Cada organismo recibe una asignación en bloque para gastos de personal, y una asignación de capital por proyectos, lo que le da un notable grado de flexibilidad gerencial. Estas partidas son parte de varios “subtítulos” de gastos o agrupamientos por objeto; otros incluyen transferencias y gastos de capital. Sin embargo, se imponen límites al presupuesto en algunos rubros, como horas extras, viajes, capacitación y consultores. Los controles de cifras tope para el personal operan en conjunto con la asignación de fondos para los gastos de personal. También hay límites respecto del número de vehículos que cada ministerio puede tener. Además, la asignación de fondos para gastos de capital se puede desglosar en proyectos. No hay ninguna clasificación funcional en los documentos presupuestarios.

2.35. No parece existir un sistema general de asignación de fondos para programas (es decir, un grupo de actividades relacionadas con un objetivo específico). En cambio, algunas unidades de gastos se pueden designar como programas. Dentro de cada uno de los 19 ministerios o partidas, las asignaciones de fondos se desglosan en:

- *capítulos* (unidades de gasto) de los que existen 190 organismos o servicios en total. Hay 42 dentro de los ministerios, como así también 14 gobiernos regionales, que son parte del gobierno nacional.
- *programas* (107 en total) que están adjuntados a una *partida*.

2.36. Algunos de estos *programas* equivalen a programas. Otros programas están cubiertos por partidas individuales. Por lo tanto, en la actualidad los programas no son considerados uniformemente una clasificación de presupuesto, ni tampoco se encuentran desglosados por varios insumos. Sin embargo, empezando con el presupuesto 2005, se intenta expandir el enfoque de clasificación de programa, suministrando detalles de los insumos de programa, con el propósito de aplicar este enfoque a todo el presupuesto en un mediano plazo.

2.37. Los *gastos reservados* se incluyen como partidas en algunos ministerios (Presidencia y algunos ministerios relacionados con la seguridad), y también se conocen como “gastos no contables” que se informan solo de manera global. Sin embargo, llegan a menos del 0,1 por ciento del gasto general. Tales gastos están sujetos a límites legales con respecto a su cantidad y propósitos, y se exige que todos los jefes de organismos certifiquen que todos los gastos bajo estas partidas sean para propósitos adecuados. La Contraloría también puede revisar la legitimidad de estos gastos.

2.38. Las asignaciones del presupuesto son las cantidades máximas que se pueden gastar, pero no son necesariamente obligatorias. Las reglas sobre flexibilidad presupuestaria para los organismos de servicios están establecidas en la ley anual de presupuesto²¹ cada año e incluidas en las instrucciones sobre el presupuesto²², pero deben estar encuadradas dentro de las disposiciones del Artículo 26 de la LAFE. Las transferencias de presupuesto entre ministerios y los aumentos en los totales de los presupuestos se deben implementar a través de una nueva ley, mientras que el Ministerio de Hacienda y los ministerios ejecutantes pueden aprobar transferencias entre el nivel grupal de objetos de gasto. Se da flexibilidad considerable a los ministerios para asignar entre los organismos de servicios, y a organismos de servicios para asignar recursos dentro de un subtítulo de gastos de un organismo. Esto significa que el presupuesto puede ser reasignado por el organismo a las unidades de prestación de servicios y entre partidas dentro de un subtítulo de gastos (la excepción es aquellos programas que son partidas pero aparecen en la ley de presupuesto).

2.39. En principio, el presupuesto opera sobre una base devengada. Según la LAFE, los presupuestos se consideran estimaciones de la cantidad máxima para desembolsos y compromisos públicos, y los compromisos se definen como obligaciones devengadas. Sin embargo, en la práctica, el sistema SIAP de información sobre presupuesto de la DIPRES registra información sobre los pagos y no existe ningún sistema formal para medir y controlar los compromisos, de modo que en la práctica dentro del año el control del presupuesto opera sobre la base de efectivo.

2.40 Los pasos hacia una base devengada en el presupuesto se refuerzan aún más a través de un acuerdo entre la DIPRES y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para pasar al GFSM 2001 de base devengada para los informes fiscales. Esta transición tendrá lugar en forma gradual y pragmática. En primera instancia, se está desarrollando un nuevo balance de las operaciones gubernamentales, que requiera una reclasificación del ingreso presupuestario e información sobre gastos. La segunda etapa incluirá la aplicación de esta base al presupuesto de 2005 y la implementación de sistemas para registrar y controlar obligaciones como parte del SIGFE. Esto también conducirá al desarrollo de un cargo por uso de capital o activo, como parte de la asignación de fondos de presupuesto de un ministerio.

2.41. Los estados financieros agregados preparados por la Contraloría también se elaboran sobre un base plenamente devengada e incorporan un balance agregado o

²¹ Ley 19.915, Artículo 4.

²² Decreto (H) N° 1171, 6 de diciembre de 2003.

“estado patrimonial” (ver el análisis sobre Información financiera y transparencia).

2.42. Se creó una reserva presupuestaria para contingencias, regida por cada ley anual de presupuesto, para financiar los costos incluidos en leyes que pueden ser promulgadas por el Congreso después de la aprobación del presupuesto y otras contingencias. Por ejemplo, el Congreso aprueba aumentos de salarios para empleados gubernamentales en una legislación especial a fines de diciembre de cada año. El uso de la reserva para contingencias se consigna en los informes de ejecución de presupuesto preparados por la DIPRES y en el estado financiero anual del Gobierno preparado por la Contraloría, dado que la partida para contingencias es una transferencia corriente a otras entidades públicas en el presupuesto público de tesorería. Los organismos con gastos específicos que reciben las transferencias informan sobre los usos bajo el programa correspondiente y el objeto del gasto.

Documentos presupuestarios (Ley anual de presupuesto)

2.43. Los documentos presupuestarios proveen información para los principales montos fiscales agregados de los cuatro años anteriores y los tres años posteriores al año del presupuesto. La Ley está limitada a la información financiera. No existe ningún análisis de programas o actividades y mediciones pertinentes del desempeño. Los indicadores se documentan en los formularios suministrados para la preparación del presupuesto y presentados como parte integral de la presentación de cada organismo. Los indicadores se envían formalmente al Congreso con la presentación del presupuesto y se revisan junto con la propuesta de asignación de fondos.

2.44. Junto con la ley anual de presupuesto viene el Informe sobre Finanzas Públicas presentado por el Director de Presupuestos, que también se encuentra disponible en inglés en el sitio Web externo de la DIPRES, http://www.dipres.cl/fr_news_english.html. Este informe incluye el análisis de las condiciones macroeconómicas y proyecciones de los principales montos fiscales agregados tres años posteriores al año del presupuesto. También hay análisis de temas de actualidad (que pueden cambiar entre años), como el análisis de la contabilidad sobre base devengada y el presupuesto en el informe sobre presupuesto 2004.

2.45 También acompañan a la ley anual de presupuesto anual las Instrucciones para la ejecución de la Ley anual de presupuesto, incluido un Compendio Anual de Reglas sobre la Gestión Financiera del Sector Público, de modo que todas las reglamentaciones aplicables se encuentran disponibles en un documento completo.

Información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto

2.46. Chile usa mucho la información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto²³. Esto sucede a través de dos mecanismos, administrados a través de una

²³ Un tratamiento detallado de este tema se encuentra en *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: la experiencia chilena*, Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos, octubre de 2003.

unidad separada de la DIPRES:

(1) un sistema de indicadores de desempeño desarrollados para ministerios y organismos, y

(2) un sistema de evaluaciones de programas.

Además del FCC, tratado anteriormente, hace amplio uso de la información sobre el desempeño.

2.47 Reflejando el carácter “de arriba hacia abajo” del proceso presupuestario de Chile, la DIPRES desarrolla los indicadores de desempeño propuestos para los organismos y programas, aunque estos se discuten y confirman con los organismos. Para el proceso presupuestario de 2004, se han desarrollado más de 1.600 indicadores de desempeño para 132 de los 190 organismos. Estos indicadores cubren cuestiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicio. La DIPRES revisa estos indicadores y los niveles de desempeño planificados en función de su coherencia general con las asignaciones de fondos del presupuesto; sin embargo no se intenta ningún enlace directo o mecánico con las asignaciones de fondo del presupuesto. El Congreso recibe informes sobre los indicadores en documentación presupuestaria que viene en forma de anexos a la presentación del presupuesto de los servicios. También se incluyen en el informe general de gestión que es presentado al Congreso por cada ministerio u organismo a fin de cada año.

2.48. En el caso de los gastos de educación y salud, la elaboración del presupuesto está principalmente centrada en el producto, lo que refleja la base del financiamiento. Por ejemplo, en educación gran parte de los gastos representa transferencias para cada escuela, que están financiadas sobre la base de costos unitarios para un número promedio de alumnos asistentes (estos costos unitarios se encuentran atados a los movimientos en los sueldos del servicio civil). En salud, el financiamiento de los proveedores de servicios se basa en los costos unitarios de servicio, usando un enfoque mixto de casos que agrupa y pondera los diferentes servicios de salud suministrados a las personas (ver Anexo 2, Implementación del presupuesto: salud y educación).

2.49. En 1997 se estableció un sistema formalizado de evaluación de programas, y hasta ahora se han llevado a cabo más de 150 evaluaciones importantes. Los principios que rigen las evaluaciones determinan que deben ser públicas, independientes, confiables, pertinentes, oportunas y eficientes. La DIPRES se pone de acuerdo con el Congreso acerca de los programas que se evaluarán y dirige el proceso de evaluación. Cada evaluación es realizada por un equipo de tres consultores externos de distintas áreas, lo cual es contemplado como un seguro de que la evaluación es totalmente objetiva. Sin embargo, el organismo pertinente es consultado durante la evaluación y tiene un equipo propio para trabajar con los evaluadores. En el pasado, se utilizó un enfoque lógico, pero en la actualidad existe una tendencia para que las evaluaciones de efectos se centren más en los resultados finales. Cada informe de evaluación se presenta en un plazo de cuatro a nueve meses y luego se envía al Congreso; los informes también se publican en el sitio

Web de la DIPRES y se encuentran disponibles al público.

2.50. Esas evaluaciones han tenido repercusiones en el presupuesto de diversas maneras. En algunos casos, han confirmado la eficacia de los programas existentes. En otros, han llevado a un importante rediseño del programa.

Estructura fiscal de mediano plazo

2.51. En la documentación presupuestaria se incluyen los objetivos de mediano plazo para el saldo estructural y proyectos de mediano plazo (a cuatro años) de las principales asignaciones de fondos fiscales, preparados por la DIPRES. La información es actualizada dos veces al año por la DIPRES. No existe ninguna conciliación o explicación de los cambios en estas asignaciones de año en año, o a medida que se refinancia cada año. Además, las proyecciones son solamente en forma agregada y no incluyen detalles de los programas de gastos, aunque aparentemente la DIPRES tiene información sobre éstos.

2.52. Sin embargo, sólo la DIPRES usa esta información en la actualidad para desarrollar el marco hipotético del presupuesto anual (por ejemplo, la disponibilidad o cantidad de fondos que se encontrarían disponibles para un fondo común concursable) y posibles reasignaciones de gastos. A los ministerios no se les suministra estas cifras de los años fiscales, por lo que las proyecciones no se utilizan para proveer niveles indicativos de financiamiento de mediano plazo (o los cambios en ese respecto) a los ministerios que realizan los gastos, como sucedería bajo una estructura de gastos a mediano plazo plenamente operativa. Dado que esta información ya existe dentro de la DIPRES, sería un paso relativamente pequeño iniciar un enfoque de este tipo, lo cual permitiría un uso más activo de la información de mediano plazo en el proceso de asignación de recursos.

Empresas de propiedad estatal

2.53. Las empresas no financieras de propiedad estatal son importantes en los sectores minero y petrolero. En 2003, el volumen de solamente las tres empresas más grandes (CODELCO, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI)) sobrepasó los 6 mil millones de dólares. Existen alrededor de 30 empresas de propiedad estatal, incluidas 14 empresas de agua potable parcialmente privatizadas. Se dividen en dos grupos principales:

(1) aquellas que operan como sociedades anónimas y son propiedad de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), establecida por una ley marco separada, para operar como un fondo para registrar la inversión estatal y el flujo de fondos desde y hacia estas entidades. La CORFO opera como un departamento dentro del Ministerio de Economía.

(2) otras 13 empresas de propiedad del estado (que comprenden las empresas petroleras y mineras, la empresa de correos, Televisión Nacional, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y 10 autoridades portuarias), que están establecidas

bajo su propia legislación. En todos los casos, se requiere que tengan un directorio y que preparen estados financieros anuales auditados. El flujo de efectivo desde y hacia estas empresas estatales aparece como ingresos y usos directamente dentro del presupuesto público de la tesorería.

2.54. Bajo la CORFO, el comité para el Sistema de Empresas Públicas (SEP) supervisa todas las empresas públicas y suministra al Ministerio de Hacienda una reseña financiera, lo que incluye un requisito de que sus presupuestos anuales a base de efectivo sean aprobados por un decreto del Ministerio de Hacienda y sus informes sobre ejecución del presupuesto debe seguir la clasificación de las estadísticas financieras internacionales (GFS)²⁴. Las entidades del SEP incluyen el Metro de Santiago (que recibe apoyo financiero del presupuesto) y las empresas de agua potable. La Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), las empresas de las fuerzas armadas y el Banco del Estado operan bajo disposiciones separadas como se discute en la sección sobre Información financiera y transparencia.

2.55. Las empresas de propiedad estatal pagan impuestos por ingresos sobre sus ganancias (a la tasa normal de 17,5%) y además pagan un “recargo” equivalente al 40% de estos impuestos en el presupuesto, que es en efecto un pago de dividendos. Las actividades casi-fiscales (sociales) son llevadas a cabo por algunas empresas de propiedad estatal, por las cuales reciben pagos directamente del presupuesto. Sin embargo, CODELCO paga todas sus ganancias al presupuesto, financiando sus gastos de capital a través de fondos retenidos a través del cargo por depreciación²⁵. Cualquier préstamo tomado por una empresa estatal requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda a través de un decreto, y si implica una garantía gubernamental, ésta debe ser aprobada por el Congreso a través de una ley.

2.56. Todas estas entidades operan con un presupuesto de caja aprobado por el Ministerio de Hacienda y por el ministerio correspondiente del sector, y publican sus estados financieros anuales con un informe de auditoría (excepto las empresas militares). La ley de presupuesto de 2004 agrega los siguientes requisitos para informes de estas entidades. La DIPRES presentará a la Comisión de Hacienda del Senado, al Congreso y a la Comisión Especial del Presupuesto lo siguiente:

- El balance trimestral y estado de ingresos por empresa y para cada empresa y en conjunto será preparado por el SEP en un plazo no mayor de 15 días a partir de la fecha de vencimiento de dichos informes a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).
- Los balances anuales y los estados financieros semestrales de las empresas públicas, preparados de acuerdo con los requerimientos de las empresas

²⁴ El SEP opera como un comité de CORFO. Tiene un consejo de nueve miembros nombrado por el gobierno. Es responsable de seleccionar los directores de las empresas de propiedad del Estado, aprobar los planes estratégicos y los proyectos de presupuesto de dichas empresas y monitorear el desempeño general.

²⁵ La contribución de CODELCO a los ingresos del presupuesto de 2004 incluye ingresos por dividendos y entradas tributarias; se estimó en 496.000 millones de pesos para 2004 (Anexo 4, cuadro 1.2.2).

inscritas, como asimismo de Televisión Nacional de Chile, CODELCO y el Banco del Estado, en un plazo de 15 días a partir de la fecha de vencimiento a la SVS.

2.57. También hay información financiera consolidada sobre las empresas de propiedad estatal en dos informes: (1) las Estadísticas financieras gubernamentales (GFS) preparadas por la DIPRES (que excluye a las empresas militares) y (2) el estado financiero anual global preparado por la Contraloría (que excluye a CODELCO) (ver el informe financiero anual en la sección sobre Información financiera anual y transparencia).

El presupuesto y los gobiernos subnacionales

2.58. Chile tiene 241 municipalidades cuyos gastos en 2003 representaron alrededor de 1,5 billones de pesos, es decir 13 por ciento de los gastos del gobierno nacional. Los gobiernos regionales forman parte del presupuesto del Ministerio del Interior y sus gastos representan principalmente inversiones.

2.59. Las municipalidades comparten la responsabilidad con el gobierno nacional en lo que se refiere a educación básica y atención primaria de la salud. Las transferencias representan 10% de sus ingresos recibidos del gobierno central y los gobiernos regionales, y reflejan en gran medida el número de estudiantes o pacientes, con algunos toques de financiamiento de los ingresos propios de las municipalidades, como impuestos (sobre vehículos, licencias para negocios, y participación en el impuesto territorial), comisiones de uso y transferencias. No se les está permitido solicitar préstamos, aunque de acuerdo con el Informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos internacionales (ROSC) sobre transparencia fiscal del FMI, aparentemente hay casos de morosidad de gastos o financiamiento *ad hoc*. El Fondo Común Municipal, que mantiene la Tesorería Nacional, es un conjunto de impuestos municipales a la propiedad para redistribución entre las municipalidades más pobres, siempre que cumplan con ciertos criterios financieros de gestión (ver también el Anexo 2, Información por municipalidades).

IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

Reseña

2.60. La implementación del presupuesto está respaldada por un financiamiento asegurado, que se logra mediante la asignación eficaz de efectivo y un control estricto del presupuesto, lo que actualmente depende de sistemas independientes de presupuesto y contabilidad en los organismos de servicio, pero es supervisado muy de cerca por las autoridades centrales mediante la revisión *ex ante* de la Contraloría e informes regulares a la DIPRES y la Contraloría.

2.61. Se está implementando un sistema integrado de gestión financiera del Estado (SIGFE) para reemplazar tanto a los sistemas independientes de los organismos de servicio como a los sistemas centrales de la DIPRES y la Contraloría. No todos los arreglos están listos para la implementación del SIGFE en forma central.

2.62. Los sectores de salud y educación emplean un sistema de presupuesto y control de producción que ha proporcionado un método para planificar y financiar los gastos más importantes del presupuesto (subsidios para educación y servicios con precios pre-fijados en hospitales), con un alto grado de previsibilidad, puesto que tanto la tasa como el volumen se estiman con confiabilidad. Al mismo tiempo, los volúmenes de demanda informados por los proveedores y el cumplimiento de los criterios de calidad del servicio se controlan de cerca y efectivamente.

Control de la implementación del presupuesto

2.63. Se reconocen dos tipos de gasto en el proceso de elaboración de informes sobre la ejecución del presupuesto: pagaderos y pagados. El presupuesto es el límite sobre los gastos pagaderos y sobre el pago, de manera que los informes preparados por los organismos de servicios cubren los dos tipos. Sin embargo, la primera fecha de compromiso no queda registrada en los controles de presupuesto ni en los informes.

2.64. Si bien el desarrollo del presupuesto está en manos del Ejecutivo, y dentro del ejecutivo se centraliza en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), la ejecución y contabilidad del presupuesto está en gran medida descentralizada. El control y contabilidad del presupuesto del gobierno central depende enteramente de los organismos de servicio, donde se generan informes periódicos y se envían a las autoridades centrales (la DIPRES y la Contraloría) para su monitoreo y agregación. Los organismos de servicio tienen autoridad para firmar contratos (sujetos a la aprobación previa de la Contraloría), ejercer control sobre sus activos y efectivo, contratar personal (sujeto a la aprobación previa de Contraloría), y reasignar fondos dentro de su presupuesto institucional, respetando las asignaciones en bloque para el personal y otros gastos operativos y teniendo en cuenta las reglas anuales sobre uso del presupuesto para fines específicos.

2.65. El control de los gastos se basa en:

- cuatro mecanismos transversales de fiscalización administrados por las autoridades centrales: revisión previa de la Contraloría, controles de costos de personal, controles de inversiones (ver Disposiciones institucionales para el presupuesto), y asignaciones de efectivo;
- los sistemas de gestión financiera individuales en los organismos de servicios respectivos; y
- dos sistemas de monitoreo centralizados (SICOGEN en la Contraloría y SIAP en la DIPRES).

Revisión previa de la Contraloría

2.66. En general, la Contraloría se encarga de asegurar la legalidad de todos los actos administrativos; además, se encarga de la revisión previa de la legalidad de todas las

resoluciones ministeriales. Según su propia ley orgánica, la Contraloría debe guardar un registro de todas las leyes emitidas por el Ejecutivo, aprobar todos los decretos y resoluciones sobre presupuesto o uso de recursos, y preparar opiniones sobre transferencias y suplementos presupuestarios. También debe mantener un registros de empleados públicos (permanentes y contratados) y los decretos relacionados y resoluciones que los autoricen.

2.67. Dada la descentralización de la ejecución del presupuesto entre los 190 organismos de servicio, la Contraloría ha tomado dos medidas para delegar sus funciones: (i) se requiere que todos los contratos de personal se envíen a la Contraloría para ser registrados en el registro de personal, y (ii) ha extendido le revisión de legalidad (toma de razón) más allá de la revisión de leyes y alcanzando la revisión de los contratos que involucren el uso de fondos. Las instrucciones sobre el presupuesto anual contienen una instrucción de la Contraloría sobre los contratos que estarán sujetos a revisión previa de la Contraloría.

2.68. Actualmente, se puede predecir el tiempo requerido para la revisión previa de contratos, lo cual es considerado por los organismos ejecutores. Hay posibilidades de reducir esta demora usando las bases de datos centralizadas del nuevo sistema integrado de gestión financiera del Estado (SIGFE), puesto que el acceso de Contraloría permitirá la automatización de un buena parte de la revisión. Esta etapa en el procesamiento de contratos se eliminaría si la Contraloría pasara de la revisión previa a una revisión posterior.

Costos de personal

2.69. Los costos de sueldos representan el 17 por ciento del presupuesto del gobierno nacional. Los empleados públicos de Chile comprenden personal permanente con antigüedad, que opera según la ley de trabajo de empleados públicos (la Contraloría, el Banco Central y los militares tienen una legislación separada), los empleados contratados que operan en contratos de 12 meses sin antigüedad, y los consultores que reciben remuneración según honorarios por servicios.

2.70. Si bien la ejecución del presupuesto está descentralizada entre los 190 organismos, lo que incluye la responsabilidad de preparar la liquidación de sueldos, su registro y pago, hay controles centralizados extensos que se aplican al personal. Los controles sobre el personal comprenden primero la asignación específica de presupuesto y, segundo, la asignación de efectivo para costos de personal por la DIPRES aparte del resto del presupuesto. También el número y los puestos que pueden llenarse se establece en el texto del presupuesto para cada organismo de servicio.

2.71. Como la Contraloría se encarga de guardar un registro del personal, ha establecido reglas para que se le notifiquen todas las contrataciones de todos los organismos. Sobre esta base, la Contraloría puede certificar el cumplimiento de los límites de personal del presupuesto. Para apoyar esto, la DIPRES y la Contraloría están desarrollando conjuntamente un nuevo Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER). El objetivo principal es apoyar a Contraloría en la

aprobación y control de personal contratado. Este nuevo sistema automatizado facilitaría el que Contraloría deje de lado su rol *ex ante* y lo reemplace por una revisión *ex post*; también podría usarse para alimentar un módulo de liquidación de sueldos del nuevo sistema integrado de gestión financiera.

Asignación de efectivo

2.72. En el momento de ser aprobado el presupuesto, la DIPRES también establece el programa de desembolso anual de efectivo conjuntamente con cada organismo. De ser necesario, este programa de efectivo es revisado y actualizado por la DIPRES el 25 del mes precedente. Sobre la base de un programa anual de efectivo, actualizado mensualmente, la DIPRES instruye a la Tesorería para que efectúe las transferencias dos veces al mes a las cuentas corrientes de los organismos de servicio para cubrir los requerimientos operativos. Las asignaciones se separan en montos para personal y otros gastos y se pagan a los organismos a mitad de mes y a fin de mes.

2.73. Los topes mensuales de efectivo los establece el Ministerio de Hacienda sin consultar con los organismos; sin embargo, dada la buena tasa de fondos presupuestarios (96 por ciento in 2003) y la flexibilidad que tienen los organismos para decidir sobre el uso de los fondos asignados, la centralización de la función para fijar un tope de efectivo no parece interferir con la ejecución del programa. Como no hay autoridad para endeudamientos de corto plazo a fin de apoyar la ejecución según los programas de efectivo aprobados, el departamento de finanzas de la DIPRES puede vender una parte de sus valores de corto plazo emitidos por otra entidad del estado y recomprarlos antes del fin de año.

2.74. Una vez que los fondos se transfieren como asignaciones de efectivo, están bajo el control de los organismos de servicio, o las entidades de segundo orden que dependen de dichos organismos, y no bajo el control directo o indirecto de la tesorería. Estos fondos se depositan en cuentas que no producen interés en el Banco Central o en el Banco del Estado. Aunque hay 190 organismos, también hay cuentas bancarias en entidades que operan bajo los servicios (hospitales, por ejemplo), el número de cuentas corrientes activas en el gobierno central es de aproximadamente 5.000. Ni la Tesorería ni el departamento de finanzas del Ministerio de Hacienda tienen acceso a la información bancaria y deben depender de los informes financieros mensuales para determinar los saldos de efectivo. La determinación de los saldos reales en las cuentas bancarias no se incluye en informes y generalmente no está a disposición de las autoridades centrales. Las autoridades centrales estiman los saldos de efectivo de sus libros una vez al año, en octubre, a partir del saldo inicial y las transferencias reales menos los gastos reales incluidos en los informes mensuales de ejecución del presupuesto. Se estima que los saldos ociosos fluctúan entre 500 y 800 millones de dólares (ver Gestión de efectivo en el Anexo 2).

Controles en los organismos

2.75. En el sector público chileno cada organismo de servicio y entidad que opera bajo los organismos, tiene libertad para seleccionar los sistemas de gestión financiera pero se

rigen por los requisitos de preparación de informes de las autoridades centrales para la información mensual y anual sobre ejecución de presupuesto. Estos sistemas en sí son rígidos (las transacciones no se informan a las centrales de los organismos sino solamente en informes sobre movimientos netos por cuentas), no están integrados adecuadamente y sólo pueden proporcionar información en forma impresa o en archivos de texto a las autoridades centrales (la DIPRES y la Contraloría). La información de estos sistemas independientes individuales se proporciona en diferentes formatos, y los costos de transacción y mantenimiento son altos debido a los diversos sistemas de *software* y *hardware* y una necesidad de ingreso múltiple de datos. Estos sistemas no proporcionan un control adecuado sobre el proceso de compromisos presupuestarios y contribuyen a la difusión de las cuentas bancarias del gobierno, que son costosas de administrar y perjudican la correcta gestión del efectivo. Además, la dispersión del procesamiento de las transacciones financieras del gobierno central en estos sistemas múltiples hace imposible vincular los datos con otros sistemas informáticos relacionados con inversiones públicas, compras y recursos humanos. Las autoridades de la DIPRES y la Contraloría están particularmente preocupadas por la falta de controles apropiados e información sobre los compromisos pendientes y cuentas por pagar de los organismos.

Sistemas centrales de control

2.76. Todos los organismos de servicio (así como las municipalidades) informan mensualmente a la Contraloría y la DIPRES sobre la ejecución del presupuesto y proporcionan sus cuentas patrimoniales en formatos estándares de acuerdo con la clasificación presupuestaria aprobada y los códigos contables del gobierno; las universidades y las empresas estatales informan sólo semestralmente²⁶. Para apoyar a la DIPRES en su control presupuestario, se desarrolló un Sistema de Administración Presupuestaria (SIAP) automatizado que comprende módulos sobre preparación y ejecución del presupuesto y planificación financiera. Este sistema se basa en dinero en efectivo y se usa para registrar todas las actualizaciones del presupuesto y el programa de efectivo y su ejecución. La información se ingresa considerando los informes mensuales de ejecución de presupuesto proporcionados por los organismos de servicio. Esto le da a la DIPRES la información de la tasa de ejecución de presupuesto y le permite determinar si los pagos están de acuerdo con la autorización de presupuesto.

2.77. La información a la Contraloría se efectúa a través de su división de contabilidad, que es responsable del control presupuestario y la preparación de los informes financieros, incluidos los informes sobre ejecución presupuestaria. Con este fin, la Contraloría emplea el SICOGEN que proporciona un control presupuestario y actualiza los estados financieros al registrar las transacciones netas por medio de una clasificación mayor del sistema financiero provista por los organismos. En cuanto a la ejecución presupuestaria, el sistema de la Contraloría primero debe registrar todos los cambios de presupuesto. Este sistema es acumulativo y le permite a la Contraloría expresar una opinión sobre los cambios presupuestarios solicitados por los organismos de servicio.

²⁶ La Contraloría estableció los requerimientos de información, junto con la base para archivar y elaborar informes en las reglamentaciones del sistema contable de la nación (Oficio CGR N° 6.856 de 1992), y estos requerimientos son obligatorios para todas las entidades públicas.

Como se verá más adelante, el desarrollo del SIGFE permitirá que estos dos sistemas separados de ejecución presupuestaria sean reemplazados por un solo sistema.

2.78. La Tesorería, por otra parte, mantiene su propio sistema contable de doble entrada como una entidad separada de contabilidad (es un organismo de servicio) para registrar el movimiento en la cuenta única de tesorería, los ingresos por impuestos y las cuentas por pagar y por cobrar relacionadas, como también sus inversiones y operaciones financieras. Estos registros constituyen los libros oficiales sobre saldos en efectivo (cuenta única fiscal) de la Tesorería, la deuda nacional y las ganancias. Los saldos bancarios se concilian diariamente con los registros contables.

Sistemas de información de gestión financiera y el SIGFE

2.79. Según lo dicho, para responder a las preocupaciones que suscitan los sistemas de gestión financiera centrales y descentralizados de mala calidad, se desarrolló el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), el cual está en proceso de implementación. Este sistema apunta a apoyar la descentralización actual de la gestión financiera entre los organismos de servicio y a ofrecer a la DIPRES y la Contraloría la capacidad de agrupar en un sistema la información contable y presupuestaria generada en los organismos de servicio, permitiéndoles, de ese modo, consolidar toda la información presupuestaria sobre una base uniforme y confiable. También se desarrolló el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER). Para optimizar la inversión en *hardware* y reducir el costo de mantenimiento, el SIGFE funcionara desde un centro de datos (esta operación se podría asignar a firmas externas) bajo la responsabilidad de la DIPRES y la Contraloría.

2.80. El SIGFE aplica las nuevas clasificaciones contables y presupuestarias que apoyan la elaboración de informes fiscales (estadísticas financieras gubernamentales) sobre una base devengada y por lo tanto apoya directamente los planes del Gobierno de pasar a una información fiscal con base devengada. Si bien las estadísticas fiscales todavía informan sobre base del efectivo, se aplican conversiones para generar el ingreso para consolidación sobre la base de información contable y presupuestaria actual de efectivo. En conjunto, se planifica que el SIGFE proporcionará la agrupación y consolidación de los balances contables y la ejecución presupuestaria de los organismos. Si se toma en cuenta que no todos los organismos implementarán el SIGFE para proporcionar información sobre todas las áreas de gobierno, mientras se produce esta implementación, se planifica que los organismos que no hayan incorporado el SIGFE presentarán su información contable y presupuestaria en un formato compatible con los procesos de agrupación del SIGFE.

2.81. A nivel de organismo, el SIGFE integra las operaciones contables, presupuestarias (incluida la programación de efectivo) y de tesorería. El módulo de control presupuestario posibilita el registro y el control de los compromisos presupuestarios. El sistema se aplica de modo similar a las unidades proveedoras de servicio independientes dentro de un organismo, como los hospitales. Se orienta principalmente a satisfacer los requerimientos de información centrales y, en tal sentido, no desplaza a las aplicaciones

más especializadas para operaciones administrativas de compras, control de activos, facturación, personal, liquidación de sueldos o incluso requerimientos contables altamente específicos sobre costos y gestión.

2.82. En la actualidad, el SIGFE se limita a módulos contables, de tesorería y control presupuestario y no está integrado con Chilecompras, el portal electrónico para compras estatales de bienes y servicios. Chilecompras está siendo renovado para incluir un conjunto completo de medios de divulgación: planes de compras, invitaciones a licitaciones, otorgamiento de contratos, base de datos de transacciones pasadas y las correspondientes funciones de investigación y estadística, un catálogo estándar de codificación de productos y servicios.²⁷

2.83. En lo referente a controles estrictamente financieros, el SIGFE no proporciona la integración esencial con los libros mayores auxiliares de activos físicos (inventario y activos fijos). Un sistema amplio integraría tanto las compras como el movimiento relacionado en los controles de activos físicos. Además, aunque las aplicaciones principales del SIGFE son presupuesto, contabilidad y tesorería, no hay disposición sobre una conciliación bancaria automatizada, que se debería desarrollar en línea con tesorería y contabilidad.²⁸

2.84. A la fecha, 37 organismos de servicio están usando el SIGFE, otros 40 están empleando el SIGFE en forma paralela con sus propios sistemas.²⁹ La implementación del SIGFE no afecta la descentralización de la contabilidad que posibilita la LAFE, puesto que los organismos usarán el sistema y retendrán la misma autoridad y responsabilidad. Cien organismos de servicio habrán implementado el SIGFE para fines de 2004; la implementación total se espera para fines de 2005, momento en que SICOGEN y SIAP se dejarán de usar. Sin embargo, todavía queda por decidir qué organización será responsable de la operación y el mantenimiento del sistema.

2.85. Con la implementación en el centro, la constitución y la LAFE asignan a la Contraloría la responsabilidad por la contabilidad de la nación; esto no implica, sin embargo, que debe operar el sistema que procesa las transacciones, de igual modo como sucede en la actual descentralización. Según la ley actual, la Contraloría debe estar segura de que puede confiar en el sistema donde se procesan las transacciones, de modo que pueda producir las cuentas de la nación.

2.86. Al mismo tiempo, la DIPRES es responsable de regular el presupuesto, lo que incluye la programación del efectivo y el establecimiento de un sistema financiero y administrativo de información para apoyar la aplicación de la LAFE. Dado que el SIGFE

²⁷ De acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005, se encuentra en su etapa final el desarrollo de la interfaz entre SIGFE y el Banco Integrado de Proyectos (BIP).

²⁸ De acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005, el módulo de mayores auxiliares de activos fijos, así como el de conciliación bancaria, se encuentran en la fase final de preparación de las bases de licitación.

²⁹ El Anexo 4 del documento presenta el estatus actual de la implementación del SIGFE, de acuerdo con la información recibida del Gobierno de Chile en abril de 2005.

integra los controles contables y presupuestarios, el mismo sistema satisfarían tanto las necesidades de la Contraloría como de la DIPRES.

2.87. Entre los riesgos que pueden surgir por una falla en la implementación del SIGFE centralmente como el único sistema administrativo financiero se incluyen los siguientes: socavar la adopción del SIGFE en los organismos descentralizados, lo que se percibiría como una falta de compromiso con el sistema; un retorno menor en las inversiones ya que persistirían los costos de los sistemas duplicados; y las inconsistencias entre los sistemas separados que sustentan la recopilación de información presupuestaria agregada.

2.88. Sin embargo, entre los beneficios de tener un sistema uniforme que opere en forma tanto central como descentralizada se incluye el otorgar a los organismos una base contable común para la elaboración de informes presupuestarios sobre una base devengada y un control de los compromisos para una mejor planificación e información fiscal del efectivo, una reducción de los costos de mantenimiento y un nivel uniforme de confiabilidad en los organismos. Junto con esta aplicación uniforme se tendría la oportunidad para que los proyectos financiados externamente se administrasen exclusivamente a través de los sistemas de gestión financiera de los organismos y de este modo se eliminarían los sistemas de gestión financiera de proyectos innecesarios. Esta tendencia implicaría una reducción en los costos de las transacciones de financiamiento de inversiones y mejoramiento de informes.

Recomendaciones sobre la implementación del presupuesto

2.89. Debido al papel desempeñado por el SIGFE en el control agregado del presupuesto e información financiera, se debería llegar a un acuerdo mucho antes del 2005 en torno a las medidas necesarias para cubrir los productos de SICOGEN y SIAP y los arreglos para operar las aplicaciones centralizadas a fin de llegar a una conversión total al SIGFE. Entre las medidas para lograr este objetivo se debería comenzar con establecer qué entidad operará la aplicación centralizada SIGFE; un entendimiento de que sus disposiciones cumplen con las necesidades de elaboración de informes tanto de la Contraloría como de la DIPRES y un compromiso explícito de confiar en el SIGFE una vez que sea implementado.

2.90. Al introducir el SIGFE, es esencial que los registros de las etapas de los usos del presupuesto se integren con Chilecompras (sistema de compras obligatorio usado en todo el gobierno), de modo que la emisión de autorizaciones de compras en Chilecompras ocurra según la disponibilidad de presupuesto.

2.91. Aunque la centralización de las bases de datos bajo el SIGFE permitiría la integración con otras bases de datos centralizadas de proveedores, personal y crédito público, el diseño actual del sistema no posibilita esta integración.³⁰

³⁰ Adquisiciones (Chilecompras), gestión de deuda, banco de proyectos y Sistema de Administración de Personal (SIAPER).

INFORMES FINANCIEROS EXTERNOS Y TRANSPARENCIA

Reseña

2.92. Chile tiene un alto nivel de transparencia fiscal. Los informes son puntuales y completos, y en gran parte están disponibles públicamente en sitios Web del gobierno. Sin embargo, debido al número de informes fiscales que se detallan más adelante, también son fragmentados y redundantes, y tanto la DIPRES como la Contraloría desempeñan un papel importante. Esta situación se puede mejorar, tanto en la declaración financiera agregada de la Contraloría como en los informes sobre operaciones financieras militares.

Ley anual de presupuesto

2.93. El proyecto de ley de presupuesto proporciona información completa sobre los principales agregados fiscales de los cuatro años anteriores al presupuesto y proyecciones de los tres años siguientes. Como se menciona en la sección de construcción del presupuesto, los documentos presupuestarios proporcionan una cobertura completa del sector público, con excepción de universidades e instituciones de investigación, gastos militares financiados según la Ley reservada del cobre, y las transacciones cuasi-fiscales del Banco del Estado.

Informes sobre la ejecución del presupuesto

2.94. Los informes de la DIPRES sobre la ejecución del presupuesto se presentan formalmente a las comisiones de hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y se rige por la Ley 19.915. Esta información también está disponible al público en la página Web de la DIPRES. Estos informes de la DIPRES se basan en efectivo. La DIPRES publica un estado operacional mensual sobre el presupuesto del gobierno central dentro de los 45 días posteriores al fin de cada mes. A partir de 2004, este estado tendrá una base devengada y presentará los usos del presupuesto en línea con las clasificaciones del nuevo manual de estadísticas financieras gubernamentales 2001 del FMI, y de ese modo permitirá la generación de un resultado operativo, las necesidades o excedentes financieros y el detalle del financiamiento de los préstamos necesarios que surjan de la ejecución del presupuesto del gobierno central.

2.95. La DIPRES también produce y publica un informe trimestral más detallado de la ejecución del presupuesto dentro de los 45 días posteriores al fin de cada trimestre. Incluye el mismo estado operacional que el informe mensual, pero el informe trimestral presenta los resultados de la actividad presupuestada en una columna y agrega otra columna con la actividad no presupuestada. Esta innovación produce una información más completa y facilita la conciliación del cambio en la deuda con el desempeño financiero del trimestre. El informe también incluye información sobre el desglose de los ingresos impositivos, partidas de financiamiento y movimientos en la deuda fiscal bruta, y gastos agregados de equipos de defensa bajo la Ley reservada del cobre. Por último, el informe trimestral incluye un estado sobre la ejecución del presupuesto (comparación

entre presupuesto real, original y modificado) con el mismo detalle del de la ley de presupuesto, es decir, por organismo de servicio, tipo de gasto mayor y partida de gastos, según lo establecido en la ley.

2.96. La DIPRES también prepara un informe anual sobre ejecución del presupuesto dentro de los 45 posteriores al fin de cada año, que es un resumen de los informes trimestrales. También hay un informe de mitad de año de la DIPRES al Congreso en el que se actualizan los ingresos y las proyecciones de los gastos para el año en curso. Esto no lleva a ninguna revisión de las asignaciones formales de presupuesto, pero puede afectar la tasa de ejecución real del presupuesto.

2.97. La información de la Contraloría sobre ejecución del presupuesto es sobre una base devengada (ver Informe financiero anual del sector público, más adelante) y se incluye en el informe financiero anual de la Contraloría, que es público, y en un informe trimestral que se distribuye a las comisiones de hacienda del Senado y la Cámara de Diputados de Congreso, al Ejecutivo y a los ministerios.

Informe anual sobre finanzas públicas del Director de Presupuestos

2.98. Como se mencionó en la sección de construcción del presupuesto, este informe acompaña al proyecto de ley de presupuesto presentado al Congreso. Se instituyó en 2002 para impulsar el debate anual sobre presupuesto en el Congreso, y proporciona un análisis profundo del marco macroeconómico, como también información de referencia sobre una serie de temas fiscales³¹. Este informe se hizo permanente y obligatorio a través de la Ley N° 19896 de septiembre de 2003. Además de revisar la situación macroeconómica y proporcionar pronósticos de agregados fiscales importantes, proporciona un análisis general de riesgos fiscales y, a partir de 2004, contiene información más detallada sobre activos financieros y deuda pública para extender la que se proporciona en el estado financiero anual preparado por la Contraloría, junto con información sobre pasivos contingentes y gastos impositivos.

2.99. El informe también puede incluir temas de interés especial o actual. Por ejemplo, el informe de octubre de 2003 también incluía la metodología para calcular el saldo estructural del presupuesto, sustentabilidad fiscal, movimientos para adoptar el sistema de estadísticas financieras gubernamentales 2001 del FMI y el nivel de rigidez en los gastos del presupuesto chileno.

Estadísticas financieras públicas

2.100. La DIPRES presenta las estadísticas financieras públicas en el anuario publicado generalmente en abril de cada año. La información se presenta en cuatro niveles: gobierno central, municipalidades, gobierno general y empresas de propiedad del estado (sector público no financiero), con información comparativa de los nueve años anteriores. El alcance del gobierno general es ampliamente coherente con el manual de estadísticas

³¹ Anteriormente, había un informe que acompañaba al proyecto de ley anual del presupuesto, que se enfocaba sólo en cuestiones macroeconómicas.

financieras gubernamentales 2001 del FMI. El Ministerio de Hacienda llegó a un acuerdo con el FMI de adoptar el sistema acumulativo de dicho manual. Desde 2002 la publicación incluye el gasto agregado en equipo de defensa según la Ley reservada del cobre.

Informes integrales de gestión³²

2.101. Según la LAFE, actualizada por decreto del Ministerio de Hacienda, los organismos preparan informes integrales de gestión, en que se revisan sus objetivos, metas de gestión, y resultados. Su preparación también se atiene a las instrucciones de la DIPRES y las pautas disponibles en el sitio Web de la DIPRES, que se menciona en las instrucciones que acompañan la ley anual de presupuesto. Aunque el énfasis se pone en los indicadores de desempeño, también abarca el avance en los objetivos establecidos por el plan anual de mejoramiento de gestión que se requiere para cada ministerio u organismo, y el progreso en la implementación de los resultados de las evaluaciones efectuadas en dicho organismos o ministerio. Este informe también incluye información financiera preparada de acuerdo con las instrucciones anuales de la DIPRES.

Informe financiero anual del sector público

2.102. La Constitución asigna a la Contraloría la responsabilidad de la preparación de las cuentas anuales agregadas del sector público³³. La ley marco de la Contraloría hace responsable al Auditor General de informar al Presidente y al Congreso a más tardar el 30 de abril de cada año sobre el estado del presupuesto y la situación financiera y patrimonial del Estado para el año fiscal precedente³⁴. Con este fin, la División de Contabilidad de la Contraloría publica un informe financiero anual que incluye estados de la ejecución del presupuesto y la posición financiera del sector público. El informe se presenta al Presidente y a los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados. También se distribuye a los ministros y se publica en el sitio Web de la Contraloría (el informe de 2003 está ahora en el sitio).

2.103. El informe incluye información sobre todo el sector público no financiero (el Banco Central y el Banco del Estado no están incluidos), excepto de la CODELCO. El informe se emite dentro de los 3 meses posteriores al fin de año. Contiene información sobre la posición financiera con una base totalmente devengado (es decir, que incluye activos fijos y un cargo por depreciación) y sobre la ejecución del presupuesto con una base devengada modificada para el año en cuestión y los cuatro años precedentes. La información para el año del informe se presenta por subtítulo (objeto del gasto) y por sector.

2.104. El estado se divide en cuatro sectores: el sector público, que comprende todos los ministerios y organismos de servicio del gobierno central; el sector municipal, que comprende las municipalidades y sus establecimientos de servicio; las empresas de

³² Conocido como balance integral de gestión (BIG).

³³ Artículo 87 de la Constitución Política de la República de Chile (Decreto Ley N° 3464)

³⁴ Artículo 142 de la Ley No 10.336 (Ley marco de la Contraloría).

propiedad del Estado y los institutos de investigación estatales; y las universidades públicas. Para cada grupo, el informe incluye: un balance general comparativo, un estado no comparativo del flujo de caja, y estados sobre ejecución del presupuesto. Estados separados sobre la ejecución del presupuesto y sobre el flujo de caja de la Tesorería se presentan en un anexo al informe, que presenta la ejecución del presupuesto sobre una base de efectivo y sobre una base devengada.

2.105. El informe resume el resultado financiero, activos, pasivos y patrimonio neto y, si corresponde, la ejecución del presupuesto de cada entidad de propiedad del estado. Sin embargo, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y el Banco del Estado no se incluyen en el informe de Contraloría. Además, el estado de las empresas de propiedad del estado no incluye las entidades controladas por la CORFO, cuyas inversiones aparecen en la sección del sector público, por lo que no hay una visión integral del total de activos, pasivos o resultados para ese sector. Estas compañías informan individualmente como sociedades anónimas.

2.106. Los estados financieros anuales de las 16 empresas públicas establecidas en la ley (pero no las empresas militares), que incluyen las compañías estatales del petróleo y la minería, Televisión Nacional de Chile y la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y 10 puertos, se preparan separadamente sobre una base devengada usando las normas de contabilidad aplicables al sector privado chileno, y son auditadas por empresas especializadas privadas. La Contraloría tiene acceso a los registros de estas compañías, excepto CODELCO, pero no duplica las auditorías financieras.

2.107. No hay información de las tres empresas manejadas por los militares, aparte de la información resumida que proporciona el estado financiero anual de la Contraloría, y no hay una opinión de auditoría externa sobre sus estados financieros (ver anexo 2, Información sobre gastos militares).

2.108. Por lo general, este informe financiero anual es puntual, integral y confiable, ya que se genera en un ambiente de buen control interno y con la supervisión externa permanente de la Contraloría. El informe facilita el análisis por sector, ya que presenta la posición financiera y la ejecución del presupuesto de cada sector por separado, es decir, gobierno central, municipal y empresas estatales. Es una fuente útil de información sobre la posición financiera y patrimonial del estado, por ejemplo, sobre los pasivos. A partir de 2003, aparece en el balance general del sector del gobierno central incluso el pasivo consumado de pensiones por servicios pasados según el plan anterior de pensiones de seguridad social (bono de reconocimiento), que es el pasivo más significativo del sector público³⁵. Sin embargo, este pasivo es compensado con un activo correspondiente, aparentemente sobre la base de que el pasivo no se paga en algunos casos por muchos años. El reconocimiento de tal activo no parece estar en concordancia con las normas de

³⁵ A fines de diciembre de 2003, este pasivo es mayor que el patrimonio total establecido en el balance general consolidado del sector público. En las estadísticas financieras públicas publicadas por el Ministerio de Hacienda, la deuda completa está ahora reconocida y los intereses sobre los bonos pendientes se trata como un gasto, mientras que los vencimientos pagados se tratan como una operación financiera (por debajo de la línea).

contabilidad gubernamental generalmente aceptadas.

2.109. El estado se podría mejorar, primero, en cuanto a lo que se debería normalmente esperar de estos informes agregados:

(i) no hay una declaración sobre las políticas contables para proporcionar la base de reconocimiento y valoración de inversiones, inventarios y otros activos. Tampoco hay información sobre la base de la consolidación dentro de los cuatro componentes, y

(ii) no hay opinión de auditoría, lo que es importante para dar credibilidad al informe;

y segundo, en temas de contenido más específicos:

(iii) no hay un estado operacional que explique los cambios en el valor neto entre años³⁶;

(iv) se excluye la CODELCO, lo que significa una falta de información significativa en los activos del gobierno;

(v) no se registra ni informa el interés de la deuda sobre base devengada;

(vi) los pasivos contingentes no se informan en su totalidad (ver anexo 2, Normas de contabilidad y pasivos contingentes);

(vii) no hay una consolidación de todas las entidades controladas por el gobierno central en un mismo estado;

(viii) se sabe que los registros de activos de los organismos sobre los que se prepara el saldo patrimonial en muchos casos no están actualizados y no son confiables (ver anexo 2, Gestión de activos).

2.110. Los estados ofrecen información sobre ejecución del presupuesto sobre una base devengada y la posición financiera de los organismos de servicio que no proporciona DIPRES a través del SIAP. Con las mejoras antes sugeridas, el informe sería más útil al Congreso como mecanismo para mantener al ejecutivo como responsable. Resolver las deficiencias antes mencionadas sería una medida pequeña para que este estado financiero lograra una mayor adhesión a las normas de contabilidad internacionales.

Recomendación para los informes externos

2.111. Para que Chile se ponga a la cabeza de la gestión del sector público, debería emitir

³⁶ El estado del presupuesto es la única información disponible para explicar parcialmente el cambio en el valor neto pero se elabora sobre una base devengada modificada, mientras que la posición financiera se basa en una acumulación total. De ello se desprende que el Gobierno se resiste a presentar un resultado financiero distinto del que aparece en el estado del presupuesto.

sus declaraciones financieras anuales con una opinión de auditoría y acercarse a las normas internacionalmente reconocidas. Lo más importante es la falta de una opinión de auditoría externa sobre los estados financieros del gobierno; esto no es coherente con un método moderno de auditoría externa del sector público. Los estados agregados en sí (informe financiero anual) deben mejorarse y los informes financieros individuales podrían racionalizarse. Específicamente, los estados financieros deben adoptar un conjunto completo de notas, incluso un estado de ingresos, e incluir en su cobertura el efecto de su principal empresa estatal, la CODELCO.

CONTROL INTERNO Y AUDITORÍA INTERNA

Reseña

2.112. Chile está muy avanzado en la adopción del concepto moderno de control interno como una responsabilidad de gestión y como base para un gobierno basado en el desempeño. Desde 1997 se han logrado resultados positivos en cuanto a control y auditoría internos, y se está progresando, en algunos casos sustancialmente, en el uso y evaluación de controles internos. De acuerdo con las normas del Instituto de Auditores Internos, el Ejecutivo ha establecido una función de auditoría interna independiente como parte clave de la estructura de control interno y ha definido objetivos para esta función. La función de auditoría interna del Gobierno chileno se ha organizado alrededor de tres unidades separadas pero bien coordinadas: (1) el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), (2) auditores internos en cada ministerio, y (3) unidades de auditoría interna de organismos o empresas de servicios individuales.

2.113. Los decretos presidenciales y supervisión central de la función de auditoría interna en ministerios, organismos y empresas públicas han ayudado en la creación de una cultura positiva de control. Los componentes fundamentales de control interno (planificación, implementación, supervisión y monitoreo) están también incorporados en los programas de mejoramiento de la gestión desarrollados por cada organismo. Asesorar a la gerencia en áreas en riesgo, efectuar auditorías de las operaciones y recomendar modos de mejorarlas y reforzar los controles internos se han convertido en parte integral del trabajo de los auditores internos.

2.114. Sin embargo, el sistema está todavía en desarrollo en paralelo con la reforma de administración financiera. Entre las áreas que necesitan atención se encuentran: el seguimiento activo para asegurar que las recomendaciones se implementen totalmente de manera que todos los niveles de gestión entiendan los beneficios derivados de las actividades de auditoría interna; mayor coordinación de auditoría interna con la Contraloría para que cada uno desempeñe su función más eficiente y económicamente; y más revisiones periódicas de la calidad, utilidad y efectividad de las unidades de auditoría interna para asegurar su valor agregado. Se necesita una base legal adecuada para el

control y las auditorías internas³⁷ (ver el Anexo 2, Control interno y auditoría interna).

³⁷ Algunas observaciones en el Anexo 2 relacionadas con el control y la auditoría internos se basan en una revisión más profunda del funcionamiento del control interno en organizaciones seleccionadas: el INDAP, el Servicio de Salud Metropolitano - Zona Oriente, y la CORFO.

Recomendaciones sobre auditoría interna

2.115. Para preservar los avances logrados a la fecha se debería establecer una base legal firme para el control y la auditoría internas en una ley orgánica o incorporarla en la LAFE, que no cubre la auditoría interna. También, para institucionalizar la auditoría interna, deben hacerse arreglos para dirigir al personal de auditoría interna como un recurso general, con estructura de carrera, movilidad entre unidades de auditoría interna y capacitación centralizada adecuada, siempre que se preserve el modelo actual básico de operaciones descentralizadas (unidades de auditoría interna ubicadas en la gerencia del organismo y respondiendo ante ella) y monitoreo y supervisión centralizados (a través del CAIGG y auditores ministeriales).

CONTROL EXTERNO

Reseña

2.116. La Contraloría General de la República (Contraloría), la entidad fiscalizador superior en Chile, es una oficina de auditoría autónoma y respetada que ha desempeñado un rol importante en reforzar la gestión financiera pública en Chile y en ayudar a construir para Chile una reputación de probidad y transparencia fiscal altamente justificable. A través de los años, la Contraloría no ha temido adoptar los cambios y, como puede verse por su voluntad en embarcarse en un proyecto importante de modernización, continúa buscando maneras de proporcionar un servicio cada vez mejor al Congreso, los ministerios y otras entidades gubernamentales y, por ende, al pueblo de Chile, preservando su capacidad para lograr su misión objetiva, eficiente y eficazmente.

2.117. Sin embargo, el mundo está cambiando rápidamente. A través del sector público chileno, hay mejoras importantes en gestión financiera, control interno y auditoría interna, medición del desempeño, evaluación programada e informes públicos. En otras partes del mundo hay cambios muy amplios en auditorías públicas ya que los auditores buscan armonizar las normas de auditoría con el sector privado, desarrollar productos y métodos nuevos para monitorear las formas en que el gobierno recauda y usa los fondos públicos, diseminar las prácticas óptimas y mantener a la sociedad informada de la mejor manera sobre cómo se administran sus impuestos y activos públicos. El examen de la Contraloría, sus actividades actuales y sus planes futuros, muestran que la Contraloría responde a muchos de estos emprendimientos.

2.118. Sin embargo, para continuar siendo una de las instituciones públicas líderes en el mundo, la CGR necesitará considerar comprometerse incluso más completamente con las reformas emanadas dentro del Gobierno, el Congreso y la sociedad civil chilena. Como parte de este proceso, la CGR podría necesitar revisar su amplia gama de funciones actuales para determinar cuáles debe continuar realizando, como por el ejemplo la supervisión de la información gubernamental y la investigación de irregularidades y cuales, a la luz de otras reformas fundamentales emergentes en la Administración Pública Chilena, pueden no ser necesarias en adelante, como la revisión ex-ante de los actos administrativos, o que pueden ser mejor ejecutadas por otros agentes, como es el caso de

la preparación de los estados financieros. De todas maneras, la modificación del mandato y actividades de la CGR plantea cuestiones constitucionales que harían muy difícil la implementación de muchas de las soluciones simples a este problema. Las autoridades chilenas necesitan considerar sus opciones, y proponer una solución que equilibre la necesidad de transparencia e independencia según lo prescripto por los principios INTOSAI con las restricciones del país.

Mandato y función de la auditoría: independencia funcional

2.119. Para cumplir con las prácticas internacionales óptimas sobre independencia, la máxima autoridad de auditoría debe tener y ejercer garantías constitucionales de independencia funcional u operativa, independencia de gestión o administrativa, libertad de información y autonomía financiera. El marco en el que opera la Contraloría se atiene ampliamente a estas normas (ver Anexo 2: Mandato y función de la auditoría: independencia funcional).

Funciones de la Contraloría

2.120. La Contraloría es una organización altamente compleja debido a la amplia y variada gama de funciones que lleva a cabo. Estas son:

- Aprobar previamente gastos y otros actos administrativos para asegurar su legalidad y constitucionalidad (procedimiento de toma de razón);
- Mantener un registro de todas las leyes y verificar que las leyes secundarias sean constitucionales y legales;
- Compilar las cuentas generales de la nación a partir de la información proporcionada por el gobierno central, las empresas públicas y las municipalidades locales;
- Reglamentar el sistema contable general del país, establecer principios, reglas y procedimientos técnicos;
- Establecer pautas de auditoría interna y control interno y capacitar al personal de auditoría interna; y
- Conducir auditorías financieras *ex post*, exámenes de controles fiduciarios y legales de trabajos públicos, y otras investigaciones especiales.
- Actuar como auditor externo de proyectos financiados por instituciones financieras multilaterales.

2.121. Además de sus actividades habituales planificadas de auditoría, se espera que la Contraloría responda a los pedidos del Congreso y el público para efectuar investigaciones especiales (inspecciones). Estas investigaciones consumen una gran cantidad de recursos de la Contraloría y como consecuencia buena parte del trabajo de

auditoría no se completa. Los resultados de las auditorías e inspecciones se entregan primero a la organización auditada y luego al Congreso, donde la Comisión correspondiente los revisa. Según la iniciativa de modernización de la Contraloría, los informes públicos a través del sitio Web se extenderán para incluir los de las auditorías e inspecciones.

2.122. La Contraloría opera bajo el supuesto de que todos esos pedidos deben cumplirse. Se ha buscado administrar activamente la demanda de estas investigaciones especiales, por ejemplo, al asegurar que el Congreso esté totalmente consciente del efecto que esos pedidos ejercen sobre el trabajo de auditoría habitual, o al desarrollar criterios para definir si tales pedidos pudiesen orientarse mejor a través de otros servicios o ser manejados de otro modo (ver Anexo 2, Funciones de la Contraloría).

Planes de modernización

2.123. La Contraloría es una institución muy respetada que ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento de la gestión financiera pública en Chile y ha ayudado a construir la reputación altamente justificada de Chile en cuanto a probidad y transparencia fiscal. Sin embargo, otros la ven como una institución algo tradicional y apartada, con personal competente y comprometido pero que no siempre participa activamente en los desarrollos más importantes en la gestión y auditoría del sector público. Se la ve haciendo un buen trabajo pero no lo suficientemente amplio. La Contraloría reconoció que necesitaba modernizarse al emitir una *doctrina institucional* en octubre de 2003, en la que se delinearán políticas y directivas de alto nivel para cada una de las funciones importantes de la institución. También se ha embarcado en un programa importante de modernización. Este proyecto apunta a mejorar los sistemas de gestión de la Contraloría, la eficiencia de la institución y su efectividad operativa. En particular, los componentes del proyecto apuntan a mejorar el enfoque de la Contraloría en cuanto a la planificación estratégica, ayudar a mejorar e integrar los sistemas informáticos, establecer procedimientos y prácticas de gestión modernas de los recursos humanos, modernizar algunas de las oficinas regionales de la Contraloría, y mejorar las comunicaciones con los interesados claves.

2.124. Como parte del fortalecimiento de los procesos estratégicos de planificación, la Contraloría podría hacer más para iniciar un diálogo con el Congreso y los interesados externos claves del sector público y la sociedad civil sobre cómo la Contraloría puede ejercer mejor su función y contribuir al uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos de Chile. Es de crucial importancia para su plan estratégico que demuestre, tanto por la forma en que el plan está desarrollado como por lo que se dice en el plan, que es consciente y está involucrada en el mundo cambiante de la auditoría del sector público y de la reforma del sector público, donde debería tener un papel esencial. También debe asegurar que el plan estratégico esté respaldado por planes de implementación detallados que estén claramente ligados al proceso presupuestario de la Contraloría y que establezcan plazos de entrega estrictos con miembros del personal designados responsables de la entrega de cada componente del plan y con revisiones rigurosas por parte de los gerentes de más antigüedad. Habrá beneficios considerables si la Contraloría demuestra públicamente que no sólo practica lo que predica sino que sus prácticas son

mejores que otras.

2.125. A través del tiempo, la Contraloría ha relajado progresivamente sus sistemas de control *ex ante*, delegando en los Ministerios y otras entidades los derechos para aprobar partidas individuales de gastos de hasta 250.000 dólares. Estas delegaciones demuestran la creciente madurez de los controles internos en el sector público chileno. A medida que maduran las unidades de auditoría interna en ministerios y servicios (ver Auditoría interna) y los sistemas de control dirigidos por el Ministerio de Hacienda, por ejemplo el SIGFE y el SIAPER (ver Implementación del presupuesto) comienzan a dar fruto, la Contraloría podría considerar otros modos de reducir sus esfuerzos en controles *ex ante* y construir una cartera más amplia de servicios de auditoría *ex post*. Ya existen ejemplos de esto en la Contraloría y deben impulsarse (ver Anexo 2, Planes de modernización de la Contraloría, organización, gestión y recursos de la Contraloría).

Proceso de auditoría

Metodología de auditoría

2.126. La Contraloría no audita anualmente a todas las entidades del gobierno, pero apunta sus recursos según una evaluación de riesgos basada en los resultados de auditorías anteriores y el conocimiento del trabajo de los auditores internos, el tamaño del presupuesto de la entidad, los riesgos operativos inherentes, la sensibilidad o efectos en el área, y la importancia asignada al área por el gobierno. Los procedimientos de planificación y ejecución de auditoría son coherentes con las normas de auditoría de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas (INTOSAI) y la Contraloría ha desarrollado un marco riguroso para monitorear los recursos de personal y tiempo usados en cada auditoría.

2.127. No hay opiniones de auditoría en ninguno de los estados financieros generales del Gobierno chileno, ni en los agregados preparados por la Contraloría misma. Además, la Contraloría se está apartando de las auditorías de estados financieros de las principales empresas públicas (ENAP y ENAMI), que representan 60% del volumen de ventas de las empresas públicas incluidas en el informe financiero anual de la República. La auditoría de esas empresas y de la CODELCO, donde la Contraloría no tiene mandato, la realizan firmas de auditoría privadas. Este desarrollo puede implicar menor seguridad para los interesados, debido a las preocupaciones sobre los requisitos para que las empresas enlistadas califiquen como auditores estatutarios y a la reglamentación de la práctica de auditoría en Chile que se menciona en el Informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos internacionales (ROSC) en temas de contabilidad y auditoría en Chile del año 2004. En parte esto es el resultado de los límites de capacidad, parcialmente debido a la demanda. Sin embargo, evaluar hasta qué punto las cuentas de los organismos del gobierno de Chile son exactas y fidedignas ejercería una presión útil sobre las entidades públicas de Chile, lo que impulsaría que las cuentas se completaran y perfeccionaran prontamente. Tales opiniones también ayudarían a la agenda de modernización del sector público tanto del gobierno y como del Congreso y mejorarían enormemente la reputación internacional de Chile en cuanto a la propiedad.

2.128. La Contraloría tiene la capacidad técnica de proporcionar tales opiniones pero, por lo menos en el corto plazo, le pueden faltar recursos de personal. A este respecto, Chile está mejorando progresivamente su auditoría interna dentro de los departamentos gubernamentales. Los exámenes de la Contraloría han mostrado que en esta etapa la calidad de la auditoría interna es variable pero con el tiempo debería haber mejorías. A medida que esto ocurra, la Contraloría debería estar en condiciones de poner mayor confianza en el trabajo de las auditorías internas y pasar a auditorías de sistemas basadas en riesgos, reduciendo así la necesidad de realizar pruebas extensas en las transacciones.

2.129. La Contraloría podría necesitar pasar gradualmente a un sistema que incorpore opiniones sobre los estados financieros. Inicialmente podría proporcionar una opinión sobre el estado de ejecución del presupuesto nacional, trabajando con entidades públicas individuales para asegurar que sus sistemas de elaboración de informes sean adecuados. También podría considerar la introducción de un programa que proporcione opiniones sobre cuentas individuales tal vez una vez cada dos o tres años. Este último método por lo menos evitaría la falta de independencia de la Contraloría en relación con el informe financiero anual que la Contraloría prepara directamente.

Impulsar la función del Congreso

2.130. Como la Contraloría no es una oficina de la legislatura, y como las entidades fiscalizadoras superiores están regidas por el modelo seguido por muchos países de la OCDE, uno de los mayores desafíos que enfrenta la Contraloría es cómo desarrollar mejores modos para garantizar que el Legislativo tome la debida consideración de sus hallazgos y use a la Contraloría en forma apropiada y apolítica para escrutar las actividades del Ejecutivo. Los hallazgos de la Contraloría ya reciben cobertura en la prensa y son objeto de calurosos debates. El efecto del trabajo de Contraloría podría ser mayor si se diera énfasis a temas transversales comunes a muchas actividades y entidades gubernamentales. En muchos países la legislatura recibe informes de la entidad fiscalizadora suprema y, de manera responsable pero audaz, los usa para impulsar mejoras en la gestión de recursos públicos. La Contraloría podría usar el proyecto actual de modernización para abrir un diálogo con el Congreso sobre este tema e iniciar cambios que aumentarían enormemente su efecto y utilidad.

Recomendaciones sobre auditoría externa

2.131. La Contraloría debe revisar sus funciones actuales de amplio alcance para determinar cuáles necesita seguir cumpliendo y cuáles, teniendo en cuenta las reformas fundamentales que surgen en la administración pública de Chile, pueden ya no ser necesarias o bien podrían ser mejor manejadas por otros agentes. Específicamente:

- La Contraloría podría dejar de lado la función de revisión previa, ya que la calidad del control interno en los organismos de servicio mejora con el fortalecimiento de la auditoría interna, pasando a depender de la revisión de la aplicación uniforme de los controles y pruebas internos para lograr un nivel de confiabilidad en el control y los informes.

- De igual modo, con los informes uniformes y confiables de las transacciones y la centralización de la contabilidad que posibilita el SIGFE, la Contraloría puede permitir que el Ejecutivo prepare sus informes financieros y de ese modo fortalezca su posición como entidad revisora independiente.

Estos cambios en el mandato permitirían a la CGR evitar un potencial conflicto de intereses, particularmente entre la preparación de las cuentas y su auditoría, lo cuál no presta conformidad con los principios INTOSAI. De todos modos, la modificación del mandato y las actividades de la CGR podría representar un cambio dificultoso, en vistas de la buena reputación de la CGR y las cuestiones constitucionales relativas al rol de la CGR. Las autoridades chilenas deberían entonces considerar atender este tema con una solución que considere la necesidad de conformidad con las prácticas internacionales a la vez que considere las restricciones del país.

2.132. La Contraloría no tiene mandato para auditar al Banco Central o al Banco del Estado, ni revisar a CODELCO, Televisión Nacional de Chile o la Empresa de los Ferrocarriles del Estado. Dada la responsabilidad de la Contraloría para proporcionar seguridad en los actos administrativos, cualquier límite a su alcance es incoherente. Esta limitación es de más preocupación dado el estado débil de control sobre quién puede ejercer el papel de auditor externo en Chile.

2.133. Para solucionar el tema de independencia financiera de la CGR, un principio de INTOSAI, las autoridades chilenas deben estudiar como los otros países miembros de INTOSAI están tratando el tema de independencia financiera de las entidades fiscalizadoras superiores. Cualquier cambio propuesto al proceso presupuestario de la Contraloría vigente debe tener en cuenta las implicaciones constitucionales.

2.134. La Contraloría debe manejar activamente la demanda de investigaciones especiales (inspecciones), asegurándose de que el Congreso sea completamente consciente del efecto que tales pedidos tienen sobre el trabajo habitual de auditoría por una parte, y desarrollando criterios para decidir si tales pedidos podrían canalizarse a través de otros servicios (auditoría interna) o manejarse de otro modo.

2.134. La Contraloría debería dar una opinión de auditoría sobre los estados financieros del gobierno general y hacer campaña para conseguir fondos adecuados para cubrir empresas públicas claves pues persiste la preocupación sobre la reglamentación del profesionalismo de la auditoría. En lo concerniente al gobierno general, en un comienzo éste debe considerar dar una opinión sobre el estado de la ejecución del presupuesto nacional, trabajando con entidades públicas individuales para asegurar que los sistemas de elaboración de informes sean adecuados. También podría considerar la introducción de un programa en el que se den opiniones sobre las cuentas individuales una vez cada dos o tres años.

2.135. Como parte del proyecto de modernización, la Contraloría debe verificar que los clientes estén satisfechos con la puntualidad de los informes de auditoría, la pertinencia de las recomendaciones y la calidad del trabajo de auditoría.

3. CONCLUSIÓN

RESUMEN

3.1. La amplia confianza con que cuenta el Gobierno de Chile en la actualidad se puede atribuir en parte a dos elementos de transparencia: sus informes fiscales y la irrefutable revisión por parte de una autoridad independiente competente como es la Contraloría General de la República.

3.2. Cada vez más se reconoce la relación entre un buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales. La transparencia, una apertura respecto de las intenciones, la formulación y la aplicación de las políticas, es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento único más importante sobre las políticas de los gobiernos y en él se concilian y aplican los objetivos de las políticas en términos concretos. La transparencia presupuestaria se define como la divulgación completa de toda la información fiscal pertinente, de una manera puntual y sistemática. En Chile, al reconocer esta relación, el Ejecutivo ha asumido un compromiso formal con el Congreso de atenerse a las prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la OCDE³⁸.

3.3. Además, Chile ha centralizado eficazmente sus políticas y procedimientos para respaldar una disciplina fiscal agregada. La disciplina fiscal agregada, medida según el saldo presupuestario total o la deuda pública, y el financiamiento previsible respectivo del presupuesto en Chile se han logrado gracias a un sistema presupuestario bien desarrollado, que posibilita un presupuesto realista e integral.

3.4. Por otra parte, la gestión de la prestación de servicios y las operaciones financieras correspondientes se ha delegado a 190 organismos de servicios administrativamente independientes. La principal característica de las operaciones de gestión financiera pública de Chile ha sido la combinación de políticas y procedimientos centralizado dirigidos por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la Contraloría, con operaciones descentralizadas de gestión financiera y prestación de servicios a través de 190 organismos de servicios. Aunque actualmente esta situación es objeto de una reforma significativa, la DIPRES y la Contraloría usan procesos separados no integrados para monitorear la implementación del presupuesto y preparar los estados financieros del gobierno central.

3.5. Con el desarrollo de un sistema centralizado e integrado de gestión financiera (conocido por su sigla SIGFE), el fortalecimiento de controles internos en los organismos

³⁸ Los países miembros de la OCDE lideran las prácticas de transparencia presupuestaria y desarrollaron un conjunto de prácticas óptimas en esta área basado en las experiencias de los países miembros. Las prácticas óptimas están diseñadas como herramienta de referencia para que países miembros y no miembros las usen para incrementar el grado de transparencia presupuestaria en sus respectivos países.

de servicios y la modernización de los sistemas externos de auditoría, todos ellos respaldados por proyectos sustanciales de inversión del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, el control centralizado puede seguir evolucionando para obtener una mayor dependencia en la capacidad de rendir cuentas por los resultados obtenidos, con énfasis en las cifras finales de los organismos más que las iniciales. Estos avances también permiten la especialización funcional de las dos entidades rectoras del sistema de gestión financiera, la DIPRES y la Contraloría, que ahora tienen funciones que se superponen, como es el caso de algunas funciones de la Contraloría que son incompatibles con sus responsabilidades esenciales como entidad fiscalizadora externa del sistema.

Característica distintiva de la gestión financiera pública en Chile

3.6. La gestión financiera pública de Chile se caracteriza por una mezcla única de fortalezas y debilidades. Actualmente, los sistemas que apoyan los procesos de presupuesto y contabilidad en el sector público que operan al nivel de organismos son obsoletos y no uniformes ya que la responsabilidad descansa en cada organismo ejecutivo. Los sistemas centrales vigentes para apoyar la disciplina fiscal, la eficiencia y la preparación de informes externos son anticuados y se superponen entre la DIPRES y la Contraloría.

3.7. A pesar de las limitaciones de estos sistemas, Chile tiene una buena gestión financiera en cuanto a disciplina fiscal, transparencia y eficiencia en sus operaciones, porque todas las operaciones de gestión financiera se basan en reglas claras y su aplicación estricta, funcionarios dedicados y calificados, y una gerencia que reconoce un comportamiento ético y eficiente. Asimismo, existe una asignación de responsabilidades dada la descentralización de la gestión financiera entre los organismos de servicios.

3.8. Chile tiene los dos elementos³⁹ de los sistemas de control eficaces: reglas y procedimientos adecuados y patrones de conducta que aceptan las reglas y procedimientos como legítimos.

3.9. Es precisamente esta base sólida de reglas claras y un comportamiento acorde la que le permite a Chile satisfacer los criterios de gestión financiera pública que se han identificado como metas (informes fiscales sobre base devengada y prácticas presupuestarias de la OCDE); sin embargo, se deben resolver los problemas restantes en la implementación de sus nuevos sistemas de administración financiera y producir una opinión explícita de auditoría sobre los informes financieros generales del sector gubernamental.

CONCLUSIÓN

3.10. Chile se encuentra en plena segunda generación de reformas en el sector público. Actualmente, más que la disciplina fiscal el objetivo consiste en mejorar la prestación de servicios públicos, es decir, en lograr la eficacia y eficiencia del gobierno. Tales mejoras

³⁹A *Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Allen Schick, World Bank Institute, 1999.

son posibles ahora simplemente porque se pueden apoyar sobre la sólida base existente de (i) la estabilidad fiscal, (ii) el financiamiento asegurado, y (iii) un uso de recursos de acuerdo con las autorizaciones presupuestarias, con una información confiable sobre los ingresos, usos y posición financiera.

3.11. En Chile, la certeza de que la utilización de los fondos públicos está de acuerdo con las autorizaciones y de que existen informes completos y precisos se debe a las funciones claras establecidas por ley para el ejecutivo y la legislatura sobre el desarrollo y fiscalización del presupuesto y a la clara definición de las responsabilidades sobre la gestión financiera dentro del ejecutivo. Estas funciones y reglas sobre el uso de los fondos públicos se cumplen estrictamente y tienen el respaldo de:

- Un evidente compromiso por parte de la administración del sector público con respecto a la eficiencia y transparencia en ese sector.
- Incentivos del programa de mejoramiento de la gestión de alcance gubernamental para lograr un determinado nivel de capacidad en la gestión financiera de los organismos de servicios.
- La designación en los puestos de dirección financiera de profesionales calificados en las respectivas disciplinas, quienes operan bajo reglas claras escritas y una supervisión sistemática de expertos.
- La revisión independiente por parte de auditores internos bajo el control de la gerencia de cada organismo, auditores internos bajo el Ejecutivo y auditores externos que reportan a la gerencia de los organismos, al Ejecutivo y al Congreso respecto del cumplimiento legal y la probidad de todos los actos administrativos.
- La descentralización de la gestión financiera entre los organismos de servicios, acompañada por mediciones del desempeño bien desarrolladas.

Cuestiones sin resolver

3.12. A pesar de la favorable situación de la gestión financiera, se tienen que resolver las cuestiones siguientes para avanzar en la modernización y llegar al nivel de los países desarrollados en términos de transparencia fiscal⁴⁰.

SIGFE

3.13. Chile está comprometido a pasar a un sistema de informes fiscales sobre base devengada (GFSM 2001)⁴¹. A su vez, los pasos para preparar a Chile para un sistema de ese tipo implican la implementación exitosa del SIGFE, actualmente en desarrollo, tanto a nivel descentralizado como a nivel central para fines de agregación y fiscalización.

3.14. Dado que ahora un solo sistema integra las funciones de contabilidad, presupuesto y tesorería, existe la aceptación generalizada de que un solo organismo debe ser

⁴⁰ El Director de la DIPRES resumió la posición de Chile sobre la reforma de la gestión financiera en el Informe sobre las finanzas gubernamentales (2003): “el objetivo es elevar a Chile al mismo nivel que los países más avanzados en el mundo en el tema de las normas de transparencia financiera”.

⁴¹ FMI (2003), Informe del personal de Chile para la Consulta sobre el Artículo IV, párrafos 29 y 50 y Anexo II.

responsable de la operación del sistema y que el SIGFE debe desplazar a los sistemas separados actuales. Sin embargo, no existe ningún compromiso formal sobre esto y no se han determinado pasos detallados para su implementación.

3.15. Dadas las responsabilidades de la Contraloría de mantener las cuentas de la nación, es imprescindible asegurar que el SIGFE cumpla con sus propósitos y que esté operando en forma continua, según las expectativas. Al mismo tiempo, la entidad ejecutora (DIPRES) tiene la responsabilidad de mantener un sistema de información sobre la administración financiera y controlar el presupuesto.

3.16. Ya que la DIPRES es responsable de la operación del sistema de información financiera sería lógico asumir que esa entidad debería operar el SIGFE. Se puede considerar que: i) DIPRES operara SIGFE; y ii) ambos DIPRES y la Contraloría tendrían acceso simultáneo en tiempo real a la base de datos del SIGFE. Bajo esta suposición, se podría formular un plan formal para que los arreglos de operar y utilizar el SIGFE estén implementados dentro del sistema central. Estos arreglos serían operacionales y no alterarían las responsabilidades contables definidas bajo la Constitución.

Uniformidad en la administración de proyectos

3.17. Un beneficio concreto a corto plazo de la implementación plena del SIGFE es la posibilidad de que la administración de los proyectos de inversión financiados por las instituciones financieras internacionales se realice exclusivamente a través del sistema de gestión financiera de los organismos de servicios. Esta suerte de uniformidad en la administración de proyectos ofrece eficiencias y economías al Gobierno debido a que no se producen ni operan sistemas redundantes para los proyectos individuales.

Auditoría externa

3.18. Las prácticas presupuestarias óptimas de la OCDE cubren no sólo los principales informes presupuestarios que el gobierno debiera producir y su contenido general, sino también las normas para asegurar la calidad e integridad de los informes. Con respecto a esto, Chile discrepa con la norma óptima de auditoría externa que afirma que el informe de fin de año debería ser sometido a la auditoría de la entidad fiscalizadora suprema de acuerdo con las prácticas de auditoría generalmente aceptadas.

3.19. Para que Chile ocupe un lugar de vanguardia en la gestión del sector público, debería emitir sus estados financieros anuales con un dictamen de auditoría y seguir estrechamente las normas contables internacionales en sus informes. La falta de cualquier dictamen de auditoría externa sobre los estados financieros gubernamentales no corresponde con un enfoque moderno de auditoría del sector público. La revisión independiente es uno de los pilares principales de la transparencia; un resultado clave de la revisión externa es obtener una opinión de auditoría explícita sobre los informes financieros de las entidades gubernamentales en general. El medio aceptado para expresar los resultados de este trabajo consiste en adjuntar a los estados financieros la opinión del auditor, en un formato y con un contenido que se atengan a las normas de auditoría

internacionales, a fin de que los usuarios de los mismos tengan esa seguridad al consultarlos.

3.20. Para emitir estas opiniones, la Contraloría tendría que abandonar tanto la función de aprobar *ex ante* los usos presupuestarios como la preparación de los estados financieros anuales. Este potencial conflicto de interés entre la preparación de los estados financieros anuales por la CGR y su rol como auditor de los mismos no esta conforme a los principios de INTOSAI. De todos modos, la modificación del mandato y las actividades de la CGR puede ser dificultosa, por un lado por la buena reputación que tiene la CGR y por otro lado por el rol atribuido a la CGR en la constitución. Las autoridades chilenas necesitan considerar sus opciones, y proponer una solución que considere la necesidad de conformidad con las practicas internacionales a la vez que considere las restricciones del país.

EVALUACIÓN DEL RIESGO DE LA GESTIÓN FINANCIERA

3.21. La CFAA evaluó el riesgo de la gestión financiera de los fondos de los bancos participantes que se manejan a través de los sistemas públicos de gestión financiera del gobierno central de Chile. Un problema en el riesgo de la gestión financiera es si hay suficiente transparencia (calidad de información) para determinar cómo se usarán o manejarán los fondos públicos. Se evaluó lo siguiente: (i) el presupuesto se implementó como fue aprobado; (ii) todas las actividades significativas del gobierno están cubiertas por el presupuesto; (iii) existe suficiente información confiable sobre la ejecución del presupuesto, y (iv) las prácticas están de acuerdo con las reglas. En el sector público chileno, estos componentes de riesgo fiduciario se manejan en las siguientes áreas claves que han sido evaluadas en la CFAA: alcance del presupuesto, realismo del presupuesto, idoneidad de los sistemas de control interno, incluidos los flujos de información, y idoneidad de la transparencia fiscal, tanto interna como externa.

3.22. Esta CFAA establece que hay muchos puntos fuertes en el sistema chileno de gestión financiera pública:

- un fuerte marco legal en la LAFE, la ley anual de presupuesto y en otros lugares, que se cumple invariablemente;
- una fuerte cultura de control, reflejada en este cumplimiento de los requerimientos, la fuerte posición constitucional de la Contraloría y un sistema bien desarrollado de auditoría interna. Como resultado, hay un nivel alto de probidad en la gestión de los fondos públicos;
- un impresionante historial de disciplina fiscal;
- un sistema realista y pormenorizado de elaboración del presupuesto, con cronogramas y reglas predecibles, el cual es bien entendido por los participantes y ofrece una buena previsibilidad de fondos para los organismos que los utilizan;
- un alto nivel de transparencia fiscal, pese a algunas omisiones en el área militar.

Hay información extensa y confiable sobre la ejecución del presupuesto, y los resultados y posición de las finanzas públicas en general en una amplia gama de informes, muchos de los cuales están en los sitios Web del Gobierno de Chile;

- un fuerte énfasis en el desempeño a través del presupuesto, en particular a través de un sistema bien desarrollado de evaluación de programas.

3.23. La conclusión global es que el riesgo de gestión financiera es bajo; esto indica la sustancial capacidad institucional del sector público de Chile, el fuerte desempeño en muchas áreas fiduciarias y los avances hechos en los últimos años para mejorar la gestión financiera del sector público.

RESPUESTA DEL GOBIERNO

4. ANEXO 1

Funcionarios Con Quienes Se Tuvo Contacto Durante La Misión

Departamento	Puesto	Nombre
DIPRES	Director de Presupuesto	Mario Marcel
	Jefe del Departamento Financiero	Beltrán de Ramón
	Director Adjunto de Presupuesto	Sergio Granados
	Analista del Sector de Salud	Jacqueline Canals
	Analista del Sector Educativo	José Espinosa
Proyecto SIGFE	Coordinador de desarrollo financiero	Leonardo Sánchez González
	Coordinador de desarrollo financiero	Rodolfo Sepúlveda
Ministerio de Salud	Director de Planificación y Presupuesto	Dr. Claudio Farra
Servicio de Salud Metropolitano - Zona Oriente	Director de Administración Responsable de Finanzas Auditoría Interna, jefe Unidad de Auditoría Interna Unidad de Auditoría Interna	Jaime Arraigada Vincente Escobal Dr. Adolfo Brinner Patricio Malinarich Pilar Bizamo O.
Hospital Luis Calvo McKenna	Directora	Dr. Dolores Tohá
	Director Adjunto para Administración	Diego Sola
	Responsable de contabilidad	Elba Zúñiga
Ministerio de Educación	Dir. de Planificación y Presupuesto Auditor Ministerial	Teresa Ferrada Andrés Rodríguez Ley
Tesorería de la República	Director Nacional de Finanzas	José López Miranda
Servicio Civil de la Nación	Directora	Catalina Bau Aedo
Contraloría, División Contabilidad	División Contabilidad, Jefe	Pedro Ortiz Gálvez
	Responsable Adjunto de División Contabilidad	Luis Téllez Mellado
	Responsable Adjunto de División Contabilidad, Normas	José Allende
	Responsable Adjunto de División Contabilidad, Contabilidad del Gobierno	José Aravena
	Responsable Adjunto de División Contabilidad, Informes y Estadísticas	Alejandro Olguín
Contraloría, División Auditoría, VUOP	Jefe Adjunto	Patricio Pérez Fariña Martín Garrido
Contraloría, División de Auditoría, Planificación	Jefe	Margarita González
Contraloría, División Auditoría, Recursos Humanos		Pedro Sánchez

Contraloría, División Auditoría, Tecnología Informática	Jefe, Centro de Información	Gerardo Vergara Velásquez
Contraloría, Auditoría Interna		Vicente Romero
Contraloría, División de Auditoría, Municipalidades	Adjunto	Luis Vélis Baeza
Contraloría, División de Auditoría	Jefe Jefe de Subdivisión Jefe de Subdivisión Auditor de sistemas	Hernán Llanos José Fco. Pacheco Navarrete Nelson F. Palominos G. Jorge E. Mérida Muñoz
Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno	Secretario Ejecutivo	Gonzalo Sánchez G.H.
Ministerio de Hacienda, Departamento de Auditoría Interna	Auditor ministerial	Carlos C. Ogno Canales
INDAP	Auditora institucional interna	Daniella Caldana
Hospital Calvo McKenna		Adolfo Brine
CORFO	Responsable de control interno	Vincente Sánchez Cuesta
Ministerio del Interior SUBDERE	Auditor institucional interno	Cristian Riquelme Urra
Tesorería Nacional	Responsable de crédito público	Sergio Yáñez
Superintendencia de Valores y Seguros	Jefa, División Control	Lucia Canales L.
Colegio de Contadores	Presidente	Dr. Luis Werner-Wildner Q.

5. ANEXO 2:

Detalle de los Componentes de la Gestión Financiera Pública

DESARROLLO PRESUPUESTARIO

Política de ajuste estructural

5.1. Chile también tiene un largo historial de prudencia fiscal. La política fiscal actual (un compromiso político del Gobierno más que un requisito legal, ya que no existe una legislación sobre responsabilidad fiscal) posibilita un excedente presupuestario *estructural* (es decir, que está presente sin importar el efecto de las fluctuaciones de corto plazo) del uno por ciento del PIB. Durante el año, se realizan los ajustes necesarios al gasto presupuestario para alcanzar este objetivo. Este objetivo estructural le permite al gobierno seguir políticas económicas anticíclicas, si así lo desea. Dos paneles de profesionales independientes determinan anualmente el cálculo de este objetivo de excedente presupuestario: uno revisa el efecto del ciclo económico sobre las recaudaciones impositivas y el otro determina el precio previsto del cobre, ya que los ingresos fiscales de Chile dependen de manera importante del precio de ese metal.

Los Fondos de Estabilización del Cobre y del Petróleo

5.2. La LAFE establece el principio de un presupuesto unificado. El presupuesto abarca a todos los organismos autónomos y los ministerios cuyos gastos son asignados en bruto, i.e., sin tener en cuenta las recaudaciones. Existen dos fondos que operan dentro del presupuesto:

(1) El Fondo de Estabilización del Cobre, establecido en 1987 para aislar el efecto de los precios cambiantes del cobre sobre las recaudaciones presupuestarias. Hoy en día este efecto tiene relativamente poca importancia, y cualquier ajuste presupuestario se rige por el compromiso de excedente fiscal estructural antes mencionado. Solamente un pequeño saldo se mantiene en este Fondo y su uso se rige por decreto presidencial. Cuando las condiciones económicas son buenas, se lo utiliza para pagar la deuda; cuando son menos favorables, se pueden llegar a tomar préstamos adicionales. La información sobre las transacciones del Fondo se incluye en los balances trimestrales de ejecución presupuestaria de la DIPRES bajo un programa de la Tesorería. El informe financiero anual sobre el sector público de la División de Contabilidad General de la Contraloría sólo presenta los saldos finales del fondo.

(2) El Fondo del Petróleo opera de manera similar con la misma divulgación de datos que el Fondo del Cobre, pero es considerablemente menor.

Cronograma presupuestario

5.3 La formulación del presupuesto procede de acuerdo con el cronograma normal siguiente (regido tanto por la LAFE como por las instrucciones presupuestarias emitidas anualmente por la DIPRES).

Figura 2. Cronograma de Preparación Presupuestaria.
(El año fiscal comienza el 1 de enero)

abril-mayo	Actualización de puntos de referencia Reunión bilateral inicial entre la oficina presupuestaria y ministerios sectoriales
mayo	Mensaje del Presidente ante el Congreso; establece prioridades en cuanto a políticas
junio	Cantidades máximas para programas permanentes establecidas por la DIPRES Circular presupuestaria emitida a los ministerios
Comienzos de agosto	Reuniones bilaterales entre la DIPRES y los ministerios sectoriales
Comienzos de agosto	Reuniones de paneles sobre perspectivas económicas
Fines de agosto/ comienzos de Septiembre	Ministerios sectoriales presentan propuestas para el “Fondo de licitaciones” (si está disponible)
2^{da} semana de septiembre	Proyecto de presupuesto analizado con el Presidente
3^{ra} semana de septiembre	Reuniones ministeriales bilaterales entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales
4^{ta} semana de septiembre	Preparación final de documentación y fijación de precios
Ultimo día de septiembre	Propuesta presupuestaria presentada al Congreso
Mitad de noviembre	La Comisión de Presupuesto del Congreso informa al mismo sobre la propuesta de presupuesto Presupuesto aprobado por el Congreso
noviembre	Protocolos acordados entre la DIPRES y el Congreso
1 de diciembre	Publicación formal del presupuesto

Fuente: OCDE 2004 (adaptada)

IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

Gestión del efectivo

5.4. La Tesorería, dependencia del Ministerio de Hacienda, es responsable de la recaudación de impuestos y de mantener antecedentes de los contribuyentes, incluidas las multas y el seguimiento de pagos atrasados. Los contribuyentes pueden remitir sus impuestos directamente a la Tesorería o a través de agentes del gobierno, i.e. bancos comerciales, como se mencionó anteriormente. Los bancos tienen acuerdos con la Tesorería sobre el servicio de recaudación tributaria mediante los cuales los bancos retienen fondos durante tres días como compensación por los servicios prestados. Estos ingresos y los recaudados por los organismos de servicio son depositados por los departamentos de tesorería de los organismos de servicio en la cuenta única del Fisco (CUF), como se la llama en el título III de la LAFE.

5.5. Además de la planificación y del programa de efectivo, la Tesorería utiliza dos instrumentos claves para ejercer control sobre los ingresos: la cuenta única de tributaria y la cuenta única del Fisco. La cuenta única tributaria es un libro mayor auxiliar de las cuentas de entradas por la cual todas las recaudaciones tributarias son registradas bajo la cuenta individual correspondiente del contribuyente. Una vez recaudado, directamente o a través de agentes, se registra el tipo de ingreso y el código individual del contribuyente, lo cual respalda la entrada en la cuenta de los contribuyentes al nivel del libro mayor auxiliar y en las cuentas de entradas al nivel de las cuentas del libro mayor general de la Tesorería. Como tal, el ingreso se identifica desde el momento de la recaudación a una cuenta impositiva relacionada de montos por pagar o cobrar. La DIPRES también presenta al Congreso un informe semianual en que se actualizan las proyecciones de ingresos y egresos para el año en curso. Esto no lleva a una revisión de las asignaciones presupuestarias formales, pero puede afectar el índice de ejecución presupuestaria real.

5.6. Al momento de la aprobación del presupuesto, la DIPRES también determina el programa de desembolso de efectivo anual en conjunto con cada organismo. Este programa de efectivo es revisado y actualizado por DIPRES, de ser necesario, el 25 del mes anterior. Con base en un programa de efectivo anual actualizado mensualmente, la DIPRES instruye a la Tesorería para que efectúe las transferencias dos veces al mes a las cuentas corrientes de los organismos de servicio para así cubrir sus necesidades operacionales. Las asignaciones se separan en cantidades para el personal y otros gastos y se pagan a los organismos en dos tramos; el primero se lo destina al pago de salarios entre el día 12 y 15 de cada mes; el saldo se emite el día 25. En cuanto al costo de los salarios, los organismos realizan retenciones para los planes de beneficios reglamentarios y registran el cargo relacionado con sus presupuestos sobre una base de efectivo⁴².

5.7. Los topes de efectivo mensuales son establecidos con el Ministerio de Hacienda

⁴² Las cantidades relacionadas con estas retenciones no son transferidas a los organismos, sino que se retienen en la Tesorería hasta el mes siguiente, cuando son remitidas a los programas correspondientes. Aunque estas retenciones son registradas como “uso en efectivo” en la ejecución presupuestaria, en realidad no se pagan hasta el mes siguiente.

sin consultar con los organismos de ejecución; sin embargo, dada la buena tasa de financiamiento presupuestario (96 por ciento en 2003) y la flexibilidad que tienen los organismos para tomar decisiones sobre el uso de los fondos asignados, la centralización de determinar el tope de efectivo no parece intervenir con la ejecución de los programas. Debido a que no existe una autoridad para el endeudamiento de corto plazo, para apoyar la ejecución en concordancia con los programas de efectivo aprobados, el departamento de finanzas de la DIPRES puede vender una parte de sus valores de corto plazo emitidos por otras entidades públicas y recomprarlos antes de fin de año.

5.8. El departamento de finanzas de la DIPRES determina el efectivo disponible para inversiones a corto plazo y junto con el comité de finanzas determina los fondos que se asignarán a depósitos a corto y largo plazo en el Banco del Estado de acuerdo con las necesidades previstas. Las inversiones a corto plazo con interés fijo se realizan exclusivamente con el Banco del Estado y, por ende, no son concedidas en una licitación competitiva.

5.9. Una vez que los fondos son transferidos como asignaciones de efectivo, están bajo el control de los organismos de servicios, o las entidades de segundo nivel bajo esos organismos, y no están bajo el control directo o indirecto de la Tesorería. Estos fondos se depositan en cuentas que no devengan intereses en el Banco Central o el Banco del Estado. Aunque hay 190 organismos, también existen cuentas bancarias en entidades que operan bajo los servicios (hospitales, por ejemplo); el número de cuentas corrientes en el gobierno central es cercano a las 5.000.

5.10. Ni la Tesorería ni el departamento de finanzas del Ministerio de Hacienda tienen acceso a la información bancaria y tienen que depender de los informes financieros mensuales para determinar los saldos de efectivo. La determinación de los saldos reales en las cuentas bancarias no se reporta y generalmente no se encuentra a disposición de las autoridades centrales. Las autoridades centrales calculan los saldos de caja contables una vez al año, en octubre, a partir del saldo inicial y las transferencias reales menos los gastos reales comunicados en los informes mensuales de ejecución presupuestaria. Se calcula que los saldos ociosos fluctúan entre 500 y 800 millones de dólares; no se pagan intereses sobre estos saldos, pero a cambio el Banco del Estado brinda servicios de banca gratuitos y algunos servicios sociales. La relación con el Banco del Estado no está regida por ningún contrato de servicios, por lo tanto no existe separación entre el costo de saldos ociosos y el costo de los servicios bancarios brindados a los organismos.

5.11. Los procedimientos en vigencia apoyan la autonomía de los organismos de servicios, pero involucran un costo de oportunidad significativo a través de los fondos ociosos del saldo medio en las cuentas corrientes de los organismos de servicios. Una práctica común en la banca comercial es el uso de cuentas de saldo cero mediante las cuales las entidades ejecutoras bajo la coordinación de una tesorería central pueden retirar fondos hasta un monto de efectivo establecido, sin tener que retener fondos en sus respectivas cuentas corrientes. La tesorería central tendría acceso en línea al movimiento en todas las cuentas corrientes y aseguraría el financiamiento adecuado mientras que al mismo tiempo invertiría todos los fondos ociosos. El uso de estas técnicas modernas y el

acceso a inversiones a corto plazo con la mejor relación riesgo-retorno, deberían ser establecidos en nuevos acuerdos entre el Ministerio de Hacienda y el Banco del Estado.

5.12. Existe una previsibilidad razonable en la ejecución presupuestaria si se consideran los porcentajes siguientes de ejecución de los presupuestos originales de gastos aprobados de los años 2000–2003. La variación sectorial respecto del presupuesto original promedia el 5 por ciento, la cual se debe principalmente a la redistribución de imprevistos para la legislación pendiente. La ejecución sectorial en el presupuesto final aprobado también es uniformemente alta; las excepciones en 2003 surgieron en el gasto de inversión de la Contraloría (79 por ciento), ya que la ejecución del proyecto fue demorada, y en el Ministerio de Economía (75 por ciento), atribuido a variaciones respecto del presupuesto de inversiones financieras en la CORFO.

Cuadro 1. Gasto planificado vs. gasto real, Gobierno Central, 2000-03.

Año	Gasto total presupuesto original	Gasto total ejecutado	% de ejecución del presupuesto original
2000	9.704.558	9.621.337	99,1
2001	10.338.129	10.162.985	98,31
2002	11.210.188	10.494.138	93,61
2003	11.978.684	11.575.879	96,6

Costos de inversión

5.13. El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es responsable de revisar todas las propuestas de inversión del gobierno central que involucran gastos presupuestarios. La revisión se limita a establecer que el proyecto satisfaga la demanda de un adecuado nivel de retorno en términos económicos y sociales. Una vez que los proyectos son revisados y aceptados, se les asigna un número de proyecto único y se ingresan en el banco de proyectos. La aceptación no implica financiamiento, pero todos los proyectos de inversión incluidos en la propuesta presupuestaria de un organismo deben ser previamente ingresados en el banco de proyecto. La postulación se puede hacer por Internet; una vez que un proyecto se está implementando, los organismos ejecutores pueden actualizar el banco de proyectos con el adelanto físico y financiero. El banco de proyectos no está integrado con ningún otro sistema (ver también Acuerdos institucionales, párrafo 2.23).

Implementación del presupuesto de salud y educación

5.14. Ya que las funciones de control del presupuesto, contabilidad y administración del efectivo están descentralizadas entre 190 organismos independientes, se seleccionaron dos ministerios (Salud y Educación) para una revisión más detallada del monitoreo

presupuestario en los organismos. Su gasto combinado asciende al 30 por ciento del gasto total. Sus operaciones involucran miles de pagos a miles de beneficiarios diferentes. Estas operaciones con múltiples transacciones ejercen fuertes demandas en los sistemas de gestión financiera y tienen un alto riesgo inherente.

5.15. Como se indicó en otras secciones, existe una aceptación general y un cumplimiento de las reglas de gestión financiera pública en Chile. Este entorno favorable de control ha permitido pasar de un control sobre las entradas presupuestarias al control sobre los resultados basados en indicadores del desempeño, particularmente en los sectores de la salud y la educación. La característica distintiva del control presupuestario en estos sectores, que lo diferencia de otros sectores en Chile y del control presupuestario común en la región, es la dependencia absoluta del control de los resultados, en oposición a las entradas, de sus gastos claves. El enfoque de las autoridades centrales pasa de controlar las entradas a controlar los resultados, aunque existe cierta incompatibilidad con la intervención *ex-ante* de la Contraloría en tipos específicos de contratación.

Salud

5.16. El Ministerio de Salud administra gastos que ascienden a más del 12 por ciento del presupuesto de 2004 y ha organizado sus funciones bajo seis áreas presupuestarias:

- Tres organismos de apoyo (el Instituto de Salud Pública, Central Nacional de Abastecimiento y la Superintendencia de ISAPRES),
- La Subsecretaría de Salud, la unidad administrativa del Ministerio y la agencia de financiamiento central, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y
- Los organismos de servicios de salud: clínicas y hospitales que operan bajo los seis servicios de salud regionales.

5.17. FONASA administra el programa nacional de seguro médico bajo el cual todos los empleados aportan el 7 por ciento de sus ingresos (hasta un límite específico). Los empleados tienen derecho a utilizar esta cobertura en los hospitales públicos o cubrir parte del costo de los servicios en un hospital privado. Los hospitales públicos ofrecen atención médica a aquellos que no contribuyen en FONASA y no tienen cobertura privada. Todo el financiamiento para las unidades de prestación de servicios de salud se canaliza a través de FONASA e incluye los ingresos del seguro, los cargos a los usuarios y los subsidios en forma de transferencias del gobierno nacional.

5.18. Cada servicio regional de salud es autónomo en su administración financiera, se le asigna un presupuesto y recibe transferencias del FONASA en conformidad con los acuerdos de financiamiento presupuestario y los niveles de servicio. El directorio administrativo de cada servicio regional de salud está organizado para respaldar las operaciones de gestión financiera y abarca los departamentos de recursos humanos, auditoría interna, administración de bienes y finanzas. El FONASA es financiado con las contribuciones de los empleados, pero las transferencias a las autoridades regionales se

realizan bajo programas específicos autorizados en el presupuesto, como la atención primaria, servicios prepagados, servicios institucionales y programas de contingencia.

5.19. El financiamiento de la atención primaria va a las municipalidades para los residentes que están registrados por no tener otro seguro médico. El financiamiento es per cápita y se basa en el número de residentes registrados. Una unidad de supervisión técnica en cada autoridad regional de salud realiza la supervisión continua del cumplimiento de las normas de servicio de las municipalidades y la elegibilidad de las personas registradas.

5.20. Los convenios prepagados son utilizados para financiar la mayoría de los gastos de hospitales y se los relaciona con el suministro de un volumen proyectado de paquetes de servicios específicos a un costo por unidad acordado. El presupuesto anual del hospital contiene el detalle del volumen de cada paquete de servicios. El financiamiento se realiza según el volumen estimado en el presupuesto para cada establecimiento bajo convenios con FONASA. El presupuesto puede ser reasignado por el Servicio Regional de Salud entre sus hospitales para así cubrir volúmenes de servicio que están por encima o por debajo de los volúmenes proyectados. El saldo del financiamiento aparece bajo el encabezamiento de “respaldo institucional”, que es la cantidad de transferencias o financiamiento fijo que brinda la autoridad regional, basado en el historial de gastos, menos la parte que se convierte en convenios prepagados.

5.21. Debido a que la composición de los contribuyentes y los usuarios se ve afectada directamente por las variaciones en los ingresos y las variaciones en el desempleo de la población, el Ministerio incluye un programa de contingencia que puede ser elaborado para financiar los cambios en las demandas de convenios prepagados y otros financiamientos para los hospitales. A pesar de estos convenios, cuando el financiamiento no llega a cubrir los costos recurrentes para brindar el volumen real, los hospitales han asumido compromisos y han incurrido en deudas que superan los niveles presupuestarios autorizados, lo que ha resultado en la acumulación de pagos en mora. Estos atrasos pueden pasar inadvertidos en el año actual, pero hoy existe una disposición para asignar fondos presupuestarios para pagar todos estos montos atrasos.

5.22. Los servicios regionales de salud, por un lado, administran sistemas de gestión financiera para apoyar sus operaciones directas y, por otro lado, herramientas simples de Excel para controlar los presupuestos aprobados de las unidades de prestación de servicios bajo su responsabilidad y agregar la información de ejecución presupuestaria.

5.23. En el caso del Servicio de Salud Metropolitano – Zona Oriente, el sistema de gestión financiera utilizado para apoyar sus operaciones directas es el mismo que utilizan los hospitales: una aplicación propia de control clínico y financiero que comprende el presupuesto básico, contabilidad y tesorería, además del inventario, facturación y control de la clínica. Si bien las transferencias de FONASA aparecen como transferencias a programas específicos y están asociadas con volúmenes de servicios específicos, los usos de estos fondos en los hospitales se incluyen en los informes mensuales de ejecución presupuestaria, por partidas de gastos detalladas. Esta práctica les proporciona a las

unidades de prestación de servicios de salud información sobre gastos que esencial para calcular los costos de sus productos.

5.24. Como se indicó, los hospitales tienen sistemas integrales de control clínico y financiero. Varios ya han implementado el sistema integrado de gestión financiera SIGFE, que brinda un control del presupuesto básico, contabilidad y tesorería.

5.25. En resumen, las unidades de salud pueden contar con un flujo de fondos en conformidad con el volumen de servicio requerido (productos), y se han establecido mecanismos para ajustar el financiamiento a este volumen; sin embargo, las unidades de salud se atrasan en los pagos de las compras de suministros para cumplir con los niveles de servicio. El monitoreo del presupuesto va más allá de comparar el gasto incurrido con el gasto aprobado, ya que la eficiencia de las operaciones se infiere a través de la comparación del resultado presupuestario (que se reporta por partida de gasto de cada unidad de salud) con el volumen alcanzado (basado en el contrato de rendimiento). Dadas las ventajas que tiene apoyar los resultados de los convenios prepagados, el sector debería expandir su participación en esta forma de financiamiento.

Educación

5.26. El Ministerio de Educación supervisa 10 organismos (servicios públicos) que en su conjunto forman el sector educativo y representan el 18 por ciento del presupuesto nacional (2004). La prestación de educación pública primaria y secundaria se asigna (*outsourcing*) a escuelas privadas y municipales; a esta actividad se la considera como un organismo separado en la presentación del presupuesto. Más de 10.000 establecimientos brindan educación pública primaria y secundaria, para lo cual se requiere un desembolso mensual de alrededor de 200 millones de dólares, lo que representa el 60 por ciento del presupuesto educacional y alrededor del 10 por ciento del presupuesto nacional. Los pagos a los recursos externos son denominados “subsidios a establecimientos educacionales”, y son administrados por la Subsecretaría de Educación.

5.27. La formulación presupuestaria del subsidio es determinada en parte por la ley, que establece el derecho a un monto fijo según los días de asistencia por estudiante. El monto fue establecido en la década de 1980 y está ligado al aumento de los salarios de los funcionarios públicos. Este monto se aplica al número estimado de alumnos y asistencia, calculados en base a estadísticas demográficas del Instituto Nacional de Estadísticas y de estadísticas áulicas del Ministerio de Educación (el número de estudiantes en cada curso que pasaran al nivel siguiente o se graduarán).

5.28. La ejecución presupuestaria del subsidio opera a través de un sistema central de control de subsidios (sistema de pagos) administrado por la Subsecretaría de Educación, donde se mantienen los registros de asistencia y pagos por establecimiento.

5.29. El sistema de control de subsidios es actualizado para lograr cambios en los establecimientos educativos suministrados por las autoridades educacionales regionales bajo el Ministerio de Educación. Sobre la base del grupo de establecimientos autorizados

y validados, la asistencia a cada establecimiento se entrega en formularios que se pueden leer óptimamente para actualizar los registros de asistencia. Esta información es revisada y autorizada por las autoridades educacionales regionales, suministrada a través de la red de comunicaciones del Ministerio al sistema de control de subsidios, y procesada en la Subsecretaría bajo la supervisión de la unidad de control de subsidios y las autoridades regionales. Una vez procesado, se presenta a las autoridades regionales el análisis de pagos regionales que especifica el desembolso por escuela.

5.30. Los fondos relacionados con el costo por región son transferidos desde la tesorería del Ministerio a las cuentas de las autoridades regionales, de las cuales son retirados mediante transferencias electrónicas a los establecimientos educacionales individuales.

5.31. El uso apropiado de fondos bajo este convenio depende de la confianza de la información proporcionada por los establecimientos y la calidad de sus servicios, en comparación con los criterios acordados, según los cuales los establecimientos fueron admitidos en el programa. La inspección de cada establecimiento se organiza bajo el departamento provincial de educación y brinda una evaluación independiente del cumplimiento de los términos de servicio acordados y la exactitud de la asistencia comunicada. Estas revisiones son supervisadas y consolidadas a nivel regional. Al nivel de la Subsecretaría, los informes se utilizan para establecer si el programa de inspección de los establecimientos está funcionando en conformidad con los objetivos del programa.

5.32. Por lo tanto, el Ministerio ha implementado con éxito un método de planificación y financiamiento del 60 por ciento del presupuesto (subsidios para la educación primaria y secundaria) que brinda una excelente previsibilidad de fondos, ya que tanto el monto como el volumen se calculan de manera confiable. Al mismo tiempo, el volumen reportado por los prestadores de servicios y el cumplimiento de las normas de calidad de servicio son monitoreados de manera estricta y eficaz.

TRANSPARENCIA E INFORMES FINANCIEROS EXTERNOS

Información sobre los gastos militares

5.33. El Ministerio de Defensa Nacional (partida 11 del presupuesto nacional) comprende todos los servicios de las fuerzas armadas. Sus operaciones están financiadas a través del presupuesto nacional y están sujetas a la Ley sobre la administración financiera del Estado (LAFE), a las leyes administrativas y de probidad, a todas las reglamentaciones presupuestarias y a todos los organismos de servicios descentralizados. De manera similar, las operaciones relacionadas son competencia del auditor interno del Ejecutivo y de la Contraloría.

5.34. Sin embargo, en los aspectos siguientes faltan informes adecuados sobre los gastos militares.

- El uso de fondos públicos transferidos a las fuerzas armadas según la Ley

reservada del cobre, que llega al 10 por ciento de los ingresos totales de CODELCO⁴³ y se destina por ley para equipamiento militar, no se registra en los documentos presupuestarios ni en el informe financiero anual de la Contraloría. Sin embargo, de acuerdo con un protocolo de enero de 2003, se incluye información adicional sobre este gasto en los informes trimestrales de ejecución presupuestaria preparados por la DIPRES. Desde 2002, esta información agregada también se ha incluido en las estadísticas de finanzas públicas preparadas por la DIPRES. Aunque esta información no está incluida en el informe financiero anual de la Contraloría, esta entidad puede revisar sus gastos y comunicarlos internamente a los ministerios, si corresponde, pero no puede hacer informes públicos sobre este tema.

- Las Fuerzas Armadas pueden solicitar préstamos para financiar compras de equipos (con ciertos límites), pero esta deuda no está incluida en las estadísticas de la deuda pública o ni queda registrada en el informe financiero anual.
- El único informe sobre las operaciones financieras de las empresas de defensa es un resumen para cada empresa en la sección de “empresas estatales” del Estado financiero anual de la Contraloría⁴⁴. No existen estados financieros detallados publicados o auditados.

Informes de las municipalidades

5.35. Las municipalidades están sujetas a las mismas normas de elaboración de informes que el gobierno central, las cuales son establecidas por la Contraloría. La presentación de informes consolidados sobre las municipalidades es parte de las estadísticas de finanzas públicas publicadas por la DIPRES, como se indicó anteriormente. El sector municipal también es parte del Informe financiero anual preparado por la Contraloría. Ese informe contiene un balance agregado y un estado de caja; los resultados presupuestarios se presentan de manera agregada y por región. La Contraloría también prepara un informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria, finanzas y activos municipales, que se entregan a los ministros, la DIPRES, al Congreso y a MIDEPLAN, pero no se publican formalmente. Por otro lado, según la Ley de municipalidades se requiere que éstas presenten una cuenta pública anual al Consejo Municipal y a toda la comunidad en abril de cada año. Esta rendición de cuentas incluye un balance, un estado de ejecución presupuestaria, detalles sobre inversiones y hallazgos claves de la Contraloría.

Normas de contabilidad

5.36. Según la LAFE, la Contraloría está facultada para determinar los principios contables del sector público y las normas que rigen las cuentas del gobierno. Aunque la Asociación de Contadores Profesionales ha establecido una comisión sobre la contabilidad del sector público y la Contraloría será miembro activo, no existen normas

⁴³ Los ingresos de CODELCO llegaron a 3.800 millones de dólares en 2003.

⁴⁴ Los ingresos totales de las tres empresas militares llegaron a 145 millones de dólares en 2003.

más allá de las establecidas por la Contraloría. Chile participa de un programa con el BID que incluye la alineación de las normas contables del sector público de la Contraloría con las normas de contabilidad del sector público establecidas por la Federación Internacional de Contadores (FIC).

5.37. Las normas de contabilidad actuales emitidas por la Contraloría están documentadas y publicadas en el oficio C.G.R. N° 6856, de 1992. Estas normas apuntan a poner en práctica en el sector público de Chile los principios contables generalmente aceptados, que comprenden principios generales: identificar la entidad económica, requerir informes basados en valores devengados, definir el período que abarcan los informes y los atributos de la contabilidad. El oficio también contiene los principios para la valoración de los activos físicos y financieros en áreas específicas. La Contraloría está facultada para emitir dictámenes sobre tratos contables en caso de que surjan dudas. El marco es muy limitado. Además de no brindar una guía en numerosos temas específicos que sí abordan las normas contables internacionales, no establece requisitos mínimos de informes financieros en conformidad con las normas contables internacionales del sector público.

Gestión e informes sobre la deuda pública

5.38. Tanto la deuda externa como interna del gobierno central es administrada por la Tesorería, dependencia del Ministerio de Hacienda, donde desde mediados de la década de 1980 se utiliza un sistema de administración y registro de la deuda. El registro contiene detalles de cada préstamo y la proyección de los costos de los servicios hasta su vencimiento. El sistema genera información para la preparación del presupuesto de los pagos del servicio de la deuda. Los préstamos registrados pueden ser justificados en el libro mayor general de la Tesorería o en los registros de un organismo de servicios. No existen productos automatizados del registro de la deuda para generar informes contables. El registro de la deuda de la Tesorería también está limitado al sector no financiero y no incluye la deuda del Banco del Estado o la del Banco Central. De manera similar, la deuda extrapresupuestaria contraída por las Fuerzas Armadas en relación con las compras de equipos no está incluida y las empresas estatales administran e informan acerca de su deuda por separado.

5.39. La LAFE pide que todos los ingresos sean incorporados en el presupuesto, lo que incluye préstamos autorizados en la ley de presupuesto y sus anexos. Por lo tanto, la Ley anual de presupuesto incluye una autorización global explícita para el endeudamiento público. Chile ha sido altamente transparente al informar acerca de su deuda; el Informe de estadísticas de la deuda pública se emite anualmente en el sitio Web de la DIPRES. En el Informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos fiscales internacionales de Chile concluye que el país supera todas las expectativas en cuanto al cumplimiento de los criterios de prácticas óptimas sobre las estadísticas de la deuda pública establecidas en el Manual de transparencia fiscal del FMI⁴⁵. La información sobre saldos de fin de año de

⁴⁵ Chile: *Report on the Observations of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, FMI, agosto de 2003, p. 30.

2003 estaba disponible el primer trimestre de 2004. El informe cubre la deuda de todo el sector público: gobierno central, banco central, empresas estatales y los pasivos de pensiones. En las estadísticas anuales de finanzas públicas publicadas por la DIPRES se incluye un resumen informativo sobre la deuda del gobierno central, que contiene además los bonos relacionados con los pasivos de pensiones. De manera similar, se presenta a mitad de año un informe sobre la deuda para la Comisión de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados. Este informe, que se presenta dentro de los 90 días, cubre la deuda bruta y neta con notas aclaratorias y antecedentes. Además, el informe financiero anual preparado por la Contraloría incluye un estado consolidado de la deuda del gobierno central. Sin embargo, la deuda contraída en relación con los gastos militares no es divulgada en ninguno de estos informes.

Informes de pasivos contingentes

5.40. Los pasivos contingentes son aquellos que pueden surgir por acontecimientos futuros o contingencias. Los principios contables generalmente aceptados, como las normas contables internacionales para el sector público 19 (IPSAS 19), identifican las circunstancias en las que los pasivos contingentes deberían ser reconocidos y cómo deberían ser medidos y divulgados. Si bien los pasivos contingentes no son reconocidos en los balances como pasivos, deberían ser evaluados continuamente como parte de la administración de riesgos presupuestarios y deberían ser divulgados en las notas de los estados financieros.

5.41. Todos los pasivos contingentes significativos conocidos por el Gobierno son dados a conocer en el informe anual sobre finanzas públicas del Director de Presupuestos, a excepción de las garantías de préstamos que son comunicadas en el informe financiero anual sobre el sector público elaborado por la Contraloría. Estos incluyen la participación del estado de la pensión mínima bajo el plan de estatal de pensiones y distintas garantías a concesionarias de operaciones de infraestructura pública. El informe financiero anual sobre el sector público elaborado por la Contraloría incluye, en las notas al balance consolidado, la cantidad total de garantías de préstamos emitidas por el gobierno nacional, pero no se dan a conocer otros pasivos contingentes. Considerando la importancia de estos pasivos contingentes y el reconocimiento implícito de que existe más que una remota posibilidad de pago, el informe financiero anual de la Contraloría debería contener detalles de todos los pasivos contingentes.

Gastos tributarios

5.42. Los gastos tributarios son concesiones impositivas a sectores o grupos, las cuales resultan en una pérdida de ganancias y pueden ser consideradas como una alternativa a las transferencias presupuestarias directas así como también una forma de ayuda para estos sectores o grupos. El informe sobre finanzas públicas del Director de Presupuestos que acompaña al presupuesto de 2004, contiene un análisis de los gastos tributarios. Sin embargo, no parece haber ningún acuerdo para su divulgación sistemática.

Gestión de activos

5.43. La Ley marco de la Contraloría sobre las responsabilidades del Departamento de Contabilidad requiere que la Contraloría mantenga un registro de activos fijos (inventario general de los bienes) y que verifique los activos fijos que allí se registran. Sin embargo, la Contraloría ha delegado eficazmente esta responsabilidad a los organismos de servicios individuales y a otras entidades estatales. Las directrices contables de la Contraloría requieren que los organismos de servicios registren todos los activos fijos por sobre un monto determinado, para así mantener un control administrativo sobre los mismos, y realizar un inventario físico periódico⁴⁶. Sin embargo, dentro de los organismos hay variaciones considerables en la calidad de los controles efectuados sobre los activos fijos. En muchos casos, los registros de activos no son actualizados, no se realizan inventarios físicos integrales y los registros no están en armonía con el balance del libro mayor general. Estas prácticas socavan la confianza en el patrimonio neto declarado en el balance que se incluye en los informes financieros de cada agencia de servicios y en los estados financieros consolidados del gobierno central.

5.44. Se está implementando un proyecto que cuenta con el financiamiento del BID para crear un sistema centralizado e integral de administración y registro de bienes inmobiliarios que contribuirá al uso eficiente de los bienes inmobiliarios en manos del sector público. Esta iniciativa refleja el estado inadecuado de los registros centralizados y la necesidad de asignar costos a los bienes inmobiliarios ocupados por los organismos de servicios para apoyar la administración basada en resultados. El departamento de contabilidad de la Contraloría, como autoridad encargada de realizar los informes financieros y contables, debería complementar esta iniciativa tratando de integrar los controles de activos fijos (una vez actualizados) con el módulo contable del SIGFE que se está implementando en todo el gobierno central.

CONTROL INTERNO Y AUDITORÍA INTERNA⁴⁷

Control interno

5.45. El Colegio de Contadores de Chile emitió la norma sobre auditoría gubernamental generalmente aceptada N° 9, “El estudio y la evaluación de controles internos”, en diciembre de 1986, y la norma N° 14 sobre “Norma de auditoría para la estructura de control interno”, en 1995⁴⁸. De acuerdo con estas normas chilenas, el sistema de control interno incluye los planes de una organización, incluidos todos los métodos y las medidas de coordinación adoptadas para proteger sus recursos, asegurar la precisión y confiabilidad de los sistemas de información, contribuir a una operación eficiente, motivar el cumplimiento de las políticas establecidas y prácticas de gestión saludables

⁴⁶ Oficio CGR N° 6.856 de 1992.

⁴⁷ Algunas observaciones en el Anexo 2 relacionadas con el control Interno y auditoría interna se basan en una revisión más profunda del funcionamiento del control interno en ciertas organizaciones: el INDAP, el Servicio de Salud Metropolitano – Zona Oriente y la CORFO.

⁴⁸ Ley No. 13.011 obliga al Colegio de Contadores de Chile a emitir normas relacionadas con el ejercicio profesional de la auditoría y contabilidad en Chile.

dirigidas por la gerencia superior⁴⁹.

5.46. COSO es el marco de control interno utilizado por la mayoría de los ministerios y servicios chilenos⁵⁰.

5.47. La política de control interno es establecida por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (ver a continuación), el cual también supervisa la auditoría interna del Ejecutivo en su totalidad; la Contraloría está a cargo de la función de revisión independiente, ejerce control legal sobre la ejecución del presupuesto pero también emite aprobaciones *ex-ante* de muchas decisiones administrativas y evalúa los sistemas de control interno de los organismos como parte del proceso de auditoría externa.

5.48. La Ley N° 19.553 (febrero de 1998), que estableció los programas obligatorios de mejoramiento de la gestión (PMG), ha tenido un papel importante en el fortalecimiento del control interno. El artículo 6 establece que la autoridad de cada servicio debe presentar anualmente al Ministro un PMG que contendrá, como mínimo, la misión institucional, los planes estratégicos a mediano y largo plazo y los objetivos anuales para la gerencia, la eficiencia institucional y la calidad de los servicios brindados a los usuarios, con los indicadores de desempeño pertinentes. El programa está conectado con un sistema de pago por mérito relacionado con el cumplimiento de las metas de gestión, que incluyen varios de los sistemas que comprenden el sistema de control interno. Por lo tanto, el mejoramiento en la planificación, monitoreo y control es un aspecto importante de muchos PMG. Validar el logro de estos objetivos a través de la revisión de los indicadores del desempeño es una función de las unidades de auditoría interna.

5.49. El concepto de que una estructura de control interno fuerte es fundamental para el control de la organización y sus operaciones exitosas parece ser generalmente aceptado por los administradores del gobierno. Un excelente ejemplo de esto fue el seminario organizado en abril de 2004 por la Subsecretaría del Ministerio de Educación, que se centró en la función del control interno en la prestación de servicios educativos. Las autoridades de las cinco divisiones del Ministerio asistieron a este seminario, el cual condujo a la formación de un consejo consultivo de auditoría.

Auditoría interna

5.50. Los auditores internos son una parte del marco de control interno de una organización gubernamental, pero para preservar su independencia y objetividad no son responsables de la implementación de procedimientos de control interno específicos. Su

⁴⁹ Documento técnico N° 3.

⁵⁰ COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras del “*Tradeway Committee*”) define a grandes rasgos que los controles internos son como “un proceso, afectado por el directorio, la gerencia y demás personal de una entidad, y diseñado brindar seguridad razonable en relación con el logro de objetivos en las categorías siguientes:

- Efectividad y eficiencia de operaciones
- Confiabilidad de los informes financieros
- Cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes.

función es auditar las políticas, prácticas y procedimientos de control interno para asegurar que los controles sean adecuados para alcanzar la misión de la organización⁵¹. Como tales, los auditores brindan información vital a la alta gerencia de la organización.

5.51. Existen tres componentes principales de la función de auditoría interna del gobierno chileno:

- (1) el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG);
- (2) Auditores internos ministeriales; y
- (3) Unidades de auditoría interna de servicios o empresas individuales.

5.52. La importancia de la auditoría interna se vio fortalecida con la creación del CAIGG en 1997 mediante un decreto presidencial⁵² como ente consultivo del Presidente para coordinar controles y auditorías internas de gobierno. Otro decreto presidencial del año 2003 estableció que todos los ministerios, subsecretarías y jefes de servicio tendrían que colaborar plenamente con el CAIGG y asegurar que sea informado acerca de todas las áreas de riesgo en cada institución, así como también los pasos a seguir para mitigar esos riesgos. Sin embargo, el trabajo actual sobre auditoría y control internos se basa en decretos presidenciales, los que a pesar de su importancia no tienen peso legal y por lo tanto pueden ser fácilmente modificados o anulados. Se debe considerar la elaboración de una ley sobre auditoría y control internos, como sucede con otros componentes del sistema de administración financiero público. Por ejemplo, la auditoría interna está contemplada en la Ley orgánica de municipalidades.

5.53. El CAIGG está compuesto por los consejeros, un comité técnico y la secretaría ejecutiva. El Consejo consiste de un grupo de nueve funcionarios públicos de alto nivel presidido por el Director de Presupuestos, además del Secretario Ejecutivo. El comité técnico está compuesto por los auditores internos ministeriales de cada uno de los 13 ministerios sectoriales y está presidido por el Secretario Ejecutivo del CAIGG. El Consejo tiene un plantel de 15 personas, en particular especialistas en gestión, auditoría y leyes. El puesto de Secretario Ejecutivo ahora se denomina “Auditor General” lo cual refleja una fuerte función política y coordinación para el CAIGG.

5.54. El CAIGG funciona como entidad asesora presidencial en relación con el establecimiento de mecanismos que identificarán y detectarán las debilidades posibles en la función de control del gobierno. El Consejo se desempeña en tres áreas principales: auditoría, transparencia y probidad. En esta última área, se han realizado actividades importantes como el monitoreo del cumplimiento de la Ley de integridad, la identificación temprana de distintas maneras de reconocer infracciones, y la capacitación sobre la Ley de integridad. Es además responsable de preparar el Plan general de control interno para el gobierno central, así como de proporcionar al Presidente información sobre todos los planes anuales de auditoría interna para los sectores del gobierno y las prioridades establecidas para cada período (ver a continuación el análisis de los objetivos

⁵¹ *Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government*, INTOSAI, 2001.

⁵² Decreto Supremo N° 12, 1997.

de auditoría interna para 2004 – 2005).

5.55. El CAIGG también es responsable de la asesoría técnica sobre el control interno. Pública boletines técnicos sobre el mantenimiento y desarrollo del sistema de control interno, 19 han sido publicados a la fecha y junto con siete documentos de referencia están disponibles en el sitio Web (www.caigg.gov.cl). A pesar de ser responsable de que se provea una adecuada capacitación a todo el cuerpo de personal de auditoría interna, la responsabilidad presupuestaria para la capacitación pasó a manos del organismo o Ministerio.

5.56. Los auditores internos ministeriales son profesionales que asesoran a los ministros en áreas de control y auditoría interna y coordinan la aplicación de la política de auditoría interna del gobierno en todos los servicios y organizaciones en la cartera del Ministerio. Son nombrados en su cargo por el Ministro y responden directamente ante el Subsecretario. Estos auditores presiden el comité de auditoría del Ministerio y son miembros del comité técnico del CAIGG.

5.57. Cada uno de los 190 servicios (ministerio, empresa pública o servicio) tiene una unidad de auditoría interna con un vasto mandato de auditoría para evaluar el nivel de la economía, la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos institucionales y el logro de los objetivos de la institución. El trabajo real que realizan depende de las áreas de riesgo identificadas dentro del servicio, pero pueden incluir la auditoría del cumplimiento, la revisión de sistemas y la evaluación del desempeño. Hay aproximadamente 570 auditores internos en el gobierno central, quienes mantienen un nivel adecuado de independencia en relación con el desarrollo de sistemas y los procedimientos sujetos a su auditoría. El jefe de cada unidad es nombrado por el jefe del servicio. La mayoría de las unidades de auditoría interna responden directamente ante el auditor ministerial y ante el jefe del servicio todos los meses. El CAIGG también recibe copias de todos los informes de auditoría interna, como parte de su función de monitoreo.

Objetivos de la auditoría

5.58. El Presidente ha emitido dos objetivos de auditoría del Gobierno para 2004-2005 para todo el gobierno central: todas las actividades de auditoría interna deberían estar orientadas a asegurar el control público sobre la probidad en los gastos, las adquisiciones y las operaciones de personal; en segundo lugar, se deberían desarrollar todas las auditorías solicitadas por los ministros y los jefes de servicio. Estos objetivos se establecen por recomendación del CAIGG, que también monitorea su implementación.

5.59. Los objetivos ministeriales de auditoría son emitidos anualmente por el Ministro después de recibir asesoramiento del auditor interno ministerial, y apuntan a fortalecer el desempeño del ministerio sectorial a la vez que brindan incentivos para cumplir con el plan general de control interno del gobierno central. Algunos ministerios se pueden enfocar en determinar el riesgo en los sistemas operativos, otros en gastos específicos como las adquisiciones o transferencias, y otros, en sistemas preventivos o en mejorar la eficiencia. Un ejemplo de los objetivos ministeriales de auditoría fue la decisión del

Ministerio de Salud de evaluar en 2004, las operaciones de todas las unidades de farmacia: su organización, procesos y controles de adquisiciones, inventarios y procesos de distribución.

5.60. Los objetivos institucionales de auditoría son emitidos por los jefes de servicio y/o la gerencia de la empresa para cumplir con los requisitos de control específicos de la institución. Cada entidad de auditoría interna tiene un plan anual de trabajo de auditoría y algunas tienen planes de trabajo de evaluación de varios años. Aunque los objetivos específicos varían de una entidad a otra, el objetivo final de la unidad de auditoría interna del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) era común a la mayoría de las unidades entrevistadas: “el trabajo de la unidad de auditoría interna tiene un carácter preventivo y su objetivo es agregar valor al trabajo de la entidad (servicio), colaborando con la administración en cumplir sus objetivos con un enfoque sistemático y disciplina para así mejorar la eficacia de los procesos de gestión”.

5.61. Los tres niveles de los objetivos de auditoría interna claramente deben coordinarse y ser consecuentes. Los asesores ministeriales en auditoría interna desempeñan un papel clave al asegurar la conexión apropiada entre los planes de las unidades de auditoría interna, las necesidades generales del ministerio y la conexión con todos los objetivos de auditoría del gobierno. El proceso de establecer los tres niveles de objetivos involucra un enfoque “de arriba abajo”, así como un enfoque “de abajo arriba”.

Operaciones de auditoría interna

5.62. En las entrevistas por el equipo de CFAA generalmente se encontró que se cumplía con la norma de desempeño 2000 del Instituto de Auditores Internos (IIA), “gestión de la actividad de auditoría interna”. Aunque el proceso varía de un ministerio a otro, una vez que el Presidente (a través del CAIGG), los ministros y los jefes de servicio emiten sus objetivos de auditoría para el período, las unidades de auditoría interna preparan su plan de trabajo anual basado en un análisis de riesgos, utilizando la metodología COSO. En algunos casos, el plan propuesto es primero aprobado por el jefe de servicio, mientras que en otros casos, pasa directamente al comité de auditoría o al auditor ministerial. Este último, como miembro del Comité Técnico del CAIGG, proporciona la información sobre la actividad de auditoría interna. En general, los recursos de auditoría son apropiados, suficientes y usados eficientemente para cumplir con el plan anual. Cada unidad tiene manuales sobre políticas y procedimientos, como lo exige la ley.

5.63. El tamaño de la unidad de auditoría interna varía de un servicio a otro. El INDAP tiene nueve profesionales en Santiago y dos en cada una de las seis regiones más importantes. Sin embargo, el Servicio de Salud Metropolitano – Zona Oriente sólo tiene un auditor cada siete hospitales. La CORFO tiene 10 profesionales de planta, 10 auditores de una empresa de auditoría privada que son asignados a la CORFO a tiempo completo, y un contrato adicional con una empresa privada de auditoría por el equivalente a dos o tres auditores de planta.

5.64. La actividad de auditoría interna parece ayudar a la organización a mantener controles eficaces mediante la evaluación de su eficacia y eficiencia y la promoción de un mejoramiento continuo como se estipula en las normas del IIA. Los planes de trabajo de 2003 incluyen una gran variedad de temas que reflejan el vasto alcance del trabajo de auditoría interna: la legalidad de los actos administrativos, las falencias administrativas y de control, las maneras de mejorar la atención al cliente, políticas y procedimientos de adquisiciones, la verificación de los Comités de Ética y sus relaciones con los funcionarios de gobierno, la verificación de la deuda al 31 de diciembre de 2003 y el seguimiento permanente de las recomendaciones de auditorías anteriores.

5.65. La relación entre las unidades de auditoría interna, los auditores ministeriales y la Contraloría varía de formal a informal, dependiendo del servicio y el número de auditorías realizadas por la Contraloría en la institución, i.e. debido a que el alcance de las evaluaciones sustantivas se basa en el cumplimiento y la calidad del control interno de una auditoría. En entidades como el Ministerio de Educación, donde los auditores de la Contraloría trabajan a tiempo completo, existe un mayor nivel de informalidad. La Contraloría tiene pleno acceso a los informes de la auditoría interna y los utiliza cuando es apropiado. La Contraloría también ha brindado capacitación técnica y oradores a muchas de las unidades. Todos los informes de auditoría de la Contraloría son enviados al auditor interno del Ministerio.

5.66. La evaluación del CAIGG concluye que la calidad del trabajo de auditoría interna ha mejorado considerablemente en los dos últimos años. Sin embargo, también considera que es muy pronto para juzgar si el efecto está aumentando al mismo tiempo. La carencia de personal de planta en algunos servicios es un factor de limitación, pero este tema sólo puede ser abordado a través de un mayor financiamiento para las unidades de auditoría interna. Una preocupación adicional para el CAIGG es la carencia de fondos para capacitación externa, la necesidad de asegurar que los auditores internos tengan suficiente independencia respecto de su propia organización (por ejemplo, su papel en la validación de los logros bajo los programas de mejoramiento de la gestión sobre la cual se otorgan bonificaciones salariales en su organización, podría ejercer una presión no deseada), y la necesidad de crear un servicio de carrera con movilidad de personal entre las unidades de auditoría interna.

5.67. Sobre este último tema, en la actualidad se analiza si el personal de auditoría interna podría ser parte del Ministerio de Hacienda, en lugar de estar formalmente vinculado a sus respectivos servicios. Los sistemas chilenos actuales tienen la ventaja de incorporar firmemente la auditoría interna como una herramienta de gestión de los organismos, lo cual concuerda con los conceptos actuales de gobierno corporativo. Es pertinente mencionar el uso de un comité de auditoría o algún organismo similar para asegurar el efecto del trabajo de la auditoría interna dentro de la institución. Al mismo tiempo en Chile, la existencia de auditores internos del Ministerio y el CAIGG, y el establecimiento de objetivos de auditoría interna en tres niveles, ofrece una visión general central de este trabajo, para asegurar su calidad y relevancia para el gobierno en su conjunto. Por lo tanto, los acuerdos actuales parecen combinar las mejores características de los sistemas centralizados y descentralizados, aunque de todas maneras se deberían

abordar las preocupaciones del CAIGG mencionadas anteriormente.

CONTROL EXTERNO

Función y mandato de la auditoría: independencia funcional

5.68. La Contraloría fue fundada en 1927 como una rama de gobierno y sus funciones están establecidas en la Constitución chilena. La oficina del Controlador General desempeña sus funciones de manera autónoma, pero no tiene un estado legal independiente y actúa bajo el mandato legal de la Tesorería. Dado el estado constitucional de la Contraloría, las reglas que rigen su organización y funcionamiento tienen el rango de estatutos constitucionales. Su carta fundacional (la Ley 10.336) y las enmiendas subsiguientes establecieron los objetivos y la organización de la oficina, su estructura de personal, reglas específicas sobre la cobranza y el pago de fondos públicos, las responsabilidades del personal, las garantías del cumplimiento de deberes y obligaciones, el escrutinio y la auditoría de cuentas públicas, investigaciones y indagaciones. La Contraloría es presidida por el Controlador General, quien es nombrado en su cargo por el Presidente de la República y aprobado por el Senado. El Controlador General no es nombrado por un término fijo, aunque él o ella en la actualidad deben jubilarse a los 75 años.

5.69. La Contraloría funciona independientemente del Poder Ejecutivo y de la legislatura. Determina lo que examinará, y cómo y cuándo realizará tales evaluaciones. Su alcance de control es amplio e incluye los ingresos e inversiones de fondos públicos, unos 190 organismos de servicios del gobierno central, 24 empresas públicas, 8 empresas de propiedad mixta, unas 340 municipalidades, las universidades públicas, concesiones otorgadas por el Gobierno a las instituciones para la explotación de recursos públicos, así como también las facultades para examinar el uso de fondos públicos por parte de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. No audita al Banco Central o al Banco del Estado ni tiene mandato para revisar a CODELCO, a Televisión Nacional de Chile o a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado. La Contraloría revisa las compras de equipo militar, pero no puede informar públicamente sobre sus hallazgos. Realiza auditorías de los préstamos y subsidios que los bancos internacionales y los organismos donantes proporcionan a Chile. Tiene facultades amplias para obtener la liberación de documentos y otra información si las personas que están siendo auditadas son reuentes a proporcionarlos.

5.70. Además, el Controlador General tiene facultades gerenciales amplias que incluyen: seleccionar un subcontrolador o controlador adjunto; emplear, promocionar y despedir al personal; y determinar los niveles salariales y otras condiciones de empleo. Los dos puestos máximos de la Contraloría deben ser ocupados por abogados. El Controlador General y el Subcontrolador gozan de las mismas prerrogativas y protección legal que los jueces de la Corte Suprema.

5.71. Todos los años, el Controlador General debe presentar al Presidente y a las dos cámaras del Congreso, un informe sobre el presupuesto y otro sobre las actividades de la

Contraloría. Los jefes de las oficinas regionales de la Contraloría deben elaborar un informe similar sobre las operaciones de los gobiernos regionales. El Controlador General también puede publicar otros informes que considere convenientes para presentar ante el Congreso, los medios de comunicación o el público en general.

2.135. El presupuesto de la Contraloría es negociado con el Ministerio de Hacienda, el cual lo presenta al Congreso como parte del presupuesto nacional del gobierno central. El Congreso puede proponer recortes presupuestarios, pero no puede sugerir aumentos. Esta situación presenta el riesgo de que un gobierno pudiera restringir las actividades de la Contraloría al reducir o limitar los recursos a los que la Contraloría puede tener acceso. Si bien no hay evidencia de que los recientes gobiernos chilenos hayan utilizado sus facultades presupuestarias de esta manera, hay espacio para que Chile considere otros modelos internacionales para el financiamiento público de las entidades fiscalizadoras supremas que pueden lograr el principio de independencia financiera con mayor éxito. Las implicaciones constitucionales deben ser consideradas en cual quiere cambios propuestos a los procesos presupuestarios de la CGR.

Funciones de la Contraloría

5.73. En 2003, la Contraloría revisó 177.804 actos administrativos a través de la función de toma de razón, y emitió 20.012 instrucciones y opiniones. Las inspecciones y auditorías de la Contraloría implicaron visitas a 1.288 organizaciones diferentes y dieron lugar a 6.373 informes de inspección y auditoría, de los cuales 2.731 se relacionaban con auditorías periódicas, y 3.642 fueron solicitados especialmente. Además, durante este período, la Contraloría procesó 41.139 informes contables, emitió 589 instrucciones contables y respondió a 408 indagaciones.

5.74. Las actividades de auditoría *ex post* están relacionadas principalmente con la revisión de cuentas financieras de las entidades auditadas y la idoneidad de los controles internos. También revisa los sistemas informáticos. No posee requisitos estatutarios para realizar auditorías de rendimiento o valor para estudios monetarios, pero tampoco se ve imposibilitada de examinar e informar sobre temas de eficiencia y eficacia como un adjunto de sus auditorías financieras o como investigaciones especiales de iniciativa propia. Siempre ha realizado la revisión externa de proyectos de inversión bajo términos de referencia acordados con el BID y el Banco Mundial. Esta revisión es generalmente realizada por los Bancos y se considera de alta calidad.

5.75. Como se mencionó anteriormente, en el año 2003, se solicitaron 3.642 informes especiales, esto representa 911 más que las contrataciones de auditoría. En el 2003, aproximadamente 10 por ciento de las solicitudes, se originaron en el Congreso, donde surgieron durante el debate. El 30 por ciento de las solicitudes provinieron del Ejecutivo, 40 por ciento de entidades privadas y 20 por ciento de los organismos de servicios en sí. En ese mismo año por ejemplo, el Congreso solicitó inspecciones sobre el uso de fondos fiduciarios para las compras de equipos de los Cuerpos de Bomberos de Chile. Las inspecciones también cubrían: avances en los trabajos de la Universidad de Chile, las operaciones de gestión de efectivo de la Empresa Nacional del Petróleo y los contratos de

capacitación en Correos de Chile.

Planes de modernización de la Contraloría

5.76. La División de la Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas y Transportes de la Contraloría presentó, en febrero de 2000, un informe que resumía las conclusiones claves de la auditoría de las concesiones de obras públicas. Contraloría podría producir más de estos informes en los que se identifican temas y lecciones comunes que surgen de las auditorías financieras y de regularidad. Por ejemplo, existen temas comunes que surgen en el encargo, el desarrollo y la ejecución de nuevas iniciativas de *hardware* y *software* que podrían extraerse de una variedad de auditorías y podrían distribuirse a todas las entidades de gobierno. El efecto de este trabajo podría ser optimizado aun más, prestando más atención a la posibilidad de presentar esa información al Congreso y los ministerios en formatos accesibles y a través de diferentes medios, como conferencias especiales, publicaciones o listas de control para un círculo reducido. La Contraloría podría validar la información del desempeño comunicada al Gobierno o agregar valor realizando auditorías para evaluar, por ejemplo, la solidez de los sistemas que proporcionan dicha información. Además, como auditor principal de las municipalidades, la Contraloría podría hacer más para producir y analizar información comparativa sobre el desempeño relativo de las municipalidades en todo el país.

Organización, gestión y recursos de la Contraloría

Revisión Mutua

5.77. La propia ley orgánica de la Contraloría requiere que esta dependencia informe anualmente al Presidente y al Congreso sobre su desempeño en la cuenta pública anual, donde detalla actividades de principios, temas claves sobre la aplicación de las leyes administrativas y otras cuestiones de control que se comunican a discreción del Auditor General. Sin embargo, no está sujeta rutinariamente a una revisión o auditoría externa. Si bien esto garantiza su independencia, también significa que la Contraloría no está regular ni formalmente ubicada en una posición en la cual tenga que justificarse y demostrar su contribución al pueblo chileno. Muchas entidades fiscalizadoras supremas en otros lugares están sujetas a auditorías periódicas externas o de dependencias de un mismo nivel. La Contraloría necesita considerar si ese enfoque es meritorio en Chile. La Contraloría es una de las pocas instituciones de auditoría en la región que ha creado su propia función de auditoría interna. El efecto del trabajo de los auditores internos y su independencia podría ser mejorado mediante la adopción de prácticas óptimas de gobierno corporativo, según las cuales las unidades de auditoría interna informan a un comité auditor, que a su vez responde directamente ante el Controlador General.

Gestión

5.78. La Contraloría tiene un presupuesto anual de aproximadamente 22 millones de dólares. Tiene un plantel de más de 1.400 empleados en su oficina central y en sus 12 oficinas regionales. De éstos, unos 400 son auditores profesionales, la mitad de los cuales están ubicados en Santiago. Otra parte del personal atiende el trabajo legal y las

funciones administrativas generales. La Contraloría también emplea ingenieros, analistas cuánticos y otros expertos para colaborar con el monitoreo de los principales proyectos de obras públicas.

5.79. La función de auditoría financiera *ex post* de la Contraloría es ejecutada por tres divisiones principales en Santiago y las 12 oficinas regionales. La división central de auditoría administrativa planifica y ejecuta, con la colaboración de las oficinas regionales, auditorías financieras de los ministerios del gobierno central y las entidades asociadas. La División de la Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas y Transportes (VUOPT) audita las principales obras públicas de los diferentes ministerios y servicios, y la División de Municipalidades audita las 52 municipalidades de la región de Santiago, así como también determina la política general para las auditorías de municipalidades llevadas a cabo por las oficinas regionales.

5.80. Debido a que hay espacio para mejorar la manera en que la Contraloría recopila y utiliza los datos de gestión interna, la organización tiene una sólida base para un sistema de información de gestión integrado y computarizado. Rutinaria y sistemáticamente reúne información sobre el uso del tiempo del personal en diferentes auditorías y puede comparar actividades reales y planificadas y el costo de la auditoría.

Recursos Humanos

5.81. La Contraloría tiene un entorno de trabajo interesante y no hay dificultades para contratar personal. La mayoría de los profesionales de auditoría tienen estudios universitarios, principalmente en contabilidad, auditoría o empresas y el personal de la Contraloría está profundamente involucrado en ofrecer conferencias sobre estos cursos. Cuando alguien se integra a la Contraloría, se le invita a un programa de inducción de tres meses y luego tiene frecuentes oportunidades de desarrollo profesional permanente. La Contraloría se ha comprometido firmemente a ofrecerle a su personal un desarrollo profesional y oportunidades de capacitación, y se espera que ellos tomen unas 40 horas de capacitación al año. Sin embargo, el cumplimiento de esta expectativa no está incorporado a los sistemas de gestión de la Contraloría y no tiene una relación directa con la obtención de bonificaciones anuales o promociones. Como parte del proyecto de modernización, se están implementando planes para revisar las necesidades de capacitación de la Contraloría y su enfoque general de la capacitación. Esto le permitirá a la Contraloría retroalimentarse de sus clientes, quienes podrán comentar hasta qué punto se percibe que las aptitudes del personal de la Contraloría son adecuadas. También se podrá corroborar si el personal tiene las aptitudes necesarias para auditar con rigurosidad las cuentas devengadas.

5.82. Los sueldos están por encima del promedio de otros funcionarios públicos y hay poca rotación de personal. Además, las pensiones son bajas y el personal no se jubila anticipadamente. La edad promedio del personal en la Contraloría es de 45 años y el empleado más antiguo tiene 77 años de edad. Si bien proporciona una fuente valiosa de conocimiento técnico, esta situación ofrece pocas oportunidades para atraer y promocionar al personal más joven y dificulta la eliminación del personal con un

desempeño mediocre. Como parte del proyecto de modernización, la Contraloría está buscando formas de ayudar a que los empleados mayores de 60 años se jubilen. También intenta mantener las aptitudes y el entusiasmo del personal comenzando con rotaciones entre las áreas de auditoría. Esto necesita ser un objetivo más imperativo, con un monitoreo riguroso. La Contraloría podría considerar la introducción de un límite formal al número de años que un auditor puede dedicar a una cuenta. Otra forma de alentar el movimiento y de optimizar las aptitudes de la Contraloría sería a través de un programa formal de prestación de servicios de personal a empresas internacionales, públicas y privadas o a organizaciones no gubernamentales (ONG). La Contraloría podría vincular la promoción a haber pasado un período determinado en prestación de servicios externos.

5.83. La Contraloría tiene la facultad de contratar consultores especialistas y subcontratar las auditorías a fuentes externas y ha señalado en su doctrina institucional que desea utilizar tales medidas. Ambas ofrecen maneras de enriquecer la competencia de la Contraloría. La contratación de consultores puede atraer aptitudes especializadas en auditorías determinadas, mientras que las empresas externas brindan la oportunidad de que una organización compare sus propios procedimientos con los del sector privado. Sin embargo, la Contraloría aun no ha utilizado ninguna de estas opciones.

Proceso de auditoría

Metodología de auditoría

5.84. Al centrarse en las normas de auditoría de la INTOSAI, la Contraloría ha desarrollado una amplia variedad de manuales de auditoría y orientación que son continuamente actualizados. Se encuentra en el proceso de crear un equipo de metodología de auditoría con la responsabilidad de coordinar la metodología de auditoría en toda la organización y de brindar asesoramiento técnico específico a los auditores. Tiene un programa de revisión de auditoría que consta de cinco etapas para asegurar la integridad de las auditorías. Sin embargo, a ninguna parte de la organización se le asigna el control general de la calidad de las auditorías. La Contraloría podría considerar la incorporación de esta función a la unidad de metodología de auditoría, con vistas a revisar una muestra de las auditorías en las distintas divisiones y regiones, evaluando la calidad total e identificando las lecciones que se deben aplicar más frecuentemente. Hay vasto conocimiento técnico en la comunidad de entidades fiscalizadoras supremas internacionales para desarrollar y poner en práctica esos equipos de revisión de la calidad de las auditorías que la Contraloría podría aprovechar.

5.85. La modernización programada intenta aumentar la capacidad informática en la Contraloría. Cada vez más personal contará con computadores portátiles y podrá trabajar lejos de sus oficinas, en los edificios de los clientes y en cualquier otro lugar. Este proceso brinda la oportunidad de mejorar sustancialmente la calidad y confiabilidad de las auditorías, al conseguir el *software* de auditoría apropiado y unificar muchas de las prácticas de auditoría. Existen paquetes comerciales que facilitan esta transición y el control de calidad, al permitirle a los gerentes de auditorías acceder al trabajo de sus auditores a distancia.

5.86. Como parte del proyecto de modernización, la Contraloría debería verificar que los clientes estén satisfechos con la puntualidad de los informes de auditoría, la idoneidad de las recomendaciones y la calidad del trabajo de auditoría.

Efectos subsiguientes

Indicadores del desempeño

5.87. Para sus actividades de auditoría financiera, la Contraloría actualmente registra sus efectos considerando la cantidad y los tipos de falencias detectadas, el número y tipo de procedimientos legales, y las sumas recuperadas. En conformidad con otras organizaciones del sector público de Chile, actualmente la Contraloría está explorando formas de introducir indicadores de desempeño para monitorear más eficientemente el efecto de su trabajo. La Contraloría podría examinar para su beneficio los tipos de medidas que se utilizan en otros lugares dentro de la comunidad de entidades fiscalizadoras supremas, incluidas las medidas de ahorro financiero y otros efectos cuantitativos y cualitativos. Un tema que podría facilitar el monitoreo del efecto sería pasar de hacer comentarios en cartas a la gerencia sobre lo que no está funcionando bien, a realizar recomendaciones específicas sobre las mejoras o cambios necesarios. Un mayor enfoque sobre los impactos ejercería también presión sobre la Contraloría para desarrollar mecanismos más sólidos para realizar seguimientos de recomendaciones pasadas y así asegurar que han sido bien implementadas y que se están logrando las mejoras deseadas.

Informes públicos

5.88. La Contraloría produce una gran variedad de documentos, desde correspondencia a la gerencia hasta informes que resumen los logros. Estos documentos son una de las principales formas en que el Gobierno, el Congreso y la población en general ven a Contraloría. Sin embargo, no son fáciles de usar y no comercializan bien a la Contraloría. Sin considerar la calidad del contenido de estos informes, si no tienen una buena apariencia, es poco probable que se lean masivamente. La Contraloría necesita establecer una capacidad de publicación moderna para asegurar que todos sus productos tengan un estilo común de marca y ganen reputación por su brevedad, claridad y calidad general.

ANEXO 3: CUADROS DE PRESUPUESTOS

Cuadro 1.2.2
Proyecciones de Ingreso, 2004

Variaciones 2004/2003 Millones Porcentaje Respecto de la Respecto de de pesos del Ley de presupuesto las proyecciones de 2004 PIB 2003 septiembre 2003			
INGRESOS ACTUALES	11.307.068	21,3	2,0% 4,9%
Ingresos operacionales	699.625	1,3	-1,2% - 3,9%
Contribuciones sociales	817.476	1,5	11,0% 11,0%
Ingresos tributarios netos	8.899.209	16,8	4,2% 6,4%
Ingresos netos del cobre	496.723	0,9	10,0% 67,6%
Transferencias	38.932	0,6	-57,9% -59,4%
Otros ingresos	326.644	0,1	-38,1% -36,8%
Ingresos operacionales Años anteriores	28.458	0,0	1,3% -27,7%
INGRESOS DE CAPITAL	177.480	0,3	-13,8% -21,3%
Venta de bienes	25.926	0,0	-16,6% -9,4%
Reembolso de préstamos	151.554	0,3	-13,4% -23,0%
TOTAL DE INGRESOS	11.484.548	2,6	1,7% 4,4%

Fuente: Dirección de Presupuestos

Cuadro 1.2.3
Nivel y composición de los gastos, 2004

Variación 2004/2003 Millones de pesos % del PIB Respecto de 2004 proyecciones 2003			
GASTOS ACTUALES	9.872.330	18,6	4,2%
Gastos operacionales	2.970.096	5,6	-1,3%
GASTOS DE CAPITAL	2.044.248	3,8	4,6%
Inversión + transferencias de capital	1.847.974	3,5	6,2%
TOTAL DE GASTOS	11.916.579	22,4	4,3%
GASTOS CON EFECTOS MACROECONÓMICOS	11.013.451	20,7	4,0%

Fuente: Dirección de Presupuestos

Cuadro 1.2.4
Balance del Gobierno Central, 1997-2004
(porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance del gobierno central sobre base de efectivo	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,8	-0,8	0,6
Balance del gobierno central sobre base devengada	2,0	0,4	-2,3	-0,7	-0,5	-1,3	-0,6	-0,1
Efecto cíclico total en los ingresos	0,8	-0,3	-1,4	-0,8	-1,5	-2,0	-1,4	-1,1
Efecto cíclico de los ingresos tributarios y las contribuciones de seguro social	0,6	0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-1,0	-0,9	-0,8
Efecto cíclico del cobre	0,2	-0,7	-0,9	-0,4	-1,0	-1,0	-0,5	-0,2
Balance estructural del gobierno central sobre base devengada	1,2	0,7	-0,7	0,1	1,0	0,8	0,8	1,0

Cuadro 1.2.5. Estado de cuenta de la ejecución presupuestaria de los gastos,
base devengada – 2003
(millones de pesos)

Unidad presupuestaria	Presupuesto modificado	Gasto	Porcentaje	
			Total	Ejecución del presupuesto
Presidencia	7.400,50	7.305,30	0,06	98,71
Congreso Nacional	50.607,60	50.326,20	0,43	99,44
Poder Judicial	141.992,40	126.798,40	1,10	89,30
Contraloría General de la República	27.220,70	21.384,90	0,18	78,56
Ministerio del Interior	390.370,10	345.706,90	2,99	88,56
Ministerio de Relaciones Exteriores	25.468,50	23.852,90	0,21	93,66
Ministerio de Economía, Desarrollo y Reconstrucción	834.635,60	629.801,80	5,44	75,46
Ministerio de Hacienda	178.028,70	169.677,80	1,47	95,31
Ministerio de Educación	1.985.430,90	1.937.884,00	16,74	97,61
Ministerio de Justicia	262.727,40	244.232,90	2,11	92,96
Ministerio de Defensa Nacional	1.045.822,40	1.016.801,60	8,78	97,23
Ministerio de Obras Públicas	777.855,90	764.187,20	6,60	98,24
Ministerio de Agricultura	216.398,40	207.863,00	1,80	96,06
Ministerio de Bienes Nacionales	11.744,60	10.460,20	0,09	89,06
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3.258.004,30	3.257.140,70	28,14	99,97
Ministerio de Salud	1.445.654,20	1.464.268,90	12,65	101,29
Ministerio de Minería	25.683,20	24.658,00	0,21	96,01
Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	407.199,40	390.017,50	3,37	95,78
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	60.102,40	53.779,60	0,46	89,48
Ministerio, Secretaría General de Gobierno	50.231,60	45.618,10	0,39	90,82
Ministerio de Planificación y Cooperación	121.890,70	116.741,30	1,01	95,78
Ministerio, Secretaría General de la Presidencia	15.882,70	15.269,90	0,13	96,14
Ministerio Público	47.507,70	38.651,30	0,33	81,36
Tribunal Constitucional	-	650,70	0,01	-
Tribunales de elecciones regionales	900,10	827,10	0,01	91,89
Tribunales calificadoros de elecciones	149,30	142,40	0,00	95,38
Tesorería	589.775,60	611.830,60	5,29	103,74
TOTAL	11.978.684,90	11.575.879,20	100,00	96,64

Fuente: Informe financiero anual de la Contraloría

ANEXO 4

COBERTURA SIGFE (Marzo 2005)

CONCEPTOS	Mar-05
TOTAL ENTIDADES	390
A) CON ACUERDO SIGFE (CAS):	371
A1) CON PROTOCOLO DE IMPLANTACION	339
1.- En Ambiente de Producción	299
1.1 En Producción	92
1.2 En Paralelo	207
2.- En Ambiente Pruebas	8
3.- Sin Base - en Configuración	31
4.- En Revisión de Procesos	1
5.- Protocolo de Implantación Firmado	0
A2) EN ESPERA ESTUDIO DE HOMOLOGACION	32
B) POR CONCERTAR ACUERDO (PCAS):	19
IM05 En plan de firma de protocolo 2005	19