



Criterios para la decisión de suspender la reportabilidad trimestral financiera – contable de los Montos de Saldos por Rendir de las Transferencias

Este documento describe los criterios que fundamentan la decisión de la Auditora General de Gobierno para dejar de solicitar el reporte trimestral de transferencias con saldo por rendir a la Red de Auditores de la Administración del Estado y fortalecer el trabajo de auditoría interna en el sector público de acuerdo con Normas Internacionales de la disciplina.



TABLA DE CONTENIDOS

<u>MATERIAS</u>	<u>PÁGINA</u>
I. INTRODUCCIÓN	2
II. CRITERIOS UTILIZADOS	3
III. OTROS ANTECEDENTES COMPLEMENTARIOS	7
IV. ANEXO N° 1: Planilla de Reportabilidad que acompañaba el Ord. N° 20/2018.	9
V. ANEXO N° 2: Correos electrónicos	10
VI. ANEXO N° 3: Caso de las Fundaciones EnRed o Arquiduc.	12
VII. ANEXO N° 4: Nueva Hoja de Reportabilidad asociada al Documento de Trabajo N° 123	13

I. INTRODUCCIÓN

Según el Instituto de Auditores Internos Global (IIA), la auditoría interna corresponde a *“una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno”*¹.

La auditoría interna en el sector público tiene por objeto brindar un rol de apoyo y asesoría a las autoridades mediante:

- a) **Actividades de Aseguramiento:** Estas corresponden a labores de auditoría que implican un examen objetivo de los respectivos antecedentes, con el propósito de evaluar con independencia los procesos de gestión de riesgos, control interno y gobernanza de los órganos sujeta a la misma.
- b) **Actividades de Asesoramiento:** Estas consisten en labores de consultoría, asesoría y servicios relacionados, que tienen por finalidad mejorar la gestión de riesgos, el control interno y la gobernanza de los órganos sujeta a la misma.

Lo anterior con el objeto de brindar un apoyo fundamental al Jefe de Servicio, siendo los ojos del mismo al interior de la institución, pero que con una mirada objetiva e independiente permite entregar herramientas que permitan fortalecer la transparencia, la ética pública, la modernización, la prevención, detección y control interno para disminuir las ineficiencias, opacidad, abusos, déficit de controles y corrupción, con miras a mejorar la gobernanza, transparencia, adecuado uso de los recursos, agregando valor a los procesos.

Por su parte, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (“CAIGG”), de acuerdo al decreto supremo (DS) N° 12, de 1997 que lo creó, corresponde a un órgano asesor del Presidente de la República, que efectúa proposiciones en torno a la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias, conforme a las directrices definidas al efecto por el Gobierno y que tiendan a fortalecer la gestión de los organismos que conforman la Administración del Estado y el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus programas y responsabilidades institucionales.

Cabe destacar que los auditores internos de los distintos ministerios y servicios, para cumplir con su rol en materias de aseguramiento y asesoría de las autoridades, deben enfocar su trabajo y las actividades a desarrollar dentro de marco dado por los objetivos gubernamentales de auditoría fijados por S.E. el Presidente de la República, los objetivos ministeriales y los objetivos institucionales, debiendo priorizar las horas de auditoría en los

¹ Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Fortalecimiento y mejora continua de la auditoría de interna de Gobierno: Tomo I, MINSEGPRES, 2017, p. 22.

temas de mayor criticidad e importancia, tanto para la auditoría interna como para el Servicio.

Tomando en consideración lo antes dicho, la Auditora General de Gobierno, en relación a la exigencia a la Red de Auditores de la Administración del Estado de reportabilidad trimestral asociada a las transferencias con saldo por rendir² decidió privilegiar, siguiendo los criterios fijados por las Normas Internacionales de Auditoría Interna³, el accionar de los auditores internos a la revisión del diagnóstico de los principales riesgos en los Servicios y su incorporación en el Plan Anual de Auditoría, promoviendo la generación de planes que abarquen los principales procesos y riesgos relevantes en cada entidad y temas críticos institucionales de cada uno, de manera que se entregue una seguridad razonable del cumplimiento de las metas y logros de cada organismo y que se mantengan los niveles de riesgos claves en un rango tolerable, cuestión que se veía absolutamente distraída si se mantenía el foco en la mera actividad de reportabilidad.

II. CRITERIOS UTILIZADOS.

La decisión explicitada en el acápite anterior se funda en los criterios técnicos concordantes con las normas propias de auditoría y el mandato normativo dado al CAIGG, en virtud del precitado D.S. N° 12. Dichos criterios son:

1. Criterio de utilidad (impacto)
2. Criterio de costo del reporte enviado
3. Criterio de eficiencia en el uso de las horas de auditoría
4. Criterio de consistencia
5. Criterio de potencial efectividad en la detección de casos de potenciales irregularidades por el CAIGG y/o los auditores internos

- 1. Criterio de utilidad de la información proporcionada por los auditores ministeriales y de los servicios.** La información proporcionada por los auditores ministeriales o de los servicios, de acuerdo a la planilla que recopilaba la información global solicitada⁴ contenía antecedentes generales de: receptores con saldos vigentes, pendientes de rendir, días de atrasos, entre otros. Sin que dicha información se asociara a convenios ni situaciones específicas de incumplimientos; ni al uso adecuado o no de los fondos; así como tampoco a la efectividad de las supervisiones y acciones realizadas por las áreas operativas en cada Servicio.

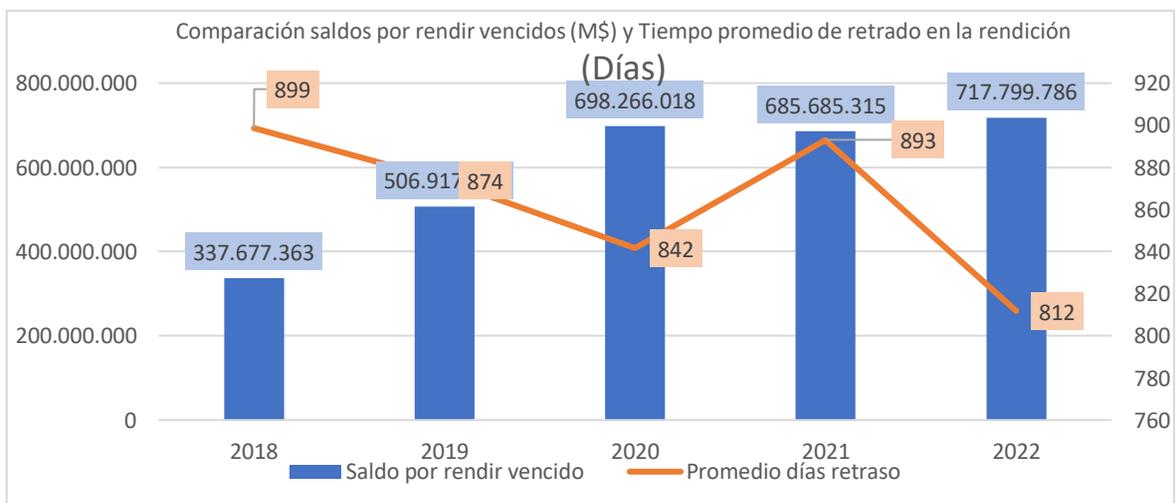
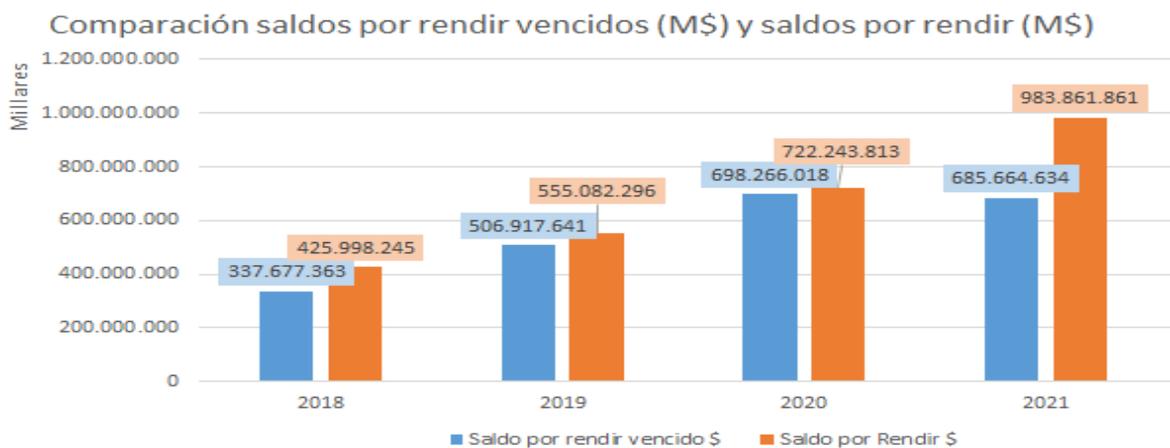
² Vid. Oficio N° 020 de 01 de junio de 2018, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

³ Normas emitidas por el Instituto de Auditores Internos Global, con la cooperación de todos los países miembros y que son a su vez requeridos para la auditoría interna del sector público por organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

⁴ Vid. Anexo N° 1, Planilla de Reportabilidad que acompañaba Ord. N° 20/2018.

En definitiva, la información proporcionada no permitía, en caso alguno, identificar la adecuación del gasto al objetivo del convenio o subsidio, y menos aún, observar potenciales irregularidades. Más aún, la información sobre las transferencias no tenía fecha, por lo que tampoco era posible distinguir si se entregaban a entidades nuevas o no, ni tampoco se identifica si dichos convenios estaban asociados a garantías de anticipo.

A mayor abundamiento, a fin de poder ponderar la utilidad de la información solicitada, una vez ingresada a sus funciones la Auditora General de Gobierno, solicitó, en junio de 2022, los antecedentes al ex Coordinador del CAIGG don Rolando Muñoz, quien mediante “Acta de Entrega”, constata que los oficios remitidos a las autoridades ministeriales o jefes de servicio no incluían una información distinta a la que ellos remitían al Consejo. A nivel agregado, de acuerdo a la información recopilada se constata que tampoco existió evolución positiva en la disminución de los saldos por rendir ni una disminución sustantiva en los días promedio de retardo en las rendiciones, como dan cuenta los cuadros siguientes:



2. **Criterio de costo del reporte enviado por los auditores ministeriales o de los Servicios, entendido como control.** Por regla general, el costo del control no debe sobrepasar sus beneficios y, de acuerdo con lo observado en los cuadros presentados en el numeral anterior, la relación costo beneficio de la reportería solicitada sobre la base de la tabla acompañada en el Anexo N° 1 y que acompañaba el Ord. N° 20/2018 antes referido, no permitía desprender un determinado cumplimiento normativo específico, sino que solo grandes números asociados a saldos y días promedio de retraso, los que, como se vio, tampoco tuvieron una evolución positiva o mejora significativa, respectivamente.

Lo anterior se ve ratificado por el hecho que la reportería solicitada no se trataba de información que estuviera disponible y bastara su simple envío por parte de los auditores internos de los ministerios o servicios, sino que era información que debía ser construida para efectos de la reportabilidad solicitada. Lo anterior, además del tiempo que suponía su elaboración, no tenía como foco el cumplimiento, es decir, que la información reportada permitiera identificar o verificar el cumplimiento de determinados lineamientos, requisitos, topes de montos establecidos por la autoridad, entre otros, como sí ocurre con otros instrumentos de reportabilidad como es el caso, por ejemplo, del rol que corresponde a los auditores internos y al propio CAIGG en relación a los reportes asociados al cumplimiento de los Instructivos sobre buen uso de los recursos fiscales.⁵

3. **Criterio de eficiencia en el uso de las horas de auditoría.** Tomando en consideración la necesidad que los auditores internos cumplan con las Normas de Auditoría Interna que rigen su trabajo, el foco de su labor, como se dijo, debe estar orientado a las labores de aseguramiento y asesoría con la finalidad de agregar valor y mejorar los procesos y actividades de una entidad.

En este contexto, el tema principal para los auditores es definir y cumplir un Plan Anual de Auditoría, que incluye los objetivos gubernamentales (transversales definidos por S.E. Presidente de la República para su período gubernamental), los objetivos ministeriales (definidos por el Ministro de la cartera respectiva anualmente) y los objetivos institucionales (definidos por el jefe de auditoría interna en base a una evaluación de riesgos del universo auditable). A ello, se le suman actividades rutinarias, solicitudes emergentes y reportabilidad asociada a cumplimiento.

El cumplimiento de los planes precitados es lo que permite tanto a los jefes de servicio como a S.E. el Presidente de la República, tener una “seguridad razonable” de que los procesos están funcionando acorde a lo mandatado y que los objetivos operativos, legales y de probidad de la entidad se están cumpliendo.

Así las cosas, sobrecargar al auditor interno con trabajos que no le son propios (poniendo el foco en reportabilidad y no en el cumplimiento como lo exige el Ord. 20/2018) a juicio de la Auditora General de Gobierno, afectaba la calidad de su trabajo, impidiéndoles entregar la “seguridad razonable” antes mencionada sobre el funcionamiento institucional y el cumplimiento de sus objetivos.

⁵ Vid. Oficio N° 002/2108 Ex Pdte Piñera sobre Austeridad Fiscal y Oficios N° 004/2022 y 001/2023 sobre buen Uso de los Recursos Fiscales de S.E. Pdte. Gabriel Boric Font.

En efecto, hay que considerar que, de acuerdo con los cálculos realizados del análisis de los planes anuales presentados al CAIGG, los auditores ministeriales y/o de los Servicios utilizaban cerca del 40% de las horas de auditoría sólo en trabajos de reportabilidad.

Asimismo, hay que destacar que, de aproximadamente de las 202 unidades de auditoría interna del sector público que remiten planes anuales de auditoría al CAIGG, un 18% cuenta sólo con un auditor (36 unidades), y un 20% cuenta con más de 6 auditores (40 unidades). Lo anterior demuestra lo escaso de las horas de auditoría disponibles en cada unidad. De ahí lo relevante de utilizar adecuadamente los recursos disponibles en auditorías en terreno.

A mayor abundamiento, enfocarse en la consolidación y reportabilidad de determinados temas financieros contables, tampoco permitió ver la urgente necesidad de preparar oportunamente a los profesionales de auditoría interna del sector público en materias atinentes y actuales, como la ciberseguridad; el manejo de bases de datos a través de técnicas modernas e inteligencia artificial, entre otras, que son demandas claves para contar con auditores internos con capacidades y competencias en materias emergentes y de gran relevancia para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En conclusión, es dable señalar que dado el gran el cúmulo de actividades de reportaría descritas previamente, una parte importante de las horas de trabajo de los auditores internos se terminaban restando de las labores propias vinculadas al análisis de procesos estratégicos y operacionales relevantes del Servicio, con un alcance importante en el cumplimiento de los objetivos de los trabajos de aseguramiento y en la calidad del análisis de los hallazgos.

En suma, producto de lo anterior, se estaba perdiendo lo esencial del trabajo del auditor interno, que es “auditar en terreno”, con un alcance y objetivos razonables en consideración a los riesgos identificados en la planificación de los principales procesos estratégicos y soporte de cada institución pública.

En razón de lo anterior, se instó a los auditores internos a mejorar su planificación anual para el año 2023, de acuerdo a una evaluación acabada de los riesgos del Servicio. Como consecuencia de lo anterior, se logró que, previo al “caso convenios” de las 202 Unidades de Auditoría que reportan su plan anual al CAIGG, 70 de ellas realizarían auditorías a transferencias dentro de su Servicio, considerando evaluaciones en terreno.

- 4. Criterio de consistencia.** El Oficio N° 20 de 2018, del Presidente del Consejo de la época, mediante el cual se solicitó el reporte sobre transferencia con saldos por rendir, se anclaba en el Oficio Gabinete Presidencial N° 004, del ex Presidente Piñera, mediante el cual el fijó, para su período gubernamental, los respectivos Objetivos Gubernamentales. En dicho contexto, y considerando que, de acuerdo a la jurisprudencia administrativa, *“...las instrucciones o circulares no poseen el carácter de norma legal, sino que constituyen orientaciones para encausar las facultades que*

poseen diversos organismos públicos”⁶, se estimó que tomando en consideración las evaluaciones realizadas en función de los criterios precedentes, correspondía ajustar las orientaciones del Consejo a los principios propios de la Auditoría, procediéndose, en consecuencia, previo a la dictación de los nuevos objetivos gubernamentales, por parte de S.E. el Presidente Gabriel Boric Font, a modificar mediante correo electrónico la información requerida⁷, enfocándose en el cumplimiento más omnicompreensivo de los nuevos énfasis de los objetivos de control perseguidos.

5. **Criterio sobre nula efectividad en la prevención y/o detección de casos de potenciales irregularidades de los Auditores Internos y/o el CAIGG.** De la información existente en el CAIGG (actas de consejo y/o informes) no hay evidencia efectiva de la detección y prevención de casos de potenciales irregularidades en materia de transferencias en el sector público, utilizando la información de reporte financiero recibida desde los servicios, ya sea en transferencias a fundaciones, conciliaciones bancarias, cuentas por cobrar, etc. Lo anterior se ratifica dado que, algunas de las fundaciones que reportaron la planilla de aseguramiento financiero contable, y que no identificaron mayores problemas en el periodo anterior, hoy aparecen siendo investigadas por potenciales irregularidades⁸.

III. OTROS ANTECEDENTES COMPLEMENTARIOS

1. **Resultados Evaluación Preliminar OCDE.** Hay que señalar que el hecho de que el CAIGG haya tomado la decisión, en la administración anterior, de priorizar el trabajo de los auditores internos en la reportería financiera contable, por sobre el fortalecimiento del trabajo de los auditores internos en terreno y en los temas críticos de las entidades públicas, no solo fue un tema cuestionado por la actual Auditora Interna en función de las decisiones que a través de este informe se documentan, sino que también por entidades internacionales. En efecto, de acuerdo a los resultados preliminares de la evaluación efectuada por la OCDE el año 2022 sobre la auditoría interna y gestión de riesgos en el período 2019-2021, en el marco de la “Estrategia para la Integridad Pública sobre la Auditoría Interna en Chile”, en su estudio “Indicadores de Eficacia del Control Interno y Gestión de Riesgos (principio 10)” obtuvimos una baja calificación en el trabajo desarrollado por los auditores internos en terreno, lo que se ve reflejado en los siguientes indicadores:

- **Indicador: Reportes centralizados sobre control interno y auditoría interna.** Sólo cerca del 11,1% de la muestra de unidades de auditoría interna cumplió los requerimientos de la OCDE.
- **Indicador: Auditoría interna y enfoques basados en riesgos en la práctica.** Sólo cerca de un 17% de la muestra de unidades de auditoría interna cumplió los requerimientos de la OCDE.

⁶ Dictámenes N° 52067, de 19 de noviembre de 2003; N° 9499, de 25 de febrero de 2009.

⁷ Cabe precisar, como da cuenta el Anexo N° 2, que la práctica de modificar mediante correo electrónico del Auditor o Coordinador General no es particular de esta Auditora, sino que existieron también en la administración anterior.

⁸ Vid Anexo N° 3: Caso de las Fundaciones EnRed o Arquiduc.

- **Indicador: Uso de la gestión de riesgos de integridad en organizaciones presupuestarias en la práctica.** Sólo cerca del 54,5% de la muestra cumplió los requerimientos de la OCDE.

2. **Acciones específicas realizadas por el CAIGG en materia de auditoría a las transferencias.** Como se señaló, en este tema se quiso dar una mirada más profunda a las transferencias y se instó a los Servicios a mejorar sus planes anuales, incorporando una evaluación de riesgos acabada para decidir las materias auditables y se empezó a trabajar en un documento técnico que sirviera de marco para una auditoría transversal a las transferencias. Lo segundo se consolidó en junio del año en curso con el documento N° 123: Programa Marco para las Transferencias al Sector Privado⁹, que fue dado a conocer y difundido en julio 2023.

La planilla de recolección de datos de transferencias en este caso es más completa y recoge mayor información que la anterior, como se desprende de su simple lectura¹⁰.

En este contexto, se espera de aquí a fines del presente año tener un cuadro claro respecto de cuáles son las brechas de control que permiten los errores, ineficiencias o irregularidades en el proceso de transferencias, entregando una propuesta de sugerencias para mejorar y fortalecer el control interno, la gestión de riesgos y la gobernanza de dicho proceso y de materias relacionadas.

⁹ <https://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/DOCUMENTO-No-123-PROGRAMA-MARCO-TRANSFERENCIAS.V.02-2.pdf>

¹⁰ Anexo N° 4. Nueva Hoja de Reportabilidad asociada al Documento de Trabajo N° 123.

ANEXO N° 2

Subject FW: Modificaciones al Informe trimestral



De: Rolando Muñoz Villa <munozv@consejodeauditoria.gob.cl>

Enviado el: lunes, 16 de marzo de 2020 11:35

Para: John Nelson Medel Garrido <jmedel@consejodeauditoria.gob.cl>; Lissette Danae Herraz Araiguir <herraz@consejodeauditoria.gob.cl>; Valentina Paz Perez Meza <perez@consejodeauditoria.gob.cl>; Claudia Daniela García Meléndez <cgarcia@consejodeauditoria.gob.cl>; Manuel Muñoz Henríquez <munozh@consejodeauditoria.gob.cl>; Fernando Valdés Madrid <valdes@consejodeauditoria.gob.cl>; Millaray Herrera Berry <mherrera@consejodeauditoria.gob.cl>; Ignacio Cuevas Matamala <cuevas@consejodeauditoria.gob.cl>; Valentina Acharán Jacou <vacharan@consejodeauditoria.gob.cl>; Jaime Vergara Moraga <jvergara@consejodeauditoria.gob.cl>; Cristian Andrés Mora Mora <cmora@consejodeauditoria.gob.cl>; Giovanna Antonia Gómez Espinoza <ggomez@consejodeauditoria.gob.cl>; María Consuelo Harrison Calvo <charrison@consejodeauditoria.gob.cl>; Yolanda Opazo Aguilera <yopazo@consejodeauditoria.gob.cl>; Luis Alberto Torres Bustamante <ltorres@consejodeauditoria.gob.cl>; Hugo Andrés Sáez Vergara <hsaez@consejodeauditoria.gob.cl>

Cc: Eugenio Rebolledo Suazo <erebolledo@consejodeauditoria.gob.cl>; Isabel Margarita Caete <iscaete@consejodeauditoria.gob.cl>

Asunto: Modificaciones al Informe trimestral

Estimados:

Se encuentra publicada la nueva planilla trimestral cuyos cambios son:

Eliminación Hoja 5.4 Reajuste de Funciones Críticas

En Hoja 5.c. Licencias médicas se agrega columna H "Nombre de Institución de Salud", hay que incorporar lista desplegable con las instituciones.

En Hoja 6.a Adquisiciones (TD) se elimina la columna C. ID Mercado Público, solo se solicitará la información de tratos directos no publicados en la plataforma de Mercado Público

En Hoja 5. Cta. Cta. Se incorporó las columnas "Transferencias electrónicas ordenadas por la institución y no ejecutada por el banco", la que será considerado como una operación pendiente y no una debilidad.

Ajuntado instructivo actualizado del reporte trimestral, el cual se encuentra también subido en la página web del Consejo.

Favor compartir la información con los auditores de sus servicios.

Saludos

Rolando Muñoz Villa
Coordinador Área Consultoría y Aseguramiento
Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
Teatinos # 92, Piso 3 Santiago
Teléfono: (56 2) 2219 8457
munozv@consejodeauditoria.gob.cl

ANEXO N° 3

FECHA DE CORTE:	31-03-2022
TRANSFERENCIAS Y RENDICIONES VENCIDAS	

Monto Total Transferido, sin considerar los	0
Número Total Transferencias realizadas entre	0

IMPORTANTE:	<p>- Si la transferencia no se asocia a los subtítulos presupuestarios 24 o 33, seleccionar la opción "Otro", la que debe ser justificada en las observaciones .</p> <p>- Se deben excluir aquellas transferencias por concepto de subsidios/subvenciones respecto de los cuales se encuentra pendiente su rendición, los que se incorporarán en anexo N° 2.2.</p> <p>- Para los saldos por rendir vencidos, es indispensable incluir el tiempo de retraso asociado (en días) en el campo correspondiente.</p> <p>- No se deben insertar nuevas columnas a la pámila ni dejar filas en blanco intercaladas entre los datos.</p> <p>- No se debe totalizar las columnas, incorporar fórmulas, combinar celdas ni ocultar filas.</p>
--------------------	--

Planes de Acción de Mejora:	
Compromiso	Incorporar en esta celda, cuando corresponda, las medidas implementadas para superar las debilidades que se
Objeto (s):	Encargado Programa Recuperación de Barrios, deberá realizar el levantamiento de la Vigencia de todos los Convenios de los Programas Barrios y Asentamientos Precarios, con el objeto de identificar los que se
Responsable (s):	Encargado Programa Recuperación de Barrios
Plazo (s):	Encargado Sección de Administración y Finanzas
	31-05-2022

TRANSFERENCIAS CON RENDICIONES DE CUENTAS VENCIDAS AL 31-03-2022															
Región	Subdivisión / Departamento / Programa / Establecimiento	N° Correlativo	Subtítulo-Item Presupuestario	Receptor	Rut receptor (a.c.c.c.xxxx)	(1) Monto total de transferencia efectuada (en \$)	(2) Monto total rendido (en \$) hasta el 31-03-2022	(3)=(1)-(2) Total saldo por rendir (en \$) hasta el 31-03-2022	Total saldo por rendir vencido \$	Tiempo de retraso en la rendición (días)	Monto de rendiciones recibidas y no revisadas por la institución \$	Monto de rendiciones aceptadas por la institución \$	Razón del atraso o no aceptación de rendición	Opinión de Auditoría de Situación Crítica	Observaciones
O'HIGGINS	Provincial y Comunal / Barrios	15-33-03	15-33-03	Fundación Arquiduc	65.165.791-1	15.700.000	0	15.700.000	15.700.000	60	0	0	Problema Administrativo	No Considerado en la Muestra	
O'HIGGINS	Provincial y Comunal / Barrios	16-33-03	16-33-03	Fundación Arquiduc	65.165.791-1	45.382.900	0	45.382.900	45.382.900	60	0	0	Problema Administrativo	No Considerado en la Muestra	
O'HIGGINS	Provincial y Comunal / Barrios	17-33-03	17-33-03	Fundación Enred	53.334.934-K	65.412.032	0	65.412.032	65.412.032	60	0	0	Problema Administrativo	No Considerado en la Muestra	
O'HIGGINS	Provincial y Comunal / Barrios	18-33-03	18-33-03	Fundación Enred	53.334.934-K	56.390.000	0	56.390.000	56.390.000	60	0	0	Problema Administrativo	No Considerado en la Muestra	

