MINISTERIO
DE AUDITORÍA Y CONTROL

OLACEFS

Aportes de las EFS al tema I "Auditoría de la Deuda Pública" XIII Asamblea General de la OLACEFS*

AGN

Auditoría General de la Nación

El Control Externo de la Deuda Publica: La Experiencia Argentina

Qué hicimos

En el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.156, se crea la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo de control externo del sector público nacional dependiente del Congreso de la Nación.

En el artículo 118 de la Ley se definen sus funciones, de las cuales se asignan a la Gerencia de la Deuda Pública:

- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.

- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. (...)

Esta Entidad Fiscalizadora Superior ha aprobado, en promedio, 120 informes de auditoría por año desarrollados por la Gerencia de la Deuda Pública, y referidos a estados contables y financieros de proyectos financiados con préstamos, a la

* Realizada en La Habana, Cuba, del 10 al 14 de noviembre de 2003.

gestión de proyectos y programas con financiamiento multilateral, a exámenes especiales sobre la estructura, evolución, consolidación, canjes y aplicaciones de la deuda pública y la deuda contingente, a indicadores de solvencia externa, y al seguimiento de la deuda externa privada. También se ha dictaminado sobre el capítulo de Deuda Pública que integra la Cuenta de Inversión de cada ejercicio fiscal. Este documento constituye la rendición de cuentas anual de la Administración Nacional, preparada por la Contaduría General de la Nación para su elevación al Congreso de la Nación, a fin de someter a su consideración y ulterior aprobación lo actuado por el poder administrador.

El control y seguimiento de la Deuda Pública dio origen a sucesivas recomendaciones informadas en las auditorías de "Cuenta de Inversión", "Seguimiento de Stocks y Flujos", "Relevamiento y Verificación de los Pagos de Intereses y Comisiones", "Indicadores de Solvencia Externa para la Economía Argentina", "Estudio de la Relación entre el Déficit Fiscal y el Endeudamiento", sobre defectos de registración en el Sistema de Contabilidad Pública, fragilidad externa y errores de exposición del resultado financiero en la cuenta Ahorro– Inversión– Financiamiento. Las dependencias involucradas – Dirección de Administración de la Deuda Pública, Tesorería General de la Nación, Contaduría General de la Nación – se abocaron a la tarea de revisión y corrección del sistema de registración de acuerdo con las recomendaciones formuladas, como así también asumieron el compromiso de elaborar un Manual de Procedimientos para la Gestión de la Deuda Pública.

Con respecto a las auditorías de Programas y Proyectos financiados por los Organismos Internacionales de Crédito, se observó un creciente interés de dichos organismos en recoger los aportes y recomendaciones formulados por la AGN. En particular, las observaciones y recomendaciones hechas en las auditorías financieras de proyectos con financiamiento multilateral dieron lugar a una serie de reuniones con la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Economía, a resultas de las cuales se elaboró un documento sobre requerimientos de auditoría a ser cumplimentados por las Unidades Ejecutoras de los Proyectos, para poder satisfacer en tiempo y forma las normas y plazos estipulados por el Banco.

En lo relativo a las auditorías de gestión, éstas fueron desarrolladas con un enfoque en los resultados alcanzados durante el proceso de aplicación de los recursos a los fines previstos. Dado el largo plazo de ejecución que, en general, tienen estos proyectos, la implementación de las medidas correctivas recomendadas por la AGN, tendientes a mejorar el nivel de eficiencia y eficacia, se está verificando de manera gradual.

No obstante los avances alcanzados en materia de control de la Deuda Pública desde la creación de la AGN, la crisis de la deuda soberana argentina, que culminó con la declaración de insolvencia en diciembre de 2001, nos obliga a todos aquellos que tuvimos algún rol que cumplir en materia de endeudamiento público, a reflexionar y tratar de desentrañar qué fue lo que generó

este estado de situación, qué errores u omisiones pudimos haber cometido, qué riesgos de auditoría no evaluamos.

Qué ocurrió

El 1 de abril de 1991 entró en vigor la Ley de Convertibilidad, que instauró una regla monetaria basada en la paridad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense, respaldando la base monetaria con las reservas internacionales.

Si bien este modelo fue sumamente eficaz para controlar la inflación luego de los brotes hiperinflacionarios ocurridos en 1989 y 1990, a su vez implicaba:

- Limitar la capacidad de maniobra de la política monetaria (sólo se podía emitir contra respaldo de dólares).
- Incrementar la vulnerabilidad de la economía doméstica –altamente dependiente del *stock* de divisas de libre disponibilidad– a los avatares de los mercados internacionales.
- Exigir la observancia –más que estricta– de una férrea disciplina fiscal.

Estas características del modelo se tradujeron en la necesidad de mantener un rígido equilibrio fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el tiempo, lo que las autoridades no siempre estuvieron en condiciones políticas de cumplimentar.

Durante la vigencia de la convertibilidad se sucedieron varios episodios en los mercados internacionales que vulneraron en diverso grado a la economía argentina; no obstante ésta se pudo recuperar y el modelo se sostuvo.

Sin embargo, a mediados de 1998, y ante una nueva turbulencia de los mercados financieros internacionales, el país padece el efecto dominó de las crisis monetarias de Rusia y, fundamentalmente, de Brasil, su principal socio comercial. Se inicia entonces un proceso recesivo que no puede revertirse, a pesar de las diversas medidas aplicadas, y que se traduce en el crecimiento del déficit fiscal con inviabilidad política de recortar el gasto público durante 1999–2001, lo que desemboca, finalmente, en huída de capitales, tumultos sociales, renuncia del presidente de la Nación, incumplimiento de la deuda soberana, con la consiguiente secuela de desfinanciamiento, inaccesibilidad a los mercados de capitales, caída sustancial de PBI, crecimiento exponencial de la desocupación, la pobreza y la marginalidad social, y –en el granero del mundo– la aparición del hambre en la Argentina.

Qué nos faltó hacer

Desde el lugar del control externo, este breve recorrido entre lo que hicimos y lo que ocurrió nos ha llevado a repensar la manera en que encaramos algunos temas que, si bien fueron tratados en varios informes técnicos, quizás hubiesen requerido una mayor insistencia desde nuestra Auditoría; nos referimos fundamentalmente al **impacto macroeconómico de la deuda.**

En particular, debimos haber llamado más la atención respecto de las conclusiones a las que arribábamos en la verificación de la disponibilidad de recursos con los que era necesario contar para atender los servicios de la deuda,

en el análisis exhaustivo del grado de necesidad de los gastos o proyectos financiados con endeudamiento, y en la factibilidad de que éstos generasen los recursos –o ahorrasen recursos existentes– para pagar los mencionados servicios.

Asimismo, hubiese convenido insistir más con las vulnerabilidades del modelo económico vigente y las consiguientes medidas de mitigación que tendría que haber tomado el poder administrador, como así también con:

- El análisis de la gestión de riesgo que lleva a cabo la Oficina Nacional de Crédito Público, y su correcta evaluación, tanto lo que tienen que ver con el riesgo de tasa de interés, riesgo de tipo de cambio, riesgo de refinanciación, *trade-off* entre riesgo de tasa de interés y riesgo de refinanciación, coberturas de riesgo, etc.
- La gestión de la cartera de activos y pasivos del Sector Público.
- La deuda de las jurisdicciones subnacionales y del sistema previsional –en su carácter de deuda contingente– y su impacto sobre el riesgo soberano.
- La sostenibilidad de la deuda, y su re-lación con el crecimiento económico.

Qué tendremos que hacer

Las crisis de deuda soberana que se han venido desarrollando en los últimos años en distintos países y regiones, han despertado una serie de inquietudes que se han traducido en diversas iniciativas tendientes a elaborar metodologías para una correcta gestión y adecuado control del endeudamiento público. En el ámbito de la auditoría de Deuda Pública, el Comité de Deuda Pública de la Intosai, con el apoyo de otros organismos internacionales, se encuentra abocado a la tarea de delinear una nueva metodología para su control.

La AGN adhiere a este proyecto; los lineamientos de la propuesta incluyen controles que tendremos que comenzar a desarrollar, y que están presentes en los países con gestiones de deuda acertadas.

Argentina ha iniciado las tareas preliminares conducentes a la refinanciación de sus pasivos soberanos; se está conversando sobre quita de principal, sobre los repagos atados a determinado porcentaje de crecimiento del PBI, sobre el superávit primario que se requerirá para que la deuda soberana, resultante de la reestructuración, sea sostenible, etc. Se avecinan tiempos de mucha exigencia para el control externo de la deuda soberana argentina, ya que además de los controles regulares que veníamos haciendo, habrá que auditar y emitir opinión sobre todas la variables involucradas en la refinanciación, y –sobre todo– alertar sobre aquellos desvíos que puedan generar nuevas amenazas a la gestión económica.

Se trata de involucrarse en tareas de control nuevas que estamos dispuestos a asumir, capacitándonos en los ámbitos apropiados y aprendiendo de los países que han podido gestionar sus deudas con mejores resultados.



Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Auditoría de la Deuda Pública

Experiencias del Tribunal de Cuentas de la Unión✦

El seguimiento sistemático de la deuda pública es un tema de creciente interés en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Se describen, a continuación, las acciones llevadas a cabo por el TCU sobre este tema.

1. Curso sobre Deuda Pública

El curso, promovido por el Instituto Serzedello Corrêa, órgano de capacitación y adiestramiento de este Tribunal, en el período del 28 de marzo al 30 de abril de 2001, tuvo por objetivo capacitar auditores no sólo para un mejor desempeño en la fiscalización de instituciones como el Banco Central de Brasil y la Secretaría del Tesoro Nacional, sino también en el desarrollo de proyectos en el área de Deuda Pública.

El curso fue impartido por especialistas de la Universidad de Brasilia, la Secretaría del Tesoro Nacional y el Banco Central de Brasil.

2. Proyecto de Deuda Pública

Reconociendo la importancia del tema para la labor de fiscalización del Tribunal, el TCU inició el desarrollo del anteproyecto para el seguimiento de la deuda pública brasileña.

En atención a la superveniencia de otros trabajos, el seguimiento de la Deuda Pública fue temporalmente paralizado. Actualmente el proyecto se encuentra en fase de revisión y adaptación.

3. Análisis de la Deuda Pública en el ámbito de los procesos normales de fiscalización

El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil auxilia al Congreso Nacional en el ejercicio del control externo, estando a su cargo la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a legalidad, legitimidad, economía, aplicación de subvenciones y renuncia de recursos.

El desempeño de esa función se hace, básicamente, mediante las actividades siguientes:

- Evaluación de las cuentas del Presidente de la República[1], rendidas anualmente de acuerdo con lo establecido en las normas del Tribunal, en ocasión de la actuación en el Banco Central de Brasil y del análisis sobre el aspecto macroeconómico[2];

✦Traduccion al español realizada por la Contraloría venezolana.

- examen de las cuentas de los administradores y demás responsables de los fondos, bienes y valores públicos, sea en procesos ordinarios (cuentas anualmente rendidas de acuerdo con lo establecido en las normas propias del Tribunal) o especiales[3] (para acelerar las responsabilidades por pérdida, extravío u otra irregularidad que produzca daño al erario);
- fiscalizaciones realizadas por iniciativa propia del Tribunal o por solicitud del Congreso Nacional, de sus Cámaras (Cámara de Diputados y del Senado Federal) o de sus respectivas Comisiones;
- análisis de denuncias, representaciones y consultas sometidas a consideración del Tribunal por las autoridades previstas en su Reglamento Interno.

Asimismo, los procesos sometidos a consideración del Tribunal, sobre la deuda pública pueden ser objeto de análisis en los siguientes casos:

- cuentas (ordinarias o especiales);
- fiscalizaciones (auditorías preliminares, auditorías, inspecciones, seguimientos y monitoreos) realizados por la Secretaría del Tesoro Nacional y por el Banco Central de Brasil - entidades federales responsables por la administración de la deuda pública brasileña.
- denuncias, representaciones (tipo de denuncia) y consultas vinculadas con la actuación de la Secretaría del Tesoro Nacional y del Banco Central de Brasil.

En caso de que sean detectadas irregularidades vinculadas con la gestión de la deuda, el Tribunal podrá adoptar una o más de las siguientes medidas:

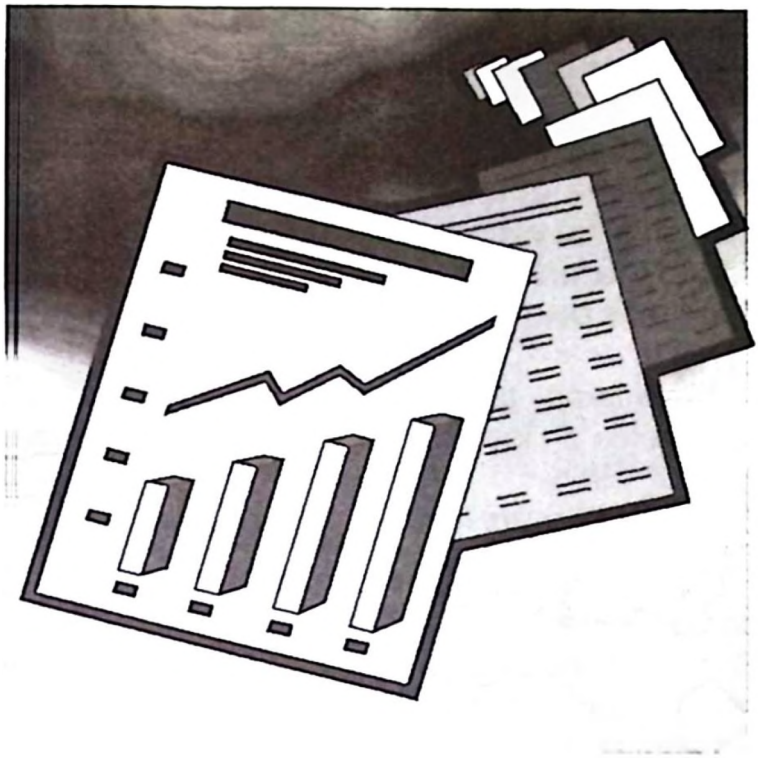
- hacer determinaciones para su inmediata corrección; y/o
- aplicar las sanciones previstas en la ley, que van desde la imposición de multa hasta, en los casos más graves, la inhabilitación para el ejercicio de cargo en la Administración Pública.

---

[1] La Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña instituye también la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de los titulares de los Poderes Legislativo, Judicial y de otras autoridades.

[2] Las cuentas rendidas por el Presidente de la República consistirán en los balances generales de la Unión y en un informe del órgano central del sistema de control interno del Poder Ejecutivo sobre la ejecución del Presupuesto General de la Unión.

[3] A tal efecto, están enmarcadas dentro de la jurisdicción del Tribunal no sólo los principales administradores del Banco Central, sino también todo y cualquier responsable por la pérdida, extravío u otra irregularidad que produzca daño al erario, sea cual fuere su nivel jerárquico o el grado de relación con aquella institución, incluidos los liquidadores nominados por el Banco Central para encaminar la liquidación extrajudicial de las instituciones integrantes del sistema financiero nacional.



4. Análisis de Cuentas del Gobierno

En el año 2003, el Tribunal de Cuentas de la Unión, en cumplimiento del artículo 71 de la Constitución Federal, evaluó y emitió su opinión previa conclusiva sobre las Cuentas del Presidente de la República relativas al ejercicio del año 2002, que sirven de auxilio al Congreso Nacional en el examen político de la acción gubernamental sobre las finanzas públicas del país.

De conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal, también fueron consideradas las cuentas del Presidente del Senado Federal, de la Cámara de Diputados, del Supremo Tribunal Federal y demás Tribunales Superiores de Justicia, del Presidente del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios y del titular del Ministerio Público Federal.

Las directrices para la consideración de las referidas cuentas son establecidas año a año por el Ministro-Relator y, una vez aprobadas por la Plenaria del Tribunal, pasan a orientar el análisis realizado por los auditores. Cabe resaltar que la Deuda Pública es el tema central de los análisis de las cuentas del Presidente de la República efectuados por el TCU.

En relación con el ejercicio del año 2002, de acuerdo con las directrices aprobadas por la Plenaria para aquel ejercicio, el TCU realizó una auditoría preliminar, para el período del 21-10-02 al 04-04-03, con el objetivo de elaborar un diagnóstico sobre la Deuda Pública Federal Interna, analizándose los siguientes tópicos:

- perspectivas de crecimiento del débito;
- capacidad financiera del Estado para honrar sus pagos;
- devolución de cargos;
- compromisos de los recursos públicos;
- estimación de los plazos de pagos;
- capacidad del Estado para negociar la deuda;
- stock de la deuda del ejercicio de 2002, sus ingresos y compromisos.

Las conclusiones de la referida auditoría fueron llevadas a un informe previo, evaluado por el Tribunal el 12-06-03, y servirán de incentivo al proyecto de seguimiento sistemático de la deuda pública.

5. Taller Regional para Auditores de Deuda Pública, México D.F., 2003

En abril de 2003, el TCU seleccionó dos auditores para participar en el "Taller Regional para Auditores en Deuda Pública", realizado en la ciudad de México, en el período del 28 de abril al 30 de mayo de 2003.

El evento fue dividido en tres módulos que incluían técnicas de capacitación, exposiciones sobre el tema y diseño del curso para auditores de la deuda pública. El curso será dictado por las EFS de la OLACEFS y tendrá como objetivo capacitar al personal para realizar este tipo de auditoría.

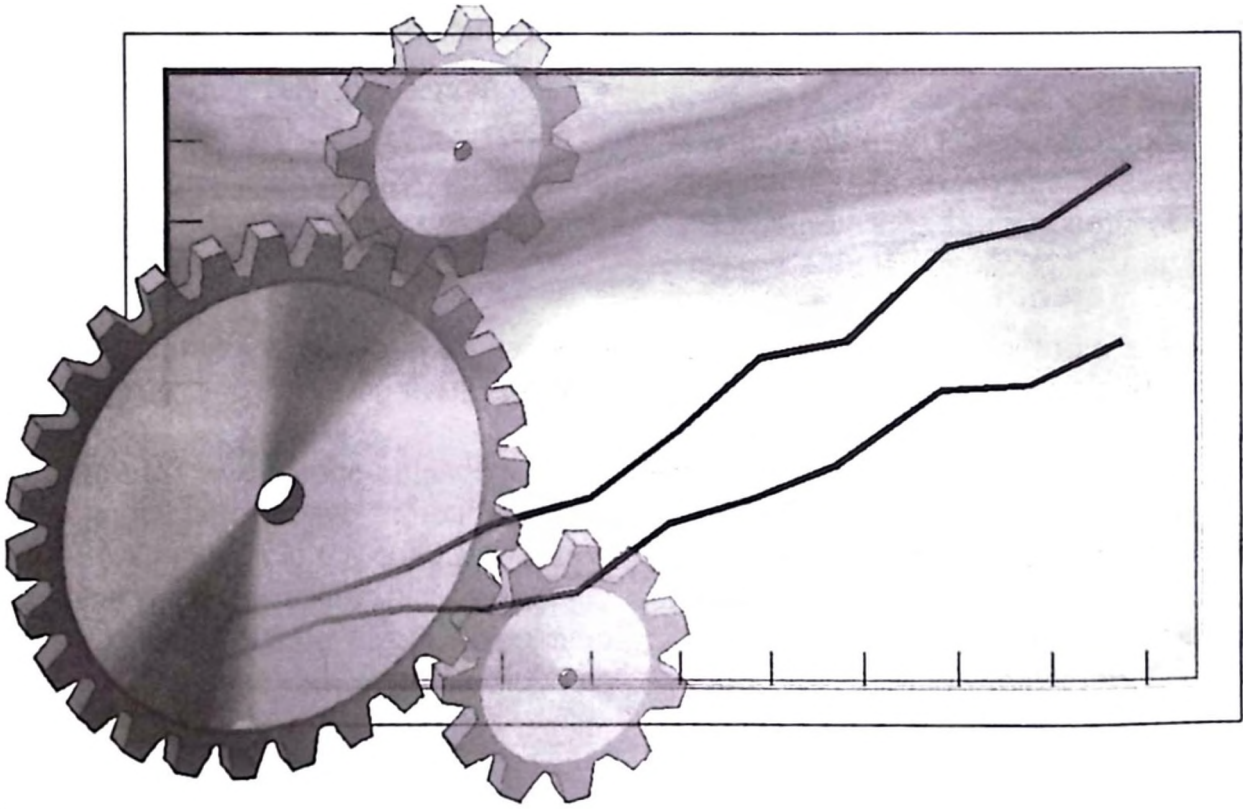
Aún, en el contexto de ese programa, está prevista la realización de una reunión en Brasilia, entre el 18 y el 29 de agosto de 2003, para continuar la elaboración del curso de auditoría en deuda pública que atienda a las necesidades de la región.

Obsérvese que al designar dos auditores para que asistan al evento, el TCU asumió el compromiso formal de difundir la práctica de realización de auditorías de deuda pública en el país.

Asimismo, tal actividad debe ser fortalecida en los próximos años.

6. Otras actividades

El Tribunal de Cuentas de la Unión cedió dos auditores para auxiliar al Congreso Nacional en las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Parlamentaria de Investigación instalada en 1997, en el Senado Federal, para averiguar irregularidades relacionadas con la autorización, emisión y negociación de títulos públicos, estadales y municipales, de los ejercicios de 1995 a 1996.



Contraloría General de la Republica de Chile*

"Auditoría de la Deuda Pública"

Capítulo I
Estudio General de la Deuda Pública

En el estudio general de la Deuda Pública, como parte de una metodología de auditoría que sirva para los procesos siguientes de evaluación de los controles internos y pruebas de auditoría debe comprender, necesariamente, el análisis de la importancia de esta fuente de financiamiento, su incidencia en la política fiscal, los aspectos jurídicos y normativos que la regulan, los procesos y sus productos y la estructura organizacional que se utiliza.

En el presente capítulo se han seleccionado para su análisis, por considerarse de interés para un conocimiento general de la situación de la Deuda Pública en Chile, los principales aspectos del estudio que dicen relación con la evolución y el perfil de la Deuda, con los instrumentos que utiliza y con su incidencia en la política fiscal. Asimismo, se considera el estudio de las principales normas legales que rigen su funcionamiento.

Evolución de la Deuda Pública

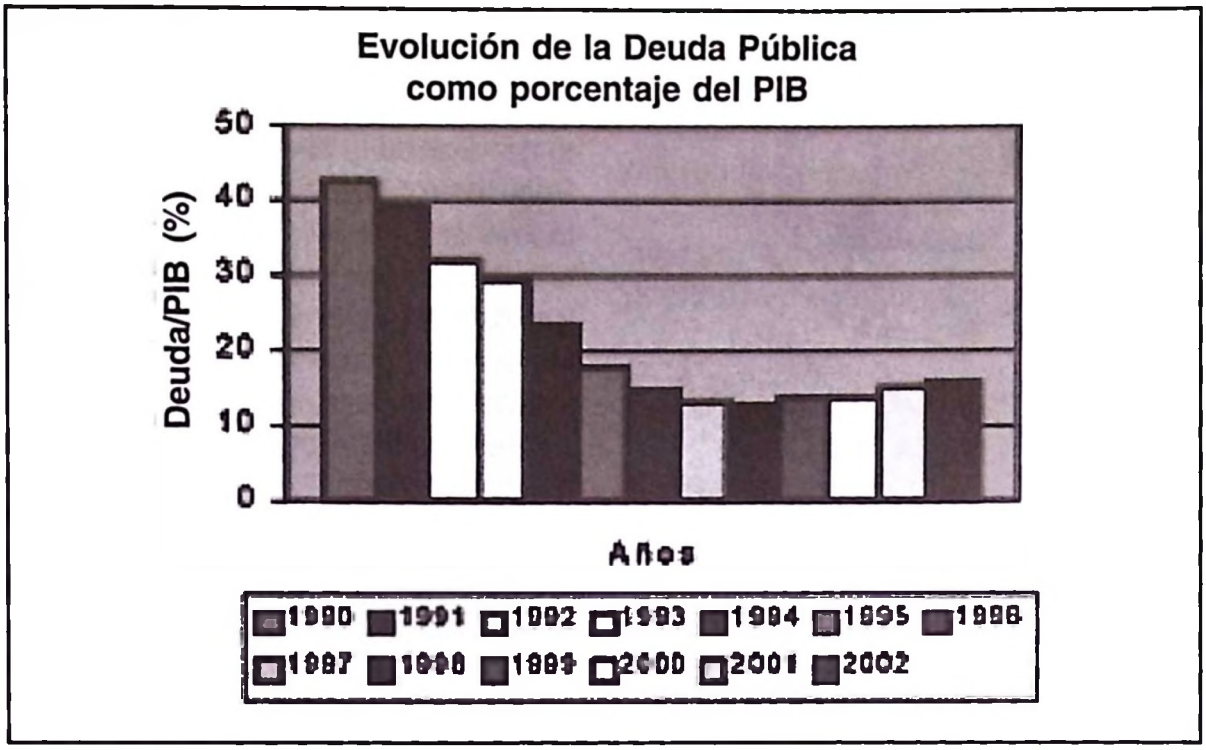
En los últimos 15 años Chile ha logrado una importante reducción en el nivel y peso relativo de la deuda pública. Esto queda de manifiesto al comparar el año 1990 donde la deuda pública representaba el 43% del PIB. El gráfico que se acompaña muestra la evolución de la Deuda Pública en relación al porcentaje del PIB en el período 1990 – 2002.

El mayor aporte a la reducción de la deuda pública total ha estado dado por la disminución de la deuda pública externa. En 1990, la deuda pública interna representaba el 58% de la deuda

---

*Trabajo elaborado por la Contraloría General de la República de Chile, bajo la Coordinación de Don Pedro Ortíz Gálvez, Jefe de la División de Contabilidad, quien contó con la participación de los siguientes profesionales de la División:

1. Luis Téllez Mellado, Contador Auditor
2. María Argentina Guevara Weber, Abogado
3. Francisco Tapia Poblete, Asesor Jurídico
4. Danilo Jubal Carvajal, Contador Auditor
5. Julio Espinoza Valderrama, Contador Auditor
6. Yolanda Bascuñan Arteaga, Contador Auditor



pública total, en cambio, en el 2002 representa el 73% de la deuda.

Esta reducción en el volumen de la deuda ha permitido disminuir en forma significativa el monto de recursos asignados para el pago de la misma, lo cual se evidencia al comparar las relaciones dadas por los intereses de la deuda y el gasto público total en los períodos1990 y 2000, la cual se redujo de un 10% a un 1%. Esto junto con liberar recursos para el financiamiento de programas y proyectos de inversión, ha vuelto menos vulnerable al sector público frente a cambios en las tasas de interés y el tipo de cambio.

Además, la reducción en los niveles de endeudamiento público permiten hacer una mejor gestión en la selección de los créditos externos. La colocación de bonos soberanos[1] en los períodos 1999, 2001, 2002 y 2003 ha permitido generar un punto de referencia para las operaciones del sector privado en mercados internacionales y un mecanismo para transparentar la evolución de la percepción externa sobre la economía chilena. La participación de organismos multilaterales en el funcionamiento de programas de desarrollo social y económico ha permitido en los últimos años que el país conozca e incorpore a su quehacer la disciplina operacional, la capacidad organizativa, el conocimiento técnico y la experiencia acumulada de estas instituciones.

[1] Bonos Soberanos son títulos de créditos que se transan en el mercado mundial y cuyas condiciones financieras están basadas en la calificación económica que tiene el país a nivel internacional.

STOCK DE DEUDA (MILLONES DE US$ AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO)				
AÑO	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	TOTAL	DEUDA/PIB (%)
1990	7.528,9	5.446,0	12.974,9	43
1991	7.596,5	5.692,2	13.288,7	39
1992	7.805,3	5.704,6	13.509,9	32
1993	7.967,2	5.231,1	13.198,3	30
1994	8.197,2	5.375,3	13.572,5	24
1995	8.443,4	3.989,7	12.433,1	18
1996	7.994,5	3.122,7	11.117,2	15
1997	7.918,2	2.527,2	10.445,4	13
1998	7.380,1	2.461,0	9.841,1	13
1999	6.994,4	2.795,4	9.789,8	14
2000	7.224,5	2.580,3	9.804,8	14
2001	7.035,5	3.007,6	10.043,1	15
2002	6.490,9	3.737,2	10.228,1	16

En la serie, cuyas cifras se expresan en términos nominales, se puede apreciar una tendencia decreciente de la deuda en el período 1990 – 2002, donde los saldos totales disminuyen en 21,2%. En dicha tendencia tiene una significativa influencia los prepagos de deuda externa realizados en 1995 por US$1.246,3 millones, en 1996 por US$572,7 millones, en 1997 por US$303,8 millones y en el 2002 por US$207,6 millones.



Perfil de la Deuda Pública

Stock de Deuda del Gobierno Central por Vencimiento: Corresponde a la clasificación de acuerdo con la estructura cronológica de los pasivos y se presenta dividida en deuda interna y externa. Cada categoría se clasifica según los vencimientos de las obligaciones y de acuerdo al plazo residual de cada una de ellas.

STOCK DE DEUDA POR AÑO VENCIMIENTO
(Millones de Dólares)

FECHA DE VENCIMIENTO	MONTO	%
2002	0,0	0,0
2003	771,8	7,5
2004	781,0	7,6
2005	095,3	10,7
2006	713,3	7,0
2007	1.284,5	12,6
2008-12	4.220,9	41,3
2013-17	1.221,6	11,9
Después de 2017	139,8	1,4
DEUDA TOTAL	**10.228,2**	**100,0**

Stock de Deuda del Gobierno Central por Acreedor: Esta clasificación muestra las principales entidades acreedoras, tanto de deuda interna como externa.

STOCK DE DEUDA POR ACREEDOR
(Millones de Dólares)

ACREEDOR	MONTO	%
Banco Central de Chile[x]	6.318,0	61,8
BIRF	540,5	5,3
BID	529,3	5,2
Bonos	2.163,1	21,1
Eximbank Japón	81,7	0,8
Banco Estado	138,2	1,4
AID	68,5	0,7
Otros	388,8	3,8
DEUDA TOTAL	**10.228,1**	**100,0**

[x] Corresponden a pagarés emitidos a favor del Banco Central de Chile, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley N° 18.267 y el artículo 75 de la Ley N° 18.768, con motivo del rescate del Sistema Financiero.

Stock de Deuda del Gobierno Central por Instrumento: Esta clasificación permite presentar los tipos de instrumentos de deuda que el Gobierno ha transado y que los mercados financieros han absorbido.

STOCK DE DEUDA POR INSTRUMENTO (Millones de Dólares)		
TIPO DE INSTRUMENTO	MONTO	%
Pagarés	6.487,1	63,4
Préstamos	1.577,9	15,4
Bonos	2.163,1	21,1
DEUDA TOTAL	**10.228,1**	**100,0**

Política Fiscal

Contexto macroeconómico

En este período la situación fiscal ha tenido como trasfondo un contexto externo particularmente complejo como consecuencia de la crisis asiática de 1998 que se tradujo en un menor crecimiento de los principales bloques económicos del mundo y las turbulencias que han afectado a América Latina, lo cual ha provocado una caída en los flujos comerciales, un deterioro en los términos de intercambio y una reducción significativa de los flujos de capitales externos hacia nuestro país. Este impacto negativo podría haber generado una crisis económica de proporciones en Chile similar a la crisis internacional, no obstante el país ha logrado mantener un nivel de crecimiento en los años 2001 – 2002 y 2003.

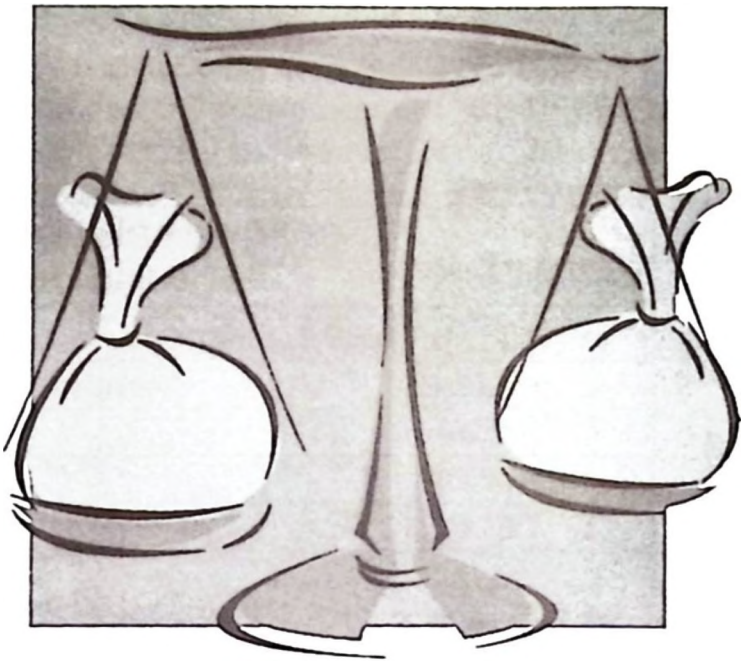
CONDICIONES EXTERNAS Y POLÍTICA FISCAL			
	1982-1983	**1999**	**2002**
CRECIMIENTO PIB	-8,5%	-1,1%	+2,1%
DESEMPLEO (PROMEDIO)	19,1%	9,8%	9,1%
GASTO PÚBLICO TOTAL (CREC. REAL)	-2,1%	+4,7%	+5,9%
INVERSIÓN PÚBLICA (CREC. REAL)	-13,2%	+4,7%	+9,4%
AHORRO PÚBLICO (% PIB)	-2,6%-	+2,3%	+2,6%
BALANCE GOB. CENTRAL (% PIB)	-2,9%	-1,4%	-0,8%

Fuente: Bco. Central, DIPRES, INE

La principal razón que explica este fenómeno son los cambios experimentados desde 1999 en el marco de política monetaria y fiscal, los que permitieron que la tasa de política monetaria y las tasas de interés de largo plazo bajaran en lugar de subir; que el tipo de cambio real se depreciara en lugar de revalorizarse; que la inversión creciera moderadamente en lugar de caer, y que el riesgo soberano se redujera a diferencia de lo ocurrido en otros países emergentes.

La política fiscal ha tenido mucho que ver con la mayor fortaleza del marco macroeconómico actual. La existencia de una regla preanunciada de política fiscal cuyo objetivo es generar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB, ha permitido dar una señal de austeridad y responsabilidad fiscal a los agentes económicos, al tiempo que ha permitido que Chile, en la actual coyuntura, siga un comportamiento contracíclico en materias de finanzas públicas. Por otra parte, la rigurosidad y disciplina con que se ha aplicado este marco de política fiscal, ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los eventuales déficit resultantes sean esencialmente transitorios y que los requerimientos de financiamiento se mantengan dentro de los límites compatibles con la capacidad de generación de ingresos fiscales en el mediano plazo. Además, la disciplina con la que el gobierno ha cumplido con la regla de política fiscal en cuanto al superávit estructural del 1% del PIB es especialmente destacable y ha sido aplicada sin necesidad de que exista una norma legal que lo obligue, preocupándose de darle la máxima transparencia a la metodología que permite estimar el balance estructural, la cual se basa en métodos aplicados por el FMI y la OCDE a países avanzados.

El déficit de 0,8% del PIB para el año 2002 se financió con las acciones emprendidas por el gobiemo. Es así que un total de 536 millones de dólares provenientes de la colocación de bonos soberanos en mercados internacionales, en abril de 2002, se han aplicado al financiamiento del déficit, en tanto



que 330 millones se destinaron a prepagar créditos externos más costosos. Asimismo, las operaciones de financiamiento realizadas en el 2002 han permitido generar recursos para reponer 139 millones de dólares al Fondo de Estabilización del Precio del Cobre (FEC).

Presupuesto 2003

Considerando lo anterior, es necesario analizar la relación entre el balance proyectado para el 2003 y la evolución del endeudamiento neto del gobierno central. La Ley de Presupuestos contempla un endeudamiento bruto de $1.043.925 millones. Este endeudamiento tiene como destino no solo financiar el déficit presupuestado, sino también cubrir amortizaciones de deuda - principalmente con el Banco Central. De este modo, el incremento neto de la deuda del gobierno central es similar al déficit estimado. Esto es cerca de un 0,7% del PIB, lo que implica un nivel de deuda del gobierno central inferior al 18% del PIB .

FINANCIAMIENTO 2002 – 2003 (millones de pesos de 2003)	Ejecución Ley pspto. 2002[x]	Ley pspto. 2003
FINANCIAMIENTO	**362.412**	**327.496**
1. Endeudamiento	755.633	1.043.925
2. Amortizaciones	730.725	545.505
3. Uso de Caja y otros	337.504	-170.924

[x] Informes de Ejecución Presupuestaria Sector Público 2002 - DIPRES

No obstante lo anterior, el artículo 3° del proyecto de Ley de Presupuestos incluye una autorización de endeudamiento superior a la cifra anterior. En este caso, equivalente a US$1.500 millones. Esto se debe principalmente a las normas legales e institucionales que rigen a la deuda pública, las cuales establecen que la autorización debe abarcar a la totalidad de la deuda contraída en un convenio de préstamos, en tanto que la ejecución presupuestaria sólo registra la fracción de dichos préstamos que se giran en el año fiscal. Esta situación hace que la autorización de endeudamiento aprobada por el Congreso deba corresponder al valor total de los préstamos que se estima serán suscritos durante el 2003, aún cuando sólo se desembolse una fracción de los mismos durante el año. A continuación se presenta una lista de las operaciones de endeudamiento que se han estado formalizando durante el año 2003.

PROYECTOS DE ENDEUDAMIENTO CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES	
	Millones US$
BID	
1. Gestión Inmobiliaria Pública	80,0
2. Turismo Sustentable Chiloé - Palena	10,5
3. Electrificación Rural	80,0
BANCO MUNDIAL	
4. Protección Social	300,0
5. Ciencia y Tecnología	20,0
6. Infraestructura Rural	50,0
7. Barrios Vulnerables	10,0

Eficiencia y transparencia fiscal

El Estado de Chile como parte de su esfuerzo por elevar la eficiencia y la transparencia fiscal ha iniciado un diálogo con el Fondo Monetario Internacional y la OCDE para revisar los criterios en que se basa la información de la ejecución presupuestaria. El objetivo

perseguido en esta materia, es elevar la consistencia conceptual y técnica de los criterios de valoración, clasificación y cobertura de las estadísticas fiscales.

Por otra parte, el Gobierno estima que la calificación del grado de trasparencia fiscal del país no es algo que deba ser dejado sólo al criterio de las autoridades y de observadores. Es así, como ha solicitado la realización por parte del FMI de un informe sobre observancia del Código de transparencia fiscal de Chile, el cual se ha dado a conocer en julio del presente año y comprende las siguientes áreas:

i. Claridad de roles y responsabilidades,
ii. Disponibilidades públicas de información,
iii. Transparencia en la preparación, ejecución e información del presupuesto, y
iv. Garantías de integridad.

Al respecto, el informe concluye que "Chile ha alcanzado un alto nivel de transparencia fiscal en muchas áreas y recientemente ha avanzado para cerrar las brechas pendientes. La capacidad de respuesta de las autoridades para responder a nuevas demandas –tanto desde Chile como de los mercados internacionales– ha sido un aspecto de especial fortaleza".

Con relación a los principales logros del país en materias de deuda pública señala "la información sobre deuda pública se ha expandido significativamente y se han publicado sustantivos estudios sobre obligaciones contingentes".

En este mismo orden, la Contraloría General de la República suscribió durante el año 2002, un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC) en el marco del programa de "Transparencia en las Cuentas Públicas", el cual está referido a la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), siendo su objetivo revisar y armonizar la normativa existente con los conceptos y metodologías contenidas en las NICSP.

Asimismo, se ha solicitado a la OCDE la realización de una evaluación sobre la base de su Código de mejores prácticas en Transparencia Fiscal, el cual comprende las siguientes áreas:

i. Informes para la discusión y seguimiento del presupuesto.
ii. Integridad, control y rendición de cuentas.
iii. Informes financieros complementarios.

Estas prácticas presentan gran coincidencia con aquellas enfatizadas por el FMI en su Código, pero por su composición más selectiva han sido adecuadas a las realidades de los países con mayor desarrollo relativo, en materias de información presupuestaria y de contabilidad pública.

En cuanto a la información presentada anteriormente, es dable destacar las siguientes conclusiones:

1. Los niveles de endeudamiento público en los últimos catorce años muestran una reducción en los saldos totales de un 21,2%.

   En dicha tendencia tiene una significativa influencia los prepagos de deuda externa BID, BIRF y cofinanciamiento, realizados en 1995 por US$ 1.246,3 millones, en 1996 por US$ 572,7 millones, en 1997 por US$ 303,8 millones y en el 2002 por US$ 207,6 millones.

2. En la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003, se aprueba una autorización global de endeudamiento bruto equivalente a US$1.500 millones, de los cuales US$ 550 millones corresponden a contratos con organismos financieros internacionales en diferentes áreas de desarrollo como son protección social, electrificación e infraestructura rural, gestión inmobiliaria pública, etc. A su vez, US$ 545,5 millones a cubrir amortizaciones de deuda y el resto a financiar el déficit fiscal esperado del 0,7% del PIB.

3. El principal acreedor del Estado chileno es el propio Banco Central con un 61,8%; luego se ubican los bonos con un 21,1%; el Banco Internacional de Construcción y Fomento con un 5,3%; y muy de cerca le sigue el Banco Interamericano de Desarrollo con un 4,9%.

4. Los plazos de vencimiento de los compromisos adquiridos van desde este año hasta después del 2017, correspondiendo cancelar entre el 2008-12 un 41,3% de la deuda.

5. El buen comportamiento de la deuda pública en Chile se debe a una sana y eficiente política fiscal y a la existencia de normas legales estructuras para el manejo del endeudamiento. Se agrega a lo anterior, la existencia de un control previo y a posterior permanente sobre las operaciones financieras del Estado, que considera también operaciones de deuda pública.

Capítulo II
Aspectos Legales de la Deuda Pública

1. Constitución Política de la República de Chile

La Constitución Política de la República de Chile, establece que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación entre otras con la contratación de empréstitos o cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidos a favor del fisco o de los organismos o entidades referidos.

El artículo 60, N° 7 preceptúa que sólo son materias de ley, entre otras, las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos.

La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

En el N° 9 fija las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas.

A su vez, el artículo 62, N°3, consigna que le corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.

Respecto a la competencia del control de la Deuda Pública, la carta fundamental señala en el artículo 87 que la Contraloría General de la República ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás Organismos y Servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las funciones que le encomienda la ley orgánica constitucional respectiva.

Del alcance del citado precepto constitucional se infiere, en lo referente a la deuda pública, que faculta a la Contraloría para ejercer tanto el control jurídico como el financiero de la deuda pública.

2. Ámbito de la Administración Financiera del Estado

Con la dictación en Chile del decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, se inició un proceso de reformas en esta área que ha continuado en forma dinámica hasta el presente, permitiendo contar con un conjunto armónico de procesos administrativos insertos en un sistema coherente y eficaz para la gestión, que considera pautas de normalización, descentralización de las operaciones y concentración de la información global y atingente para facilitar las decisiones gubernamentales que deban adoptarse sobre la materia.

En los últimos años estos procesos se han perfeccionado en busca de su consolidación a través de la aprobación de distintos cuerpos orgánicos, entre los que cabe destacar, el que fijó las Bases Generales de la Administración del Estado, el que estructuró los gobiernos regionales reconociéndolos como servicios públicos descentralizados con

personalidad jurídica y patrimonio propio y el que reguló la constitución orgánica de las Municipalidades – Gobiernos Locales.

En lo referente a la Ley Orgánica de Administración Financiera, cabe señalar que esta se divide en seis títulos principales: Principios Fundamentales; el Sistema Presupuestario; el Régimen de Recaudación Pago y Reintegro; el Crédito Público, el Control Financiero y el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Es necesario hacer presente que estos procesos funcionan en cuanto a su operatoria descentralizadamente a nivel de cada uno de los Servicios Públicos, independiente de su naturaleza jurídica, y centralizadamente en lo que se refiere a sus aspectos normativos de fijación de políticas, prioridades, instrucciones técnicas y evaluación, para cuyo efecto existe un Organismo Rector establecido expresamente por la legislación vigente (Ministerio de Hacienda, Contraloría General, Tesorería General).

3. Crédito Público

El Título IV de esta Ley, que se denomina "Del Crédito Público", unifica y armoniza un conjunto de disposiciones que se encontraban insertas en distintos cuerpos legales, incorporando, además, nuevas precisiones conceptuales.

En efecto, el artículo 39 define el crédito público como la capacidad que tiene el Estado para contraer obligaciones internas o externas a través de operaciones tendientes a la obtención de recursos.

Concepto de deuda pública y empréstito

Seguidamente, el artículo 40 define la deuda pública directa como aquella constituida por la del Fisco y por la de los demás organismos del sector público comprometidos directamente a su pago.

Deuda Pública indirecta es aquella que cuenta con la garantía o aval del Estado o de algún organismo del sector público autorizado legalmente para otorgarlo y en la que el deudor principal es una persona natural o jurídica del sector privado.

Dicho precepto define la Garantía del Estado como la operación en virtud de la cual el Tesorero General de la República, en representación del Estado y previamente autorizado por decreto supremo cauciona la obligación contraída por un organismo del sector público o por un tercero.

El artículo 41 establece que son operaciones de deuda externa aquellas en que se conviene obligaciones con otro Estado u organismo internacional o cualquier persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en Chile y cuyo cumplimiento puede ser exigible fuera del territorio de la República.

Seguidamente, el artículo 42 define la deuda interna como aquella que contrae el Estado con personas naturales o jurídicas de derecho público o

privado residentes o domiciliados en Chile, la cual es exigible dentro del territorio nacional.

Cabe destacar que el artículo 44° del texto legal en concreto, junto con radicar en el Ministerio de Hacienda la facultad para autorizar todas las operaciones financieras, que de cualquier modo puedan comprometer el crédito público, hace extensiva la cobertura de este título a otras entidades como las empresas públicas y las de economía mixta, pese a que no se encuentran actualmente afectas a las normas de administración financiera reguladas por el D.L. No 1.263, de 1975.

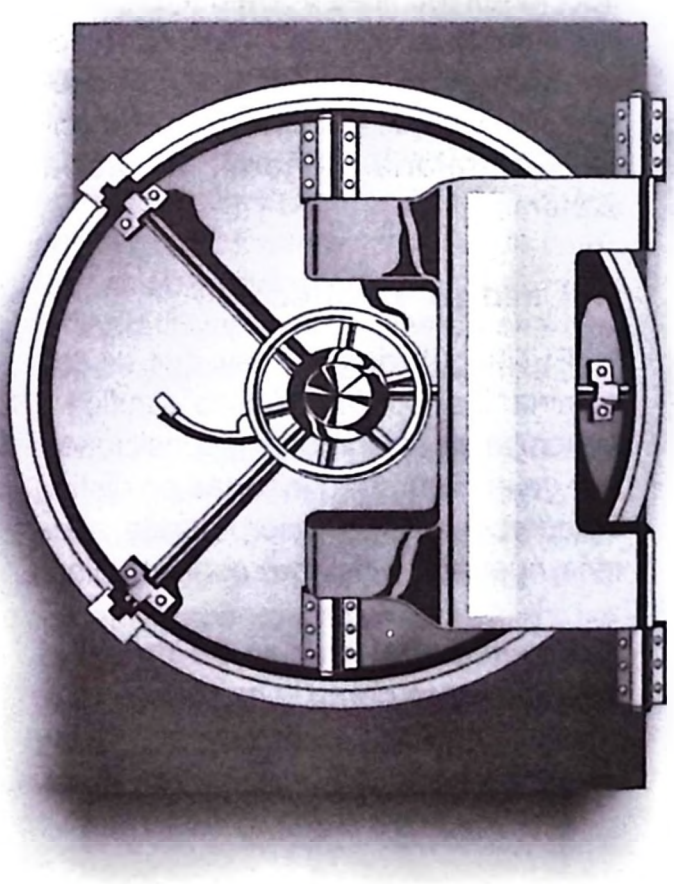
Del mismo modo, el artículo 50° inserta una regla de política económica-financiera al encomendarle al Ministro de Hacienda la fiscalización del uso del endeudamiento público por parte de los beneficiarios, pudiendo, además, redistribuir o reasignar los créditos si se dan las condiciones que señala.

Los artículos 45, 47 y 48 establecen que compete a la Tesorería General de la República, suscribir los títulos de deuda pública y efectuar su colocación en el mercado de capitales, como también, proveer su rescate.

En conformidad con lo preceptuado en el artículo 46, corresponde al Contralor General de la República refrendar de todos los documentos de deuda pública que se emitan, trámite esencial para su validez. Añade que la CGR llevará la contabilización de toda la deuda pública.

4. Funciones del Banco Central en su carácter de agente fiscal

El artículo 50 bis, reconoce la participación que le cabe al Banco Central, a solicitud del Ministro de Hacienda, en las operaciones constitutivas de deuda pública actuando en calidad de "agente fiscal", conforme la regulación que de dicho mandato efectúa el artículo 37° de la ley No 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, y en tal sentido, podrá actuar en la contratación de créditos externos y en aquellas que sean compatibles con las finalidades del Banco, a cuyo efecto se requerirá del correspondiente decreto supremo. El Banco, en su carácter de agente fiscal, podrá actuar en todo lo relativo al servicio y amortización de la deuda externa, directa o indirecta, del Estado.



Actuando en la misma calidad indicada en el inciso precedentemente, el Banco podrá representar al Estado en la conversión y renegociación de la deuda pública externa, directa o indirecta. Podrá, con la aprobación del Presidente de la República, otorgada mediante decreto supremo expedido por medio del Ministerio de Hacienda y dentro de las autorizaciones legales relativas a cada empréstito, celebrar acuerdos con los acreedores y suscribir los contratos respectivos, que obligan al Estado en la misma forma que si fueren suscritos por él. El producto total de los empréstitos o préstamos externos otorgados al Estado de Chile, en los cuales el Banco haya servido como agente fiscal, deberá considerarse, respecto del organismo externo que otorga el crédito como deuda del Fisco, aun cuando todo o parte del producto de esos préstamos, de acuerdo con los convenios respectivos, haya estado o esté destinado al financiamiento de actividades compatibles con las finalidades del Banco y, en consecuencia, no haya sido o no sea ingresado en arcas fiscales y sea mantenido en poder del Banco para tales finalidades.

En todo caso, el Fisco, a través de la Tesorería General de la República, deberá proporcionar previamente al Banco los fondos necesarios para el servicio de los créditos en que éste actúe como agente fiscal.

En el ejercicio de las funciones que señala este artículo, el Banco tendrá derecho a cobrar al Fisco la retribución que acuerde con éste.

5. Sistema de Contabilidad General de la Nación

Acorde con la Carta Fundamental, corresponde a la Contraloría General de la República llevar la Contabilidad General de la Nación, para tal efecto el Título VI del decreto ley No 1.263 de 1975, establece los principios y normas contables básicas y los procedimientos por lo que se regirá el sistema de Contabilidad Gubernamental. Las instrucciones que este Organismo de Control imparta al respecto serán de aplicación obligatoria para todos los servicios públicos singularizados en el artículo 2° de ese texto legal.

El sistema contable tiene como objetivo fundamental proporcionar información de la situación económica – financiera y de la gestión presupuestaria a los distintos niveles del Estado, destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones, en relación con el control y planificación, uniformar los principios y procedimientos de contabilidad del sector público e integrar la contabilidad patrimonial con la contabilidad de la ejecución presupuestaria.

La contabilidad pública es una función que realizan en forma conjunta la Contraloría General y los Servicios e Instituciones del Estado. La Contraloría establece la base doctrinaria y los servicios e instituciones tienen, con la supervisión técnica del Organismo Contralor, la responsabilidad en el diseño y operación del sistema contable. Para estos efectos cada servicio u organismo público que administra recursos del Estado constituye una unidad contable

independiente con derechos, atribuciones y deberes propios, que en conjunto integran el ente contable Nación.

En este contexto, el sistema funciona sobre la base de una descentralización de los registros a nivel de los entes públicos y de una centralización de la información global en estados contables de agregación.

El marco doctrinario se sustenta en la teoría contable de general aceptación, por lo que todos los hechos económicos susceptibles de ser expresados en términos monetarios se registran sobre la base del método de partida doble. Dicho sistema no contempla la contabilización de las estimaciones presupuestarias, por cuanto éstas sólo representan posibles derechos y compromisos monetarios que como tales, no producen cambios en la ecuación del inventario. No obstante, los conceptos presupuestarios entendidos como cuentas por cobrar y cuentas por pagar se adscriben o integran con la contabilidad patrimonial y sus variaciones periódicas, que se informan para efectos de la consolidación contable, cumplen un rol en el sistema de contabilidad general de la Nación.

En lo referente a aspectos legales de la Deuda Pública, se observa una legislación bastante completa y que define tópicos fundamentales de esta fuente de financiamiento como son los roles de las autoridades superiores e instituciones que participan en estas operaciones, las restricciones para endeudarse en cuanto a que solo puede hacerse a través de una autorización legal, lo que alcanza también a las Municipalidades, los conceptos y clasificaciones de la Deuda, el rol del Banco Central como agente fiscal, el sistema de información base para el registro de las operaciones, etc. Este cuerpo jurídico facilita la supervisión, el control previo y las auditorías que se realizan de estas operaciones, ya que constituyen orientaciones para fijar la materia, el alcance y la naturaleza de las pruebas que deben aplicarse.

Capítulo III
Auditoría de la Deuda Pública

A. Alcance general de las auditorías que realiza el organismo contralor

En un sentido amplio, la Contraloría General ha entendido que la Auditoría comprende toda acción de fiscalización desarrollada en terreno encaminada preferentemente a los aspectos financieros y operativos de los entes controlados.

El título V del Decreto Ley 1.263, de 1975 confiere competencia a la Contraloría General de la República, para ejercer el control financiero del Estado y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

Ahora bien, el legislador dispuso que la verificación y evaluación del cumpli-

miento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos, son funciones que competen a la administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.

Por otra parte, es necesario señalar que los métodos y procedimientos de análisis y auditoría que apliquen las unidades de control interno y la Tesorería General de la República, deben sujetarse a las instrucciones que sobre la materia imparte el Organismo Contralor, a fin de mantener la uniformidad y coordinación del sistema de control financiero del Estado.

Lo anterior permite configurar un modelo de control aplicado por la Contraloría en el cual interactúan en forma dinámica cuatro componentes: El Control Previo, denominado Toma de Razón, la función normativa y de análisis referente al Sistema de Contabilidad General de la Nación, la Auditoría Interna y la Auditoría Externa propiamente tal.

La Toma de Razón, es un control previo de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración que el Contralor determina como esenciales y que se realiza en la sede del Organismo Contralor.

La función normativa y de análisis del Sistema de Contabilidad General de la Nación que ejecuta la Contraloría, permite asegurar la calidad técnica de la información financiera que utilizan los otros componentes y proporcionar señales o llamados de atención respecto del comportamiento de las operaciones presupuestarias y contables del Sector Público.

Las auditorías internas, tal como se expresó anteriormente, están sujetas a la tuición técnica del Organismo Contralor, lo que le permite coordinar su trabajo con estas unidades para potenciar el resultado general de esta labor de control.

La Auditoría a posteriori se efectúa en terreno, en los servicios sometidos al Control de la CGR y sobre la base de una planificación que considera, entre otros puntos fundamentales lo siguiente:

a. El monto de los recursos involucrados.
b. El riesgo inherente.
c. La importancia dada por la administración a un sector o área.
d. El seguimiento de los resultados de Auditorías anteriores.
e. La coordinación con las Unidades de Auditoría Interna.

Se trata de realizar un control proactivo acorde con la concepción de Auditoría que es hoy universalmente aceptada por las entidades superiores de fiscalización y que en ningún caso implica co-administración ni significa emitir un pronunciamiento sobre aspectos de conveniencia o mérito de las decisiones administrativas.

Frente a lo anterior es necesario que las EFS, efectúen un control más integral que abarque a toda la organización sobre la base de:

1. Extender el control más allá de los aspectos económicos y financieros.
2. Evaluar la eficiencia de las distintas funciones o unidades de la entidad.
3. Intensificar el control sobre los aspectos de mayor riesgo del punto de vista del uso ineficiente de los recursos.
4. Incrementar el control de los ingresos y gastos de la entidad para que estos se ejecuten de conformidad con lo planificado por el ente.
5. Ampliar la utilización del control in-situ perceptivo y selectivo, en todas sus modalidades.
6. Adoptar los avances tecnológicos y considerar también los avances en materia de técnicas administrativas.

Ahora bien, la fiscalización a través de las Auditorías de una gran cobertura de servicios y de entidades públicas y de significativos ingresos, gastos e inversión que alcanzan aproximadamente un tercio del Producto Geográfico Bruto, se realiza a través del ejercicio de las siguientes funciones:

Evaluaciones de Control Interno

La premisa fundamental es que la existencia de un sistema de control interno apropiado reduce al mínimo el riesgo de errores e irregularidades.

Su objetivo es obtener una visión de las fortalezas y debilidades del sistema de control interno, con el objeto de cuantificar la muestra que corresponde revisar en la Auditoría y establecer las deficiencias que pudieren existir y que atenten contra el debido resguardo del patrimonio público.

Examen de operaciones

La obligación de rendir cuentas, por parte de las personas o entidades que manejan recursos públicos, está cada vez más en la conciencia de todos por lo que hay una mayor necesidad de que dicha obligación se cumpla en forma correcta y eficaz. En este aspecto el desarrollo del modelo de control implica efectuar el examen selectivo de las transacciones de ingreso, gasto e inversión realizadas, con el objeto de establecer su autenticidad, razona bilidad, y correcto registro, de acuerdo con normas legales y criterios técnicos de general aceptación.

Investigaciones Especiales

A través de esta actividad inspectiva se realizan investigaciones especiales de determinadas materias y se instruyen los sumarios administrativos e investigaciones sumarias de cuyas conclusiones pueden derivarse responsabilidades que se hacen efectivas mediante los mecanismos que contempla el ordenamiento jurídico, según el tipo de responsabilidad de que se trate.

Auditoría de Estados Financieros

En este aspecto el modelo de control tiene como objetivo emitir un dictamen de Auditoría sobre la responsabilidad de las cifras que presentan los Estados Financieros, es decir, si estos han sido preparados conforme a los principios de contabilidad y con arreglo a las disposiciones legales del Sector Público.

Programas Horizontales

Corresponde a una nueva forma de fiscalización sobre materias, áreas o funciones relevantes y comunes a toda la administración o de una parte de ella, sobre aspectos que interesan a la comunidad toda y a los poderes públicos, pudiendo mencionarse el Programa de Control del Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios, Industriales y Hospitalarios, el Programa de Auditoría al Proceso de Adquisiciones de Bienes Muebles, el Programa de Evaluación del Sistema de Contabilidad General de la Nación, el Programa de Fiscalización Técnica de Obras Concesionadas y el Programa de Evaluación de las Unidades de Auditoría Interna.

B. Auditoría de la Deuda Pública

Conforme se desprende de lo señalado en acápites anteriores, la Contraloría Chilena tiene facultades para ejercer el control jurídico y financiero de la Deuda Pública.

Para realizar dicho control, se encuentra en etapa de desarrollo y prueba el modelo de control anteriormente explicitado en donde la auditoría propiamente tal juega un rol preponderante. Este modelo se verá consolidado con las acciones del proceso de modernización que esta llevando a cabo el Organismo Contralor.

Esta forma de operar permite, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las operaciones de endeudamiento y utilización de los recursos, examinar los controles internos atingentes y realizar auditorías de las transacciones y de los estados financieros. Además, posibilita la aplicación de normas técnicas de general aceptación para el registro de las operaciones y, como consecuencia de todo ello, mejorar la calidad de la información y la transparencia del proceso.

Tratándose de operaciones de endeudamiento con Organismos Internacionales, el examen alcanza a la comprobación del uso de los recursos en conformidad a los objetivos y metas de cada proyecto.

Cabe aclarar, en todo caso, que la Contraloría Chilena no tiene atribuciones para auditar la gestión de la deuda pública en lo relativo a la evaluación de las políticas fiscales, como asimismo de los niveles de endeudamiento que se determinen contraer.

A manera de ejemplo de aplicación de este modelo, se puede mencionar que el Organismo Contralor efectúa evaluaciones, cada cierto tiempo en las instituciones del Gobierno General, del Sistema de Contabilidad General de la Nación, a fin de determinar el grado de aplicación de la normativa por parte de los servicios e instituciones y asegurar la corrección de la información procesada, cuyo resultado le proporciona elementos de juicio para decidir respecto de los otros componentes básicos de control interno que se deben examinar en terreno.

Por otra parte, a medida que se producen las contrataciones de créditos,

éstas se someten al control previo de legalidad y luego a la refrendación de los documentos que respaldan los endeudamientos contraídos.

Paralelamente se efectúan análisis de los informes y estados financieros que se emiten, en lo referente a las operaciones de deuda.

Los productos anteriores sirven de input u orientación a las auditorías de transacciones y a las de estados financieros, en lo relativo a la obtención y aplicación de los recursos provenientes de crédito público, proceso que se coordina, cuando corresponde, con las auditorías de los proyectos y programas financiados por organizaciones internacionales.

Los resultados de los trabajos anteriores que incluyen observaciones, instrucciones y/o recomendaciones se comunican, en cada caso, a las autoridades responsables.

Auditoría de proyectos financiados con recursos de Organismos Internacionales

La Auditoría de proyectos financiados por Organismos Internacionales, se preparan conforme a las Guías y Términos de Referencia para Auditorías de Proyectos emitidas por estas entidades.

Para la realización de estas auditorías se aplican las Normas de Auditorías de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las que fueron adoptadas por esta Contraloría General de la República mediante Resolución Exenta N° 01486 y N° 01485, de 1996 esta última relativa a las Normas de Control Interno.

La Auditoría de Proyectos realizada por Contraloría tiene un mayor alcance de la Auditoría Estados Financieros normal, ya que su objetivo es verificar que los recursos entregados por los Bancos, otras Instituciones cofinanciadoras, el Gobierno y otras entidades locales (Fondos de Contraparte), hayan sido utilizados en los fines consignados en el convenio de préstamo, por lo tanto, requieren que el auditor efectúe una revisión más detallada de la elegibilidad de los gastos, emita una opinión sobre el cumplimiento de la entidad con los términos del convenio de préstamo, con las leyes y regulaciones aplicables, y emita un informe sobre los controles internos del proyecto; incluyendo un resumen de los procedimientos de Auditoría ejecutados.

Para el desarrollo de estas auditorías se deben considerar las principales etapas de un proyecto que posee financiamiento externo y que son: ejecución y medición del impacto.

1. La auditoría a la etapa de formulación se refiere a varios rubros que ameritan ser examinados, desde que el proyecto se encuentra a nivel de idea hasta el estado de inversión.
2. La auditoría a la etapa de ejecución del proyecto determina si los recursos del préstamo están siendo utilizados para los objetivos que fueron entregados.

Asimismo, esta auditoría permite informar a los Organismos Internacionales correspondientes si las entidades ejecutoras han adoptado sólidas prácticas de administración financiera.

3. La auditoría al impacto del proyecto procura medir el impacto económico, financiero, social y técnico que tuvo en el país y en definitiva, el beneficio de la ciudadanía.

   Esta evaluación ex post puede ser realizada por la propia entidad ejecutora o por un organismo superior de control.

   Implica, que una vez ejecutado el proyecto, se obtenga un informe que resuma todo el proceso de ejecución, refiriéndose a los problemas de orden técnico, administrativo y financiero que surgieron durante la ejecución del mismo. Deberá comprender además, un seguimiento de las variables e indicadores de la operación del proyecto.

   Esta etapa es fundamental que se realice por cuanto a la comunidad no le interesa tanto la formulación y ejecución del proyecto, sino más bien su impacto social.

C. Control previo de legalidad y la auditoría

Como ya se ha señalado, en conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política de la República en la Ley Orgánica Constitucional N° 10.336, la Contraloría General ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración, entre otros, de los decretos supremos del Ministerio de Hacienda que con arreglo a lo prescrito en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año correspondiente, autorizan la contratación de créditos o empréstitos, con instituciones financieras nacionales o extrajeras y otorgan la garantía del Estado a operaciones de esta naturaleza, celebradas por los organismos públicos descentralizados, empresas públicas o instituciones del sector privado, en los términos que establezca la ley que autoriza el otorgamiento a de la garantía del Estado.

El control de legalidad, denominado toma de razón, tiene por objeto examinar que los términos, condiciones financieras, modalidades y fundamentos del decreto que autoriza el endeudamiento o la garantía del Estado, se ajusten cabalmente al ordenamiento jurídico vigente, en particular, a las leyes especiales que han otorgado la facultad para llevarlo a efecto y a los montos máximos establecidos por el legislador.

En este aspecto es del caso destacar que con arreglo a lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional N° 10.336, corresponde a la División de Contabilidad de Contraloría General, llevar el registro del control de la deuda pública interna y externa, directa e indirecta. En consecuencia, en dicho registro se anotan los decretos supremos tramitados que autorizan la contratación de créditos o la garantía del Estado, descontando el monto utilizado del respectivo margen de endeudamiento.

Seguidamente, una vez suscritos por la Administración, los contratos de crédito o de garantía del Estado, son remitidos a la Contraloría General para su refrendación.

Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 13° de la citada Ley Orgánica Constitucional, prescribe que el Contralor General refrendará todos los bonos y otros documentos de la deuda pública, directa o indirecta, que se emitan. Ningún bono u otro elemento de deuda pública será válido sin la refrendación del Contralor General o de otro funcionario o institución que, a propuesta de él, designe el Presidente de la República.

El trámite de la refrendación tiene por objeto el análisis legal de los documentos de la deuda pública ya suscritos por las partes contratantes, para verificar que sus estipulaciones guarden plena concordancia con la ley y el decreto que autorizó el contrato, tanto en lo que concierne al objetivo del préstamo, plazos y condiciones financieras, como a que no se vulnere el ordenamiento jurídico vigente en la República de Chile.

Verificado el cumplimiento de los aspectos precedentemente mencionados, los instrumentos de deuda pública son firmados por el Contralor General de la República y se estampa en ellos, el sello de agua correspondiente, previa confección del Acta de Refrendación.

Por otra parte, es el caso agregar que la División de Contabilidad recibe todos los bonos y otros documentos de la deuda pública que han sido amortizados, los cuales, después de ser examinados, anulados y anotados en los registros respectivos, previa Acta de Anulación, se archivan para ser destruidos, transcurrido el plazo de dos años contado desde la fecha de la referida Acta.

Puede observarse de lo señalado que este examen permite detectar oportunamente si las operaciones de la deuda pública se ajustan al marco normativo que las regula y, al mismo tiempo, que los servicios e instituciones no se excedan de los límites de endeudamiento establecidos para cada año, en función de la política fiscal aprobada. Este examen sirve de base, además, para orientar la auditoría de la deuda que se ejerce posteriormente.

D. Evaluación de control interno de la deuda pública

Las evaluaciones de los controles internos de la Deuda Pública permiten observar en el caso chileno, la existencia de características que muestran un número importante de fortalezas que minimizan las debilidades existentes y aseguran, con un cierto grado de razonabilidad, el cumplimiento de los objetivos de este sistema.

En efecto, los elementos del sistema de control interno, tomando en consideración las definiciones formuladas al respecto por la Comisión de Deuda Pública del Intosai, presentan, entre otras, las siguientes características:

Ambiente de Control

En primer lugar se observa una actitud, conocimientos y acciones de los administradores de la deuda pública muy activa para optimizar esta gestión y su control. Ello se comprueba por la numerosa legislación que se ha venido dictando, cuyas principales leyes se mencionaron el capítulo anterior. Esta afirmación queda en evidencia por el análisis que se efectúa a continuación de los rubros que conforman este componente.

Integridad y valores éticos

En estas materias, existen una serie de normas recogidas en distintos textos legales que establecen prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para el personal de la Administración del Estado, tendientes a cautelar la ocurrencia de hechos o actuaciones que pugnen con la debida probidad en el desempeño de sus cargos.

Es así como la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, en sus artículos 13° y 52° expresamente consagra que los funcionarios públicos deberán observar el principio de probidad administrativa entendiendo que este consiste en mantener una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

A su vez, el artículo 53°, indica que el interés general se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas, y en la integridad ética y profesional respecto de la administración de los recursos públicos que se gestionen.

Por su parte, el artículo 62° del texto legal que se reseña, determina que contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, entre otras, las siguientes conductas:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña.
2. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institucional, en provecho propio de terceros afines.
3. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.
4. Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijo o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

En el mismo sentido, el artículo 57° establece que el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Jefes Superiores de los Servicios, los Oficiales Generales y Superiores de las Fuerzas Armadas y demás niveles jerárquicos equivalentes, deberán presentar una declaración de intereses dentro del plazo de 30 días, contado desde la fecha de asunción del cargo.

Políticas de recursos humanos

Atendida la trascendencia de este recurso en la Administración, tanto el ingreso como todos los mecanismos

vinculados a la carrera funcionaria, se encuentran detalladamente reconocidos en el Estatuto Administrativo, que es el cuerpo orgánico normativo que regula las relaciones entre el Estado y el personal que se desempeña en los distintos servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa.

El citado Estatuto, ha sido recientemente complementado por la Ley N° 19.882, de 2003, que establece normas para asegurar la transparencia en el ingreso y promociones de los distintos cargos en la Administración del Estado, creando, además, el Sistema de Acta Dirección Pública, al que estarán sujetos los funcionarios que desempeñen cargos de jefaturas en las direcciones de los servicios u órganos públicos y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

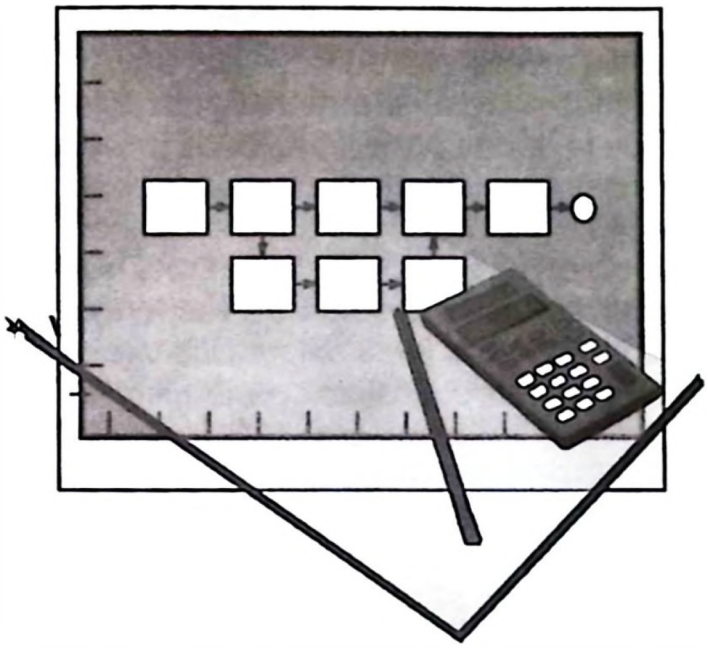
En este contexto, se definen las modalidades de selección y concursabilidad para acceder a las vacantes que se vayan produciendo en los cargos precitados, mediante los procesos y participaciones que determine la Dirección Nacional del Servicio Civil, establecida como un servicio público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es, precisamente, la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios que integran la Administración del Estado.

Estructura organizacional

Existe claridad en la definición de las funciones asociadas a la deuda pública, diferenciándose aquellas propias de la gestión ejecutiva de la gestión operativa.

En efecto, la gestión ejecutiva de la deuda le corresponde al Presidente de la República y, específicamente, al Ministro de Hacienda, niveles donde se generan, en forma exclusiva, los proyectos de ley relacionados con la administración financiera del Estado, y particularmente con la contratación de empréstitos y otras operaciones similares. Asimismo, está radicada en esta última autoridad la definición de políticas y estrategias nacionales de la deuda, la autorización para las contrataciones de expertos y el establecimiento de normas y procedimientos generales sobre la materia.

La gestión operacional de la deuda se distribuye entre las funciones que realiza la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General y los Servicios Públicos autorizados para contraer endeudamientos y administrar los recursos provenientes de esta fuente. A la primera institución le corresponden estudiar y recomendar al Ministro de Hacienda, las condiciones financieras en que se puede autorizar las condiciones de crédito globales, asesorar a los potenciales beneficiarios de la negociación de los créditos, centralizar información sobre la utilización de préstamos, etc. La Tesorería, por su parte, debe registrar las operaciones de endeudamiento y servicio de la deuda del Fisco, efectuar análisis, controlarla, distribuir los recursos que se generan por este concepto, etc. Los servicios correspondientes pueden gestionar y ad-



ministrar los recursos de esta naturaleza que previamente les hayan sido aprobados por Ley.

En la organización pública de Chile se han creado las condiciones orgánicas suficientes para que las instituciones públicas que están autorizadas para contraer deuda puedan contar con adecuados sistemas de información y una apreciable capacidad de autocontrol.

En este orden, el control se ha visto fortalecido cuando en estas múltiples relaciones existen circuitos efectivos de retroalimentación producto del control interno ejercido por la autoridad gubernamental y su coordinación con los controles ejercidos por la Contraloría General.

La segregación de funciones respecto a la autorización, ejecución y control de las operaciones de deuda pública, como asimismo, su relación con la custodia y gestión de los activos derivados del financiamiento público, han constituido una práctica permanente, la cual ha permitido incorporar los resguardos necesarios como seguros y límites de financiamiento para definir el nivel de endeudamiento.

La creación y funcionamiento de las unidades de auditoría interna ha significado un avance importante para fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones. Estas unidades se someten para su funcionamiento a las normas dictadas por el Colegio de Contadores de Chile, por la propia Contraloría General y a las instrucciones del Consejo de Auditoría de Gobierno.

Evaluación de riesgos

Dentro de los componentes de control interno, sin duda que la evaluación de los riesgos constituye una actividad fundamental, por cuanto busca los factores que pueden afectar el desarrollo de una entidad o sector del Estado como el cumplimiento de sus objetivos.

En este entendido, una evaluación de riesgos consiste en la identificación y análisis de aquellos factores que podrán afectar la consecución de los fines, y sobre la base de estos análisis es posible determinar la forma en que deben ser administrados los riesgos.

Dentro de las categorizaciones de riesgo inherente al control de la Deuda Pública, la ponderación del riesgo país determina el nivel de consideración de la estabilidad económica y social del país, pues ello incide en el desarrollo de las actividades de las

organizaciones públicas, donde la situación de estabilidad o de inestabilidad puede decidir sobre proyectos, asignación de presupuestos, desarrollo de programas, y donde la capacidad financiera o solvencia del Estado es un factor decisivo para asumir debidamente los compromisos de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, importa evaluar el riesgo global, donde la globalización de la actividad económica implica que pueden tener impacto potencial las decisiones de las autoridades de otros ámbitos o países, como de organismos internacionales.

A su vez, el riesgo de los mercados, que considera aspectos como la expansión o contracción de los mismos, las variaciones en el nivel de precios, las acciones de la competencia y la aparición de nuevos competidores, incide significativamente en la perspectiva de crecimiento del país, como en su relación con el PIB y con el costo de capital de la Deuda Pública. Por otra parte, los efectos del mercado, en el ámbito del sector privado, puede afectar el grado de sostenibilidad de la deuda indirecta garantizada por el Estado.

En el mismo orden, el riesgo de liquidez dentro de un marco de control de la Deuda Pública, debe ponderar la disponibilidad o no de recursos líquidos para cumplir cabalmente con las obligaciones financieras asumidas por el Estado, tanto a nivel interno como externo. Ello, por la implicancia que puede tener en la imagen país.

El desarrollo de la administración pública ha demostrado que para minimizar los riesgos inherentes y de control de la deuda pública, se debe poner énfasis en el uso de mecanismos que permitan gestionar la organización con una visión estratégica y lograr una estructura organizacional que responda adecuadamente a las exigencias y responsabilidades futuras que implica el endeudamiento como el servicio de la deuda.

El análisis periódico de los niveles de exposición al riesgo en materia de deuda pública, permite confirmar la existencia de mecanismos de autocontrol que son propios de la gestión ejercida por la administración, como asimismo, procedimientos de control financiero y legal ejecutados por la Contraloría General, los cuales están complementados con la información financiera específica que se prepara a partir de la normativa contable establecida por la Entidad Fiscalizadora.

Este ambiente de control y de gestión, propicia que los aspectos inherentes a la deuda pública presenten un nivel de confianza suficientemente razonable, que se ve corroborado por los índices de imagen país y de transparencia y eficacia de las cuentas públicas, situaciones todas que han permitido una gestión que ha reducido en forma significativa los márgenes de endeudamiento público, donde los gastos por concepto de intereses cercanos al 10% del gasto público total en 1990, se han reducido en la actualidad a aproximadamente a 1%.

Esta reducción de los niveles de endeudamiento ha posibilitado que el sector público sea más selectivo en el uso del crédito externo.

A su vez, la fortaleza mantenida como riesgo país, ha posibilitado la colocación de Bonos Soberanos en el exterior, generándose con ello un punto de referencia para las operaciones del sector privado en los mercados internacionales, y un mecanismo para transparentar la evolución de la percepción externa sobre la economía nacional.



Actividades de Control

En lo referente a esta área es preciso destacar que existen diversas normativas dictadas por el Ministerio de Hacienda que regulan los procedimientos para negociar, autorizar y contratar créditos del Sector Público, entre otras materias. Las transacciones de la deuda están sometidas a distintos niveles de control, a partir del control previo que ejerce el Organismo Contralor, para asegurar que se realicen conforme a las disposiciones legales e instrucciones de las autoridades superiores responsables de su administración.

Información y Comunicación

Los registros de la deuda pública contienen todos los antecedentes necesarios para su administración y control. Por exigencia de disposiciones de la Ley de Presupuestos, el Director de Presupuestos debe proporcionar trimestral y semestralmente al Congreso diversos informes sobre materias presupuestarias y de la deuda pública.

Según se hizo mención en el capítulo anterior, la información básica de la deuda está basada en la que proporciona el Sistema de Contabilidad General de la Nación, por lo tanto se ajusta al marco normativo que regula este Sistema. Esta información se somete a revisiones periódicas tanto de auditorías internas como la externa que realiza la Contraloría General.

Diversos otros informes de la Deuda, se preparan y publican tanto por la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General y la propia Contraloría en su informe anual que emite sobre la Gestión Financiera del Estado.

La transacciones de la deuda pública que administra el Banco Central en calidad de agente fiscal, están sometidas a la revisión de los auditores externos privados que auditan sus estados financieros.

E. Pruebas de Auditoría

Las pruebas de cumplimiento periódicas desarrolladas a los procedimientos que forman parte del componente de Control Interno Estructura Organizacional de la Deuda Pública Fiscal, se han constituido en medios necesarios que permiten comprobar la existencia o no existencia de los mecanismos de control necesarios en cada una de las funciones y unidades que son parte de la estructura orgánica de la deuda fiscal. En el mismo sentido, estas confirmaciones hacen posible la delimitación posterior de las pruebas sustantivas aplicadas a los informes de la gestión financiera de la deuda pública.

La evaluación sistémica realizada a la estructura organizacional y otros aspectos dispuestos para la gestión y control de la Deuda Pública, arroja un resultado positivo, por cuanto determina suficientes mecanismos de control y de coordinación entre la Tesorería General de la República, la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General. Esta última, especialmente en lo que se relaciona con el control previo ejercido sobre los actos administrativos de la deuda pública y con el sistema de contabilidad general de la Nación, en cuanto a registro y preparación de informes (Ver cuestionarios en anexo).

Las pruebas de funcionamiento, sin embargo, han permitido detectar la necesidad de una mayor coordinación entre el autocontrol de la Tesorería General y la Auditoría de la Contraloría General de la República, ello, con el objeto de fortalecer el control y evaluación de la deuda a través de programas de auditoría compartidos que permitan una mayor eficacia en el control ejercido hacia la deuda pública.

Con respecto a las pruebas de validación, en los últimos años se han llevado informes sobre la Deuda Pública Interna a S.E. el Presidente de la República, específicamente en lo referente a los Títulos de Crédito, validándose los saldos insolutos, como asimismo, las cancelaciones de los pagarés vencidos, los pagos anticipados y las deudas por los próximos ejercicios fiscales. Asimismo, se han comprobado las imputaciones a la luz de la normativa presupuestaria y contable vigente, para el régimen de administración financiera del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, los informes preparados a las máximas autoridades, consignan, además, información sobre otras obligaciones que si bien no forman parte de la cobertura de Deuda Pública, sin embargo, constituyen pasivos de pago a futuro y pasivos contingentes, necesarios de relevar y analizar (Ver cuadro siguiente).

SECTOR PÚBLICO
ESTADO CONSOLIDADO DE SITUACIÓN PATRIMONIAL
AL 30 DE JUNIO DE 2003
MONEDA NACIONAL Y EXTRANJERA EN MILLONES DE PESOS

ACTIVOS		PASIVOS	
FONDOS	**571.185,4**	**DEUDA CORRIENTE**	**3.587.655,4**
En Moneda Nacional	508.919,9		
En Monedas Extranjeras	51.243,2	Acreedores Presupuestarios	91.267,3
En Tránsito	11.022,3	Acreedores	3.496.388,1
BIENES FINANCIEROS	**6.807.539,3**	**DEUDA PÚBLICA INTERNA**	**349.534,4**
Deudores Presupuestarios	1.601.307,9		
Deudores	1.702.098,5	Empréstitos	235.927,8
Préstamos	1.186.090,1	Títulos de Crédito	4.349.442,4
Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre	94.353,9	Documentos de Respaldo de Transferencias Futuras	-4.235.835,8
Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo	7.120,5		
Inversiones Temporales	1.153.934,7	**DEUDA PÚBLICA EXTERNA**	**3.127.051,1**
Inversiones Permanentes	1.046.222,8		
Aportes de Capital	16.410,9	Empréstitos	914.917,3
		Títulos de Crédito	2.212.133,8
BIENES DE CAMBIO	**105.168,3**		
BIENES FIJOS INSTITUCIONALES	**1.622.948,4**	**OTRAS DEUDAS**	**156.835,5**
No Depreciables	310.463,2		
Depreciables	2.329.681,4		
–Menos Depreciación Acumulada	–1.017.196,2	**Subtotal**	**7.221.076,4**
BIENES POR INCORPORAR	4.673.954,3		
		PATRIMONIO	**7.177.979,8**
OTROS BIENES	**618.260,5**		
TOTAL	**14.399.056,2**	**TOTAL**	**14.399.056,2**

El estado de situación patrimonial al 30 de junio de 2003, corresponde a la consolidación de los informes de variaciones preparado por los servicios públicos, de conformidad con la normativa impartida por la CGR para el sistema de contabilidad general de la Nación.

1. Alcance legal del concepto de deuda pública

Como resultado de las auditorías realizadas, se ha podido observar que el concepto jurídico de deuda pública que se utiliza en Chile, es restringido si se compara con la definición de esta materia a nivel internacional, por cuanto sólo abarca los títulos de créditos, empréstitos y las obligaciones de pago a futuro que cumplan los requisitos, en forma copulativa, para ser reconocidas como tal, esto es, que exista la norma legal que autoriza contraer este tipo de endeudamiento, que se dicte el correspondiente acto administrativo sancionando la obligación específica, sometido al trámite de Toma de Razón y, por último, que los instrumentos que reflejan el pago de tales obligaciones hayan sido debidamente refrendados por el Contralor, sólo así tales obligaciones serán reconocidas como deuda pública y registrados como tales en la Contabilidad.

Ahora bien, el concepto de deuda que se reconoce a nivel de organismos internacionales, considera otros compromisos tales como pasivos por arrendamiento a largo plazo, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, cuentas por pagar, etc. Estos conceptos, si bien se reconocen como pasivos o, en algunos casos, como pasivos contingentes en la Contabilidad General de la Nación, no obstante al no estar comprendidos dentro del concepto legal de deuda pública, representan un riesgo que la auditoría debe considerar por no estar sometidos a los mismos controles estrictos de la deuda. Por otra parte, se han detectado indirectamente a través de algunas auditorías o análisis de información en algunos Sectores como por ejemplo, el de los Establecimientos Hospitalarios del Sector Público y de algunas Municipalidades, el surgimiento de compromisos presupuestarios significativos y otros pasivos que se traspasan de un ejercicio presupuestario a otro, lo cual constituye un área de riesgos que puede afectar las metas globales de endeudamiento. Esta es una materia que la auditoría debe poner especial atención y representarla oportunamente a las autoridades correspondientes.

F. Otros informes o resultado del modelo de control

A continuación se enuncian algunas materias informadas en su oportunidad a las autoridades correspondientes:

1. Bonos de Reconocimientos

Este tipo de pasivos contingentes, constituyen instrumentos expresados en dinero representativos del compromiso del Estado con las personas que cotizaron en el antiguo sistema público de reparto y que posteriormente se cambiaron al sistema de capitalización individual vigente. Estos bonos al ser emitidos sólo generan una obligación o responsabilidad hasta la fecha que efectivamente se produzca el retiro del beneficiario ya sea por edad o por las otras causales establecidas en la ley, momento en el cual se pueda impetrar el derecho al beneficio.

En Chile el impacto financiero que estas contingencias tienen en la Caja

Fiscal, de acuerdo a las proyecciones efectuadas por el Instituto de Normalización Previsional entre el año 2002 y el 2032 asciende a la suma de US$16.280 millones, concentrándose los mayores desembolsos entre los años 2007 y 2014 en cuyos períodos superan mil millones de dólares en cada uno de sus años.

En la actualidad esta responsabilidad fiscal es registrada en cuentas de orden en las instituciones de previsión e informada en forma mensual a la Contraloría General de la República mediante los informes de variaciones de la gestión financiera, pero no es incorporada a los informes consolidados que esta entidad fiscalizadora emite en forma anual. Dicha situación será subsanada en el Balance General de la Nación del período 2003, en donde se incorporará en el grupo "Otras Deudas", el rubro "Bonos de Reconocimientos de Pago a Futuro", en consideración a las recomendaciones emitidas por organismos multinacionales como el Fondo Monetario Internacional y a la adopción por parte de este Organismo Contralor de los criterios establecidos en las Normas Internacionales de Contabilidad.

2. Garantías de Ingreso Mínimo en Concesiones de Obras Públicas

Este tipo de pasivos garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo para cada uno de los años de operación del proyecto, es decir, si el valor total de lo recaudado por el concesionario, es inferior al ingreso mínimo garantizado para dicho período, la entidad mandataria de la obra, en este caso Ministerio de Obras Públicas, debe pagar la diferencia de ingreso en el período siguiente.

En este contexto respecto de los 25 proyectos de concesiones adjudicados al 2001 se estima que generarán un total de 8.500 millones de dólares en los próximos 27 años, su valor actualizado a una tasa del 10% ascendería en 2.600 millones de dólares. No obstante el costo fiscal efectivo de este pasivo es muy inferior a esa cifra y depende de la probabilidad del evento que lo genera, es decir, de las veces en que los ingresos estén por debajo del mínimo garantizado y de la magnitud de la diferencia. Los estudios realizados a fecha muestran que el valor esperado de estos pagos es cercano a cero, consistente con los criterios de diseño utilizados en su determinación. Sin embargo, dichas estimaciones deben ser revisadas en forma periódica por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda, al igual que el marco operacional y financiero que debe regir al Programa de Concesiones en los próximos años con el propósito de disminuir el riesgo que estos representan para las finanzas públicas.

3. Garantía Estatal de Pensiones Mínimas

Este pasivo tiene su origen en la reforma previsional de 1981, en la cual se cambió de un sistema de reparto administrado por las entidades fiscales a un régimen de capitalización individual administrado por el Sector Privado. En este nuevo sistema el Estado continúa

garantizando una pensión mínima a aquellas personas que hayan completado 20 años de cotización previsional con lo cual debe subsidiar a aquellas personas que no alcanzan a financiar esta pensión mínima con sus abonos previsionales.

A la fecha, este pasivo no ha significado una carga fiscal significativa, pero se prevé que en los próximos años un número mayor de pensionados harán uso del beneficio ya sea porque su expectativa de vida sea mayor o porque los montos acumulados en las cuentas individuales sean insuficientes para garantizar el monto mínimo.

En la actualidad, se encuentra en estudio la posibilidad de establecer una red que permita conocer la programación de pagos futuros por concepto de garantías estatales en la cual deben participar las Administradoras de Fondos de Pensiones, los Servicios Públicos involucrados y la Contraloría General.

Dicha información se incorporará al Informe de la Gestión Financiera del Estado dentro de las contingencias fiscales.

Por otra parte, el Gobierno ha informado que espera acumular los recursos generados por los superávit fiscal de los próximos años en un fondo destinado a financiar los compromisos fiscales con la seguridad social en el largo plazo; este fondo, sus normas de operación y manejo financiero serán incorporados en la Ley de Presupuestos del período que corresponde.

Conclusiones

1. Conforme al ordenamiento jurídico vigente en Chile, la Contraloría General de la República está facultada para ejercer tanto el control jurídico como el financiero de la deuda pública. Este es un control de regularidad de las operaciones pero que se extiende a la verificación del debido empleo de los recursos derivados de esta fuente de financiamiento, en especial cuando se trata de créditos de Organismos Internacionales.
2. Para la ejecución de la Auditoría de la Deuda Pública se está aplicando en forma gradual y en proceso de perfeccionamiento un modelo de control en el cual se integran e interactúan cuatro componentes fundamentales: El Control Previo de Legalidad, la función normativa y de análisis de la Contabilidad General de la Nación, las Auditorías Internas y la Auditoría Externa propiamente tal.
   - El Control Previo o Toma de Razón, es un control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración que el Contralor define que son esenciales y que se realiza en la sede del Organismo Contralor.
   - La función normativa y de análisis del Sistema de Contabilidad General de la Nación que ejecuta la Contraloría, permite asegurar la calidad técnica de la información financiera que utilizan los otros componentes y proporcionar señales o llamados de atención respecto del

comportamiento de las operaciones presupuestarias y contables del Sector Público.

- Las auditorías internas, tal como se expresó anteriormente, están sujetas a la tuición técnica del Organismo Contralor, lo que le permite coordinar su trabajo con estas unidades para potenciar el resultado general de esta labor de control.
- La auditoría externa se efectúa en terreno, en los Servicios Públicos sometidos a la fiscalización de la Contraloría, en forma planificada y considerando las normas de auditoría del INTOSAI.

3. La acción dinámica e integrada de todos los componentes anteriores, conforme al modelo en desarrollo, asegurará el éxito en el logro de los objetivos de la Auditoría de la Deuda Pública en Chile, aspecto que se consolidará durante el proceso de modernización en que se encuentra el Organismo Contralor.
4. Los controles internos de la deuda, de acuerdo a la evaluación sistemática realizada a la estructura organizacional y otros aspectos, arroja un resultado positivo, por cuando determina suficientes mecanismos de control y de coordinación entre la Tesorería General de la República, la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General. Esta última, especialmente en lo que se relaciona con el control previo ejercido sobre los actos administrativos de la deuda pública y con el sistema de contabilidad general de la Nación, en cuanto a registro y preparación de informes.
   - En todo caso, es necesario que la auditoría de la deuda pública ponga especial atención en el examen de aquellas operaciones que constituyen compromisos o pasivos contingentes y que por definición legal o modalidad de operación no son considerados como deuda pública, liberándose de los controles más estrictos que tiene esta última.
5. Para el desarrollo de auditorías de proyectos financiados con recursos de organismos internacionales, se estima que estas deben extenderse al examen de las tres principales etapas del proyecto, esto es formulación, ejecución y medición de impacto. Especial atención merece el desarrollo de la auditoría de esta última etapa, considerando que la información que se obtenga resulta de sumo interés tanto para las autoridades como para la comunidad en general.
6. Los niveles de endeudamiento observados en el Sector Público chileno han disminuido en los últimos 14 años y son razonablemente adecuados, ello se debe a:

   6.1. La existencia de una legislación bastante completa y que define tópicos fundamentales sobre el funcionamiento de esta fuente de financiamiento que facilita la supervisión, el control previo y las auditorías que se realizan de estas operaciones, ya que constituyen orientaciones para fijar la materia, el alcance y la naturaleza de las pruebas que deben aplicarse.

6.2. La definición de una política fiscal clara, transparente y eficaz, lo cual se evidencia por lo adecuado de los indicadores alcanzados que miden el riesgo país a nivel internacional. Los resultados de dicha política han permitido que en los períodos superhavitarios se efectúen pagos anticipados de las amortizaciones de la deuda.

6.3. Un Sistema de Control interno que posee significativas fortalezas, según se explicita en la conclusión número 4.

6.4. La aplicación de un Modelo de Control a que se refiere la conclusión número 2, en el cual las Auditorías de la Deuda juegan un rol preponderante.

Cuestionario de comprobación técnica

I. Unidad de Crédito Público Tesorería General

¿Se confecciona estimación de programa de pagos para el año siguiente, sobre la base de los registros, archivos y sistemas que se disponga de las distintas obligaciones vigentes, tanto en pesos como en dólares?

¿Se actualizan mensualmente los valores a pagar en cada uno de estos períodos de acuerdo a las variaciones de la Unidad de Fomento y/o a las tasas de interés, mediante documento que remite a la Dirección de Presupuestos?

¿Prepara carta de instrucción de orden de pago con cargo a cuenta corriente en el Banco Central si se trata de deuda con la autoridad monetaria o solicita el pago mediante emisión de cheques, si se trata de los demás acreedores internos, contra Cuenta Única Fiscal, en el Banco Estado?

II. Unidad de Presupuestos y Activos Tesorería General

¿Verifica que el pago solicitado esté incluido en el Programa de Caja y en los sistemas o registros del Departamento?

¿Verifica la existencia de los recursos necesarios en las cuentas corrientes, que la Tesorería mantiene en el Banco Central y/o en el Banco Estado, sea en $ o US$ y efectúa la cobertura, que sean pertinentes?

¿Entrega cheque y ejemplar del comprobante de egreso al usuario?

¿Prepara información de los montos pagados, tanto en $ como en US$, desagregados por intereses y amortizaciones?

¿Envía ejemplar de comprobante de egreso a Sección Contabilidad Gubernamental?

III. Jefe Departamento Finanzas Públicas Tesorería General

¿Autoriza el pago concurriendo con una segunda firma en la carta instrucción o en el cheque según corresponda?

Lo anterior, ¿previas revisiones que considere necesarias y pertinentes?

IV. Sección Administración Presupuestaria Tesorería General

¿Incluye la información de los montos en el estado diario de caja que, por orden del Ministro de Hacienda, debe enviarse a la Dirección de Presupuesto?

¿Incorpora la información de los pagos efectuados, en el informe de cierre mensual, que es un documento comparativo entre lo contemplado en el programa de caja y lo efectivamente pagado?

¿Esta información se evalúa y sanciona en la reunión de caja mensual siguiente?

V. Sección Contabilidad Gubernamental Tesorería General

¿Contabiliza oportunamente la ejecución presupuestaria de egresos y registra los movimientos y actualización de saldos en el módulo de Deuda del fisco (contabilidad patrimonial de la partida del Tesoro Público)?

¿Emite y/o completa los informes mensuales de Contabilidad, con despacho a la Contraloría General de la República, Banco Central de Chile (Cuentas Nacionales) y Dirección de Presupuestos?

VI. Contraloría Interna Tesorería General

¿Existe una labor de control conjunta con la Contraloría General?

VII. Dirección de Presupuestos

La Dirección de Presupuestos, previas consultas, precisiones y aclaraciones, ¿incluye los montos totales, por monedas y separados por amortizaciones e intereses y demás gastos financieros de Presupuesto para el año siguiente, fundado en documento recibido de la Tesorería?

¿Confecciona Programa de Caja Mensual, incluyendo es este instrumento las fechas, los montos y acreedores a quien pagar?

¿Este instrumento financiero autoriza legalmente el egreso?

VIII. Contraloría General de la República

¿Elabora los Informes de Contabilidad General de la Nación relativos a la Deuda Pública del Fisco Directa, Indirecta y Externa?

¿Audita o fiscaliza los egresos efectuados?

Cuestionario Evaluación Sistema de Información Computarizado Tesorería General

Resumen de información obtenida:

Los sistemas de información del Servicio de Tesorería, responden a dos ciclos, uno en el que se desarrollaron sistemas de acuerdo con necesidades específicas de trabajo y dentro de los

cuales el Sistema de la Deuda Pública no contó con prioridad alguna por lo cual sólo en algunos aspectos se automatizó, definiéndose en un sistema semi-automático; y dos en la nueva concepción sistémica de la entidad en la cual se ha efectuado, a partir del año 2000 con los cambios propios de la famosa crisis del cambio de milenio, un replanteamiento el cual respondió a un diagnóstico elaborado en al año 2001 y que configuró una nueva estrategia de hacer uso de las TIC en dicho servicio sobre la base de análisis de Unidades de Negocio.

En este nuevo enfoque, el proceso de Finanzas Públicas si está concebido como una unidad de negocio importante.

Ahora bien, respecto de los procedimientos que se han implementado en dicha entidad, como medidas de seguridad tecnológica y que son válidos para todos los sistemas de información y que serán optimizados con este nuevo enfoque, permiten responder de la siguiente forma las preguntas del cuestionario:

Preguntas:

Objetivo 1. Evaluar los controles generales del sistema computarizado de información sobre la deuda

1. ¿El sistema computarizado de información es administrado por un funcionario de alto nivel que informa a las autoridades superiores del ministerio de finanzas, del banco central o de ambas instituciones?

   Respuesta: Todos los sistemas de información son responsabilidad de las unidades usuarias (unidades de negocio) y como tal cuenta con los canales de distribución de la información para los usuarios formales definidos.

2. ¿Quiénes se encargan de desarrollar los programas de cómputo tienen prohibido operar las computadoras y utilizar los programas de datos reales?

   Respuesta: En el servicio de Tesorería hace uso del servicio de outsourcing para el desarrollo y mantención de sistemas, en consecuencia los funcionarios que hacen la explotación son diferentes personas de quienes los desarrollaron.

3. ¿Se han registrados códigos de identificación a las terminales para evitar que terminales no autorizadas tengan acceso a las líneas de comunicación?

   Respuesta: Cada terminal o pc cuenta con un id personal que permite su control dentro del sistema de comunicaciones de la red institucional.

4. ¿Existen listas del personal autorizado que especifican los límites de su autorización y esas listas se mantienen actualizadas y se verifican?

   Respuesta: Se mantiene una política de control de password y usuarios, en la cual se definen los niveles de acceso y autorizaciones que cada uno de ellos dispone. Es el usuario administrador quien define el nivel de autorización por usuario y el sistema de comunicaciones cuenta con log para verificar el comportamiento de los mismos.

5. ¿El hardware relacionado con la deuda tiene adheridos mabetes con

números de identificación y se ha asignado a personal específico? ¿Los registros financieros se concilian con los resultados de los inventarios?

Respuesta: No se estila, salvo la identificación de inventario, el servicio efectúa controles de inventarios. Pero los hardware de los usuarios están vinculados en un espacio físico determinado al proceso de ellos, y el resto está en el centro de cómputo en el cual no existe hardware de uso exclusivo para este sistema, sino que como es obvio, responden a recursos compartidos.

6. ¿Cuándo los programas de cómputo se modifican se efectúan pruebas para verificar que la información se procese correctamente?

   Respuesta: Sí, puesto que como se ha dicho son efectuados por empresas externas.

Objetivo 2. Evaluar los controles de aplicación de sistemas computarizado de información sobre la deuda

1. ¿El sistema de cómputo incluye reglas, como controles de edición, para verificar la exactitud de la información que se introduce a la computadora?

   Respuesta: El sistema verifica la información en forma automática a través de verificaciones de los datos (validaciones). Se podría decir que existe el control de edición respecto de los informes que se emiten y que son validados por la unidad usuaria respectiva.

2. ¿Se informa oportunamente a los funcionarios responsables de la administración de la deuda de los errores en que se incurre al procesar las transacciones correspondientes?

   Respuesta: El centro de cómputo cuenta con personal encargado de la explotación de los sistemas y, en casos de que se presenten errores en el procesamiento de un programa o conjunto de procesos, es su obligación conciliar dicha situación con el usuario.

3. ¿Se utilizan los controles de archivos para verificar que se actualice la información correcta y evitar la destrucción accidental de los archivos?

   Respuesta: Los programas efectúan los controles automáticos de los programas, como asimismo se tiene sumo cuidado con los respaldos que se sacan en forma diaria del contenido del disco (imagen).

4. ¿Se conservan copias de respaldo de los archivos, programas y documentos relacionados con la deuda?

   Respuesta: Se efectúan respaldos diarios (se guardan hasta tres meses en forma incremental); semanal (se guardan hasta seis meses en formato imagen del disco); en mensual (se guardan hasta doce meses en formato imagen).

5. ¿Se han documentado debidamente los programas, aplicaciones y procedimientos que se emplean para procesar la información relacionada con la deuda?

   Respuesta: La empresa de servicio externo tiene la responsabilidad de documentar los sistemas al entregarlos para su operación.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloría General de la República de Colombia

Auditoría de la Deuda Pública

I. Importancia del Control de la Deuda

1. La Deuda Pública (DP) refleja el manejo macroeconómico y fiscal de un país.
2. Una crisis de deuda afecta a todos y no solo al Gobierno.
3. Su uso es vital para garantizar su repago.
4. Un elevado nivel de Deuda Pública, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), es un síntoma de vulnerabilidad económica.

II. El rol de las EFS en la gestión de la deuda

1. Tradicionalmente las EFS solo auditan los estados financieros, pero no opinan sobre la Gestión de Políticas Públicas (GPP).
2. Sus atribuciones legales y constitucionales, son limitadas para ejercer un rol activo en la GPP.
3. Usualmente, el ejecutivo formula la política y en algunos casos el legislativo. La gestión de la política es del ejecutivo y el control y vigilancia de la Contraloría (control fiscal), de la ciudadanía (control ciudadano) y del legislativo (control político).
4. Con estándares internacionales (Intosai y OLACEFS) se debería comenzar a depurar las funciones propias de una Contraloría. Por ejemplo, el control numérico-legal debería efectuarse por las oficinas de Control Interno (CI) y las EFS especializarse en auditorías de gestión y resultados y evaluación de política pública.
5. El rol de las EFS en la gestión de la deuda, no debería limitarse a corroborar que su monto y su composición son adecuados. Debería también advertir sobre el impacto que tendría sobre el manejo macroeconómico y sobre la economía en general.
6. Evaluar la gestión de la deuda, es evaluar la política macroeconómica y más concretamente la política fiscal. El alcance del rol de las EFS debería ser más amplio que la evaluación de la gestión de la deuda.
7. Los informes de las EFS deben ser técnicamente soportados y evitar juicios de valor.
8. Los Informes sobre la gestión de la deuda del ejecutivo, deberían tener trascendencia a nivel de los mercados internacionales de capitales, organismos multilaterales de crédito, calificadoras de riesgo soberano, sector financiero doméstico, control político y control ciudadano.