

La reforma y evolución del control externo en el ámbito de los gobiernos locales o municipales

Hugo Guillermo Castillo Aguilera
Carlos Arriagada Ramírez

Agosto de 2006

I. SOBRE LA NATURALEZA Y ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1.- ANTECEDENTES GENERALES

Las Municipalidades como organismos de administración local, tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad, y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, por lo cual, han asumido un papel cada vez mas relevante en la prestación y gestión de los servicios públicos a que tienen derecho todos y cada uno de los ciudadanos, constituyéndose en agentes de desarrollo local.

Cada una de estas organizaciones cuenta con un patrimonio, formado por activos que pertenecen a todos, y persiguen un fin determinado. Esos recursos no pueden desviarse de su destino sin transgredir el principio de juridicidad, ni podrán dejar de emplearse en forma óptima, con eficiencia, economía y transparencia.

La experiencia chilena en el proceso de modernización del sector público, caracterizada entre otros aspectos por una tendencia hacia una mayor descentralización y desconcentración administrativa, se ha traducido en un incremento de las funciones, atribuciones y recursos asignados y administrados por los municipios, lo que se ha ido complementando con una estrategia y un mayor esfuerzo del Gobierno Central para fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones locales, que les permitan enfrentar con éxito los nuevos desafíos que se les plantean.

En este contexto, y considerando la relativa escasez de recursos con que cuenta el Estado para satisfacer las múltiples demandas sociales, sobre todo de aquellos sectores mas postergados, adquiere cada vez mayor importancia el "Control de los Servicios Municipales o Locales", orientado a verificar que las municipalidades utilicen sus recursos con eficiencia, economía y transparencia, de modo que los beneficios de las políticas económicas y sociales del Estado, lleguen efectivamente a sus destinatarios. Además, el ejercicio de actividades de control, permite recoger información valiosa de enorme interés para la toma de decisiones de las autoridades nacionales y locales.

Muchos son los elementos y antecedentes que justifican una preocupación, y por ende una fiscalización o control eficiente y oportuno sobre los gobiernos y administraciones locales, entre los cuales pueden destacarse:

Autonomía

De manera general, las municipalidades poseen un grado importante de autonomía, normalmente consagrada en las Constituciones Políticas de los Estados, y en Leyes Específicas sobre Municipalidades la que constituye una expresión del principio de descentralización administrativa. Esta autonomía implica en ocasiones, entre otros aspectos, que los municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministerios y, generalmente, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Gobierno Central.

Recursos y Estructura de Financiamiento de los Gobiernos Locales

Los servicios municipales o locales, en su gran mayoría, gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, la que involucra una gran variedad y volumen de recursos, cuyo adecuado manejo puede influir decisivamente en la eficiencia y eficacia de su gestión. Los diferentes recursos que administran, se pueden visualizar desde una perspectiva simplificada, atendiendo a su carácter de “ingresos propios o autogenerados” o “Aportes” de recursos provenientes del Estado o Gobierno Central.

Responsabilidad de la Administración Local en el desarrollo social y económico de la comuna

Dimensionar la pobreza y diseñar estrategias para su superación aparecen como uno de los componentes centrales en la definición de las políticas públicas, de tal manera que la inserción y participación de la comuna en el desarrollo y crecimiento económico, y la atención y aplicación de programas destinados a brindar mayores oportunidades y satisfacer las necesidades de la población con mayores carencias, pasan a ser temas cada vez mas importantes en el rol que les corresponde asumir a los municipios, por lo cual se hace imprescindible el logro de una buena gestión en estas áreas.

En este contexto, las administraciones locales asumen la ejecución de diversos programas nacionales, de carácter sectorial, en materias de vivienda, de mejoramiento educativo, de fomento del empleo, de atención a menores, salud, etc. Incluyendo el otorgamiento de diversos subsidios sociales, los que se caracterizan por su alta sensibilidad e impacto en la ciudadanía, para quienes se hace vital que dichos recursos se apliquen correctamente. Además, la gestión municipal conlleva la **prestación de servicios en forma directa a la comunidad**, los que normalmente son concesionados o contratados con terceros, por la vía de las licitaciones, y que se refieren a: servicio de aseo y recolección de residuos domiciliarios, mantención de áreas verdes y ornato, mantención y conservación del sistema de alumbrado público y semáforos, entre otros.

2.- PRINCIPALES AREAS DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS

Los Servicios Municipales o Locales tienen competencia dentro del territorio que administran, y en general, su competencia se ha establecido en las siguientes áreas:

- i.- Planificación y Ordenamiento territorial y urbanístico; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; y ornato público.
- ii.- Vialidad urbana; aplicación de disposiciones sobre tránsito y transporte público urbano.
- iii.- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos.
- iv.- Salubridad y Atención primaria en salud.
- v.- Educación y cultura
- vi.- Prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- vii.- Prevención en materia de seguridad ciudadana
- viii.- Justicia de paz, o Juzgados de Policía Local

ix.- Otras de interés común en el ámbito local.

3.- PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Como se indicó anteriormente, en general los servicios municipales o locales gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, la que involucra una gran variedad y volumen de recursos. Los diferentes recursos que administran, se pueden visualizar desde una perspectiva simplificada, atendiendo a su carácter de “ingresos propios o autogenerados” o “Aportes” provenientes del Estado o Gobierno Central

Ingresos Propios

- a) Rentas de Inversiones, o de bienes de propiedad del municipio.
- b) Impuesto territorial, o de Contribución Inmobiliaria
- c) Impuestos asociados a la circulación de vehículos.
- d) Impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio y servicios.
- e) Derechos por construcciones o mejoras a inmuebles en zonas urbanas y suburbanas del territorio comunal
- f) Derechos varios por concesiones, permisos o servicios otorgados por el municipio.
- g) Derechos por propaganda y avisos instalados en la vía pública.
- h) Ingresos por multas.

Otros Ingresos

- a) Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptaren.
- b) Aportes o Transferencias de recursos provenientes del Nivel Nacional o Regional.
- c) Participación en el Fondo de Compensación Municipal -o Fondo Común Municipal-, constituido por diversos ingresos que se distribuyen entre las municipalidades atendiendo a criterios de población, pobreza, desarrollo urbano y recursos naturales entre otros.

4.- PRINCIPALES ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA DE CONTROL APLICABLE A LOS SERVICIOS MUNICIPALES O LOCALES

En un contexto amplio, a los Servicios Municipales o Locales, les afecta el Control Parlamentario, Control Jurisdiccional, y el Control Administrativo. Respecto del Control Parlamentario, este se ejerce principalmente a través de la H. Cámara de Diputados, la que cumple una función fiscalizadora sobre los actos de los funcionarios y servidores públicos; pudiendo iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

En el Control Administrativo se distingue:

- a) Control Externo:

Ejercido por la CGR, a través de la División de Municipalidades y por las Sedes Regionales de la CGR, y otras entidades fiscalizadoras de la Administración Central

Sociedades o empresas de Auditoría contratadas por los municipios para realizar auditorías financieras.

b) Control Interno:

Alcalde (control jerárquico, en su calidad de jefe superior del servicio)

Concejo Municipal

Unidad de Control Interno

Unidades de Control Interno o Institucional

Ubicadas en el mayor nivel jerárquico de la estructura municipal, les corresponde controlar la ejecución financiera y presupuestaria de la municipalidad, velar por la legalidad de los actos de la administración local.

En el caso de Chile estas Unidades se vinculan con la CGR, a través de una tuición técnica por parte de la Contraloría General, que se expresa en el otorgamiento de instrucciones, metodologías de trabajo, y en general en una comunicación permanente con esas unidades, así como en un esfuerzo por coordinar el ejercicio de algunas tareas de auditoría.

Los Órganos de Control Institucional de las municipalidades tienen como misión, promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de acciones y actividades de control, contribuyendo de esta manera con el cumplimiento de los fines y metas institucionales.

Tipo de controles y auditorías que realizan la CGR para verificar que las municipalidades utilicen sus recursos con eficiencia y economía, y se ajusten a la normativa legal vigente

1. Auditorías o Controles Financieros, orientados a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos municipales.
2. Exámenes o Programas Especiales. Estas acciones pueden incluir una combinación de objetivos financieros y operativos, o restringirse a sólo uno de ellos, dentro de un área limitada o asunto específico de las operaciones.
3. Controles Administrativos y de Remuneraciones .
4. Investigaciones Específicas, como actividades de control que tienen como propósito la verificación en un plazo sumario, de hechos presuntamente irregulares.
5. Control de Obras Municipales; revisión de legalidad, y controles en terreno de aspectos técnicos y/o financieros.
6. Procedimientos de control disciplinario, o sumarios administrativos.

II. ASPECTOS SOBRE LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y LA INCORPORACION O INSERCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESE PROCESO

1.- ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE EL GOBIERNO ELECTRONICO

Los últimos Gobiernos de Chile han mantenido una línea en cuanto a destacar la

importancia que tiene para la gestión pública moderna la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En tal sentido se han realizado importantes esfuerzos para lograr la incorporación de los avances de la informática y la conectividad de Internet en forma integral a la gestión de los distintos servicios públicos, en la perspectiva de avanzar a un Estado Moderno, ágil y eficiente al servicio de los ciudadanos.

En este contexto, y en lo que respecta al Gobierno Electrónico, es conveniente señalar que éste puede ser definido o entendido como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones en pro de lograr un mejor servicio e información a los ciudadanos, de aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar, sustantivamente, la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Se puede decir que esto aparece entre los actores principales en el Proceso de Reforma y Modernización del Estado, que constituye el verdadero motor del desarrollo tecnológico alcanzado por el ámbito público en la última década, toda vez que las Tecnologías de Información y de Comunicaciones se han previsto como una herramienta estratégica en la búsqueda de mejores formas de gestión y de calidad en el ejercicio de las funciones gubernamentales.

Están, además, presentes en la totalidad de los ámbitos sectoriales del escenario público, quienes, en definitiva proveen los medios, servicios y las regulaciones que preservan los derechos ciudadanos, tales como la defensa nacional, la seguridad ciudadana, el orden interno, la salud, la educación y, también, aseguran el adecuado funcionamiento de los mercados y la inserción de nuestro país en el mundo globalizado que nos circunda.

La tecnología informática bien regulada y usada a favor del hombre y sus derechos, nos puede ayudar a revertir fenómenos o estigmas tan graves como lo son la corrupción y la marginalidad y exclusión que afecta a un porcentaje importante de nuestros conciudadanos.

2.- PROYECTOS DE LA AGENDA DE GOBIERNO ELECTRONICO

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) –instalado en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia- mantiene una Agenda de Gobierno Electrónico, compuesta por una serie de proyectos a través de los cuales se pretende profundizar y garantizar la continuidad de los avances alcanzados, introduciendo además nuevas iniciativas que permitan la consolidación del Gobierno Electrónico en Chile. Estas iniciativas, han sido clasificadas por el PRYME en las siguientes categorías:

PROYECTOS TRANSVERSALES ; que incluyen a diversos Servicios Públicos, tanto en términos de su implementación como de la utilización de sus productos, algunos ejemplos de este tipo de proyectos son:

- Intranet de Estado
- Portal Chile compra; Sistema de Información y Contrataciones del Sector Público
- Portal de Pagos del Estado
- Programa Nacional de Infocentros
- Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)
- Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)
- Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado

PROYECTOS SECTORIALES DE ALTO IMPACTO; aquellos dirigidos a un sector particular de la ciudadanía, que tiene un alto potencial de uso y/u operación del recurso tecnológico, por ejemplo:

- Agenda Médica Electrónica
- Boleta de Honorarios Electrónica
- Capacitación de los Gobiernos Regionales para Incorporarlos al Gobierno Electrónico
- Desarrollo del Market Place de Exportaciones
- Emisión de Certificados de Reclutamiento por Internet
- Factura Electrónica
- Gestión y Monitoreo de Planes Regionales de Sistemas de Información
- Informe de Endeudamiento en el Sistema Financiero
- Integración de Sistemas Internet para el Desarrollo de las Operaciones y Regulaciones Aduaneras (ISIDORA)
- Licencia Médica Electrónica
- Mejoramiento de Seguridad de Estructuras de Información Esenciales para el Sector Público
- Nuevo Sistema de Identificación Cédula de Identidad y Pasaporte
- Plataforma Electrónica para Chile Solidario y las Políticas Sociales
- Red de Comunicaciones para el Sector Público de Salud
- Registro de Marcas y Propiedad Intelectual
- Sernac Facilita: Ventanilla Única del ciudadano
- Sistema de apoyo a establecimientos subvencionados
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
- Sistema de Información en Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI)
- Uso de Timbre Digital en la Emisión de Certificados por Internet
- Ventanilla Electrónica de Comercio Exterior

PROYECTOS Y ACCIONES DE APOYO PRYME; Iniciativas y líneas de acción específicas orientadas a potenciar transversalmente el desarrollo del Gobierno Electrónico de la Administración del Estado, tales como:

- Promoción y uso de la Firma electrónica en el Estado
- Interoperabilidad de los Sistemas de Información de los Servicios Públicos
- Diseño de Ventanillas Unicas; resolver la entrega de una prestación, que involucra a varias instituciones, de una sola vez y en un solo lugar.

3.- INSERCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el ámbito local, la Subsecretaría de desarrollo Regional SUBDERE, forma parte del proyecto gubernamental Agenda Digital, una de cuyas tareas es apoyar el desarrollo e implementación del gobierno Electrónico, tanto en el ámbito local municipios, como regional (gobiernos regionales), con el fin de mejorar la atención a la comunidad, la gestión interna, aumentar la transparencia y establecer canales de participación ciudadana.

En este sentido, se han impulsado diversas iniciativas,, siendo una de ellas el “Programa de Fortalecimiento Institucional” PROFIM, a través del cual se ha dado un fuerte impulso al desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas mas eficientes de gestión en los municipios chilenos, incorporando en forma creciente sistemas informáticos que han mejorado el rendimiento y servicio en las Municipalidades.

Así, actualmente, según una Encuesta sobre Realidad Tecnológica Municipal,

elaborada por la SUBDERE entre enero y abril de 2006, un 99% de los 345 municipios del país tiene conexión a Internet, y un 65% tiene página web.

Este salto se explicaría en gran medida, por la aplicación de la Ley N° 19.886, de Compras Públicas, y a la Ley N° 19.862 que establece registros de las Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, las cuales establecieron que a contar del año 2005, los municipios debían realizar sus adquisiciones a través del portal www.chilecompras.cl, e informar sus transferencias en el portal www.registros19862.cl.

La ley 19.886, de Compras Públicas, tiene como objetivo fundamental uniformar los procedimientos administrativos de contratación de suministro de bienes muebles y servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del Tesoro Público a nivel del Estado y de las municipalidades. Con esta ley se creó la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las compras, preservar la igualdad de competencia y considerara el debido proceso.

Para estos efectos se creó también una plataforma web, que es el Sistema Electrónico de Compras Públicas www.chilecompra.cl, con el objetivo de poder realizar todas las transacciones necesarias en una compra, tanto los servicios públicos como las municipalidades. Además, ofrecer permanentemente asesoría y actualizar los cambios que se vayan generando en la plataforma.

El Sistema electrónico de Información de **ChileCompra** es de acceso público y gratuito, esta administrado por la Dirección de Compras y Contratación Pública. Todos los organismos públicos incluidas las municipalidades regulados por esta ley deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar y desarrollar todos los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando *solamente* este portal, y tienen la *obligación* de informar en este sistema *todos los procesos* de compras de bienes y servicios.

El Proyecto Ventanilla Transaccional de Trámites Municipales (VTM), aparece como uno de los principales proyectos para el desarrollo del Gobierno Electrónico Local, y como parte de la Agenda Digital impulsada por el Gobierno. Actualmente se ha presentado como un Plan Piloto en plataforma web que permitirá efectuar 9 trámites municipales en línea, correspondientes a los mas demandados por las personas y empresas, y que representan el 60% del flujo total de trámites que llevan a cabo el sector empresarial en los municipios del país. El proyecto busca apoyar el desarrollo y uso de los recursos tecnológicos de información y comunicación en los municipios chilenos de modo de mejorar la prestación de servicios a la comunidad y la gestión interna.

Los trámites municipales que podrán ser efectuados vía Internet el 2006 a través de la VTM son: 1. Obtención de Patentes Municipales (comerciales, industriales, profesionales y de microempresa familiar); 2. Renovación de Patentes Municipales (comerciales, industriales, profesionales y de microempresa familiar); 3. Obtención de Patentes de Alcoholes; 4. Renovación de Patentes de Alcoholes; 5. Otorgamiento de Certificados de Obras (número, zonificación y no expropiación); 6. Otorgamiento Permiso de Edificación; 7. Otorgamiento de Certificado de Recepción de Obras; 8. Otorgamiento Permiso de Demolición; 9. Otorgamiento Permiso de uso de Bienes Nacionales de Uso Público. Estos 9 trámites fueron seleccionados tomando en consideración los resultados de una encuesta nacional realizada por la Subsecretaría de Economía el año 2002.

En dicho estudio, 1.200 empresarios señalaron que los trámites públicos que influían en sus emprendimientos sumaban 83, los que involucraban a 32 organismos públicos. De

ese universo de trámites priorizados, 9 correspondían a municipalidades.

III. LA EVOLUCION DEL CONTROL EXTERNO EN EL AMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES O MUNICIPALES

A.- ANTECEDENTES GENERALES

Atendiendo a la profundidad de los cambios producidos en la Administración, como consecuencia del Proceso de Reforma y Modernización del Estado, principalmente en lo que respecta al uso cada vez más intensivo de nuevas tecnologías de Comunicación e Información en la gestión de las Instituciones del Estado, la Contraloría General de la República inició hace un par de años, un Proceso de Modernización Institucional, que tiene como objetivo específico mejorar sus sistemas de gestión así como los niveles de eficiencia y eficacia en su calidad de Organismo Superior de Control de la Administración, que le permita participar y contribuir al proceso de modernización del Estado.

Uno de los componentes principales de este Proyecto de Modernización corresponde a "Iniciativas Innovadoras de Fiscalización, Control y Seguimiento", el que se materializó a través de la contratación de una Consultoría que procedió a diseñar un **Sistema de Control a través de las Auditorías, "SICA"**, instrumento que está contribuyendo al fortalecimiento de la gestión de auditoría de la CGR, al mejoramiento de su capacidad profesional y a la utilización eficiente y eficaz de sus recursos.

SITUACION PREVIA AL PROYECTO DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL PMI

Antes de la Implantación del nuevo Sistema de Control, este se ejercía sobre la base de un esquema tradicional, con algunas falencias o dificultades como las siguientes:

1. Procesos de Planificación con enfoques de riesgo incompletos, con falta de parámetros estándar, y carencias en etapas de análisis de información y de variables de planificación, en forma sistémica integrada y transversal.
2. Carencias o deficiencias en el Proceso de Programación y Asignación de Recursos, como falta de estandarización en los rendimientos de trabajo, o falta de uniformidad de criterios para identificar especializaciones y habilidades en el momento de asignar auditorías.
3. En el Proceso de Ejecución de la Fiscalización, se advertía falta de uniformidad en las acciones de terreno, bajo nivel de programación previa y de supervisión del trabajo de terreno, en este último caso falta de registro y sistematización.
4. Deficiencias en el Proceso de Seguimiento de los Informes.
5. Falta de estandarización de Indicadores de Control de Gestión, por ejemplo de los tiempos de ejecución de las auditorías, además de considerar objetivos muy operativos, que aportaban poco al proceso de toma de decisiones.

B.- EVOLUCION DEL MODELO DE CONTROL EXTERNO APLICADO A LAS ENTIDADES LOCALES O MUNICIPALES

El **Sistema de Control a través de las Auditorías, "SICA"**, ha facilitado las

condiciones para que la CGR pueda mejorar sus procesos de Planificación, Ejecución, Información, Seguimiento y Control de calidad de las auditorías, pudiendo ser visualizado a través del siguiente esquema:

Los principales aspectos e innovaciones que caracterizan este nuevo modelo de control, aplicable al Sector Municipal se refieren o apuntan a:

1.- FORTALECER LA EFICACIA DEL CONTROL MUNICIPAL A TRAVES DE UNA EFICIENTE GESTION DEL RIESGO Y DE LA PLANIFICACION

En este marco se han diseñado dos herramientas claves para el proceso de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales del SICA, la “**Matriz de Control**” y la “**Matriz de Riesgo**”, ambas constituyen herramientas fundamentales que permiten el logro de objetivos que persigue el SICA y generan una propuesta de valor que impulsa un salto cualitativo real en el desarrollo de la función de control externo. Alineado al concepto de eficiencia como un concepto marco, **estas herramientas se insertan en el proceso de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales del SICA** para poner a disposición de la CGR los elementos necesarios para actuar en forma coordinada con las otras entidades del estado pertenecientes al Sistema Nacional de Control Público (SNCP) y propender así al desarrollo de acciones de fiscalización y control coordinadas, evitando la duplicación o interferencia de funciones .

LA MATRIZ DE CONTROL

Tiene el propósito de garantizar la eficiencia, eficacia, pertinencia y calidad de las acciones de Auditoría Externa. Permite determinar las Municipalidades/Entidades locales, Programas y Materias con cobertura nacional e incidencia en el Sector Municipal, a auditar por la CGR.

Considera tres dimensiones o elementos básicos:

i).-Objetivos estratégicos de la CGR, expresados en los objetivos estratégicos del SIPE y los objetivos de la doctrina institucional de la CGR, en materia de control de patrimonio, probidad, personal y transparencia financiera, entre otros.

ii).-Matriz de Prioridades Nacionales; a través de la cual los programas de gobierno y las materias que tienen cobertura nacional e incidencia municipal y que son de interés para el gobierno y la CGR, serán evaluados y priorizados. Con esto se podrán destinar los recursos de la CGR a nivel nacional en forma coordinada y con uniformidad de criterios.

iii).-Matriz de Importancia Relativa; o nivel de exposición al riesgo de las Municipalidades/Entidades locales según su incidencia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la CGR., determinando las Municipalidades susceptibles de auditar caracterizados por una serie de indicadores y datos, con el objeto de ser evaluados y priorizados.

De esta forma, la Matriz de Control contendrá las Municipalidades/Entidades locales que se determinaron auditar dado el análisis e interpretación de los objetivos de la Doctrina Institucional de la CGR, y los principales elementos y resultados de la Matriz de Prioridades Nacionales y de la Matriz de Importancia Relativa. De esta manera se tendrá elaborada la Matriz de Control a nivel nacional.

Algunos conceptos a partir de los cuales se construyen indicadores para medir la Importancia Relativa de las Municipalidades/Entidades Locales

1. El Presupuesto Municipal y su distribución
2. Endeudamiento
3. Patrimonio
4. Administración Directa de Servicios Traspasados
5. Población comunal
6. Resultados auditorías anteriores
7. Cumplimiento de Recomendaciones
8. Cantidad y tipo de denuncias formuladas
9. otras.

MATRIZ DE RIESGO

La Matriz de Riesgo es una herramienta que permite determinar el nivel de riesgo de los procesos críticos de las Municipalidades/Entidades locales, el cual sirve de insumo al proceso de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales del SICA. De esta manera, para efectos de este proyecto, **se define a la Matriz de Riesgo como una herramienta que permite determinar el nivel de riesgo de las Municipalidades/Entidades locales, a través de la identificación y análisis de los factores de riesgo de sus procesos.** Su objetivo es determinar el nivel de riesgo de una Municipalidad, considerando su grado de incidencia de los procesos de cada Entidad/Servicio en los objetivos de la Contraloría General de la República en materia de control de patrimonio, probidad, personal y transparencia financiera, entre otros.

En base a lo antes expuesto, es importante señalar que los resultados de la Matriz de Riesgo (nivel de riesgo) en conjunto con los de la Matriz de Control (prioridades nacionales e importancia relativa de Municipalidades/Entidades locales) permiten diseñar un proceso eficiente de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales, desde el punto de vista de focalizar los esfuerzos en aquellas Municipalidades prioritarias (de mayor nivel de riesgo y alta importancia relativa), diseñar programas de revisión focalizados en riesgo, determinar el tipo de auditoría que permitirá verificar de manera eficiente y eficaz el nivel de riesgo de la Municipalidad, y definir el alcance de las revisiones en forma previa.

EL ROL DE INTELIGENCIA EN LA PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL CONTROL

Los modelos de control externo de las administraciones evolucionan hacia esquemas en los cuales adquieren gran preponderancia los procesos de planificación y programación de las tareas, que se fortalecen esencialmente con el cumplimiento de roles de análisis o de inteligencia, cuyo éxito está en función de diversos factores internos y externos a la Entidad Fiscalizadora.

Dicha premisa, adquiere una muy especial relevancia en la planeación y ejecución del control de la gestión financiera y presupuestaria de los gobiernos locales, por la diversidad de sus funciones y por la multiplicidad de sus operaciones, tanto en el ámbito de los ingresos operacionales como de la inversión de los recursos.

Atendiendo a lo anterior, en este escenario, adquiere una particular importancia el uso de elementos de apoyo para la planificación y programación de las tareas. En ese campo, es dable citar, entre otros, los cuadros de control; las matrices y mapas de riesgo; las evaluaciones permanentes de los procesos de negocios; la administración del

conocimiento; las técnicas y modelos de seguimiento de los resultados; y, el análisis de la información.

De acuerdo con las definiciones del Sistema de Control recientemente adoptado por la Contraloría General el proceso de planificación reviste un nivel de complejidad que está asociado a la naturaleza sistémica que tienen los diferentes factores que intervienen y la posibilidad de ser variados y condicionados por coyunturas de tipo social y político. Los desafíos de planificar en el ámbito público suponen como una condición ineludible hacerse cargo de esta complejidad a partir de la experiencia, el juicio experto y la inteligencia aplicada al análisis de los distintos factores que poseen las entidades fiscalizadoras al momento de planificar su labor.

El proceso de planificación corporativa de la Contraloría General de la República se mueve en ese contexto y sobre la base de ese supuesto se define el proceso de planificación operativa anual de las auditorías e investigaciones especiales, en el marco del sistema Integrado de información y control a través de las auditorías SICA -.

El señalado proceso de Planificación operativa tiene por finalidad identificar los servicios y las materias y programas a auditar de una manera eficiente, eficaz y con calidad, garantizando el cumplimiento de los objetivos establecidos en la doctrina institucional respecto de la función de auditoría:

- Mejorar la capacidad operativa del organismo, a fin de cumplir sus funciones con un alto grado de eficacia y eficiencia.
- Procurar un desarrollo integral del control, el que se debe ejercer tanto a través de las labores de fiscalización del Organismo, como mediante la tuición o supervisión técnica de las unidades de auditoría interna, finanzas, jurídica y de personal.
- Promover la incorporación en la cobertura de fiscalización del organismo, de todas las Entidades del Estado y de aquellas otras que reciban recursos públicos, determinándose el alcance y modalidades de control a ejercer.
- Contribuir al bien común, al proceso permanente de modernización del estado, a la consolidación y mejoramiento del Sistema nacional de Control, y a la optimización del empleo de los recursos públicos.

El logro de este objetivo está, entre otras variables, en función de las estrategias y prioridades nacionales expresadas en las políticas de gobierno, la misión institucional, las estrategias y orientaciones estratégicas, los objetivos estratégicos de planificación, las demandas de la ciudadanía y las demandas de los stakeholders como el Parlamento.

La función de inteligencia corporativa es un rol que forma parte del proceso de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones especiales y del proceso de Programación Anual de Trabajos que existe sólo a nivel superior de la Entidad, y que tiene por finalidad:

- Realizar el proceso de Planificación operativa anual de auditoría e investigaciones especiales.
- Representar a la CGR en el proceso de coordinación con las otras entidades del SNCP.
- Retroalimentar al Sistema de Control de gestión.

2.- ORIENTAR EN FORMA EFICAZ Y EFICIENTE EL USO DE RECURSOS HUMANOS, TECNOLOGICOS, ETC., DE FORMA DE CUMPLIR CON EL PLAN ANUAL SECTOR MUNICIPAL

Apunta a generar un concepto de asignación de recursos basado en reglas de negocio, horizontes de planificación más flexibles, determinación de grupos de trabajo estándares y rendimientos.

Programa Anual de Trabajos y Recursos

La Programación es un proceso que permite al SICA de la CGR, determinar en forma previa la materia y objetivo de la auditoría y el tipo de auditoría a realizar en las Municipalidades, y establecer los recursos a asignar (dado la disponibilidad existente) y el cronograma de trabajo, dado el proceso de Planificación Operativa Anual efectuado. Su objetivo es asegurar que la CGR haga un uso eficiente y eficaz de sus recursos para el cumplimiento de sus objetivos, lo cual se materializa a través de un Programa Anual de Trabajos y Recursos.

El proceso de Programación Anual de Trabajos y Recursos del SICA se sustenta en un modelo basado en una herramienta, denominada Matriz de Planificación-Programación, la cual constituye una guía metodológica para determinar todos los elementos relevantes para una adecuada elaboración del Programa Anual de Trabajos y Recursos. El Programa Anual de Trabajos y Recursos es el resultado del proceso de Programación Anual del SICA y el insumo para el proceso de Control de Gestión. Este Programa está compuesto por las Municipalidades/Entidades locales a auditar, la materia a auditar en éstas, el objetivo de la auditoría, el tipo de auditoría a efectuar (según las definidas en el MAC), los auditores asignados, el supervisor asignado, el plazo de ejecución de la auditoría, la fecha de inicio y término más oportuna, y el cronograma de trabajo. Es importante señalar, que el Programa Anual de Trabajos y Recursos se realiza para aquellas Municipalidades que pertenecen a la Demanda Autogenerada. Además, dicho Programa debe considerar los recursos que se aprovisionan para la realización de trabajos derivados de la demanda imprevisible (investigaciones especiales y sumarios administrativos), los recursos requeridos para capacitación del personal, y los recursos requeridos para la ejecución de los Proyectos Transversales aprobados.

3.- POTENCIAR EL CONTROL DE GESTION, GESTION DEL CONOCIMIENTO Y CONTROL DE CALIDAD

El diseño de un Sistema de Control de Gestión se fundamenta en la existencia de la Misión de la Institución para desprender de esta los objetivos estratégicos que define lo que se quiere hacer y la determinación del cómo, que corresponde a la estrategia. Una vez aclarados estos puntos se asignan los indicadores que permitan medir el grado del cumplimiento de los objetivos, es decir los índices que ayudarán a realizar gestión sobre los procesos.

Por otra parte, apunta al diseño de procesos y procedimientos tendientes a maximizar el retorno del valor intelectual de la Contraloría General de la República, a través de la gestión del capital intelectual.

Gestión del Conocimiento

La idea central implícita tiene que ver con como hacer posible que, a través de la administración de bases de conocimiento, de la gestión documental, de la gestión de contenidos corporativos y de la gestión del conocimiento propiamente tal, se produzcan

resultados importantes en las organizaciones, en términos de crecimientos en su capital intelectual y de la consecuente sumatoria de valor agregado en sus procesos, funciones y productos.

En el mundo actual, necesariamente la gestión del conocimiento debe asociarse con las organizaciones que aprenden y enseñan y en este empeño, las tecnologías de información proveen de herramientas altamente sofisticadas para lograr un manejo muy acertado del conocimiento: Internet, Intranet, Web Site, ambientes electrónicos compartidos, grupos de discusión, correo electrónico, sistemas de administración de documentos y en Zamora, pequeña ciudad española, recientemente, conectividad total, inalámbrica vía Wi-Fi.

En el marco del PMI (Proyecto de Modernización Institucional) y ello asociado con postulados de la Doctrina Institucional de la CGR, debe señalarse que hay tres de ellos que están especialmente vinculados con Gestión del Conocimiento (KM Knowledge Management), ellos son los siguientes:

- Mejoramiento de las capacidades operativas de la CGR.
- Desarrollo de una cultura de adaptación al cambio, a la creatividad y a la innovación.
- Proporcionar información oportuna y de calidad a los usuarios.

El capital intelectual

Hay una relación permanente y de mucha intimidad entre gestión del conocimiento, tecnologías de información, gestión de recursos humanos por competencias y formación del capital intelectual en las organizaciones, este último como una consecuencia previsible de modelar organizaciones de aprendizaje, en el pensamiento de Peter Senge, y de incorporar al "management" la idea de las "sumas positivas", como resultado del aporte interno y externo a la empresa.

En el escenario actual extremadamente competitivo y caracterizado por un crecimiento vertiginoso en materia de nuevas tecnologías de información y las telecomunicaciones, los activos más valiosos de las instituciones ya no son aquellos tangibles y tradicionales, sino que ahora, se revelan como una enorme riqueza, aquellos intangibles originados en los conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes de las personas que componen los cuadros de personal y que se les ha identificado genéricamente con el concepto de Capital Intelectual.

Es por ello, que hoy resulta válido afirmar que respecto de los activos intangibles de las organizaciones, es posible medirlos y gestionarlos adecuadamente, ya que ello acarreará una fuente de ventaja competitiva capaz de proporcionar valor agregado a la organización y traducirse en beneficios importantes, que incluso, cuando se trata de la empresa privada, puede generar aumentos en el valor accionario y cuando, el tema está potente en los servicios públicos, los índices de credibilidad y confianza, mejoran notablemente.

Ahora bien, parece algo necesario intentar un concepto relativo a gestión del conocimiento y en ese sentido los autores lo relacionan con la identificación de clases o tipos de conocimiento necesario para apoyar los planes estratégicos de la organización, con la evaluación o diagnóstico actual del conocimiento en la empresa y con las transformaciones necesarias para consolidar una poderosa Base del Conocimiento, estructurada, permanentemente actualizada y a su vez a disposición plena de todos los empleados.

Por otra parte el Capital Intelectual puede definirse como la variable que permite medir el conocimiento en la organización, es decir los recursos intangibles, que están conformado

por el capital humano (valor de la sinergia) más el capital estructural, es decir todo aquello que permanece en la institución una vez que los empleados se van de ella, como por ejemplo, los sistemas de información, las bases de datos, las aplicaciones informáticas, etc.

Dicho resumidamente el capital humano representa el conocimiento, la habilidad y la capacidad de los empleados para proporcionar soluciones tanto a clientes externos como internos y el capital estructural está integrado por el capital de clientes y el capital organizacional.

En este orden de cosas debe precisarse también, que las organizaciones públicas y privadas disponen de un recurso intangible de gran trascendencia, cual es el conocimiento, el que está soportado en dos pilares fundamentales:

1. Los recursos humanos que intervienen en los procesos de producción del conocimiento.
2. La información que se refiere a esos procesos y que permite el crecimiento de las personas, formando así el llamado capital intelectual.

4.- NORMAS, METODOLOGIAS Y PROCEDIMIENTOS SISTEMATIZADOS

METODOLOGIA DE AUDITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE (MAC), aplicada en los procesos de auditoría, como parte de las actividades de fiscalización y control que la Contraloría ejerce sobre el Sector Municipal.

La incorporación de esta metodología en el sistema de control público se enmarca en el proceso de modernización del Estado y su propósito es fortalecer la gestión de auditoría de la Contraloría, mejorando su capacidad profesional, y promoviendo una utilización eficiente y eficaz de sus recursos. Contempla el desarrollo de las auditorías sobre la base de un equipo de expertos, que incluye la participación oportuna de los niveles ejecutivo y supervisor durante todo su desarrollo. Esto permite diseñar procedimientos que respondan a las circunstancias y a las características del servicio o entidad auditado, tanto como al juicio profesional y los aportes del equipo de auditores.

Las principales características de la metodología MAC son:

- Considera prioritariamente el impacto en la auditoría de los riesgos y actividades de las entidades o servicios.
- Enfatiza la relevancia de los controles en la administración de los riesgos.
- Observa las disposiciones legales y reglamentarias.
- Aplica las normas de auditoría pertinentes.
- Utiliza el conocimiento adquirido a través de los trabajos realizados y en la capacitación del personal de la Contraloría.
- Enfoca con creatividad la generación de mejoras y aportes que entreguen valor a las entidades auditadas.
- Promueve el trabajo en equipo y la participación activa y controlada de todos los niveles profesionales.
- Privilegia el juicio profesional.
- Constituye una base homogénea para la realización de los diferentes tipos de fiscalización, permitiendo la movilidad transversal de los recursos profesionales.

La metodología MAC se estructura en tres fases, cada una de ellas compuesta por actividades específicas, dentro de un modelo sistemático del trabajo a desarrollar. El enfoque desde el que se realizan estas actividades considera riesgos, procesos y controles, así como la necesidad de generar la mejor integración posible del equipo auditor. Las tareas no se realizan necesariamente en una forma secuencial rígida y exclusiva, ya que por su propia naturaleza o finalidad, requieren de una retroalimentación recíproca permanente.

Se ha previsto que los procedimientos puedan modificarse en el futuro, de acuerdo a la evolución de las normas de auditoría, la incorporación de material de respaldo a mejores prácticas, los avances tecnológicos, los cambios en las leyes y los reglamentos, y otras condiciones que lo ameriten. Para lo anterior, en el diseño del Sistema Integrado de Control de las auditorías (SICA) se incorporó el proceso de Gestión del Conocimiento, el cual entre sus funciones está la actualización de Normas y Metodología.

5.- HACIA LA INCORPORACION PROGRESIVA DE ESPECIALISTAS INFORMATICOS A LAS UNIDADES DE CONTROL EXTERNO

Considerando los desafíos que presenta el avance que ha experimentado el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en la Gestión de la Administración del Estado incluyendo el Sector Municipal o Local, y la implementación de proyectos con un alto potencial de uso del recurso tecnológico, como los citados en el acápite anterior, se hace cada vez mas urgente avanzar hacia la conformación de equipos multidisciplinarios, que incorporen además de profesionales especialistas en las áreas jurídica y administrativa-financiera, otros con especialidad en el área informática, que apoyen fuertemente las evaluaciones y ejecución de controles que se deben aplicar respecto de dichos proyectos, con el fin de asegurar una administración eficiente de los recursos estatales comprometidos en ellos, contribuyendo así al logro de sus objetivos centrales, que responden principalmente a satisfacer las necesidades de la ciudadanía y a la eficiencia y transparencia del Estado.

En este contexto, es dable señalar que todas las auditorías de regularidad, van a estar relacionadas con el tema informático en la medida que los procesos de negocios y áreas temáticas están soportadas en aplicaciones y sistemas informáticos o sus procesos se encuentran informatizados.

Así, la integración de especialistas informáticos a estos equipos multidisciplinarios de Auditoría o de Control Externo, permite:

- Una mejor comprensión de los procesos organizacionales relacionados con las Tecnologías de Información.
- Entender su plataforma tecnológica, la estructura de equipamiento, redes, utilitarios de software, sistemas operativos,
- Enfrentar de mejor forma el proceso de rendición de cuentas en soporte electrónico, (registros electrónicos, intercambio electrónico de datos, firma y certificación electrónica, comunicaciones electrónicas, uso de herramientas computacionales y software, uso de redes, entre otros), por parte de los servicios fiscalizados.
- Un mejor análisis de los procesos de adquisiciones, implementación, implantación, mantención y explotación, de componentes tecnológicos, todo ello muy relacionado con la contratación informática.
- Asesoría directa y proposición de soluciones a los problemas que puedan enfrentar los equipos de fiscalizadores de la CGR, relacionados con el uso de las tecnologías, que

se puedan ir generando en la implantación del Nuevo Modelo de Auditoría de la Contraloría;

- Auditorías de la Seguridad de los entornos informáticos municipales;

6.- ALGUNOS FACTORES EXTERNOS DE EXITO PARA UN CONTROL EFICIENTE Y OPORTUNO

1. Existencia y Fortalecimiento de mecanismos de coordinación con las Unidades de Control Interno de los Servicios fiscalizados que contribuyan a un uso más eficiente de los recursos de fiscalización y a un mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Control, lo que requiere considerar:
 - Importancia del rol de las UAI en los Sistemas Nacionales de Control.
 - Contribuir al fortalecimiento de estas unidades, apoyando con metodologías de trabajo, y normas de auditoría que deben aplicar en el ejercicio de sus funciones.
 - Evaluación periódica de su estructura y funcionamiento.
 - Formulación de estrategias integradas de control, basadas en una coordinación de planes de auditoría y seguimiento de informes entre estas UAI y la CGR.
2. Actitud de las autoridades de los Servicios frente a la fiscalización de la CGR. En este sentido, es importante fomentar una buena comunicación con los fiscalizados, enfatizando el valor de los controles preventivos y educativos, y enfocar las auditorías de modo de generar mejoras y aportes a sus procesos internos, que entreguen valor a las entidades auditadas, y contribuyan a fomentar una actitud positiva frente al rol fiscalizador de este Organismo.
3. Conectividad de la CGR con la Administración del Estado. Como antecedente debemos considerar algunas premisas básicas: 1.- La búsqueda de una mayor eficiencia en el control exige ser más oportunos; 2.- No es posible ser más oportunos si carecemos de la información suficiente y necesaria; 3.- Debemos entender por control eficiente aquél que es oportuno, certero y que responde a estándares de calidad. En este contexto, **la conectividad de nuestra Institución con la Administración del Estado, y de nuestros profesionales con la propia Organización**, hará posible acceder a su información, en forma instantánea – en línea - , alimentando nuestros propios procesos de análisis o inteligencia. La automatización de tal conectividad, ***vale decir su independencia de la actitud o la capacidad de respuesta de los entes controlados es una condición que no se puede transar, y que*** se transformará en un factor de éxito para un control eficiente y oportuno.

C.- DETERMINACION DE MATRICES DE RIESGO PARA EL SECTOR MUNICIPAL

Como se señaló anteriormente, esta Matriz es una herramienta que permite determinar el nivel de riesgo de las Municipalidades/Entidades, a través de sus procesos críticos, la cual sirve de insumo al proceso de Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales del SICA.

Proceso Crítico de una Municipalidad/Entidad, debe ser entendido como un proceso

clave que determina el nivel de riesgo de una Municipalidad/Entidad en relación a garantizar el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos y de la Doctrina Institucional de la Contraloría General de la República.

La construcción de la Matriz de Riesgo obliga previamente definir y establecer el modelo de Negocio Municipal e identificar sus Macroprocesos (Aplicación del Modelo Porter), el que puede visualizarse en la siguiente gráfica:

Para obtener una imagen del universo fiscalizado en el sector municipal, así como del volumen de recursos que maneja, instituciones sobre las cuales se aplicará este nuevo modelo de control, y las herramientas descritas anteriormente, se ha estimado conveniente presentar las siguientes gráficas:

IV.- REFLEXIONES FINALES

Los gobiernos locales han asumido un rol cada vez más preponderante en el desarrollo de los países, para lo cual se les ha dotado de funciones, atribuciones y recursos orientados a mejorar su gestión tanto en el ámbito económico como en lo social y cultural; lo que unido a ciertos elementos y antecedentes característicos del sector, tales como: autonomía; volumen y variedad de recursos financieros, generación de ingresos propios; riesgo inherente en las operaciones de estos servicios; prestación de servicios en forma directa a la comunidad, entre otras, justifican plenamente los esfuerzos por lograr un control moderno, eficiente, eficaz y oportuno del uso de sus recursos que, además, asegure la transparencia de la gestión de los gobiernos locales.

En efecto, la administración de los servicios públicos y en ese contexto la gestión de los gobiernos locales evolucionan hacia formas más diversas y complejas que hacen necesario la adopción, por parte de las entidades fiscalizadoras y de las propias unidades internas de control, de modelos de auditoría integrados, con bases técnicas esencialmente fundadas en estudios de riesgo y en procesos de análisis de información o inteligencia, que hagan posible apuntar las acciones de control con mayor certeza y eficacia.

Desde esta perspectiva, las formas de ejercer el control deben irse adaptando al desarrollo y avances incorporados en la Administración, muy especialmente a las especificaciones que se derivan de las agendas de modernización de la administración de los estados, haciendo imperativo impulsar un control moderno, coordinado, trascendente, que además promueva la utilización de las nuevas tecnologías de la información.

El control debe ser integral y desarrollado en el contexto de un Sistema. No solo debe satisfacer necesidades y requerimientos internos del Servicio, externos o de otros Órganos de la Administración del Estado, sino que fundamentalmente de toda la comunidad.

El desarrollo o fortalecimiento de ese modelo debe construirse sobre la base de algunos elementos claves para el logro de un control más eficiente, oportuno y trascendente:

a.- Un Sistema de Planificación, que considere aspectos estratégicos, tácticos y operativos, que permitan optimizar el uso de los habitualmente escasos recursos de fiscalización, y priorizar adecuadamente las áreas o sectores a fiscalizar, direccionando adecuadamente los esfuerzos de fiscalización.

La planificación del control es un objetivo que requiere de una visión estratégica que, basada en las consideraciones anteriores, hagan posible la adopción de decisiones certeras en cuanto a los puntos relevantes de control en la gestión de los

servicios.

El Sistema de Planificación debe considerar particularmente:

- La aplicación de metodologías de trabajo uniforme.
- Incorporación de análisis y evaluación de riesgo, a nivel de Servicios y de materias.
- Importancia de los procesos de análisis de información, los que se deben apoyar en un acceso expedito a Sistemas de Información y Bases de Datos Internas y Externas con información relevante sobre la gestión de los Servicios.

En relación con lo anterior, es preciso señalar que la planificación y ejecución del control y los macroprocesos asociados a ello, como el control de gestión, el control de calidad y la gestión del conocimiento, exigen la concurrencia de equipos profesionales multidisciplinarios competentes.

Para enfrentar las actuales necesidades de eficiencia y eficacia, los modelos de control se deben fortalecer mediante el diseño de sistemas de planificación alimentados por matrices de control, análisis de riesgo, prioridades institucionales y requerimientos de la sociedad civil en sus diferentes representaciones.

Los nuevos modelos de control moderno aportan un enfoque basado en negocios o actividades relevantes, respecto de la cuales se ejecutan los procesos de análisis del riesgo, estableciendo una relación entre los riesgos de negocios con los de auditoría, que hace posible el desarrollo de estrategias más eficaces y eficientes. Del mismo modo las nuevas metodologías adoptadas ponen énfasis en los controles internos de las instituciones - gobiernos locales - identificando aquellos que son relevantes para determinar si los procesos significativos logran sus objetivos de información, administrativos, operacionales, contables o financieros. Se suma a lo anterior, como una fortaleza de los modernos esquemas de control, el apoyo en los conocimientos y experiencia de auditoría de los servicios fiscalizados y el acceso a bases de conocimiento que permite consultar ejemplos de las mejores prácticas sobre manejo y comprensión de problemas específicos en el negocio.

Las metodologías enfocadas al riesgo de los negocios y en los controles de los procesos significativos, junto con reducir el riesgo de auditoría, conlleva a diseñar ya ejecutar procedimientos de auditoría eficaces y eficientes y al mismo tiempo a aportar valor agregado al servicio controlado, para mejorar sus controles internos.

b.- El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con las Unidades de Control Interno de los Servicios fiscalizados que contribuyan a un uso más eficiente de los recursos de fiscalización y a un mejoramiento del Sistema Nacional de Control.

- Importancia del rol de las UAI en los Sistemas Nacionales de Control
- Contribuir al fortalecimiento de estas unidades, apoyando con metodologías de trabajo, y normas de auditoría que deben aplicar en el ejercicio de sus funciones.
- Evaluación periódica de su estructura y funcionamiento.
- Formulación de estrategias integradas de control, basadas en una coordinación de planes de auditoría y seguimiento de informes entre estas UAI y las EFS.

c.- El desarrollo y utilización de tecnología, herramientas y aplicaciones informáticas para la ejecución de las auditorías y la conectividad de las instituciones y de sus equipos de auditoría con la propia Institución y con la propia administración. En relación con este punto, es posible aludir, a lo menos a lo siguiente:

- La importancia de la comunicación por redes, particularmente el desarrollo de la Internet e Intranet, medio este último que potencia las comunicaciones internas, facilitando la provisión de información relevante a los usuarios internos, particularmente a aquellos que se encuentran en Sedes u Oficinas Regionales, alejados del Nivel Central, los que pueden acceder a información relevante y actualizada sobre el quehacer tanto en los ámbitos de control externo como jurídico, accediendo a la última jurisprudencia, textos legales actualizados, informes de auditoría, entre otros.
- Las labores de control externo deben contar con un adecuado apoyo informático, mediante el diseño de aplicaciones y uso de software moderno, orientado a optimizar la labor de los fiscalizadores.
- La necesidad de ampliar la cobertura de las acciones de control, a través de la implantación de nuevas modalidades de fiscalización, sustentadas en la actualización normativa y de procedimientos, así como en el desarrollo de metodologías e instrumentos de control innovadores.
- La búsqueda de soluciones concretas a los problemas de conectividad que afectan a las EFS, intentando la captura de la información necesaria, inherente a la gestión de los servicios controlados, especialmente aquella de naturaleza contable financiera y/o presupuestaria, posibilitando al mismo tiempo un expedito acceso a todo el potencial de trabajo de la Institución, mediante el acceso a leyes y sistemas de información internos y bases de gestión del conocimiento.

En suma, el necesario mejoramiento de los modelos de control, para hacer frente a una administración cada día más compleja y moderna de los servicios públicos, está en función, entre otros factores, de la incorporación de recursos tecnológicos; y, de manera muy especial del comportamiento de todo el personal, aspecto este último para el cuál es necesario desarrollar las apropiadas actitudes para el cambio. Un factor clave de éxito es el compromiso de todos los niveles de la institución.

d.- El diseño o fortalecimiento del desarrollo de indicadores de gestión, y de control de calidad de las auditorías

- Monitoreo durante ejecución de procesos.
- Cumplimiento de metodologías y normativas de trabajo.
- Definición de criterios y parámetros de rendimiento.
- Informes de seguimiento.

En cuanto al control de calidad de las auditorías, se requiere de la implantación de procesos independientes de verificación del cumplimiento metodológico, en relación con la ejecución del trabajo, basados en un perfecto conocimiento de los estándares a ser medidos.

Por su parte, el control de gestión debe ser entendido como un sistema de

información que entrega regularmente información relevante, confiable, concisa y regular sobre el desempeño de la personas y unidades de la organización. El control de gestión debe entonces ser entendido como una herramienta de cambio, capaz de apoyar el diseño e implantación de sistemas innovadores.

Conjuntamente con lo ya señalado, es oportuno indicar que los modelos de control deben contribuir y/o promover el diseño e implantación de un Sistema de Información contable y presupuestario común e informatizado para el sector municipal, toda vez que uno de los problemas y/o limitaciones que enfrentan las EFS para controlar los Servicios Municipales o Locales, es la carencia y problemas de acceso oportuno a información contable y presupuestaria de estos servicios.

Se hace cada vez mas urgente promover la instalación de un Sistema de Información que posibilite la sistematización de los procesos financiero, presupuestario y patrimonial de los municipios como una herramienta que además de apoyar la gestión de estos Servicios, permita acceder y generar oportunamente información sobre su gestión, transparentando además la administración de estos servicios.

Finalmente, cabe referirse de manera especial a la profesionalización, perfeccionamiento y capacitación, permanente de los cuadros funcionarios de las instituciones fiscalizadoras, no sólo en lo que respecta a potenciar sus capacidades técnicas y operativas, sino también al fortalecimiento de conductas éticas en todos sus funcionarios.

Del mismo modo, ateniendo a las carencias de recursos humanos capacitados en los gobiernos locales, se recomienda que las EFS se involucren en la capacitación de los mismos para contribuir a la mejora de la gestión facilitando de esta forma el control posterior disminuyendo el riesgo de ocurrencia de irregularidades, y propendiendo en definitiva a una mejora de la gestión de las entidades auditadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Chilena de Municipalidades, Informe de Actividades y Documento de Trabajo de la Comisión de Reforma Municipal, Santiago, 23 de mayo de 2006.-
 - Consultora Ernst & Young, Proyecto SICA “Matriz de Control, Matriz de Riesgo, y Planificación Operativa Anual de Auditoría e Investigaciones Especiales” documento preparado para la Contraloría General de la República de Chile, junio de 2005.-
 - Consultora Ernst & Young, Proyecto SICA, “Metodología de Auditoría de la Contraloría General de la República de Chile, julio de 2005.-
 - Contraloría General de la República de Chile, documento “Gestión del Conocimiento como nuevo negocio estratégico en la CGR de Chile” preparado por don Juan Honorato Mazzinghi, a cargo de la Implantación de Gestión del Conocimiento en el citado organismo.
 - Contraloría General de la República de Chile, documento preparado por don Hugo Castillo Aguilera, Jefe Subdivisión de Auditoría e Inspección - División de Municipalidades, para Equipo Asesor del Comité Ejecutivo Función de Auditoría, sobre “Incorporación de Especialistas Informáticos a los equipos de control externo.
 - Contraloría General de la República, Documento preparado por la Oficina Técnica de la División de Municipalidades para la XIV Asamblea General de la OLACEFS, realizada entre el 16 y el 18 de noviembre en Buenos Aires, Argentina, sobre el tema “El Control de Servicios Municipales o Locales”
- http://www.modernizacion.cl/1350/articles-41312_recurso_1.pdf, Ministerio secretaría general

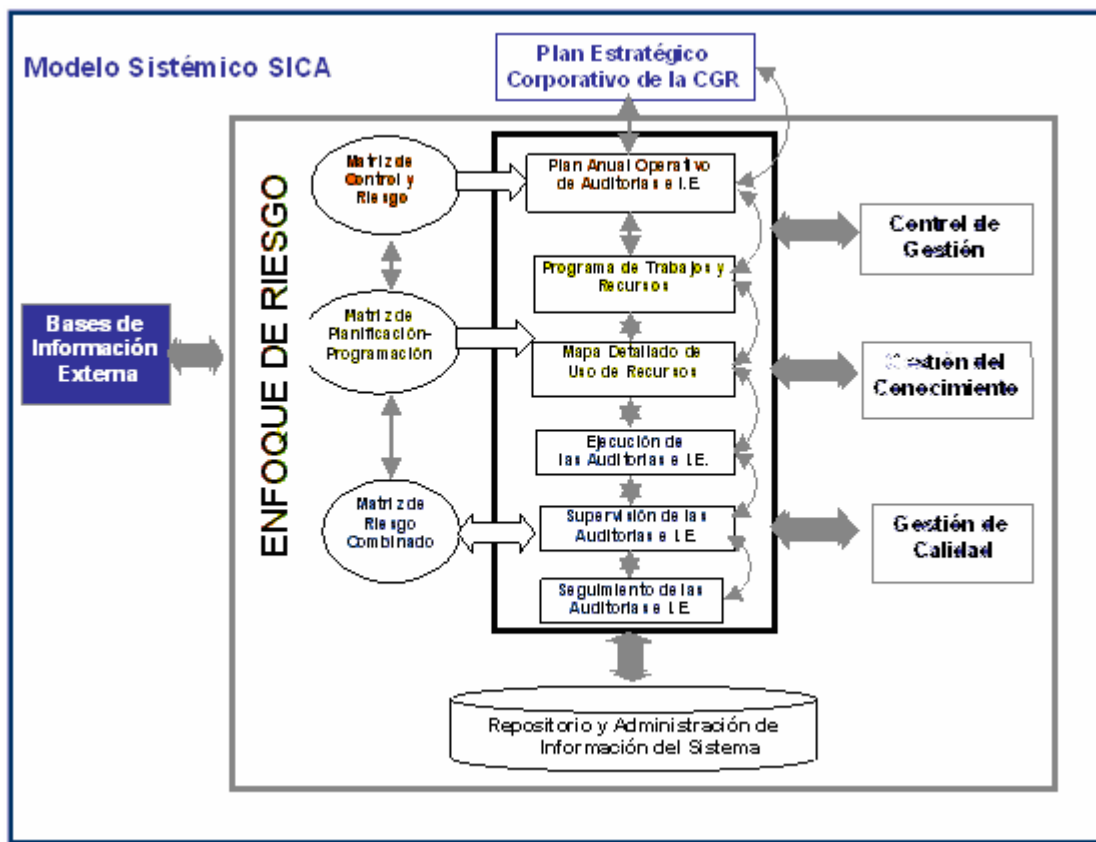
- de la Presidencia, Documento con actualización de Agenda de Gobierno Electrónico, Iniciativas Transversales, 12 noviembre 2004.-
- <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-68169.html>, Resumen Ejecutivo, Proyecto Ventanilla Trámite Municipal, 22 de septiembre de 2005.-
- <http://www.subdere.gov.cl/1510/printer-68165.html>, página de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, sobre Proyecto “Ventanilla de Trámites Municipales”, Prensa SUBDERE, 20 de septiembre de 2005.-
- <http://www.subdere.gov.cl/1510/printer-69616.html>, Sobre Encuesta Realidad Tecnológica Municipal, Prensa SUBDERE, Ministerio del Interior 05 de julio de 2006.-
- Programa de Modernización de la Gestión Pública, Departamento de Ingeniería Industrial – Universidad de Chile, “Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte”, abril de 2003.
- Rodrigo Baeza Fernández, “Análisis del Régimen Jurídico de las Municipalidades”, editado por la Corporación de Promoción Universitaria, Serie de Estudios Municipales N°12, Santiago de Chile, 2001.-
- Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado el 22 y 23 de junio de 2006, Ponencia titulada “Interoperabilidad de los Documentos Electrónicos”, de Andrés Guzmán Tascón, del Ministerio secretaría General de la Presidencia.
- Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado el 22 y 23 de junio de 2006, Ponencia titulada “¿Informáticos para un Estado Moderno?” de Christian Nicolai, Subsecretario de Telecomunicaciones.
- Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado el 22 y 23 de junio de 2006, Ponencia titulada “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, de Patricio Gutiérrez González, Coordinador de Gobierno Electrónico.
- Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado el 22 y 23 de junio de 2006, Ponencia titulada “Automatización de Procesos financieros”, de Karen Alaluf Skorka, Ingeniero Informático SERVIU Región Valparaíso.
- Seminario “La Auditoría y el Gobierno Electrónico”, realizado el 22 y 23 de junio de 2006, Ponencia titulada “Reingeniería de Procesos frente al Gobierno Electrónico” de Luis Eduardo Lara Plaza, Jefe Subdivisión Sistemas y Tecnologías de la Contraloría General de la República.

RESEÑA BIOGRAFICA

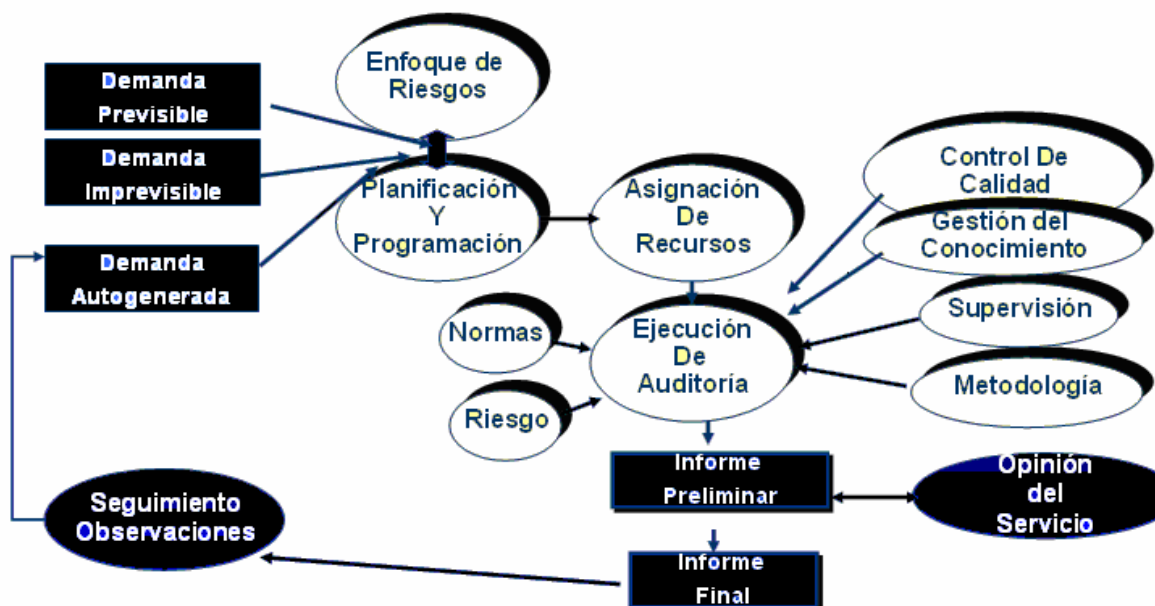
Hugo Guillermo Castillo Aguilera
Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile
Ingeniero Comercial – Contador Auditor
Jefe de Subdivisión Auditoría e Inspección – División de Municipalidades
Contraloría General de la República de Chile

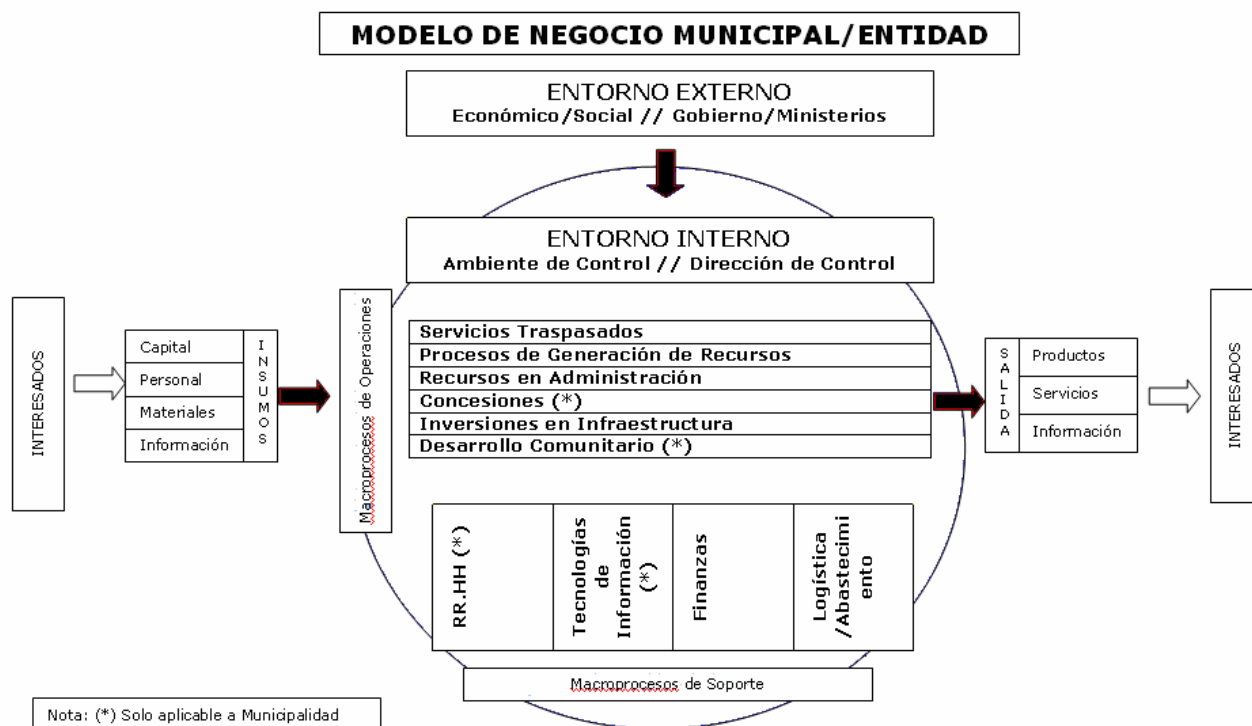
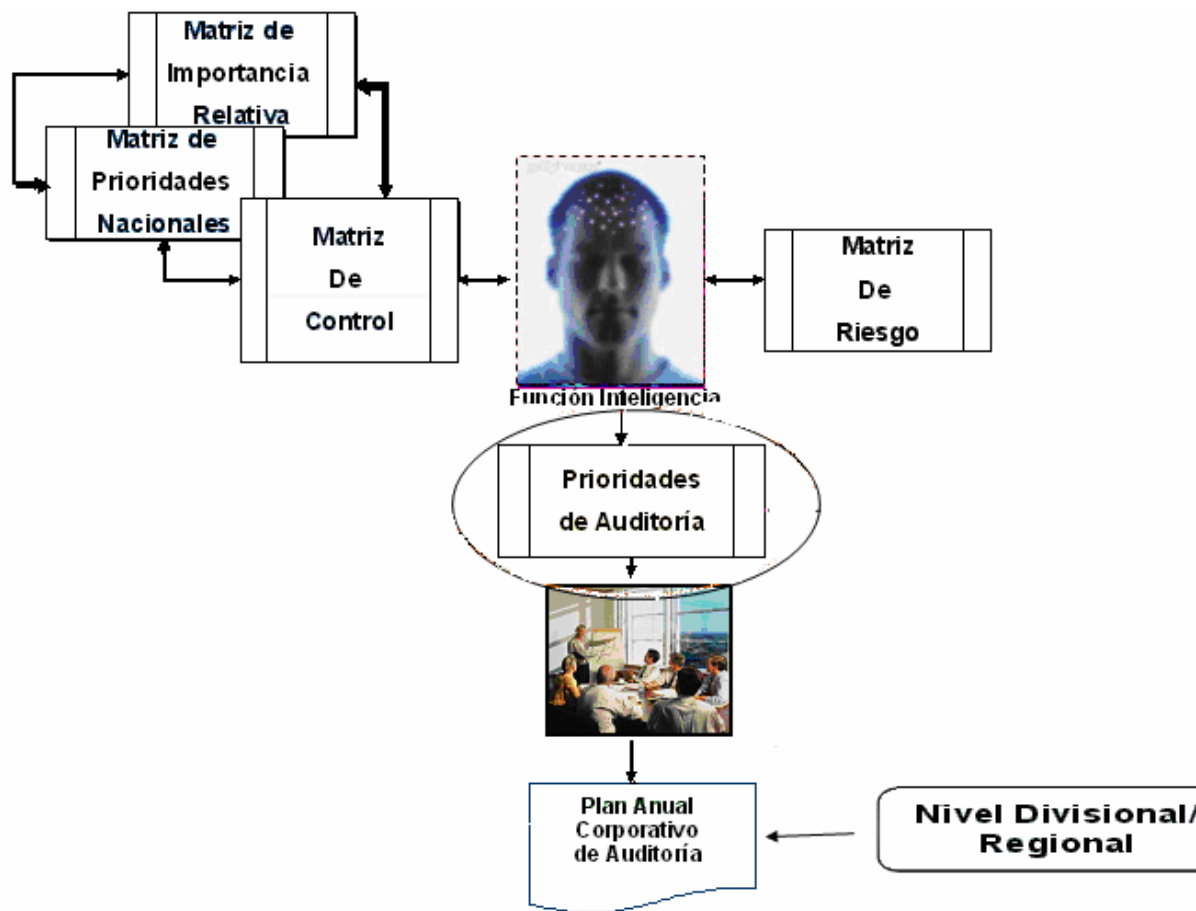
Carlos Arriagada Ramírez
Administrador Público, Universidad de Chile
Jefe Oficina Técnica – División de Municipalidades
Contraloría General de la República de Chile

CUADROS, TABLAS Y GRAFICOS



ARTICULACIÓN DEL MODELO





UNIVERSO FISCALIZADO NIVEL NACIONAL (UNIDADES PRESUPUESTARIAS)

REGIONES	MUNICIPIOS (GESTION)	AREAS			CORPORACIONES	TOTAL
		EDUCACIÓN	SALUD	CEMENTERIO		
I	11	9	9	1	2	32
II	9	7	5	4	2	27
III	9	9	9	3	0	30
IV	15	14	13	2	1	45
V	38	34	30	3	4	109
VI	33	30	29	0	3	95
VII	30	30	30	3	0	93
VIII	54	54	54	15	1	178
IX	32	32	32	6	0	102
X	42	32	31	2	10	117
XI	10	10	0	0	0	20
XII	10	8	6	2	2	28
METROP.	52	24	21	2	29	128
TOTAL	345	293	269	43	54	1.004

**SITUACION PRESUPUESTARIA SECTOR MUNICIPAL AL 31/12/2005
(INCLUYE AREAS DE EDUCACIÓN Y SALUD)**

INGRESOS	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	%
CONTRIBUCIONES MUNICIPALES	376.305.524	14%
DERECHOS MUNICIPALES	136.701.225	5%
SUBVENCION EDUCACION	556.185.539	21%
SUBVENCION SALUD	112.319.711	4%
OTROS INGRESOS OPERACIÓN	259.856.757	10%
(PART. IMPTO.TERR.,VTA. BIEN Y SERV, OTROS)		
TRANSFERENCIAS	593.176.567	22%
FONDO COMUN MUNICIPAL	410.402.794	15%
OTROS	265.422.559	10%
TOTAL	2.710.370.676	100%

NOTA: EL PRESUPUESTO INCLUYE SALDO INICIAL DE CAJA M\$ 85.798.080

GASTOS	PRESUPUESTO EN MILES DE \$	%
PERSONAL	974.296.270	36%
BIENES Y SERV. CONSUMO	593.594.042	22%
TRANSFERENCIAS	421.272.535	16%
INVERSION REAL	564.692.030	21%
OTROS	156.515.799	6%
TOTAL	2.710.370.676	100%

NOTA: EL PRESUPUESTO INCLUYE SALDO FINAL DE CAJA M\$ 3.575.178

