

Documento Guía del Tema Técnico 2

Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales

XXVI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS
17 al 21 de octubre de 2016, Punta Cana, República Dominicana

Orientación General

Este **Documento Guía** tiene por finalidad orientar a las instancias miembros de la OLACEFS en la preparación de su **Colaboración Técnica** (contribución nacional), al Tema Técnico 2 “*Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales*” de la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

De conformidad con lo dispuesto en la *Normativa Vigente sobre Temas Técnicos*, emitida por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, la Colaboración Técnica “es el documento redactado por la EFS que desea realizar un aporte al tema desarrollado por el Coordinador. Se debe elaborar en base a la Propuesta Inicial y al Documento Guía.”

El Documento Guía se conforma por dos cuestionarios, correspondientes a los dos (2) capítulos que integran la **Propuesta Inicial** del Tema Técnico referido: (1) *Riesgo de fraude en los estados financieros y el plan de auditoría*, y (2) *Administración de los riesgos fiscales*. Las respuestas que preparen y envíen los miembros de la OLACEFS permitirán a las EFS coordinadoras (Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala y Auditoría Superior de la Federación de México), enriquecer la Propuesta Inicial y, derivado de ello, generar la **Ponencia Base** y **Resumen** del Tema, a ser discutido por la membresía de OLACEFS en ocasión de su XXVI Asamblea General Ordinaria, a llevarse a cabo del 17 al 21 de octubre de 2016 en Punta Cana, República Dominicana.

Las **Colaboraciones Técnicas** deberán ser enviadas a las EFS coordinadoras **a más tardar el 30 de junio de 2016**, en español, a los correos electrónicos allima@contraloria.gob.gt y olacefsmexico@asf.gob.mx, con copia a la Secretaría Ejecutiva de la Organización (orudloff@contraloria.cl).

Cuestionario de apoyo al análisis del riesgo de fraude en los estados financieros

1. **¿Qué programas o acciones aplica su EFS para prevenir, mitigar y controlar el riesgo de fraude en las entidades que audita? Se puede detallar lo necesario y proporcionar evidencia al respecto.**

Esta EFS, como parte de sus funciones, desarrolla las siguientes actividades tendientes a mitigar el riesgo de fraude en las operaciones de las entidades que son parte de su cobertura fiscalizable, promoviendo una gestión institucional eficiente en resguardo de la probidad, la transparencia y el correcto uso del patrimonio público:

1. **Plan anual de fiscalización:** El objeto de la planificación anual es velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y respeto del principio de probidad administrativa. A través de estas auditorías se evalúan los sistemas de control interno de los servicios y entidades; se fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente las que se refieren a la ejecución de los estados financieros; se comprueba la veracidad de la documentación sustentadora; verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios y se formulan las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecta;
2. **Proceso de Toma de razón:** procedimiento de control preventivo a través del cual la Contraloría General verifica la constitucionalidad y legalidad de ciertos actos que emite el Presidente o la Administración. Constituye un control de juridicidad de los instrumentos que se examinan, sin que

con ocasión del mismo la Contraloría General pueda pronunciarse o calificar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas;

3. **Pronunciamientos jurídicos:** Emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado, como también a través del control de las órdenes formales emanadas de la administración activa, control que puede ser preventivo, simultáneo o a futuro;
4. **Función Contable:** La CGR consolida los registros contables que deben efectuar los servicios públicos, conforme a los principios y normas contables básicas y procedimientos que ella determina. Además, le compete en forma exclusiva regular la contabilidad general del sector público, e interpretar con fuerza obligatoria las disposiciones vigentes que incidan en la contabilización de una operación determinada e informar acerca de los procedimientos técnicos aplicables (Instrucciones contables);
5. **Portal Contraloría y Ciudadano:** El objetivo de esta iniciativa es que la ciudadanía se convierta en un colaborador de la labor de fiscalización de la Contraloría General de la República, enviando sus sugerencias de fiscalización y denuncias a través de los formularios online especialmente diseñados para estos propósitos, con el fin de detectar a tiempo eventuales riesgos y/o irregularidades;
6. **Portal Anticorrupción:** Este es un proyecto denominado "Uso Compartido de Información para Mejorar el Combate contra la Corrupción en Chile", y surge en el marco de un Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado de Chile, cuyo ejecutor es la Contraloría General de la República y que considera una estrecha colaboración entre esta última, el Ministerio Público y el Consejo de Defensa del Estado. En lo esencial, este acuerdo busca mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia en la investigación de delitos y faltas administrativas de corrupción en la función pública y el juzgamiento de las mismas, de manera consistente con el marco legal de las tres entidades. Uno de los mecanismos creados es este sitio web que permite acceder a información de las investigaciones basadas en denuncias sobre potenciales casos de corrupción.

2. **Con base en su experiencia como entidad fiscalizadora superior, indique las herramientas o mecanismos que utilizan los responsables de la dirección del ente fiscalizado para prevenir y detectar el riesgo de fraude.**

Conforme la experiencia de control de esta EFS, es posible mencionar las siguientes actividades:

- Fortalecer la estructura de control interno ya sea con personal mayormente calificado y con un número adecuado de funcionarios que logre monitorear y cubrir en mayor medida las operaciones de la entidad, evaluando tanto al personal como aquellas operaciones regulares;
- Establecer un sistema de reporte para recibir información sobre actividades sospechosas y coordinar las investigaciones y medidas correctivas para que la sospecha sea atendida en forma apropiada y oportuna;
- Establecer códigos de ética y conducta;
- Efectuar un plan de comunicación y formación a través de capacitaciones al interior de la entidad sobre riesgos de fraude. La idea es transmitir desde la alta dirección una cultura que evite este tipo de prácticas;
- Establecer mecanismos de denuncias o líneas éticas dentro de la organización;
- Someterse a auditorías externas de sus estados financieros;

- Fomentar y fortalecer la información que es publicada conforme a la Ley Transparencia.
3. **En su experiencia, ¿cuáles son las principales deficiencias o limitaciones del control interno, que no permiten a los responsables de la dirección del ente fiscalizador, detectar o prevenir el riesgo de fraude en la información financiera?**

Las principales deficiencias o limitaciones son:

- Unidades de control interno que no cuentan con el personal idóneo (ya sea en términos profesionales o en cantidad de personas), que les permita cumplir a cabalidad sus funciones;
 - Dependencia “política” de las unidades de control interno respecto del jefe de la Entidad, esto debido a que el jefe de la UCU generalmente es un cargo designado por la autoridad de turno, por lo que pierde independencia en el quehacer de sus funciones;
 - Planes de auditoría que no apuntan al monitoreo y vigilancia de las operaciones o de conductas irregulares (prevención), sino más bien a la detección de hechos consumados;
 - Las revisiones de auditoría interna, en general, no apuntan a la evaluación de controles sobre los sistemas de información, como resguardos, respaldos, controles de acceso (passwords), etc., sino que se orientan a procesos más recurrentes de la entidad;
 - En entidades más pequeñas y dada la falta de segregación de funciones, las unidades de auditoría interna pasan a ser un estamento operativo dejando de efectuar la labor fiscalizadora.
4. **Exponer el contenido de las disposiciones jurídicas y los mecanismos institucionales específicos que se han implantado en su país, para sancionar a los servidores públicos que cometen fraude, independientemente de la posición jerárquica que ocupen.**

Las disposiciones jurídicas que sancionan a los funcionarios públicos son las siguientes:

A. **El Código Penal** de la República de Chile contempla los siguientes delitos vinculados con acciones fraudulentas de funcionarios públicos:

A.1 Soborno: Delito que comete un particular que le ofrece o consiente dar a un empleado público un beneficio económico indebido para que éste ejecute un acto de su cargo, lo omita, infrinja sus deberes, ejerza influencia o cometa un delito funcionario (artículo 250 del Código Penal);

A.2 Cohecho: Delito que comete un empleado público que solicita o acepta recibir un beneficio económico indebido para ejecutar o por haber ejecutado un acto propio de su cargo, por omitirlo, por infringir sus deberes, por ejercer influencia o cometer un delito funcionario (artículos 248, 248 bis, 249 del Código Penal);

A.3 Fraude al Fisco: Delito que comete un empleado público que defrauda o consiente en que se defraude al Estado, a las municipalidades o a los establecimientos públicos de instrucción o de beneficencia, sea originándoles pérdida o privándoles de un lucro legítimo, en operaciones en que interviene por razón de su cargo (artículo 239 del Código Penal).

A.4 Malversación: Inversión ilícita, esto es, el uso indebido, a través de actos de apropiación o alteración de bienes públicos o equiparados a ellos. En Chile existen cinco figuras denominadas por la ley como malversación:

A.4.1 Peculado doloso: Delito cometido por un empleado público que sustrae o consciente en que otro sustraiga los caudales o efectos públicos o de particulares que tiene a su cargo (artículo 233 del Código Penal);

A.4.2 Peculado culposo: Delito cometido por un empleado público que, por abandono o negligencia inexcusable, da ocasión para que otra persona sustraiga los caudales o efectos públicos o de particulares a su cargo (artículo 234 del Código Penal);

A.4.3 Distracción o desfalco: Delito cometido por un empleado público que aplica a usos propios o ajenos los caudales o efectos a su cargo (artículo 235 del Código Penal);

A.4.4 Aplicación pública diferente: Delito cometido por un empleado público que arbitrariamente da a los caudales o efectos que administra una aplicación pública diferente de aquella a que están destinados (artículo 236 del Código Penal);

A.4.5 Negativa al pago o entrega: Delito que comete un empleado público que rehúsa hacer, sin causa bastante, un pago que debe efectuar, o que se niega a entregar una cosa que custodia o administra y que ha sido solicitada por autoridad competente (artículo 237 del Código Penal).

B. **Ley 18.575**, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

Entre los artículos 63 y 70 se definen la responsabilidad y sanciones derivados de la contravención del principio de probidad administrativa. En ese contexto, se delega tanto en los entes de control interno como en la Contraloría General el deber de velar por la observancia de las normas sobre probidad.

Esta normativa hace referencia a las inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos y establece las sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, se refiere a las sanciones aplicables por infracción de las normas sobre declaración de intereses y patrimonio.

C. **LEY N° 20.880**, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses

Esta ley regula el principio de probidad en el ejercicio de la función pública y la prevención y sanción de conflictos de intereses.

5. **De acuerdo con su experiencia, ¿qué buenas prácticas ha identificado en los entes públicos auditados y qué acciones recomendaría establecer para hacer más efectivas la prevención, control y mitigación del fraude, en los entes fiscalizados y en las EFS?**

Como buenas prácticas en entidades auditadas es posible destacar las siguientes:

- Establecer un sistema de “Riesgo Operativo” de la entidad que se vincule a los manuales de ética y comportamiento institucional, así como a aquellos otros instructivos que hagan referencia a actos que puedan ser calificados como fraude o corrupción;
- Poner en práctica actividades de capacitación para fortalecer la cultura de prevención y control de fraude dentro de la entidad (como por ejemplo la herramienta SAINT);
- Poner a disposición de los funcionarios de la entidad y de terceros, canales de comunicación eficaces que les permitirá obtener información sobre la potencial ocurrencia de actos de fraude interno o externo, que a su vez permitan, en todo caso, preservar la confidencialidad de la información recibida y proteger la identidad de quien informa;

- Análisis proactivo de datos e información, preferiblemente apoyada en el uso de herramientas tecnológicas, que permita reconocer o detectar movimientos, pautas o comportamientos inusuales o irregulares.

Quisiéramos aprovechar para compartir también, algunas iniciativas que la propia Contraloría ha implementado y estimamos son buenas prácticas en esta materia:

- Convenios de cooperación técnica y de colaboración con entidades afines:
 - o Convenio CGR-ChileCompra, para el fortalecimiento de las compras públicas y focalización de las auditorías de la CGR que utilizan como antecedentes la información que provee dicha entidad;
 - o Convenio Cámara de Diputados-CGR, que busca el fortalecimiento de la labor fiscalizadora de ambas instituciones, por medio del reforzamiento de sus relaciones institucionales y el establecimiento de acciones que permitan mejorar los niveles de *reportabilidad* y disposición de información que resulte útil para el cumplimiento de las funciones de ambas entidades.
- Seminarios y capacitaciones a servicios públicos a nivel nacional, sobre los siguientes tópicos:
 - o Ética Pública: Probidad y Transparencia Administrativa;
 - o Talleres sobre Autoevaluación de la Integridad (SAINT);
 - o Difusión del rol institucional y principios de buena gobernanza.

CUESTIONARIO DE APOYO AL ANÁLISIS DE LOS RIESGOS FISCALES Y SU ADMINISTRACIÓN PRUDENCIAL

1. Exponga las disposiciones jurídicas vigentes en su país acerca de la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas y la deuda pública, y respecto de la contabilidad gubernamental, que tienen por objeto administrar los riesgos fiscales.

A. NORMATIVA CHILENA SOBRE CONTROL FINANCIERO

Como regla general y conforme al principio de legalidad contemplado en la Constitución Política, la actuación administrativa en el ámbito financiero está limitada por el mandato de la ley, ya que sólo se pueden contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

La administración financiera del Estado en Chile está regulada en el Decreto Ley N° 1.263 de 1975. Dicho cuerpo legal agrupa las diversas disposiciones legales de carácter financiero (que previamente se encontraban dispersas).

El sistema de administración financiera del Estado se define como el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación al logro de los objetivos del Estado. (Art. 1° DL N° 1.263), y comprende los servicios e instituciones enumerados en el artículo 2° del citado D.L. 1.263, esto es los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y sus ministerios, del Congreso Nacional, del Poder Judicial, a la Contraloría General de la República y a las municipalidades, los que para estos efectos se denominan como Sector Público.

Este cuerpo normativo favorece la concentración de las decisiones más importantes en materia financiera y el control integral de los recursos estatales, independientemente del nivel en que éstos se utilicen, permitiendo paralelamente una descentralización de las operaciones de gestión.

Existen además otros cuerpos legales complementarias al de administración financiera del Estado, entre los que podemos destacar:

- La ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado; y la
- Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos, de suministros y prestación de servicios.

Por su parte y conforme al rol de control que le es propio, la Contraloría dictó la resolución N° 30 de 2015. En dicha resolución se fijó el procedimiento de rendición de cuentas que debe realizar toda persona que administre fondos públicos.

B. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS CONTABLES

Conforme lo dispuesto en el título VI del mencionado decreto ley N° 1.263 de 1975, a la Contraloría General de la República le corresponde dictar las normas que regulan la contabilidad general de la Nación.

En ese contexto y como parte del proceso de mejora continua, esta Entidad Fiscalizadora emitió la resolución N° 16 de 2015, que implementa en Chile las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) a través del IPSASB – Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. Vale la pena mencionar que nuestro país optó por una adopción indirecta de las NICSP.

Sin perjuicio de lo anterior y atendidas sus características propias el sector municipal (gobiernos locales) está regulado por una norma diversa, el oficio circular N° 60.820 de 2005, de esta Contraloría.

2. Proporcione información sobre la definición jurídica, la composición, facultades, funciones y resultados alcanzados con los grupos técnicos de expertos que apoyan a los poderes legislativo y ejecutivo en la medición y evaluación de indicadores de la política fiscal y la administración de los riesgos fiscales.

En nuestro país dicha función es cumplida esencialmente por la Dirección de Presupuestos, DIPRES, que es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, y regular y supervisar la ejecución del gasto público.

La misión de la DIPRES es velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Lo anterior conlleva formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución.

En el marco de su misión, la Dirección de Presupuestos define los siguientes objetivos estratégicos:

- i. Estimar las entradas del sector público y su rendimiento proyectado y optimizar la capacidad de movilización de recursos para el logro de los objetivos de la acción gubernamental;

- ii. Fortalecer el presupuesto como instrumento para la asignación eficiente de los recursos públicos, en función de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, optimizando los procedimientos para la formulación, discusión, ejecución y evaluación del mismo;
- iii. Mejorar la integración de los instrumentos de control de gestión pública con el presupuesto, con el objeto de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos;
- iv. Informar a las autoridades políticas, a las instituciones públicas, al Congreso Nacional y a la ciudadanía en general, sobre la asignación y aplicación de los recursos financieros del sector público y sus perspectivas futuras.

En este contexto, la DIPRES emite una serie de informes, entre los que podemos destacar:

- Informes Financieros de Proyectos de Ley;
- Estadísticas Fiscales;
- Estado de Operaciones del Gobierno Central;
- Informes de Ejecución Presupuestaria;
- Estadísticas de la Deuda Pública;
- Programa de empleo con apoyo fiscal;
- Deuda del Gobierno Central; y,
- Estadísticas de las Finanzas Públicas.

3. Defina los tres problemas principales o vulnerabilidades que se requieren solventar en su país para mejorar la administración de los riesgos fiscales.

Las principales vulnerabilidades que presenta nuestro país son las siguientes:

- La existencia de leyes que permiten realizar transferencias de fondos, contabilizarlos y manejarlos sin un adecuado control de la Contraloría;
- El creciente interés del Estado por generar nuevos entes públicos que gozan de autonomía (o sea, que carecen de un adecuado control de la Contraloría);
- A nivel de gobiernos locales un problema importante es la falta de responsabilidad administrativa de los alcaldes.

4. Exponga las características fundamentales de las instituciones y de las reglas fiscales que en su país contribuyen a la administración de los riesgos fiscales.

En nuestro país existen las siguientes herramientas que facilitan la administración de riesgos fiscales:

A. Sistema de Mercado Público

Es la plataforma electrónica donde los organismos públicos de Chile realizan en forma eficiente y transparente sus procesos de compras y los proveedores ofrecen sus productos y servicios, un espacio de oferta y demanda con reglas y herramientas comunes, administrado por la Dirección ChileCompra. El sistema permite publicar una compra, buscar oportunidades de negocio y enviar ofertas, entre otras actividades relacionadas.

En MercadoPublico.cl los organismos públicos compran los productos y servicios que necesitan y los proveedores del Estado ofertan a las diferentes licitaciones respondiendo a la demanda de los compradores. Entre las funcionalidades electrónicas del sistema se encuentran:

- Consultas al mercado
- Elaboración y publicación de términos de referencia o bases de licitación
- Preguntas y aclaraciones
- Elaboración, gestión y envío de ofertas
- Adjudicación
- Emisión y aceptación de órdenes de compra
- Suscripción de contratos
- Calificaciones y reclamos

B. SIGFE

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) es un programa del Gobierno, cuya función es desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que busca constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles estratégico, sectorial e institucional. El sistema cubre, en su diseño, aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión.

Es un sistema único, que se aplica de manera uniforme e Integral, además de estar estructurado en base al marco doctrinario establecido por la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General.

C. Ley de transparencia y acceso a la información pública.

La Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley N° 20.285) está fundamentada en el principio de que toda la información que generan las instituciones del Estado es de propiedad de los ciudadanos y de no existir una justificación especificada por la ley, ésta debe ser de público acceso.

Como correlato de esta política de transparencia, se creó el Consejo para la Transparencia, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la citada ley, y cuya principal labor es velar por su cumplimiento.

5. Señale tres áreas de oportunidad que tiene la EFS de su país para mejorar la auditoría sobre la administración de los riesgos fiscales.

- i. Tener autonomía financiera del respecto de los poderes del Estado;
- ii. Optimizar los procedimientos de auditoría, que permita salir de la evaluación de formalidades para un enfoque en la calidad del gasto y en la eficiencia y eficacia del mismo.