



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESCUELA DE AUDITORÍA

**ANÁLISIS DEL EFECTO QUE TIENE LA UNIDAD DE CONTROL EN
LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE UNA
MUNICIPALIDAD DE LA VI REGIÓN**

**Tesis para optar al Título de Contador Público Auditor y al Grado de Licenciado en
Sistemas de Información Financiera y Control de Gestión.**

Tesista: Fernanda Araya Meza

Profesor Guía: Juan Álvarez Olivares

VALPARAISO, Diciembre 2013

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO	5
1.1 ANTECEDENTES GENERALES	5
1.2 NORMATIVA MUNICIPAL.....	6
1.2.1 El principio administrativo	6
1.2.2 Ubicación de las municipalidades dentro del Estado	6
1.2.3 Concepto de Municipalidad	7
1.2.4 Funciones y atribuciones	8
1.3 ORGANIZACIÓN Y ROLES EN UNA MUNICIPALIDAD	10
1.3.1 El Alcalde y Concejo municipal	10
1.3.2 Organización interna: Unidades y Secretarías	10
1.4 CONTROL DE GESTIÓN MUNICIPAL	13
1.4.1 Control Parlamentario	14
1.4.2 Control Judicial	14
1.4.3 Control Administrativo.....	14
1.5 GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL	16
1.5.1 Administración Financiera del Estado.....	16
1.5.2 Principios y Normas	17
1.5.3 Planificación y Ejecución presupuestaria.....	19
1.5.4 Gestión Financiera Municipal.....	21
CAPITULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	25
2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	25
2.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	26
2.3 PROPUESTA METODOLÓGICA.....	27

CAPITULO III.	30
3.1 DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD OBJETO DE ESTUDIO	30
3.2 DESARROLLO DE FLUJOGRAMAS DE LOS PROCESOS MÁS FRECUENTES ASOCIADOS AL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.....	33
3.2.1 Flujograma del Proceso de Compra	36
3.2.2 Flujograma Proceso de Licitación para adquisición de bienes o servicios con valor total entre 10 y 100 UTM	37
3.2.3 Flujograma Proceso de Licitación para adquisición de bienes o servicios con valor total superior a 100 UTM.....	38
3.3 IDENTIFICACIÓN DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTRIA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE T.T.	39
3.3.1 Fortalezas del control aplicado en la Gestión Financiera y Presupuestaria.....	39
3.3.2 Debilidades del control aplicado en la Gestión Financiera y Presupuestaria	41
3.4 PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO PARA EL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE DE T.T.	45
3.4.1 Propuestas asociadas al Control Interno	45
3.4.2 Propuestas asociadas a la Gestión Financiera y Presupuestaria	46
CAPITULO IV.	48
4.1 DISCUSIÓN DE RESULTADOS	48
4.2 CONCLUSIONES	50
4.3 BIBLIOGRAFIA	52
4.4 ANEXOS.....	53
4.4.1 Entrevista al Director de Administración y Finanzas Municipalidad de San Vicente de T.T., VI Región – Sr. Jorge Rubio Díaz	53
4.4.2 Entrevista a Encargada de Control y Egresos Municipalidad de San Vicente de T.T., VI Región – Sra. Doris Rojas Cruz	57
4.4.3 Organigrama de la Municipalidad de San Vicente de T.T.	64
4.4.4 Extractos Informe Final N° 2 de 2011, emitido por Contraloría Regional	65
4.4.5 E-mails de respuesta a solicitudes del Director de Administración y Finanzas	70

RESUMEN

La variada prestación de servicios que otorga una municipalidad, requiere del movimiento de un nivel considerable de recursos financieros cuyo crecimiento depende del nacimiento de nuevas demandas sociales y de las mayores exigencias de calidad por parte de la ciudadanía. Además, la imposición de exigencias de control de los ingresos y gastos públicos, justifican por sí misma la adopción de medidas apropiadas que permitan alcanzar un grado de rendimiento óptimo. En efecto, el control constituye un pilar fundamental, sin embargo, el número de controles no debe ser un instrumento de sanción para el recurso humano del organismo, sino un elemento de medida del rendimiento y la consecución de los objetivos propuestos. El control, entonces, debe ser parte del modelo de la actual gestión financiera y presupuestaria municipal.

La presente investigación tiene por objeto el análisis del efecto que tiene la unidad de control en la gestión financiera y presupuestaria de una municipalidad, identificando las fortalezas y debilidades. Para la recogida de datos e información acerca de la organización en la cual se basará este estudio, se ha confeccionado una propuesta metodológica cualitativa que determina las pautas y criterios a considerar para desarrollar la aplicación del instrumento de observación y su posterior análisis, con el fin de ejecutar los objetivos específicos, y de esta manera lograr la consecución del objetivo general.

El resultado obtenido de este estudio consta del desarrollo de los flujogramas de los procesos más frecuentes asociados al control aplicado en la gestión financiera para finalmente realizar las propuestas de mejoramiento sobre las falencias detectadas asociadas a los controles, pues esto contribuirá a la organización a mejorar sus gestión y así optimizar sus recursos, haciéndola mas eficiente y eficaz.

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO

1.1 ANTECEDENTES GENERALES

La administración local de cada comuna que determine la ley reside en un municipalidad, y por tanto, éstas son consideradas como el último organismo autónomo dentro de la Administración del Estado.

“Los municipios deben ser capaces de administrar bien la salud, la educación, los servicios urbanos, la protección social, generar proyectos de inversión, y una serie de crecientes servicios al ciudadano” (Bernstein e Inostroza en Consorcio para la Reforma del Estado; 2009, p. 265). Sin embargo, la falta de flexibilización en la gestión de los organismos del Estado, genera un control tradicional poco efectivo; así lo evidencian los informes de auditorías externas realizadas por las correspondientes Contralorías Regionales conforme a los Programas anuales de Fiscalización.

Una herramienta fundamental en la gestión financiera de los organismos del Estado, es el presupuesto, pero “el proceso presupuestario actual que tiene un enfoque de corto plazo, debe evolucionar hacia una herramienta que acompaña los programas estratégicos en el mediano plazo” (Consorcio para la Reforma del Estado; 2009, p. 25).

Por tanto, la gestión pública debe incorporar nuevos sistemas de evaluación y gestión, todo con el objetivo de lograr una apropiada valoración de los servicios prestados de manera tal, de lograr transparentar y hacer más eficientes las decisiones que en torno a ellos se tomen. El sistema presupuestario debe complementar la gestión.

Por otro lado, el control de la gestión municipal es necesario no solo para medir la legalidad de las actividades, sino que además, otorga información a la administración interna de la organización respecto del accionar de la planta de funcionarios y entrega mayor confiabilidad a la comunidad sobre el cumplimiento de las funciones allí realizadas.

En lo particular, el presente estudio busca analizar los efectos que tiene la Unidad de Control, como departamento propio encargado del control interno, en la gestión financiera y presupuestaria de una municipalidad.

1.2 NORMATIVA MUNICIPAL

1.2.1 El principio administrativo

La Constitución Política de la República de Chile, fuente del derecho principal del país y en la cual se establecen los principios y elementos básicos para el ordenamiento y organización, establece en su artículo 3°, que “El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. Además, en su artículo 118, establece que “la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad”.

La anterior descripción permite al municipio fortalecer su identidad y junto a ello su rol y facultades, lo cual pone a éste organismo dentro del régimen de la Administración del Estado chileno. Un exámen con mayor profundidad será realizado a partir de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695 de Municipalidades, siendo éste el cuerpo legal básico que regula la administracional comunal, lo que no excluye también la existencia de otras normas que también inciden en la gestión.

1.2.2 Ubicación de las municipalidades dentro del Estado

Las municipalidades, son los organismos encargados de la administración local de las comunas, forman parte del régimen de gobierno y administración interior del Estado, ubicándose de acuerdo con el Capítulo XIII de la Constitución Política de Chile, en el nivel más desmembrado de la división territorial. Bajo ese contexto, aun cuando son entes autónomos, las municipalidades tienen relación con el Presidente de la República por medio del Ministerio del Interior, específicamente a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE; 2002), sin perjuicio de la relación existente con las Gobernaciones, Intendencias y gobiernos regionales.

Sin embargo, ninguna de las autoridades u organismos antes señalados practica mando sobre los municipios, ya que la relación se basa únicamente en la coordinación y supervigilancia en aspectos definidos. (Ibacache; 2007, p.17)

1.2.3 Concepto de Municipalidad

Se entiende a la municipalidad como el ente administrador local y la Constitución Política de Chile, establece una Ley Orgánica Constitucional (Ley N° 18.695) que determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. La mencionada ley establece en su artículo primero que “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Según Ibacache (2007) la definición de municipalidades que da la ley se desglosa en las siguientes explicaciones:

- Que sean corporaciones, significa que las municipalidades son personas jurídicas, que están constituidas por más de un órgano (alcalde y consejo), para desarrollar las funciones que la ley específica.
- Que sean autónomas, involucra que cada municipalidad, en todo ámbito de sus funciones y atribuciones legales, debe tomar y asumir responsablemente sus propias decisiones, sin someterse a un vínculo jerárquico o de dependencia.
- Que sean de derecho público implica que su creación, función y organización tienen su origen en la Constitución Política y que por ende están reguladas en ella y su respectiva ley orgánica constitucional; por ende, las municipalidades deben actuar de acuerdo a las disposiciones de derecho público.
- Que tengan personalidad jurídica propia, indica que cada municipio tiene la competencia de ejercer derechos y contraer obligaciones, y que actúa en forma independiente de otras municipalidades.
- Que tenga patrimonio propio, significa que comprende bienes de distinta naturaleza, de los cuales dispone y utiliza para el cumplimiento de sus funciones. Dichos bienes están constituidos principalmente por los aportes del Gobierno Regional respectivo, los ingresos provenientes de la participación en el Fondo Común Municipal, los ingresos que se generen por motivos de sus actividades, permisos y concesiones entre otros, las multas e intereses a beneficio municipal y los demás ingresos que les corresponda en virtud al Art. 13 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

1.2.4 Funciones y atribuciones

El Ministerio del Interior, específicamente la SUBDERE (2002), define en el Diccionario de Administración Pública Chilena la función de administración como el “conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades locales, de manera continua y permanente”. Por otro lado, las atribuciones “son las facultades que tienen las municipalidades para cumplir con aquellas funciones”. (Ibacache; 2007, p. 23)

Si bien la ley establece explícitamente las funciones, éstas se distinguen en dos grupos: las privativas, que corresponden a aquellas que exclusivamente puede cumplir y desarrollar la administración local comunal de acuerdo a lo establecido en la LOC N°18.695, y las funciones compartidas que recaen en aquellas que debe ejercer el municipio directamente o con otros organismos de las Administración del Estado. Éstas últimas no deben entenderse de carácter facultativo para la municipalidad, por lo cual, el que sean “compartidas” quiere decir que la responsabilidad en la ejecución de la función no es exclusiva, sólo se debe involucrar.

En el párrafo segundo de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695, se establece:

- En el artículo 3° que corresponderán a las municipalidades las siguientes funciones privativas:
 - a) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
 - b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
 - c) La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
 - d) El aseo y ornato de la comuna;
 - e) La promoción del desarrollo comunitario;
 - f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

- En el artículo 4° que las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:
 - a) La asistencia social;
 - b) La salud pública;
 - c) La protección del medio ambiente;
 - d) La educación y la cultura;
 - e) La capacitación y la promoción del empleo;
 - f) El deporte y la recreación;
 - g) El turismo;
 - h) El transporte y tránsito públicos;
 - i) La vialidad urbana y rural;
 - j) La urbanización;
 - k) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
 - l) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y
 - ll) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Por lo tanto, y de acuerdo con la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante, LOC, y en consideración al cumplimiento de las funciones y atribuciones que dicen relación con la gestión municipal, se han establecido instrumentos de planificación, que junto a otros distintos a los instrumentos esenciales, conforman una línea de operación para el desarrollo comunal.

Entendiendo que los instrumentos son todos aquellos que sirven de medio para hacer algo o conseguir un fin, podemos señalar como principales:

1. El plan comunal de desarrollo y sus programas.
2. El plan regulador comunal.
3. El presupuesto municipal.

1.3 ORGANIZACIÓN Y ROLES EN UNA MUNICIPALIDAD

Luego de realizar una contextualización, a partir de la base legal, sobre las municipalidades dentro del Estado chileno e individualizar sus funciones generales y específicas junto con las respectivas atribuciones y finalmente hacer una individualización de los instrumentos que colaboran en la consecución de su gestión, es importante conocer la organización interna y la actuación del recurso humano detrás de ésta, aún cuando finalmente para efectos de la investigación solo se centrará en la descripción de dos unidades, Unidad de Control y Unidad de Administración de Finanzas, ya que es allí donde radica el objeto de estudio.

1.3.1 El Alcalde y Concejo municipal

El artículo 2° de la LOC dispone que “las municipalidades estarán constituidas por el Alcalde, que será su máxima autoridad, y por el Concejo”, por tanto, al alcalde le corresponderá la dirección, administración superior y supervigilancia de su funcionamiento. Habrá un concejo encargado de fiscalizar, normar y resolver, además de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones otorgadas de acuerdo al Título III de la misma ley.

1.3.2 Organización interna: Unidades y Secretarías

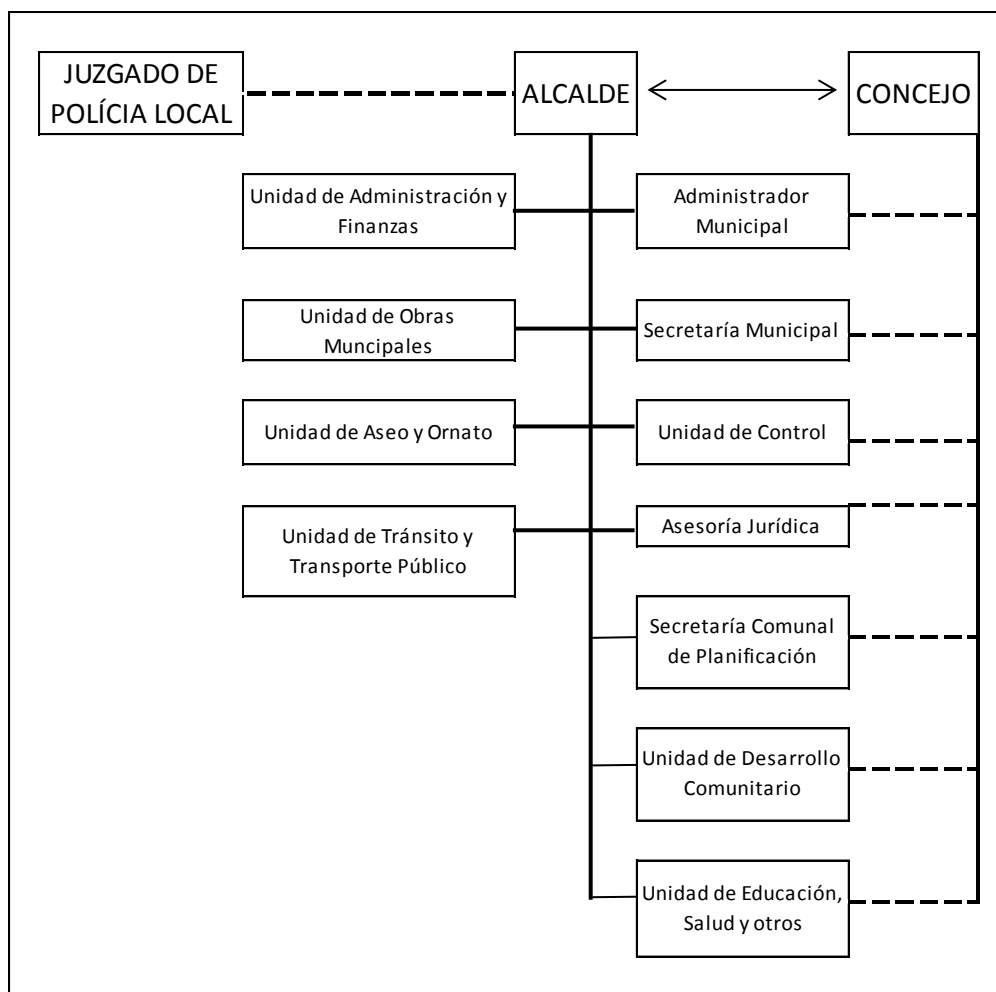
Cabe señalar que la organización interna de toda municipalidad, como también las funciones específicas que se le asignen a las distintas unidades, deberán estar reguladas por un reglamento municipal, reglamento que se debe apegar a la normativa que sobre dicha materia ha estipulado la LOC en el Título I, párrafo 4°, el cual debe haber sido dictado por el alcalde, con acuerdo del concejo.

Para los efectos de la organización interna, la Ley de Municipalidades atiende el número de habitantes de las comunas, definiendo que:

- Para aquellas comunas cuya población sea superior a 100.000 habitantes, las municipalidades incluirán en su organización la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y, a lo menos, las unidades encargadas del desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.

- Dichas unidades solo pueden recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección y Oficina.
- Sin embargo, es la misma Ley, la que en su artículo 17°, define que para las comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes, la organización interna incluirá la Secretaría Municipal y todas o algunas de las unidades antes mencionadas, de acuerdo a las necesidades del municipio y/o comuna. Además, podrán incluir una Secretaria Comunal de Planificación, por lo cual, éstas municipalidades están facultadas para refundir en una sola unidades, dos o más funciones.

Figura N° 1: Organización Interna Municipal



Fuente: Ibacache (2007)

En el caso de la presente investigación, la municipalidad objeto de estudio, corresponde a una comuna con menos de 100.000 habitantes, lo cual ha permitido refundir ciertas funciones en una sola unidad. En particular, y objeto mismo de la investigación, ocurre que es el departamento encargado de la Administración y Finanzas el que a su vez tiene la responsabilidad de ejercer las funciones propias de Control.

Para mayor entendimiento, es importante entonces, conocer las últimas dos unidades mencionadas, Unidad de Administración y Finanzas, y además la Unidad de Control, pues ahí se enfoca el estudio de la presente Tesis: Efectos que tiene la Unidad de Control en la Gestión Financiera y Presupuestaria municipal.

1.3.2.1 Unidad de Administración y Finanzas

En el artículo 27, la Ley Orgánica de Municipalidades, establece las funciones de ésta unidad, correspondiéndole entre varias:

- Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad.
- Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:
 - a) Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales;
 - b) Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal;
 - c) Visar los decretos de pago;
 - d) Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto;
 - e) Controlar la gestión financiera de las empresas municipales;
 - f) Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y
 - g) Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.

1.3.2.2 Unidad de Control

Más adelante y en virtud de la misma Ley de Municipalidades, específicamente en el artículo 29, se establece que a la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;
- b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;
- c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible;
- d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario; asimismo, deberá informar, también trimestralmente, sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal, y
- e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley.

1.4 CONTROL DE GESTIÓN MUNICIPAL

El control de gestión es transversal a todo tipo de organizaciones, pues éste constituye una fase fundamental que pretende comprobar si el ejercicio de la institución llevado a la práctica, se ha hecho conforme a lo dispuesto por los estatutos o normas correspondientes. Para los efectos del tema a investigar, el control público se centra principalmente en el presupuesto y la gestión financiera, los cuales se analizarán con mayor profundidad más adelante, no obstante y de acuerdo a lo expuesto recientemente, la LOC N° 18.695, define expresamente las funciones de control al interior de la municipalidad. Con todo, y aun cuando el estudio se enmarca específicamente en dicha Unidad de Control, órgano fiscalizador interno del municipio, igualmente se señalarán de manera superficial los demás mecanismos de control a los cuales está sujeta la gestión de esta entidad en particular.

Según Olías (2001) el control no es un fin en sí mismo, sino que debe ser un medio para reorientar la acción en función de los resultados obtenidos. Además señala que el diseño de sistemas de control de gestión ha de trascender el estricto marco organizativo para dejar de ser un instrumento netamente gerencial, a uno de profundo contenido en cuanto a la información que pondrá al servicio de los cargos públicos y sus usuarios. Por otro lado, el control de gestión se define como la “revisión de la gestión realizada aplicando un conjunto de técnicas y procedimientos, evaluando el grado de logro de los objetivos y determinando las causas de las desviaciones con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión futura” (Jiménez; 1996, p. 81)

El control de gestión municipal se desarrolla desde tres aristas: control parlamentario, control jurisdiccional y el control administrativo, dentro de este último encontramos entre otros, la función de la Unidad de Control.

1.4.1 Control Parlamentario

La Constitución Política de la República establece en su artículo 52 N° 1 que “es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la de fiscalizar los actos de gobierno”, además, la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional implanta en sus artículos 9 y 10 que los organismos de la Administración de Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que sean solicitados por la Cámara o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos. El jefe superior del organismo será el responsable de dar cumplimiento a lo anterior.

1.4.2 Control Judicial

Este control está radicado en aquellos tribunales que tienen competencia en materias administrativas municipales, siendo:

- Tribunales Ordinarios
- Cortes de Apelaciones
- Corte Suprema
- Tribunales Regionales Electorales

1.4.3 Control Administrativo

Finalmente se encuentra el control administrativo, el cual puede ser ejercido en forma interna o externa.

1.4.3.1 Control interno

Si bien ya se había hecho mención de éste tipo de control anteriormente, se entiende por control interno aquel que es ejercido por la propia administración, para lo cual distinguimos cuatro actores fundamentalmente:

- El Alcalde: a quien le corresponderá la supervigilancia del funcionamiento municipal. (Art. 56 LOC 18.695)
- El Concejo Municipal: en el inciso segundo del artículo 119 de la Constitución Política de Chile se dispone que “el Concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la Ley Orgánica Constitucional respectiva”, por lo demás, el artículo 79 de la Ley 18.695 esclarece que entre otras, le corresponderá fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipal y la ejecución del presupuesto municipal, fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito dentro del plazo máximo de quince días, y por último fiscalizar las Unidades y Servicios Municipales.
- Control Jerárquico: el cual se encuentra estipulado en la Ley 18.575 artículo 11 que “las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y del personal de su dependencia”. Conjuntamente, la Ley N° 18.883 artículo 61, dice que “serán obligaciones especiales del Alcalde y de los Jefes de Unidades ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.
- Unidad de Control: finalmente y en la cual se enmarca el estudio, se halla la Unidad de Control, la cual fue descrita anteriormente en cuanto a sus funciones y atribuciones, no obstante, para poder ejercer las facultades fiscalizadoras entregadas por el legislador a la Unidad de Control Municipal, deberá definir con claridad cuál es el “objeto a controlar”, para lo cual se dividirá atendiendo el contenido en: jurídico, financiero, conveniencia y gestión; y dependiendo del momento en que opera el control se distingue: a priori y a posteriori.

Según Álvarez (2011) la Auditoría Operativa constituye una técnica de control aplicada por las Unidades de Control, consistente en el examen crítico y sistemático de una parte o de la totalidad de un servicio, que tiene por objeto verificar la eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión realizada, todo acorde al ordenamiento vigente.

1.4.3.2 Control Externo

Es aquel ejercido por organismos distintos de aquel que está siendo fiscalizado. Corresponde a un control ejercido por la Contraloría General de la República, que para los efectos territoriales, es realizado directamente por las Contralorías Regionales en el caso de las municipalidades, y también las fiscalizaciones hechas por los Ministerios de Educación y Salud.

El control externo consiste en verificar el sometimiento a las normas jurídicas y el no perjuicio del patrimonio de carácter público.

Una vez descritas las funciones administrativas de la municipalidad y en específico las funciones propias de las unidades en estudio, se expondrá información relativa a la Gestión Financiera y Presupuestaria Municipal.

1.5 GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

1.5.1 Administración Financiera del Estado

El Estado como entidad pública, cualquiera que sea el tipo de organismo o nivel de gobierno, procura satisfacer necesidades de carácter general, para lo cual ofrece a la ciudadanía servicios públicos como educación, vivienda, justicia, aseo y ornato, entre muchos otros, por lo que debe disponer de suficientes medios económicos. Es por ello, y dado el amplio campo de necesidades del que la administración pública se encarga, donde el conjunto ordenado de gastos e ingresos dan origen al presupuesto público, el cual constituye un instrumento y elemento clave de corto plazo para la política fiscal.

Para mayor entendimiento, el diccionario de la administración pública chilena establecido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, define que la Administración Financiera del Estado es aquella que “comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos financieros y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye los procesos

presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. El sistema de administración financiera del Estado regula los servicios e instituciones que comprende el Sector Público. (Art. 1º y 2º de L. O. de Administración Financiera del Estado)”.

1.5.2 Principios y Normas

Parte de los estándares normativos que regulan el proceso de administración financiera del Estado y el control gubernamental, establece los principales ejes que dicen relación con ese asunto. Entre las materias de interés se encuentran estudios relativos a los Principios y Normas de Administración Financiera, que Téllez (2007) clasifica como:

1.5.2.1 Principios

1. Centralización normativa y descentralización operativa

El Sistema de Administración Financiera otorgó al Estado instrumentos y procesos integrales lógicos para la consecución de sus fines, centralizando la definición y control de una normativa común para la administración, con el fin de asegurar la coordinación y unidad en la operatoria descentralizada a nivel de las instituciones del Sector Público.

2. Eficiencia y transparencia de la gestión pública

Los actuales objetivos del Estado hacen necesario que su gestión financiera se caracterice por la economía en la adquisición de los recursos, la eficiencia en el uso de éstos, la eficacia en el logro de los objetivos de las entidades, y la transparencia de los actos de la administración. Esto obliga a disponer de sistemas integrados de administración financiera que ayuden tanto en la ejecución del control como en la programación de actividades.

3. Directrices estratégicas de mediano plazo

El Sistema de Administración Financiera del Estado se debe regir por directrices que regulen una base cualitativa de información que respalde la formulación de políticas, planes y programas de mediano plazo. El plan que se determina, debe proporcionar los elementos necesarios para que la administración consigne ingresos, gastos, créditos internos y externos, inversiones públicas, adquisiciones y necesidades del personal.

En este sentido, el Sistema de Administración Financiera se debe encauzar a los criterios con que se debe formular el presupuesto correspondiente al ejercicio siguiente, ya que las citadas directrices de mediano plazo se deben constituir en un referente estratégico.

1.5.2.2 Normas

El Decreto Ley N° 1.263, de 1975, destaca los primeros aspectos generales asociados a las reglas, por lo cual es dable poder sistematizarlas. Téllez (2007) las explica:

1. Rol e instrumentación de los procesos de administración financiera

Para generar un ordenamiento acerca del rol del Estado, en la organización se consideran cuatro niveles institucionales básicos:

- Primer nivel (global): Corresponde al Ministerio de Hacienda y a los ministerios que asesoran directamente a la autoridad en la definición de las políticas, objetivos y programas, así como en la asignación de los recursos públicos.
- Segundo nivel (sectorial): Corresponde a los ministerios operativos y/o sectores que agrupan instituciones con misiones afines.
- Tercer nivel (institucional): Corresponde a las entidades públicas.
- Cuarto nivel (unidades operativas): corresponde a las distintas áreas transaccionales, departamentos, divisiones, secciones y otros componentes de una entidad que se asocian a los centros de responsabilidad para administrar recursos presupuestarios y financieros.

2. Orientación a Resultados

Todo evento que sea parte de la gestión financiera presupuestaria, debe propender a que exista una permanente relación entre la asignación de recursos y la aplicación de éstos, con resultados esperados cuantificables, que deriven de un proceso de planificación.

3. Planificación estratégica y gestión por resultados

Los resultados esperados deben derivar de la ejecución de tres procesos básicos: planificación estratégica, planificación operativa y el control de gestión, de manera tal de definir claramente la unidad que dentro de la organización se hace responsable.

4. Finalidad Recursiva

Toda institución pública debe compatibilizar sus objetivos estratégicos con los objetivos generales que establezca el Estado como fórmula indicativa de mediano plazo para la consecución de los fines públicos.

5. Difusión de fines

La autoridad debe asegurar que un objetivo trascienda a través de los distintos niveles institucionales que tengan responsabilidad con su cumplimiento.

6. Programación a Mediano Plazo

La gestión pública debe tener como referente permanente una Programación a Mediano Plazo, en la que se alineen los objetivos de las políticas específicas y se estimen los recursos necesarios para su cumplimiento y su posible fuente de financiamiento. Estos programas debieran estar referidos a un plazo de cuatro a cinco años y retroalimentar los procesos de planeación de la administración.

1.5.3 Planificación y Ejecución presupuestaria

En la ley de administración financiera, uno de los aspectos más destacables corresponde a la política de descentralización financiera, la cual a partir de 1976, se separaron las funciones establecidas en el régimen financiero, centralizándose las materias normativas y de regulación en las entidades rectoras (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República) y descentralizado la parte operativa a nivel de cada una de las instituciones del sector público. Lo anterior tiene además, directa relación con las exigencias introducidas por las normas financiera internacionales.

Sin perjuicio de las políticas de modernización de la gestión financiera del Estado, una herramienta clave en la planificación y ejecución en el sistema público corresponde al presupuesto, y así lo reconocen diversos autores. “Detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública se encuentra el presupuesto” (Olías; 2001, p.161), o “el presupuesto como sistema de planificación constituye el instrumento central de la estrategia de las autoridades” (Cantellano; 2007, p.57), y por tanto, el presupuesto como herramienta de gestión debe procurar la inclusión, como documento que contiene una previsión, generalmente anual, de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad económica. Así mismo lo define el artículo 11 de la Ley Orgánica de Administración

Financiera del Estado DL 1.263, donde establece que el presupuesto del sector público “consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

Específicamente, desde el criterio de la administración local, el presupuesto municipal no se aleja de lo ya definido, no obstante, el Diccionario de Administración Pública chilena (2002) precisa:

El presupuesto municipal cuenta de dos grandes ítemes:

1. *Ingresos*: contiene la estimación de los ingresos que se espera recibir durante el año calendario por concepto de las fuentes de financiamiento municipal fijadas en la Ley de Rentas Municipales. Dentro de éstos, encontramos los ingresos propios permanentes, los aportes del Fondo Común Municipal (FCM) y otros.
2. *Gastos*: este ítem contiene una estimación de lo que se gastará durante el año calendario. El gasto presupuestario está determinado por las actividades propias del municipio establecidas en la LOC de Municipalidades.

Además, el presupuesto municipal debe incluir los siguientes anexos informativos:

- 1.) Los proyectos provenientes del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), de los ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional), del Subsidio de Agua Potable, PMU, PMB, de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.
- 2.) Los Proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año; señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.
- 3.) Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales. Es importante señalar que la municipalidad cuenta con la autonomía suficiente para aprobar su presupuesto anual, y que éste es independiente del Presupuesto de la Nación.

Un presupuesto municipal requiere del cumplimiento de seis etapas de elaboración:

- 1.) *Elaboración del proyecto de presupuesto municipal*: está a cargo de la SECPLAC (Secretaría Comunal de Planificación) y la Unidad de Administración y Finanzas de la respectiva municipalidad. Esta etapa se realiza entre los meses de Julio y Agosto de cada año de acuerdo a los lineamientos básicos definidos por el alcalde.

2.) *Discusión del proyecto de presupuesto:* esta actividad se realiza durante el mes de Septiembre de cada año, y en ella participa el alcalde y todas las direcciones de la municipalidad.

3.) *Presentación del proyecto de presupuesto:* durante la primera semana de octubre, el alcalde debe presentar al Concejo Municipal y al Consejo Económico Social el proyecto de presupuesto municipal para que éste sea estudiado.

4.) *Aprobación del presupuesto:* el Concejo Municipal debe aprobar el presupuesto para el año entrante a más tardar el 15 de diciembre de cada año. El Concejo debe velar porque en el presupuesto se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El Concejo no puede en ningún caso aumentar el presupuesto de gastos presentado por el Alcalde, sólo puede disminuirlo y modificar su distribución, salvo en los gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio.

5.) *Promulgación:* el presupuesto municipal, aprobado por el Concejo, debe ser promulgado por decreto alcaldicio.

6.) *Ejecución:* a partir del 1º de enero de cada año, todas las unidades municipales comienzan a ejecutar el presupuesto.

1.5.4 Gestión Financiera Municipal

El aumento de las competencias, el que se asuman más responsabilidades y la necesidad de intervenir progresivamente en el desarrollo local, entre otros, hace que la administración municipal cada vez se vuelve más compleja. Sin embargo, estas mayores exigencias han hecho que las municipalidades profesionalicen sus plantas de funcionarios e incorporen paulatinamente técnicas de administración moderna, todo con el fin de conseguir ascendentes índices de eficiencia.

Estas nuevas exigencias comprenden el área financiera; es así como la gestión financiera es la apropiada administración de los flujos monetarios, pues son éstos, el resultado de políticas públicas específicas que buscan optimizar los niveles de ingresos y así mismo, establecer correctos programas para controlar los gastos.

“La gestión financiera es la administración de los flujos monetarios, tanto aquellos correspondientes a los ingresos como los referidos a los gastos, lo cual permite que los procesos pertenecientes a los programas sociales, de inversión y administrativos se

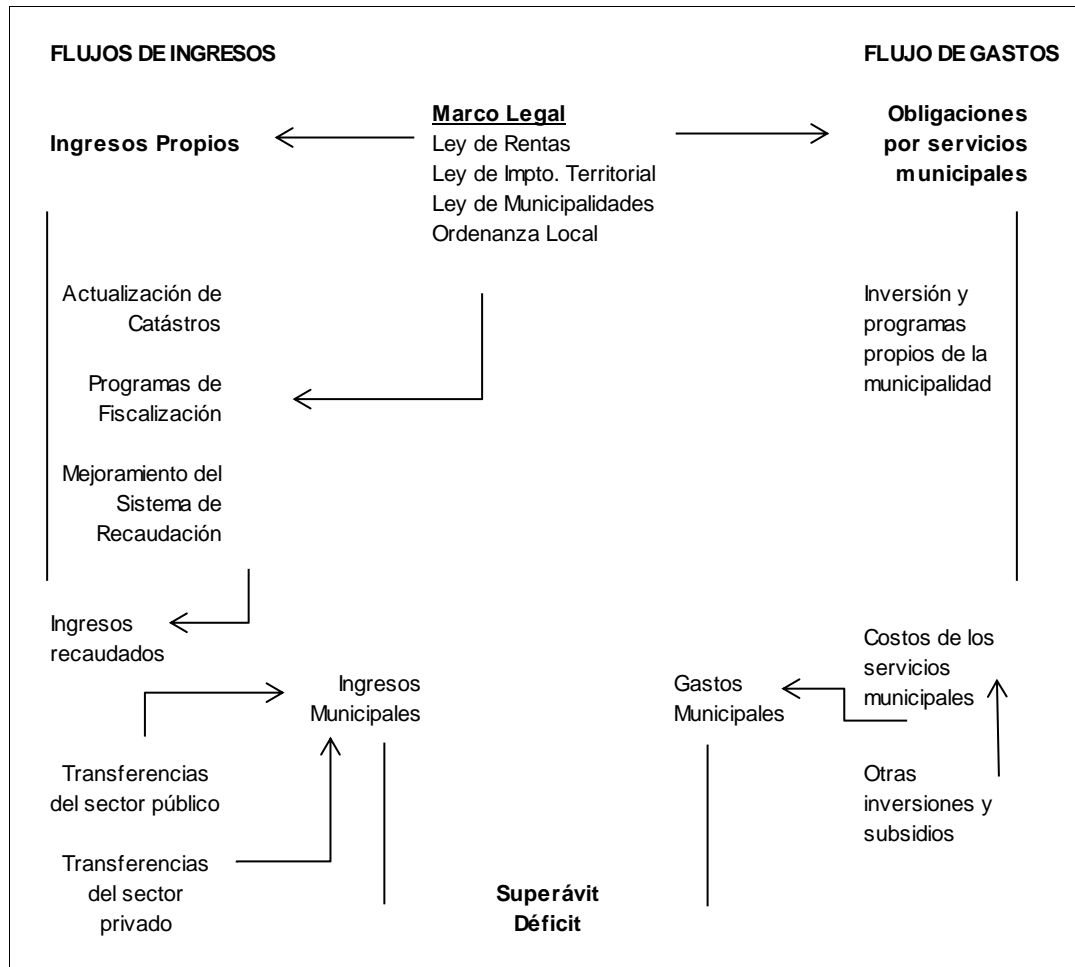
desarrollen en forma óptima. La gestión financiera es, por ello, un instrumento necesario para la administración eficaz y eficiente de la actividad municipal”. (Cantellano; 2007, p.76)

De la definición de Cantellano desprendemos dos conceptos necesarios para el mejoramiento de la administración: eficacia y eficiencia. La eficacia tiene relación con los contenidos de los programas y actividades del municipio en concordancia al grado de cumplimiento de los objetivos, y el concepto de eficiencia relaciona los costos, con la provisión de servicios y programas municipales.

El instrumento por excelencia de la gestión de los recursos, es el Plan Financiero, ya que contiene los componentes clásicos de la planificación y programación, pero referidos al área financiera de la municipalidad. Éste consta de un esquema general básico, el cual se desarrolla en conformidad a las particularidades de cada municipio, estableciendo para ello: el objetivo, las metas, programas y evaluación. Finalmente, la SUBDERE define Plan Financiero como el “Documento en el que se resume y presenta de manera formal el resultado del proceso de planificación financiera de la empresa”. (SUBDERE; 2002, p. 149)

Una buena gestión financiera, requiere de una correcta planificación, que se refleje en un educado plan financiero y que en definitiva logre el Equilibrio Presupuestario, es decir, que el presupuesto debe estar, en todo momento, plenamente financiado. En otras palabras, “la suma de los ingresos esperados debe coincidir con los gastos proyectados”. (Cantellano; 2007, p. 66)

Figura N° 2: Diagrama de las relaciones financieras municipales



Fuente: Cantellano, H. (2007)

1.5.4.1 Equilibrio Presupuestario

Las variables de ingreso y gasto municipal reciben el nombre de variables de flujos debido a que están operando en cada momento. Ambas variables se comportan con tendencias diversas de acuerdo a las particularidades de cada municipio.

Las municipalidades que cuentan con una buena base económica, tienen mayores posibilidades de actuar sobre algunas cuentas. Las que tienen menor disponibilidad financiera, deben adecuar las variables de gastos en proporción a las de ingresos para no perder el equilibrio presupuestario.

Figura N° 3: Relación Ingresos/Gastos en el Equilibrio Presupuestario

INGRESOS		GASTOS		
ingresos municipales presupuestarios	>	gastos municipales	→	Superávit
ingresos municipales presupuestarios	=	gastos municipales	→	Equilibrio
ingresos municipales presupuestarios	<	gastos municipales	→	Déficit

Fuente: Creación propia basado en Olías (2001)

CAPITULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Durante los últimos años, las políticas de modernización de la administración del Estado, han favorecido el fortalecimiento orgánico e institucional del municipio, con el objetivo de convertirlos en entes públicos más adecuados para responder a las necesidades de su comuna. Con este tipo de políticas se ha pretendido que el municipio pase a jugar un rol más activo en la dirección y coordinación con el fin de lograr mejoras en las estrategias que determinen un desarrollo local (Bernstein e Inostroza en Consorcio para la Reforma del Estado; 2009).

El fortalecimiento de la gestión municipal requiere de un proceso de orden, formación y capacitación, orientado tanto al nivel directivo de tipo político-administrativo, como de los funcionarios, que permita entender los procesos de dirección política para enfrentar funciones y acciones más complejas, ya que esto no solo requiere de la administración de un cúmulo de instrumentos, sino que va orientado a articular procesos más permanentes y de largo plazo, que mejoren sustancialmente la calidad de vida de los habitantes de las comunas y la eficiencia de la organización.

Las municipalidades, corporaciones autónomas que tienen su origen en la ley, específicamente aquellas correspondientes a comunas con menos de 100 mil habitantes, presentan falencias específicas en el control aplicado sobre la gestión financiera y presupuestaria, ya que no cuentan con Unidad de Control y por tanto sus procedimientos son deficientes. Así lo deja en evidencia el Informe Final de Auditoría N° 2 del 2011, emitido por la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins, respecto de la municipalidad sujeto de estudio. La presente investigación, pone énfasis en el efecto que tienen las actividades de control de una municipalidad de la VI región, en la gestión financiera y presupuestaria de la misma, con un estudio a Diciembre del 2011.

Pregunta de investigación

¿Es necesaria una Unidad de Control para la gestión financiera y presupuestaria en una municipalidad de menos de cien mil habitantes?

Limitaciones a la investigación

La presente investigación no considera como materia de estudio la ejecución o preparación del Presupuesto Municipal, solo se enfoca en el control aplicado a la gestión presupuestaria y financiera de la municipalidad en estudio.

2.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General

Analizar el efecto que tiene la Unidad de Control en la gestión financiera y presupuestaria de una municipalidad correspondiente a una comuna de menos de cien mil habitantes.

Objetivos Específicos

1. Describir las funciones de la unidad de control de gestión de la municipalidad objeto de estudio.
2. Desarrollar flujogramas de los procesos más frecuentes asociados al control aplicado en la gestión financiera y presupuestaria.
3. Identificar fortalezas y debilidades del control aplicado en la gestión financiera y presupuestaria de la municipalidad.
4. Realizar propuestas de mejoramiento para el control aplicado en la gestión financiera presupuestaria de la municipalidad objeto de estudio.

2.3 PROPUESTA METODOLÓGICA

La presente tesis se desarrollará sobre la base una metodología cualitativa, la cual tendrá un alcance de tipo Descriptivo - Explicativo, donde se realizará una descripción general del tema a investigar, lo cual se profundizará por medio de entrevistas y la síntesis de los datos entregados por aquellos representantes de la municipalidad en que se desarrollará esta investigación, junto a los recopilados por los antecedentes entregados por la contraloría regional.

Se han establecido ocho etapas para lograr el objetivo general y los respectivos objetivos específicos.

ETAPA 1: Recopilación de la Información.

Se recopilará la información a través de textos técnicos, sitios web, libros, tesis o investigaciones que se relacionen con la Administración y/o Gestión Financiera y Presupuestaria, además de las respectivas bases legales que digan relación con el Control municipal.

ETAPA 2: Sistematización de la información.

La información recopilada de acuerdo a las fuentes indicadas en la etapa anterior, se ordenará de acuerdo a los siguientes criterios:

- Antecedentes Generales
- Normativa Municipal
- Organización y roles en una municipalidad
- Control de Gestión Municipal
- Gestión Financiera municipal

ETAPA 3: Elección de sujeto de investigación.

Para efectuar la investigación, se ha seleccionado a una municipalidad ubicada en la VI Región, específicamente en una comuna con menos de 100.000 habitantes, denominada San Vicente de Tagua Tagua; principalmente se ha elegido a esta ya que pertenece una localidad pequeña, donde el acceso a la información es más expedito.

ETAPA 4: Aplicación de la técnica de Recogida de datos.

Para recabar información directa de la organización, se ha determinado que el instrumento de observación a aplicar es por medio de entrevistas en profundidad, que constará de preguntas dirigidas, con contestación inmediata las cuales serán grabadas con el fin de no perder ninguna idea importante al momento de transcribirlas, las cuales se realizarán a personas claves que tengan relación directa con la municipalidad en estudio para obtener información acerca del funcionamiento de la Unidad Interna de Control de acuerdo al artículo 29 de la Ley 18.695, de manera tal, de identificar las debilidades y fortalezas que a partir de ésta se generan en la Gestión Financiera y Presupuestaria desarrollada al interior de la municipalidad en estudio.

Para lo anterior, los informantes claves serán:

Encargado de la Unidad de Control de la Municipalidad

Director de Finanzas de la Municipalidad

Jefe de Auditoría Externa de la Contraloría Regional

En cuanto a la consecución del segundo objetivo de investigación, se ha definitivo confeccionar los flujogramas de las actividades más recurrentes dentro de la gestión financiera, todo con el fin de identificar y/o diagnosticar los procedimientos de control asociados. Lo mencionado se logrará por medio de la recolección de datos e información a través de la entrevista realizada a la encargada de control de la municipalidad, y junto a ello el estudio de los Manuales e Informes de Auditoría de la organización.

ETAPA 5: Criterios de Calidad.

La propuesta metodológica para la entrevista incorpora los criterios de credibilidad, confirmabilidad, fiabilidad y transferencia.

La credibilidad se realizará en cada una de las técnicas de recolección de datos, en el caso de las entrevistas en profundidad la credibilidad es la revisión por parte del entrevistado y la aprobación de la entrevista final.

La confirmabilidad se presentará al incorporar a los distintos actores que forman parte de la investigación.

La fiabilidad se entregará a partir de la presentación de la ideología político/social del investigador.

Transferibilidad estará dada al describir el contexto y cada una de las situaciones en particular en conjunto con las características de los sujetos.

ETAPA 6: Resultados de la Investigación.

Los resultados que se obtendrán en la investigación, serán analizados de acuerdo categorías lo que permitirá hacer un análisis que determine los efectos que tiene la Unidad de Control en la Gestión Financiera realizada en el municipio en estudio.

ETAPA 7: Discusión de Resultados.

La discusión corresponde al análisis comparativo entre los resultados obtenidos y la teoría que sustenta la investigación y la obtención de dichos resultados.

ETAPA 8: Conclusiones.

Corresponden a los resultados finales de la investigación, considerando los resultados obtenidos producto de la captura de datos y la discusión de resultados.

CAPITULO III.

3.1 DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD OBJETO DE ESTUDIO

La descripción que se realizará sobre las funciones de la Unidad de Control ejercidas en la municipalidad objeto de estudio, emanan directamente del Reglamento de Organización Interna de la I. Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua de acuerdo a Decreto Ex. N° 153, actualizado al año 2009.

En el citado documento aparecen en su Título II “De la Estructura”, que la Municipalidad se conformará con las siguientes Direcciones, las que dependerán directamente del Alcalde:

- 1.- Gabinete de Alcaldía y Relaciones Públicas
- 2.- Administrador Municipal
- 3.- Secretaría Municipal
- 4.- Dirección de Asesoría Jurídica
- 5.- Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación
- 6.- **Dirección de Control**
- 7.- **Dirección de Administración y Finanzas**
- 8.- Dirección de Desarrollo Comunitario
- 9.- Dirección de Obras Municipales
- 10.- Dirección de Tránsito y Transporte

La expuesta Estructura se valida con el Organigrama Municipal, actualizado a la misma fecha y que se encuentra en Anexos 4.4.3 de “Organigrama de la Municipalidad de San Vicente de T.T.”.

Específicamente y de acuerdo al Reglamento de Organización Interna, se señala en su Título IV sobre “Dirección de Control” que:

“La Dirección de Control, tendrá como objetivo apoyar la gestión del Municipio y procurar la máxima eficiencia administrativa interna de la Municipalidad en el marco de las normas legales vigentes”, y luego agrega:

La Dirección de Control, tendrá las siguientes funciones generales:

- a) Realizar la auditoria operativa interna de la Municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad y la eficiencia de su actuación;
- b) Controlar la ejecución presupuestaria Municipal;
- c) Representar al Alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al Concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible;
- d) Colaborar directamente con el Concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario. En todo, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal;
- e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de la Ley; y
- f) Otras funciones que la Ley o el Alcalde le encomiende.

Las funciones recientemente descritas, coinciden literalmente a las precisadas en el Artículo 29 de LOC 18.695, no obstante, éstas en la práctica no se ejecutan, ya que la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua no posee la Unidad y/o Dirección de Control creada, lo que se contradice con la estructura definida en el Organigrama municipal, ya que en la realidad sólo se cuenta con una denominada Oficina de Control constituida únicamente por la encargada, quien además de asumir puntuales funciones que se le han designado, paralelamente cumple con su rol primario como funcionaria

dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas. Cabe mencionar que las municipalidades correspondientes a comunas con un número de habitantes inferior a los 100.000 no están obligadas a contar con dicha la Unidad de Control.

Para conocer más en detalle el escenario interno de la municipalidad estudiada, se accedió a una entrevista con la funcionaria encargada de la Oficina de Control, Sra. Doris Rojas quién comienza señalando que “Manual de Procedimientos de Control” no existe y que no se ha creado en el municipio la Unidad de Control, pero si la asignación de funciones. Adicionalmente se señala que respecto al Control de Gestión en cada uno de los departamentos existentes, no se hace por parte de la Oficina de Control un seguimiento exhaustivo, salvo ciertas oportunidades en las que se han detectado ciertas falencias, lo que ha llevado a investigar en mayor profundidad.

Por tanto, y de acuerdo a lo ya mencionado, aun existiendo un Reglamento Interno que incluye dentro de la Organización de éste municipio la Unidad de Control, es algo teórico ya que en la práctica no se cuenta con ésta. Además, los procedimientos de control “no escritos” que la funcionaria describe a lo largo de la entrevista y que se ejecutan dentro de la municipalidad de la comuna de San Vicente de Tagua Tagua, no constituyen ni reales ni formales controles internos, lo que evidencia grandes riesgos de control. Los controles que se mencionan en la entrevista son tareas inherentes y habituales de cualquier funcionario.

3.2 DESARROLLO DE FLUJOGRAMAS DE LOS PROCESOS MÁS FRECUENTES ASOCIADOS AL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

A partir de la información otorgada por la Sra. Doris Rojas, encargada de Control de la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, se define que los procesos más frecuentes asociados con el control aplicado en la gestión financiera y presupuestaria, radica en los procedimientos de adquisiciones, por tanto, conjuntamente con la información detallada por ella más la extraída del Manual de Adquisiciones actualizado en Agosto del 2011, se procedió a diseñar los flujogramas correspondientes:

Compras y Contrataciones inferiores a 10 UTM (impuestos incluidos).

En estos casos, cada Dirección Municipal resolverá de acuerdo a las siguientes reglas:

- Requerimiento previo, por escrito, de la Unidad Solicitante, a través de Solicitud de Materiales y/o Servicios, debiendo fundamentar claramente la razón o motivo que origine su adquisición.
- El Director o Jefe de Unidad aprobará dicha Solicitud de Materiales y/o Servicios y la enviará a Contabilidad para que esta verifique si existe disponibilidad presupuestaria en la cuenta respectiva, si no hay inconvenientes, este departamento enviará solicitud a la Director de Administración y Finanzas para verificar si existe disponibilidad financiera, si hay disponibilidad se devolverá al departamento de adquisiciones para que este confeccione Orden de Compra respectiva.

Adquisiciones y Contrataciones superiores a 10 UTM e inferiores a 100 UTM (impuestos incluidos).

En estos casos, cada Área Municipal resolverá de acuerdo a las siguientes reglas:

- Requerimiento previo, por escrito, de la Unidad Solicitante, a través de Solicitud de Materiales y/o Servicios, debiendo fundamentar claramente la razón o motivo que origine su adquisición.
- La unidad compradora aprobará dicha Solicitud de Materiales y/o Servicios y la enviará a Contabilidad para que esta verifique si existe disponibilidad presupuestaria

en la cuenta respectiva, si no hay inconvenientes, este departamento enviará solicitud al Director de Administración y Finanzas para verificar si existe disponibilidad financiera, si hay disponibilidad se devolverá a la unidad compradora para que esta proceda a publicar dicha adquisición, caso contrario, se devolverá a unidad solicitante indicando motivos del rechazo.

- La unidad solicitante deberá redactar los contenidos básicos, o bases de licitación, en las que se establezcan los aspectos administrativos más fundamentales, tales como: definición técnica del bien o servicio, forma de pago, plazo de entrega, garantía de fabricación y todas las características necesarias para individualizar el bien o servicio y las condiciones de prestación. Antes de ser enviadas a la unidad compradora, si es necesario las bases de licitación podrán ser enviadas para ser visadas por el Departamento Jurídico o abogado (a).
- Las resoluciones que aprueben las bases respectivas, que las modifiquen o aclaren, y todos los demás actos administrativos que se realicen durante los procesos de contratación serán suscritos por el Jefe de la unidad de compra correspondiente.
- Los cuadros de evaluación que se elaboren sobre la base de la información recibida a través del Sistema, deben ser completos y fundamentados y atenderán a todos los criterios de evaluación definidos. Además, deberán ser suscritos por la Comisión Evaluadora pertinente, la que estará integrada de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 3 de este reglamento. Los que deberán publicarse en el portal una vez que se adjudique dicha adquisición.
- Todos los contratos que se celebren en esta modalidad serán suscritos por la Alcaldesa, previa visación del Departamento Jurídico del Municipio.

Adquisiciones y Contrataciones superiores a 100 UTM (impuestos incluidos).

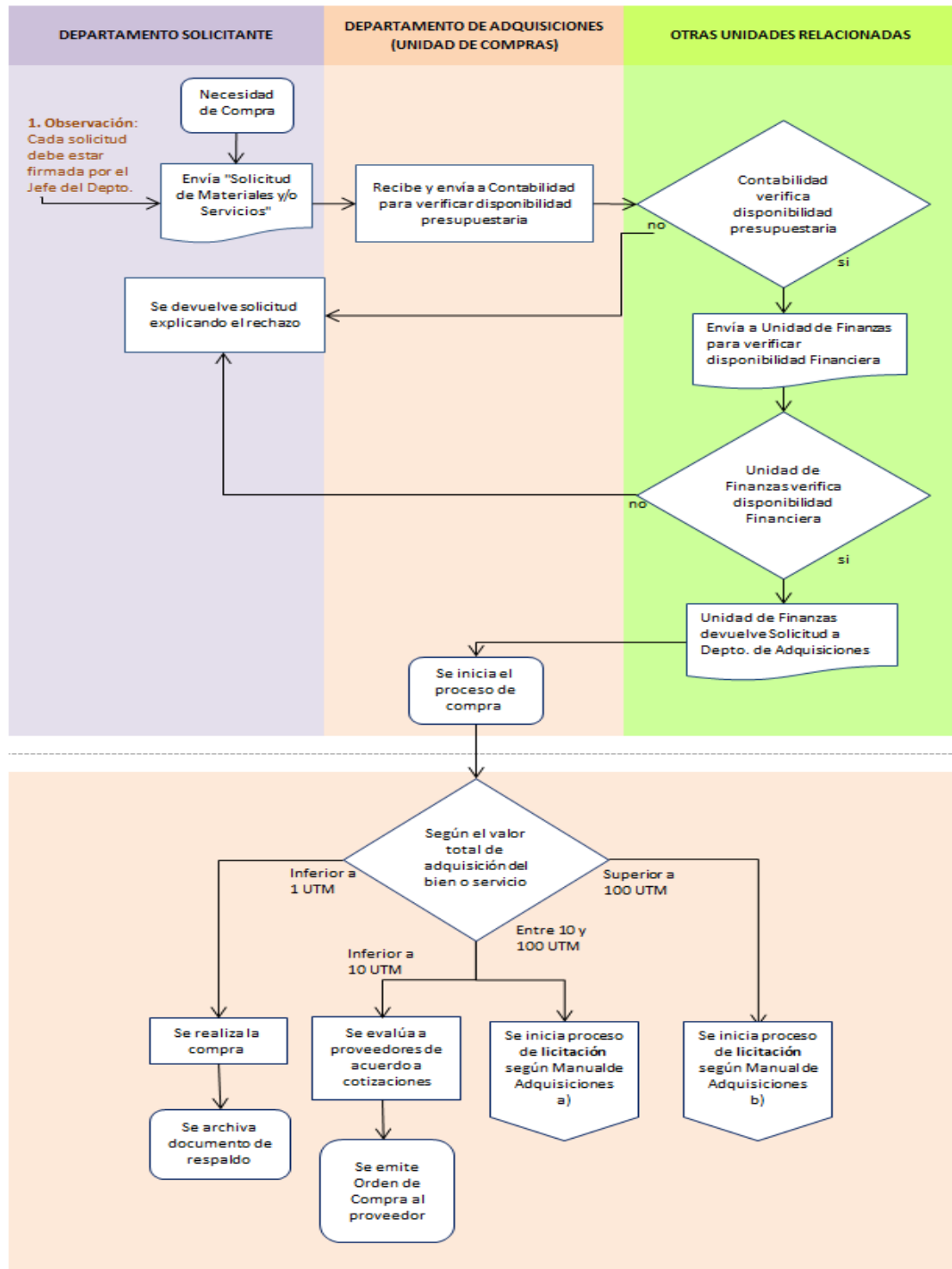
En estos casos, cada Dirección Municipal resolverá de acuerdo a las siguientes reglas:

- Requerimiento previo, por escrito, de la Unidad Solicitante, a través de Solicitud de Materiales y/o Servicios, debiendo fundamentar claramente la razón o motivo que origine su adquisición.
- La unidad compradora aprobará dicha Solicitud de Materiales y/o Servicios y la enviará a Contabilidad para que esta verifique si existe disponibilidad presupuestaria en la cuenta respectiva, si no hay inconvenientes, este departamento enviará solicitud al Director de Administración y Finanzas para verificar si existe disponibilidad

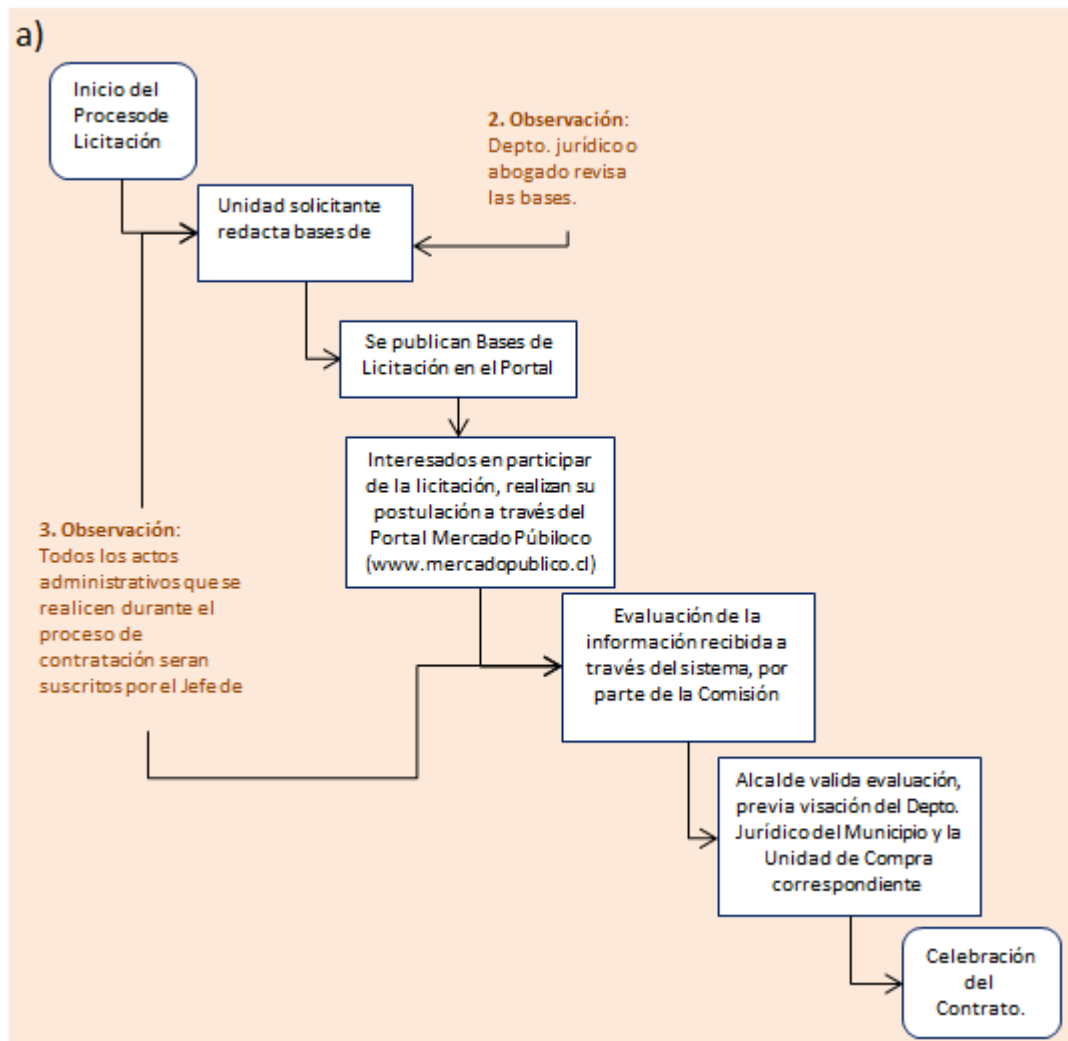
financiera, si hay disponibilidad se devolverá a la unidad compradora para que esta proceda a publicar dicha adquisición, caso contrario, se devolverá a unidad solicitante indicando motivos del rechazo.

- La unidad solicitante deberá redactar los contenidos básicos de las bases de licitación, y las enviará a la Dirección de Secplac de acuerdo al Art. 21 Ley 18.695, para que esta elabore las bases administrativas generales, bases administrativas especiales, en las que se establezcan los aspectos administrativos más fundamentales, tales como: definición técnica del bien o servicio, forma de pago, plazo de entrega, garantía de seriedad de la oferta, de fiel cumplimiento del contrato y de buena ejecución de las obras y todas las características necesarias para individualizar el bien o servicio y las condiciones de prestación y proceda a llamar a licitación.
- Antes de ser publicadas esta unidad enviará las bases de licitación para ser revisadas por el Departamento Jurídico.
- Los Decretos Alcaldicios que aprueben las bases de Licitación, que las modifiquen o aclaren, y todos los demás actos administrativos que se realicen durante los procesos de contratación deberán tener la visación del Director de Secplac.
- Los cuadros de evaluación que se elaboren sobre la base de la información recibida a través del Sistema, deben ser completos y fundamentados y atenderán a todos los criterios de evaluación definidos. Además, deberán ser suscritos por la Comisión Evaluadora pertinente, la que estará integrada de acuerdo a lo establecido en el artículo N° 3 de este reglamento. Los que deberán publicarse en el portal una vez que se adjudique dicha adquisición.
- Todos los contratos que se celebren en esta modalidad serán suscritos por la Alcaldesa, previa visación del Departamento Jurídico del Municipio y Unidad de Compra correspondiente.

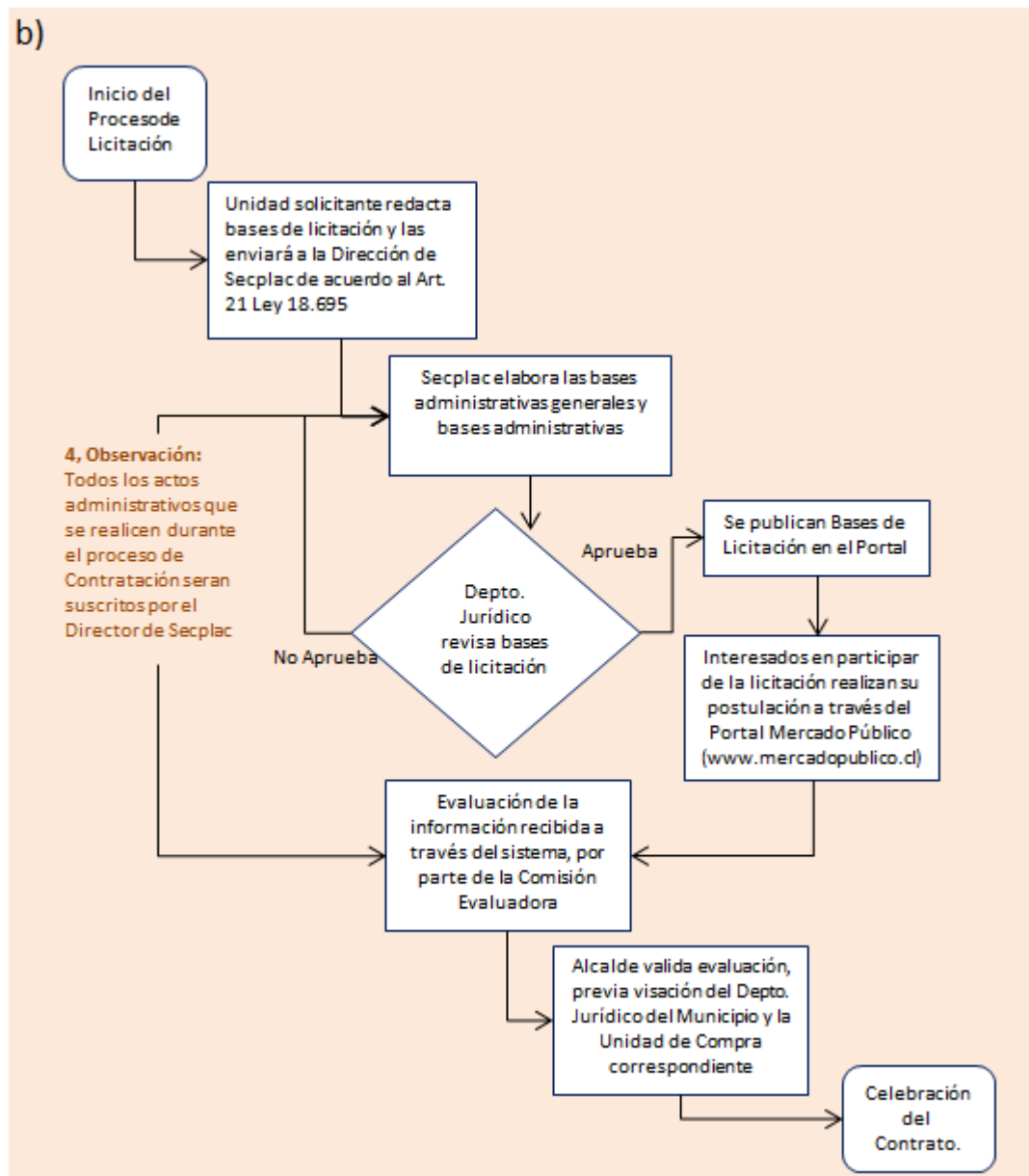
3.2.1 Flujoograma del Proceso de Compra



3.2.2 Flujoograma Proceso de Licitación para adquisición de bienes o servicios con valor total entre 10 y 100 UTM



3.2.3 Flujoograma Proceso de Licitación para adquisición de bienes o servicios con valor total superior a 100 UTM



3.3 IDENTIFICACIÓN DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE T.T.

El análisis e identificación de las fortalezas y debilidades del control existente sobre la gestión de la municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, y específicamente en lo que ha gestión financiera y presupuestaria se refiere, resulta de la información otorgada escrita y verbalmente por el Director de Administración y Finanzas, Sr. Jorge Rubio Díaz y por la funcionaria a cargo de la Oficina de Control del mismo ente. Vale mencionar que el Jefe de Control Externo de la Contraloría Regional del Libertador Bernardo O'Higgins, Sr. Pietro Bernasconi, habiendo citado a la alumna tesista a su oficina con fecha Viernes 26 de Octubre del presente año, aclaró verbalmente que su entrevista sólo venía a validar lo expuesto en Informe Final N° 2 de 2011 sobre Auditoría de Transacciones efectuada en la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, con fecha 28 de Junio, por tanto, solicita remitirse a la información allí expresada.

3.3.1 Fortalezas del control aplicado en la Gestión Financiera y Presupuestaria

A partir de la documentación proporcionada, se analiza la información de acuerdo a ciertos criterios:

3.3.1.1 Del Control Interno

En materia de organización, la municipalidad de San Vicente de T.T., cuenta con una estructura interna reglamentada por decreto alcaldicio actualizado el año 2009, que regula y establece las funciones específicas de las respectivas unidades y sus subdivisiones, lo cual es favorable ya que de este modo, los funcionarios tienen conocimiento de sus labores y de los objetivos a alcanzar con ellas. Dentro de dicha estructura orgánica encontramos dos unidades que son sujeto de investigación: Unidad de Control y Unidad de Administración y Finanzas, de las cuales sólo funciona formal y efectivamente, ésta última, sin embargo, podría considerarse como un indicador positivo de que en algún momento se consideró instituir dentro de la planta municipal.

Respecto de la función de control propiamente tal, existe en la municipalidad de San Vicente de T.T., una Oficina de Control donde la funcionaria Sra. Doris Rojas ha sido

designada como responsable y por tanto, debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 18.695, sobre Unidad de Control.

En cuanto a los procedimientos de control existentes, se destacan como fortalezas que la municipalidad tiene un “Manual de Procedimientos de Adquisiciones” según decreto alcaldicio modificado, actualizado y aprobado en Agosto del 2011. Este manual regula todos los procedimientos relativos a la contratación de bienes o servicios para el desarrollo comunal. Asimismo y con fecha 12 de Septiembre del año 2011, mediante Decreto N° 413, quedó establecido el “Reglamento de Cobranza”, el cual regula el cobro administrativo y judicial de las contribuciones de patentes, permisos de circulación, permisos de edificación, impuestos y derechos municipales que se encuentren en morosidad.

Referente a la disponibilidad de crear la Unidad de Control, los funcionarios entrevistados coinciden en que es necesaria, que existen los medios para instaurarla y que ambos han hecho ver a la autoridad de turno, la premura de contar con ella.

3.3.1.2 De la Gestión Financiera y Presupuestaria

En lo que a fortalezas de la gestión financiera y presupuestaria se refiere, cabe destacar que la municipalidad de San Vicente de T.T., tiene vigentes los correspondientes manuales de compras y de cobranzas, lo que constituye una herramienta guía para los procedimientos a realizar con los distintos contribuyentes y proveedores. Particularmente en el Departamento de Finanzas, se aplican controles en lo que atañe al uso de vehículos, adquisición de combustible y revisión de la reglamentación y legalidad de las adquisiciones, entre otros.

La municipalidad indica que dentro de la Dirección de Finanzas, cuentan con una persona que tiene asignada las funciones de control, quien realiza las labores propias de su cargo como encargada de egresos, pero que en el ámbito de adquisiciones mayores por medio de licitación, fiscaliza el cumplimiento de ciertos trámites de adjudicación, suscripción del contrato, la exigencia de boletas de garantías y los estados de pagos, entre otras materias.

Efectivamente el municipio en estudio, cuenta con el correspondiente Presupuesto Anual el que se ejecuta de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley de Administración Financiera del Estado, Ley de Presupuestos y lo

dispuesto por la Contraloría General de la República; de dicho presupuesto se rinde Cuenta Pública a final de la Gestión.

De la situación financiera año 2011 se da cuenta final de un Superávit de M\$ 607.592.-

3.3.2 Debilidades del control aplicado en la Gestión Financiera y Presupuestaria

A partir de la documentación proporcionada, se analiza la información de acuerdo a ciertos criterios:

3.3.2.1 Del Control Interno

Si bien la Municipalidad de San Vicente de T.T., cuenta con un Reglamento de Organización Interna, en el que incluye dentro de la estructura la Unidad de Control, ésta en la práctica no existe, y por tanto evidencia una inconsistencia entre lo que la planta administrativa realmente tiene y lo teóricamente existente.

Respecto de la función de control propiamente tal, se encuentra asignada a la Sra. Doris Rojas, quién además debe desempeñarse como funcionaria dependiente del Departamento de Finanzas, lo que implica dar cumplimiento con las obligaciones propias e inherentes a su cargo y junto a ello, a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 18.695, sobre Unidad de Control. De lo expuesto, tanto el Director de Finanzas como la funcionaria aludida, reconocen que no es lo idóneo y deja en evidencia las debilidades del actual sistema de control. En relación a esta última idea, la funcionaria señala que independiente de lo que la ley establezca, la Unidad de Control se hace necesaria dado el acrecentamiento de necesidades que la comuna ha experimentado en el último tiempo, el aumento de los programas de gobierno y por ende el incremento del presupuesto que ha llegado a alrededor de los 6.000 millones de pesos al año. Finalmente aclaran la importancia que para ellos significa contar con profesionales universitarios capacitados que cumplan con los perfiles competentes, como Contadores Públicos Auditores, ya que si bien la experiencia de los funcionarios les otorga facultades para asumir las responsabilidades asignadas, no es suficiente para producir mejoras efectivas en el sistema.

Atendido lo anterior, la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins, verificó la ausencia de "Programas de Fiscalización" que se refieran a los diferentes procesos municipales, indicando que el municipio debe ubicar la función de control en su

estructura interna en los niveles directivos o de jefatura donde la persona encargada debe desarrollar funciones de línea y acordes al art. 29 antes mencionado. En la actualidad siguen sin desarrollar dichos programas.

Por otro lado, la misma Contraloría constató que la municipalidad no elabora el correspondiente “Plan Anual de Compras y Contrataciones” para la gestión municipal, ni mucho menos ha definido una metodología para la evaluación anual de resultados de los contratos celebrados, así como de los rendimientos de bienes y servicios adquiridos; esto se mantiene para el 2012.

Es dable señalar, que más allá de las funciones descritas en el Reglamento de Organización Interna, no existe un Manual de Procedimientos de Control y que por ende, las operaciones de control efectuadas han emanado de la costumbre y la buena fe de los funcionarios, ya que la Contraloría cada vez que asiste a una de las fiscalizaciones solicita ver siempre los mismos temas. En definitiva no existen reales ni formales controles internos.

Actualmente, la municipalidad de San Vicente de T.T., no cuenta con la Secretaría Comunal de Planificación, la que desde un punto de vista más técnico, asesora en la evaluación de planes, programas, proyectos e inversiones que vayan en la mejora de la comuna.

Finalmente, constituyen debilidades de control la no existencia de un profesional competente que dé cumplimiento a la auditoría operativa interna que fiscalice la legalidad de la actuación municipal y que por ende deja abierta la posibilidad de cometer irregularidades; y la poca importancia que la autoridad de turno le otorga al control, considerándolo más como una amenaza, que como la posibilidad de hacer una gestión y ejecución presupuestaria eficiente y eficaz.

3.3.2.2 De la Gestión Financiera y Presupuestaria

Si bien la ley otorga la facultad de refundir unidades y/o direcciones en una sola a aquellos municipios de comunas correspondientes a menos de 100.000 habitantes, eso no excluye dar cumplimiento al artículo 29 de la LOC 18.695. En ese sentido, la principal debilidad de la gestión financiera y presupuestaria de la municipalidad de San Vicente de T.T., nace de la falta de reales controles internos que otorguen legalidad a las

operaciones realizadas; esto se corrobora con la ausencia de Auditorías Operativas internas que fiscalicen las actuaciones que en este organismo se efectúan.

Al remitirse al Informe Final N° 2 emitido por la Contraloría Regional, la primera debilidad en el ámbito financiero/presupuestario está relacionado con la no ejecución de la refrendación presupuestaria antes de dar curso a las adquisiciones de bienes o servicios, pasando por alto, el mismo Manual Interno de Compras y por ende, contraviniendo la misma ley. Al respecto la municipalidad aclara que efectivamente no se practica dicho procedimiento en compras menores (diarias y rutinarias), pero sí en los procesos de licitaciones que se hacen a través del portal Mercado Público. Según auditoría de la Contraloría no hay evidencias.

Según lo expresado por los funcionarios municipales entrevistados, a medida que aumentan los programas estatales, se contratan personas responsables de la ejecución de ellos, sin embargo, la dotación de personal en el ámbito financiero no incrementa paralelamente, aun cuando, a mayor cantidad de programas funcionando, mayor es el movimiento financiero y presupuestario de la municipalidad.

Considerando los sistemas presupuestarios y financieros como una herramienta que garantiza una mayor eficiencia y eficacia en la gestión, es importante identificar que existe una obligación por mantener el equilibrio presupuestario. Con todo, y de acuerdo a la Cuenta Pública correspondiente al año 2011, se presenta un superávit de M\$ 607.592.- lo que se condice con lo anteriormente expuesto, ya que este saldo a favor, podría también significar trabajos, compromisos u obligaciones sin cumplir.

Dentro del examen de cuentas efectuado por la Contraloría, se destacan las siguientes falencias que evidencian debilidades:

- a) Permisos de Circulación: Se verificó que el cobro a los contribuyentes por este ítem es excesivo, por lo cual, se ordenó hacer un análisis de la totalidad de los pagos y restituir los montos cobrados erróneamente.
- b) Patentes comerciales, industriales, profesionales y de alcoholes: a Junio del 2011 no se habían establecidos procedimientos de cobranzas formales ni efectivos en relación a los contribuyentes morosos, lo cual se encuentra subsanado en la actualidad, sin embargo, no se realizan fiscalizaciones en terreno para verificar

que las patentes otorgadas correspondan efectivamente con la actividad realizada por el depositario.

- c) Adquisiciones directas sin proceso de licitación: la municipalidad en estudio, ha recurrido en varias oportunidades al sistema de trato directo, justificando si uso, con la existencia de proveedor único o bien que eran compras de urgencia. Lo expuesto corresponde explícitamente a una muestra de debilidad en la gestión, ya que dicho procedimiento no se ajusta con los establecidos en Reglamento de Adquisición, ni mucho menos con lo estipulado por ley. Conjuntamente, no se cumple con la obligación mínima de requerir a lo menos 3 cotizaciones previas, de acuerdo a lo indicado por la ley 19.886 y el Decreto N° 250, del 2004 de Hacienda.

Junto a ello, se halló la adjudicación a oferentes menos ventajosos. Ello vulnera lo dispuesto en artículo decimo de la ley 19.886, en la que se establece que quién se adjudique, será aquel que haga la propuesta más ventajosa.

- d) Incremento previsional: el municipio efectuó pagos improcedentes, siendo exigido por la Contraloría General de la República, la reintegración o el otorgamiento de facilidades de las sumas que individualmente competen a los funcionarios, sin embargo, al respecto la autoridad de turno no ha requerido la devolución.
- e) Otros: el pago de intereses por atrasos en pago de cuentas de servicios básicos, es otra de las deficiencias que ponen en demostración las debilidades del actual sistema de control municipal y que dicen directa relación con la ejecución financiera y presupuestaria. Adicionalmente, concurre que el médico de apoyo del gabinete psicotécnico, no cumple la totalidad de las horas semanales para las cuales fue contratada, ya que la aludida, además se desempeña como Directora del Departamento de Salud de la Municipalidad. Ésta última ha sido cuestionada además, por el pago excesivo de horas extraordinarias.

3.4 PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO PARA EL CONTROL APLICADO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN VICENTE DE T.T.

A partir de la información analizada, se generarán propuestas de mejoramiento asociadas al control en la gestión financiera y presupuestaria de la municipalidad sujeta a estudio.

3.4.1 Propuestas asociadas al Control Interno

La municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, debe disponer de medidas que tiendan a mejorar los procedimientos propios de control y para ello lo primero es asumir por parte de la autoridad de turno, la necesidad y real importancia que significa ubicar la función de control en niveles directivos y con personas competentes a su cargo, que den fiel cumplimiento a las funciones definidas en el artículo 29 de la LOC 19.695 y que por tanto, no cumplan otras labores distintas a las propias de la Unidad de Control.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, es importante redefinir y actualizar de acuerdo a la realidad el Organigrama Municipal; y en segundo lugar, establecer un “Manual de Procedimientos de Control” que especifique los programas y/o procesos que tiendan a satisfacer el objetivo de la Unidad en cuestión y que éstos no solo se realicen por cumplir requerimientos puntales de la Contraloría, sino que porque constituyen procedimiento formales, como por ejemplo, en la adquisición de combustible y el destino que se le da a éste, o el uso de los vehículos municipales, entre otros.

En tercer lugar, es importante concientizar entre los funcionarios, que la Unidad de Control no solo constituye un ente de fiscalización interna, sino que al formar parte de la organización, se convierte en un salvaguarda de los activos y del cumplimiento de las normas desde un escenario más proactivo generando y evaluando la eficiencia y eficacia de los procesos realizados al interior de la organización, procurando asesorar en forma constante para el correcto cumplimiento de los objetivos.

En cuarto lugar, es transcendental la realización de auditorías internas operativas, pues éstas además de ser la primera función de la Unidad, permiten fiscalizar la legalidad de las actuaciones municipales y que además constituye un examen crítico y sistemático de los servicios que se prestan o ejecuten.

No menos significativa, es la reactivación de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), la cual cumple un rol fundamental desde una perspectiva más técnica, en materias de estudios y evaluación y por sobre todo, al momento de definir planes, programas, proyectos e inversiones que vayan en post del desarrollo de la comuna; sin ir más lejos, SECPLAC tiene la función de elaborar las bases generales y específicas para los distintos llamados a licitación, por tanto, sin su labor, no se estaría dando un real cumplimiento al Manual de Adquisiciones.

3.4.2 Propuestas asociadas a la Gestión Financiera y Presupuestaria

Respecto del análisis efectuado en el ámbito financiero y presupuestario, y apoyado del Informe Final N°2 de 2011 emitido por la Contraloría Regional, se generan las siguientes propuestas:

Acerca del equilibrio presupuestario, resulta necesario mantenerlo, ya que tanto un déficit como superávit, podrían ser indicativos de falencias en la gestión, pudiendo interpretarse como compromisos incumplidos o bien que no se está aprovechando la mayor disponibilidad financiera en beneficio de la comunidad; no obstante, el superávit es un indicador mucho mejor que el déficit, ya que éste último se genera principalmente por el exceso de gastos municipales, lo que deja en evidencia un descontrol entre lo planificado y lo realmente ejecutado.

Es trascendental que las bases de cálculo tanto de los pagos de los permisos de circulación, como el cálculo previsional de los funcionarios municipales, se hagan de forma correcta, ya que en ambos casos existe una irregularidad, que en el primero conlleva el mayor valor en desmedro de los contribuyentes y en el segundo, una mayor cotización en favor de los trabajadores.

Aun cuando la municipalidad cuenta actualmente con un Manual de Cobranzas que fue creado a partir de las observaciones realizadas por la Contraloría en pre-informes, es importante complementar éste procedimiento con la fiscalización en terreno de las patentes comerciales emitidas y la actividad efectiva que realiza el contribuyente.

Si bien en lo que concierne a los procesos de adquisición de bienes y servicios, el municipio cuenta con su Reglamento actualizado, se ha evidenciado que en la práctica se hallan incumplimientos en ese ámbito. En efecto, es fundamental efectuar los

procedimientos de acuerdo a lo establecido por Ley, es decir, no celebrar contratos por sistemas de trato directo, ni mucho menos, sin haber solicitado a lo menos tres cotizaciones, no firmar contrato con el proveedor menos ventajoso y no pasar por alto la refrendación presupuestaria, etapa trascendental en todo proceso de compra.

Es elemental crear y poner en funcionamiento procedimientos de control que eviten el pago de intereses por servicios básicos y además, el control impostergable en cuanto al cumplimiento de horario de los funcionarios contratados, ya que aun estando dentro de las mismas dependencias, es obligación del trabajador, ajustarse y cumplir con la jornada laboral en el lugar específico para la cual ha sido designado, más considerando que en esta municipalidad, la funcionaria y médico de apoyo a Gabinete Psicotécnico del Departamento de Transito, ejerce paralelamente como Directora del Departamento de Salud y recibe adicionalmente, recargo por horas extraordinarias. Para subsanar la situación expuesta, se propone llamar a concurso público a la brevedad para ocupar el cargo de médico del gabinete psicotécnico.

Finalmente, es necesario diferenciar las tareas propias e inherentes de los cargos de los distintos departamentos, de los reales controles ejercidos por una Unidad fiscalizadora, y aumentar la dotación de la planta municipal con nuevos profesionales competentes en el área financiera y de control.

CAPITULO IV.

4.1 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los municipios como encargados de la administración local de las comunas, asumen un rol en que se obligan a ser capaces de gestionar salud, educación y una serie de servicios en beneficio de los ciudadanos. Así lo definen también Bernstein e Inostroza (2009).

Evidentemente el aumento de necesidades en las comunas genera una ampliación del presupuesto y como efecto, se requieren de mayores procedimientos de control para hacer de la gestión de esos recursos, una aplicación eficiente, eficaz y transparente; así lo corroboran en la entrevista ambos funcionarios de la municipalidad.

El control existente en la municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua es claramente riesgoso, puesto que aun cuando el Reglamento de Organización Interna define dentro de su estructura a la Unidad de Control, en la práctica ella no existe y por tanto, las funciones de control que allí se establecen, no son ejercidas, dejando vacíos respecto de los procedimientos de control a aplicar en los distintos departamentos que componen el municipio en cuestión.

Lo claro es que lo que la ley define como funciones, corresponde a las mismas establecidas por la municipalidad sujeto de estudio, sin embargo, es la misma ley la que otorga la facultad de que aquellas municipalidades correspondientes a comunas con menos de cien mil habitantes, pueden refundir ciertas unidades en una sola. Así nace la oficina de control, la cual es dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas y que está a cargo de una funcionaria del mismo departamento. Con todo, la Contraloría en su Informe de Auditoría N°2 de 2011, aclara que las funciones de control deben ubicarse dentro de niveles directivos o de jefatura, y dar cumplimiento en su totalidad a los establecido en el artículo 29 de la Ley 18.695, por ende, la fusión de unidades no exime de labores como son: la auditoría operativa interna, el control de la ejecución financiera y presupuestaria, la colaboración y asesoramiento al concejo municipal, entre otros.

Respecto de lo último, cabe señalar que los funcionarios entrevistados conciben el control primeramente como una labor propia de fiscalización y que a su vez es entendido por

parte de la autoridad superior, como una amenaza interna, ya que es considerado como la crítica y vigilancia continua hacia los actos desarrollados. Esto se contradice con lo expuesto por Olías (2001), quien dice que el Control no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para reorientar la acción en función de obtener mejores resultados. Además agrega que el sistema de control debe trascender el marco organizativo para convertirse en un instrumento al servicio de los cargos públicos y sus usuarios.

Aunque el control interno emana desde cuatro aristas, Alcalde, Concejo Municipal, Control Jerárquico y de la Unidad de Control, según Álvarez (2011) la Auditoría Operativa, ejecutada por esta última unidad, constituye una técnica de control consistente en el examen crítico y sistemático que permite cotejar la gestión realizada. De ello, la municipalidad señala que no cuentan con Auditor Interno ni tampoco un funcionario que actualmente cuente con las competencias necesarias para realizar dicha actividad.

En lo que a control externo se refiere, efectivamente este es ejercido por la contraloría regional, lo que no excluye las funciones fiscalizadoras hechas por los Ministerios de Educación y Salud.

En cuanto a la gestión financiera y presupuestaria desarrollada en la municipalidad, señalan que se cuenta con manuales de adquisiciones y cobranza vigentes, sin embargo, allí se definen los procedimientos propios de esos cargos, y no los controles asociados, por tanto quienes ejecuten dichas funciones, estarán cumpliendo única y exclusivamente con las tareas propias e inherentes, y en ningún caso suple los controles efectivos de una unidad encargada de los mismos.

Dado el amplio campo de necesidades que la administración pública local debe satisfacer, es que resulta necesario un conjunto ordenado de los gastos e ingresos; ello da origen al Presupuesto Público, el que según lo indicado por el Director de Finanzas, alcanza actualmente los 6.000 millones de pesos. Además agregaron que año a año, crecen los programas estatales, sin embargo no crece la dotación de personal en el área del manejo financiero, lo que conlleva que la responsabilidad aumenta y recae siempre en los mismos funcionarios produciendo centralización en los procesos, lo que se condice con lo establecido por Téllez (2007) quien dentro de los principios que regulan la administración financiera del Estado, el considera óptima la centralización normativa, pero descentralización operativa. Además, dicha centralización genera ineficiencia en la gestión.

A raíz de lo anterior, transparentan la ausencia temporal de SECPLAC (Secretaría Comunal de Planificación) y eso centra la evaluación y preparación del Presupuesto Anual prácticamente solo en el área de Finanzas.

Según el autor Cantellano, hay dos conceptos necesarios para el mejoramiento de la administración financiera: la eficiencia y la eficacia. Ambos conceptos se encuentran desarrollados en la municipalidad, pero con ciertas deficiencias, ya que el ente edilicio en cuestión no elabora plan anual de compras ni contrataciones, y no hay una evaluación anual de los resultados obtenidos a partir de los contratos celebrados, por tanto no existe un punto de comparación entre las actividades realizadas y un programa que las estableciera, lo cual puede arrastrar inconsistencias en el presupuesto.

4.2 CONCLUSIONES

Tomando como referencia la pregunta que da origen a la investigación y la información procesada a partir de entrevistas y documentación complementaria, es dable señalar que la variedad de prestación de servicios que otorga una municipalidad, requiere del movimiento de recursos financieros cuyo crecimiento va ligado al incremento en las demandas ciudadanas. Junto a ello surgen obligaciones de control que evidencien una gestión transparente y que justifique plenamente gastos e ingresos del presupuesto anual.

De lo que se acaba de mencionar y a través del actual estudio con respecto a la municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua, correspondiente a una comuna con menos de cien mil habitantes, se detectó que el Organigrama de la Estructura Interna, no coincide con la realidad, ya que en la práctica no existe Unidad de Control, lo que se traduce en deficiencias en los procedimientos, ya que no hay Manuales de Procedimientos ni Programas Anuales de Control. Las funciones establecidas en el Reglamento de Organización Interna, no se realizan, y por lo tanto no se da cumplimiento al artículo 29 de la Ley Orgánica Constitucional 18.695.

Si bien el análisis recientemente hecho, habla de la Unidad de Control, la verdad es que la Contraloría es clara y señala que la función de control, como tal, debe estar en niveles directivos o de jefatura, y por tanto, la citada unidad no se hace necesaria directamente por el número de habitantes que tenga la comuna, sino que por el nivel de transacciones y

procedimientos que se requieren para un apropiada fiscalización de las actuaciones realizadas en el municipio. La ausencia de Unidad de Control, propiamente tal, no exime de dar cumplimiento a las funciones de ésta, por tanto, todo municipio, independiente de la cantidad de habitantes que conformen su comuna, está obligado a realizar Auditoría Operativa Interna, controlar la ejecución financiera y presupuestaria, representar al alcalde los actos ilegales y colaborar y asesorar al concejo municipal, entre otros.

Es importante concebir la Dirección de Control, no como un ente netamente fiscalizador, sino que como la unidad que otorga la revisión de una gestión que determina las causas de las desviaciones con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión futura.

En lo que respecta a la gestión financiera y presupuestaria, a partir de las observaciones realizadas durante el año 2011 por la Contraloría Regional, se dio curso y aprobación a dos manuales: adquisiciones y cobranza. Respecto de estos, efectivamente cumplen con las obligaciones establecidas por Ley, sin embargo, en la práctica se detectaron irregularidades como son la no elaboración de un Plan anual de compras, la no evaluación anual de los resultados obtenidos a partir de los contratos celebrados, la inexistencia de programas de fiscalización interna anual, la no fiscalización en terreno de las patentes comerciales, el sistema de trato directo con los proveedores, la no cotización con al menos tres proveedores, la adjudicación al oferente menos ventajoso y la no refrendación presupuestaria antes de dar curso a una compra, entre otros.

Lo recientemente expuesto, no es más que una evidencia de que la teoría sustenta procedimientos que en la práctica se vulneran y como tal, dan cuenta de la necesidad de contar con una unidad, oficina o dirección que se encargue única y exclusivamente de los procedimientos de control en torno a los actos ejecutados en la municipalidad en estudio.

Finalmente, cabe señalar que a partir de las debilidades detectadas, se han realizado propuestas de mejoramiento que vayan en contribución de una mejor gestión municipal.

4.3 BIBLIOGRAFIA

Cantellano, H. (2007) Control de Gestión y Presupuesto. Valparaíso, Chile: MunicipiumNet

Consortio para la Reforma del Estado (2009). Un mejor Estado para Chile. Santiago de Chile.

Ibacache, J. (2007) Administración Municipal. Valparaíso, Chile: MunicipiumNet

Jiménez, P. (1996) *Control de Gestión*. Santiago de Chile: Jurídica ConoSur Ltda.

Ministerio de Hacienda (2008). Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado N° 1.263. Santiago de Chile.

Ministerio del Interior (2012). Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales Ley N° 18.883

Ministerio del Interior (2010). Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N°18.918. Santiago de Chile.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2012). Constitución Política de la República de Chile.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2011). Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575. Santiago de Chile.

Olías, B. (2001) La Nueva Gestión Pública. Madrid, España: Prentice Hall

SUBDERE (2002). Diccionario de Administración Pública Chilena. Santiago de Chile.

SUBDERE (2002). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695. Santiago de Chile.

Téllez, L. (2007) Gestión de Control Público. Santiago de Chile: PuntoLex S.A.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Álvarez, O. *Contraloría, Tribunales y Municipios*. En XXXVI Escuela de Capacitación Concepción. Asociación Chilena de Municipalidades, Munitel. Recuperado de http://www.munitel.cl/eventos/SISTEMA_DE_FORMACION_CAPACITACION_MUNICIPAL/html/XXXVI_ESCUELA_DE_CAPACITACION_CONCEPCION_2011_DCTOS.html

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. *Guía para la elaboración de Diagramas de Flujo*. Recuperado de <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6a88ebe4-da9f-4b6a-b366-425dd6371a97/guia-elaboracion-diagramas-flujo-2009.pdf>

4.4 ANEXOS

4.4.1 Entrevista al Director de Administración y Finanzas Municipalidad de San Vicente de T.T., VI Región – Sr. Jorge Rubio Díaz

Entrevistador: Ya Don Jorge bueno primero quiero partir por agradecer que me reciba en esta entrevista que se enmarca en el contexto del desarrollo de mi trabajo de investigación para realizar mi tesis y quisiera mencionarle primero que este se trata sobre el sistema de control de gestión en la parte financiera y presupuestaria de la municipalidad. En este sentido me gustaría que me comentara sobre los procedimientos de control de gestión municipal existentes en forma general y posteriormente en forma más específica en el área de administración y finanzas.

Entrevistado: Ya, eehh.. bueno tal como ya habíamos planteado y conversado, nosotros no tenemos la Unidad de Control interna por lo tanto el control de gestión pasa por cada

una de las áreas en forma, digamos, específica; SECPLAC con sus temas, Obras también con sus propios desarrollo de funciones y nosotros como Finanzas, digamos, bueno tenemos algunos tipos de controles que llevamos respecto del uso de los vehículos, de la adquisición de combustibles, ehh.. también está reglamentado el tema de las adquisiciones a través de un reglamento interno, no es cierto, que tiene que ver con un tema del Chilecompras, la División de Desarrollo Comunitario también tienen sus propios medios de evaluación de su gestión, y en general, digamos, se está un poco realizado este tipo de control de gestión a través de las propias áreas. No hay un (...), porque en este momento ni siquiera nosotros tenemos la Secretaría Comunal de Planificación, que es la, digamos, que ve por todo el control de gestión el tema del municipio.

Entrevistador: Ya, pero dentro del departamento de Administración y Finanzas, ¿hay funciones claras de control?, ¿hay alguien que realice esas funciones?

Entrevistado: Bueno, nosotros tenemos una persona que tiene asignada la función de encargada de la unidad de control. Esa persona realiza, cierto, la revisión de algunas actividades que son propias de su función en el fondo, porque, como encargada, ella dentro del departamento de Finanzas cumple una función de encargada de egreso, ¿ya? y dentro de ese contexto, cuando lleva la contabilidad del tema de los gastos, realizar los pagos, realizar los cheques y en ese ámbito, ella bueno..., nosotros tenemos compras que son normales y rutinarias, digamos, como la compra de papel, ... , hay algunas cosas que son menores; pero en el caso de los pagos que tienen que ver con la ejecución de proyectos, por ejemplo, donde hay estados de pagos, hay bueno..., de partida hay una licitación; la licitación tiene que cumplir ciertos trámites de adjudicación, de suscripción del contrato respectivo, se tienen que exigir boletas de garantía, ehh..., los estados de pagos se tienen que (...) exigir, bueno, el detalle de los estados de pago, las facturas, tienen que cumplir con ciertos requisitos de tipo previsional, por ejemplo, adjuntar que esa empresa que estamos pagando el estado de pago tienen que presentar el correspondiente certificado que se encuentre al día con sus imposiciones previsionales. Entonces, dentro de ese ámbito, ese tipo de control nosotros lo hacemos.

Entrevistador: ¿Y esas funciones están claramente establecidas?, o, ¿han sido como la costumbre lo que los ha llevado a....?

Entrevistado: Ehhh.. Justamente es la costumbre, digamos, ...el saber que uno tiene que exigirlas porque están dentro del contrato y porque está ehh... digamos, cada vez que llega la Contraloría pide ver esos temas.

Entrevistador: Ya, perfecto. De todas formas a usted como Director del Departamento de Administración y Finanzas, ¿le parece razonable que sea la misma persona que trata el tema de los egresos, quien tenga además esta función de control?

Entrevistado: Mire, lamentablemente, es una función que la asigna directamente la jefatura superior, entonces no es lo idóneo, pero sin embargo, igual ayuda de una u otra manera a ver algunos temas, digamos, que a veces son ..., presentan deficiencias, cosas puntuales. Por ejemplo, yo le puedo nombrar algunas que ha realizado y que son cosas que generalmente no se hacen pero que a veces es necesario; por ejemplo, en las zonas rurales, ver por ejemplo, el tema del control de medicamentos. Ellos saben que tienen que tener un registro y llevar el control de medicamentos que llegan a la posta y como se entregan a cada uno de los pacientes que ahí se atienden, pero de repente la gente se relaja y se le olvida y lo va dejando de lado.... Lo que ha permitido que ella cumpla funciones de ese tipo así, en forma esporádica y también bien específicas.

Entrevistador: Ya, entiendo. Don Jorge, desde su criterio, con el actual sistema de control que ustedes tienen, ¿cree que es suficiente, está todo cubierto?

Entrevistado: No, en absoluto. Yo creo que en esta municipalidad ya, digamos, que ha crecido tanto que se justifica plenamente mantener una unidad de control en forma periódica. O sea, ya nosotros estamos llegando a un presupuesto municipal de 6.000 millones de pesos al año, por lo tanto, ehhh... , hay muchos procesos que se han incrementado; de adquisiciones, por ejemplo, ya que tenemos una serie de programas que se le han hecho al municipio que tenemos que cumplir lo que implica de alguna manera adquisiciones, gastos, dotación de personal, ehhh..., bueno y tanto que falta, la gente a uno..., esta tanta la presión, y esta tanto a veces el apuro por sacar las cosas adelante, que se le van algunos detalles, y en ese sentido, es necesario que haya una unidad que vaya de alguna manera, ehhh..., revisando de vez en cuando, ¿cierto?, todos los procedimientos que vamos haciendo, todas las actividades que están cumpliendo los distintos departamentos.

Entrevistador: Claro, y me imagino que también sacar un poco de esa parte de responsabilidad a ustedes...

Entrevistado: Justamente, sí, porque es verdad. Entonces asumimos esa función y asumimos otras responsabilidades como el tema del presupuesto, el tema del control, la contabilidad en general que es nuestra propia función, pero igual a nosotros nos toca asumir otras funciones cuando hay unidades que no están en funcionamiento pleno, como la Unidad de Control y la Secretaría Comunal de Planificación.

Entrevistador: Claro. Don Jorge, la Contraloría Regional, en este caso, como un ente de fiscalización externa, ¿ha hecho ver esto a la autoridad o a ustedes mismos?, o, ¿en realidad la contraloría no considera que es necesario contar con la Unidad de Control?

Entrevistado: La Contraloría siempre nos ha observado que esta municipalidad debe contar con una Unidad de Control, pero eso, bueno, escapa a la resolución de un Jefe de Finanzas; ya pasa a una decisión de la autoridad superior, entonces, eehh..., no sé por qué no se ha asumido el tema en circunstancias que a lo mejor hoy en día es absolutamente necesario....

Entrevistador: Si, bueno, usted ya me comentaba que la municipalidad de San Vicente no cuenta con la Unidad de Control, sin embargo usted lo considera necesario, pero desde su criterio como Director, ¿cree que existe la posibilidad de tenerla dentro de la municipalidad?, ¿están los medios para poder contar con esta unidad?.

Entrevistado: Bueno, los medios siempre hay que generarlos, entonces eehh..., en ese sentido yo creo que hay disposición de todo el mundo para poder hacerlo, sino que pasa más allá por una decisión superior.

Entrevistador: Si, lo comprendo. ¿Y cómo suplen en parte el vacío de ésta Unidad?

Entrevistado: Es que... la verdad que para nosotros, ya estamos acostumbrado porque nunca hemos tenido, entonces tratamos en la medida de nuestras fuerzas hacer lo humanamente posible para ayudar y tener ciertos controles en algunas cosas que son las más eehh..., delicadas.

Entrevistador: Sin embargo, ¿usted ha hecho ver a la autoridad la necesidad de crear esta unidad?

Entrevistado: Ha habido conversaciones sobre el tema, ha salido en el consejo municipal incluso, pero como le digo ya yo he hecho lo que me corresponde y más no se puede hacer, puesto que es una decisión netamente de la autoridad en conjunto con el consejo municipal, a pesar de que el consejo municipal está de acuerdo que se cree la Unidad de Control.

Entrevistador: Si me imagino. Don Jorge sólo para terminar, la municipalidad por lo tanto ¿no cuenta con Auditor Interno?

Entrevistado: No, no cuenta con un Auditor Interno.

Entrevistador: Bueno Don Jorge, eso era. Muchas gracias por su tiempo y disposición (risas).

4.4.2 Entrevista a Encargada de Control y Egresos Municipalidad de San Vicente de T.T., VI Región – Sra. Doris Rojas Cruz

Entrevistador: Ya, bueno primero Señora Doris quiero agradecer que me reciba en esta entrevista que se desarrolla en el contexto de mi trabajo de investigación que va a culminar en mi tesis y quisiera mencionarle que ésta trata sobre el Control de la Gestión Financiera y Presupuestaria municipal. En este sentido me gustaría que me comentara sobre los procedimientos de Control de Gestión existentes en forma general y posteriormente en forma específica en el departamento de Administración y Finanzas.

Entrevistado: Ya, ¿la idea es hacerlo por departamento o generalizado?

Entrevistador: No, la idea es que usted me comente desde su visión como encargada de control en forma general y luego acá específicamente en el área de finanzas.

Entrevistado: Ya, contarte que Manual de Procedimientos de Control no existe. No esta creado en este municipio la Unidad de Control pero si la asignación de funciones. Si tu me consultas, digamos, sobre eehh... todo lo que tiene que ver con Control de Gestión en cada uno de los departamentos, la verdad de las cosas es que no se hace un seguimiento exhaustivo, digamos, de lo que es ..., de lo que se refiere a control financiero, ¿te fijas?, una porque no está creada la unidad y debido al alto, a la gran cantidad de funciones que recae en una sola persona, la verdad de las cosas es que no se ha podido concretar eso. Ahora, salvo algunas oportunidades que si efectivamente se ha tenido, digamos, que

hacer control debido a algunas cosas que han sucedido, pero que se haga así todos los días, no.

Entrevistador: Ah, claro, perfecto. Pero estas funciones ¿están claramente establecidas?, ustedes me dice que no hay un manual de procedimientos, sin embargo, ¿confían en la buena fe de las personas?

Entrevistado: Es que yo pienso que tiene que haber sido así, digamos, haber confiado en la buena fe de la funcionaria en éstos momentos, digamos, de mi parte. Ahora, el hecho de que yo lleve, que sea digamos, quien paga y quien a la vez fiscaliza, es porque el funcionario que está a cargo de los pagos, que es Marcos, está con licencia médica, y como no se contrató otra persona y era yo la que estaba en esa función antes por eso en estos momentos, digamos, me encuentro supliendo las dos funciones.

Entrevistador: ¡Ah! Pero es algo temporal..

Entrevistado: Pero claro, llegando Marco, él es el que retoma los pagos, él es el que tiene que ver con todos los pagos acá y todo.. eehh... eehh...

Entrevistador: ¡Ah! Pero entonces, esto es algo netamente temporal y después cuando él llegue, ¿usted solamente va a asumir funciones de control?

Entrevistado: No, no, porque no..., no he tenido yo solamente siempre las funciones de control.

Entrevistador: ¿Siempre hay algo adicional? Adquisiciones, o....

Entrevistado: No, no, adquisiciones lo lleva otra colega. Eso digamos, eso es aparte. Lo que pasa es que yo en éstos momentos estoy en comisión de servicio en otro departamento, que es el Departamento de Educación, por lo tanto, ¿te fijas?, tampoco se cumple con la función, digamos, de control financiero, control interno, ¿te fijas?, tampoco..., osea no..., prácticamente no. O sea eso es algo que yo creo que le hace falta, si, a la municipalidad.

Entrevistador: Ya pero entre comillas, ¿usted sería la encargada de control?

Entrevistado: Eehh..., encargada de control, si po', pero de acuerdo, digamos, a las funciones propias, digamos, del cargo, pero como te digo, no está creada la unidad, sino

que aparte de las funciones que yo tengo, hay un decreto donde eemhh... se le asigna funciones de control a la funcionaria tanto tanto...

Entrevistador: Claro, ya, pero entonces, con el actual sistema de control de gestión que tiene la municipalidad, ¿cree usted que es suficiente?

Entrevistado: No pues, nooo ... obviamente que no. Yo creo que se hace necesario independientemente de lo que establezca la ley que efectivamente nos hace falta la.., crear la unidad, porque por todo el crecimiento que, digamos, tu ves que cada vez San Vicente va creciendo más más y más, y así, digamos, los municipios... todos los proyectos, todos los programas que han llegado al municipio, cada vez eehh..., son muchas más y las personas siguen siendo las mismas, ¿te fijas?, o sea para efecto de rendiciones, de todos eso que te pudiera llevar control más claro de todo lo que ingresa versus todo lo que sale, pero la verdad de las cosas es que no se da abasto con las personas que en estos momentos tenemos.

Entrevistador: O sea, crece la comuna, crecen las necesidades....

Entrevistado: ...y crecen los programas porque cada vez en los gobiernos van implementando muchos más programas. Es cierto, llega gente, digamos, nueva a cargos de estos programas, ¿te fijas?, pero la experiencia de cómo es lo que se..., de cómo es el manejo financiero ¿te fijas? Al final recae en las personas que están... no sé si me explico... en el sentido de la gente que lleva años y que tiene una vasta experiencia en relación a todos los programas y todo eso..., hace que eehh..., esa gente igual le recarguen más trabajo.

Entrevistador: Y en ese sentido, la contraloría regional en sus distintas auditorias ha hecho ver...

Entrevistado: En el último informe..., fíjate que en el último informe de contraloría, la contraloría observa y dice que se hace necesario eehh..., que la funcionaria cumpla con el perfil, porque tu entenderás que yo soy contador general y la idea es que sea un contador auditor el que esté y yo eso nunca lo he negado, al contrario, siempre yo lo he conversado, digamos, con la primera autoridad y yo le he manifestado que en realidad que ella vea alguien que en realidad se haga cargo, digamos, del control financiero debido a tantos problemas, no es cierto, que vemos ahora que están sucediendo y le hemos manifestado nosotros con Don Jorge eehh...., bueno ella ahí piensa que a lo mejor quizás

para el próximo año efectivamente puedan ver este tema pero la contraloría, digamos, lo ha observado.

Entrevistador: Usted ya me hacía mención que la Unidad de Control no estaba creada dentro de la municipalidad, no obstante usted, como en este momento encargada de control ¿la considera necesaria?

Entrevistado: Eeehh... para efecto de qué tú dices de...

Entrevistador: Para efecto no tanto de fiscalización, sino que para crear los procedimientos apropiados para el control en las distintas unidades, departamentos, oficinas...

Entrevistado: Es que se hace necesario... si se hace necesario.

Entrevistador: Ya, ¿y usted considera que existe la posibilidad de crearla en esta municipalidad? ¿Están los medios para crearla, está el presupuesto, existe algún grado disponible o una vacante dentro de la planta municipal?

Entrevistado: Es que si me pides, digamos, honestidad yo pienso que eehh..., si se quisiese crear, se puede. O sea, siempre está la instancia ¿te fijas? Pero siento que se va a tener que obligatoriamente crear, o sea yo creo que va a llegar el momento en que la Contraloría, yo te digo, ya fue observado..., y la respuesta fue que debido a la experiencia que tiene la funcionaria fue asignada, digamos, las funciones; pero la Contraloría no se queda con eso ¿te fijas?, va a haber..., viene ahora la Unidad de Seguimiento, ahora, y vienen a constatar que si efectivamente se hizo..., qué pasó, digamos, conmigo en este caso, y se van a dar cuenta que en realidad está todo igual, por lo tanto la Contraloría va a ahí, yo creo que va a decir que, en realidad, tienen que haber cambios...en lo que se refiere a control y tiene que hacerse. O sea yo no es que yo quiera apoderarme, digamos, de esto... siento que... y tampoco quiero merecer mi trabajo porque siento que puedo, pero en el sentido que no cumplo el perfil, ¿te fijas? Y quiero ser bien honesta con eso porque siento que debiese ser un Contador Auditor y está en todo su derecho...

Entrevistador: ¿Y por qué cree usted que no lo han creado?

Entrevistado: Eehh.. tengo entendido, porque... mmmm... es que ahí entraríamos, digamos, a ver... a hacer un tema de que ... digamos, eehh... yo creo que todo jefe que se siente... es una apreciación muy personal... que se siente, digamos, observado,

criticado su gestión y que... y que... porque por ejemplo los encargados o los directores de control su función digamos es decirle a la primera autoridad de repente cuando está... se equivoca, de hecho lo he hecho, varias veces digamos, que ella está equivocada y todo... pero eehh... de repente hay jefes que les cuesta esa parte, que le digan a todos que no ¿te fijas?, entonces el tema es difícil, pero hay un proyecto de ley que se está trabajando en crear las Unidades de Control en aquellos municipios que no ha sido creado, digamos... y creo que va bien avanzado y allí establece los parámetros, el perfil del funcionario a cargo, que tiene que tener a lo mejor, digamos, un profesional ¿te fijas? Y junto, digamos, todo los administrativos, digámoslo así... para formar esa unidad.

Entrevistador: Mmmm... ¿y de qué manera suplen el vacío, específicamente en el departamento de Administración y Finanzas? ¿Cuentan con algún auditor interno?

Entrevistado: No, no tenemos po... no po, si no tenemos.

Entrevistador: Por lo tanto el vacío de la unidad de control....

Entrevistado: Está, está... está el vacío. O sea yo te digo, está porque al final, ponte tú, yo igual he hecho algunas... he ido a hacer algunas auditorías a las postas ponte tú, ya sea de los medicamentos que estén en stock, sea lo que dice... las facturas versus la realidad, o sea hay hartas cosas que se han hecho, digamos, las bitácoras de los vehículos... igual hay varios informes que yo he elaborado ¿te fijas?, pero se hace necesario más personas que estén involucradas en el tema y lamentablemente la palabra control a no todos les gusta, pero se hace necesario. Yo creo que va a llegar el momento, ponte tú, que aquí se va a tener que... sentarse y replantearse, debido a todas estas cosas que han ido sucediendo, bueno, y que la comunidad sabe, se hace necesario que la unidad de control esté creada.

Entrevistador: Finalmente, ¿Cuál cree usted que es la importancia que le da la autoridad de turno a las funciones de control realizadas dentro de la municipalidad?

Entrevistado: Eehh... mmmm... en estos momentos yo creo que... mmm... podría ser mejor, podría ser mucho mejor en el sentido de... eeehhh... o sea, quiero, digamos, no quiero que se mal interprete, pero que entiendas que... sobre todo este año que es un año especial, ¿te fijas?, que es un año de elecciones y que es un año complicado, yo creo que para todas las autoridades del país, o sea para todas las autoridades de turno que van a la reelección digamos, yo creo que ese no es... el tema del control, para ellos es en

estos momentos un tema. Por eso yo tengo, digamos, tengo la esperanza que a lo mejor para el próximo año se pueda replantear esto y se cree, y se busque la persona que cumpla con el perfil necesario para esto.

Entrevistador: Eso es como en la parte control en forma general, ahora yendo netamente a su cargo y responsabilidad... ¿Cuáles son los procesos más frecuentes en la parte financiera y presupuestaria, y los procedimientos de control que se aplican sobre éstos? Ojala sea lo más detallado posible.

Entrevistado: Ya, por ejemplo, en éste municipio, cada departamento, digamos, tiene su nota de pedido, su cuadernillo de nota de pedido. Ellos necesitan adquirir algún insumo, algún material, algo... para su gestión digamos, del departamento, ellos emiten la nota de pedido que es firmada por el jefe, ¿no cierto? del departamento, y esa nota de pedido la trae el funcionario al departamento de gestión administrativa, que es quien se encarga de emitir las órdenes de compra. La funcionaria que está ahí emite la orden de compra y ahí le emiten la factura... y esa factura la firma el jefe del departamento de donde salió la nota de pedido y ese es el medio de control, digamos, que tenemos hasta ahí... cada jefe se hace responsable de su talonario de nota de pedido que es el medio verificador de todas las compras que se han realizado durante un mes, por ejemplo... ¿te fijas? Acá nosotros no podemos pagar, acá digamos, me estoy colocando como el caso de ente pagadora, no podemos pagar si no viene con el correspondiente visto bueno de cada jefe de cada sección.

Entrevistador: Ya, eso es para el caso de la orden de compra... ahora, ¿qué otro proceso hay?

Entrevistado: Las licitaciones, también... cada persona que necesite subir a... una licitación viene y lo realiza con la encargada del departamento de gestión administrativa que es Sandra Díaz, y ella lo sube al portal; después, dependiendo de qué tema sea, también aquí hay como 2 o 3 personas que están como a cargo del portal, que es Francisco Martínez y Sandra Díaz y eehh... Francisco tiene que ver todo el tema de los proyectos, todo el tema de... lo más grande digamos, tiene que ver con los proyectos... y después se nombra bajo decreto a una digamos...., a la gente que integra la apertura de cada licitación se nombra bajo decreto y.... Eehh.. Para efectos de las licitaciones que hace la Sandra, ella es la que adjudica y todo...

Entrevistador: Ya, pero eso está establecido en algún...

Entrevistado: ¿Manual de compras? Si, si existe... existe un manual que se elaboró el año pasado.

Entrevistador: Y ahí está definido, por ejemplo, desde este monto hacia arriba se licita y desde este monto hacia abajo se hace por compra directa por caja chica... ¿cómo?

Entrevistado: No, la caja chica es única y exclusivamente para gastos menores menos de 1 UTM y eso lo lleva la cajera y sobre... menos de 10 UTM no se lleva al portal, pero si se solicitan cotizaciones, la encargada, todo lo que son menos de 10 UTM... cuando son sobre 10 UTM tiene que ser licitado.

Entrevistador: ¿Y hay algún otro proceso?

Entrevistado: Digamos, de control... para efecto de eso... esos son los más comunes... bueno y las salidas, digamos, otro control son las correspondientes ordenes de servicios, que los funcionarios no pueden salir, digamos, de la comuna si no tienen su correspondiente orden de servicio... ese es el documento oficial que a uno lo avala cuando uno sale a hacer alguna gestión desde Requegua, ponte tú, o sea, todos los alrededores, tenemos que tener la correspondiente orden de servicio para efectos de tema de personal.

Entrevistador: Entiendo. Señora Doris le agradezco nuevamente...

Entrevistado: Lo que necesites, lo que necesites aquí siempre dispuesta a colaborar en todo lo que es tu tesis y todo lo que necesites...

4.4.4 Extractos Informe Final N° 2 de 2011, emitido por Contraloría Regional

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Informe Final Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua



Fecha : 28 de junio de 2011
N° Informe : 2/11



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN


PREG: 6.042/11
REF.: 62.885/11
U.A.I. N° 353/11

REMITE INFORME FINAL N° 2, DE 2011,
SOBRE AUDITORÍA DE TRANSACCIONES
EFECTUADA EN LA MUNICIPALIDAD DE
SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA

RANCAGUA, 20/11/11+003106

El Contralor Regional que suscribe, cumple con remitir a Ud. copia del Informe Final señalado en el rubro, para su conocimiento y demás fines.

Saluda atentamente a Ud.,


MARIO QUEZADA FONSECA
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de la República

A LA SEÑORA
ALCALDESA DE LA
MUNICIPALIDAD DE
SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA

 000/0000
AT: 2/11



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

I. SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

a. En materia de organización, el municipio cuenta con un reglamento interno dictado mediante decreto alcaldicio N° 215, de fecha 18 de agosto de 2005, que regula la organización interna de la municipalidad, así como las funciones específicas que se asignan a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, conforme a lo previsto en el artículo 31, de la ley N° 18.895, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

b. La función de control se encuentra asignada a doña Carmen Rojas Cruz, administrativo grado 14, dependiente del Departamento de Finanzas, lo que implica que debe cumplir con las obligaciones propias e inherentes a su cargo y, además, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 29, de la ley N° 18.695, sobre funciones de la unidad de control.

En este contexto, se verificó la ausencia de programas de fiscalización que se refieran a los distintos procesos municipales, por lo que el municipio debe ubicar la función de control en su estructura interna en los niveles directivos o de jefatura, además, éste no debe desarrollar funciones de línea como ocurre en la especie (aplica dictamen N° 30.051, de 2008).

Sobre lo anterior, se informa que la designación de la Sra. Carmen Rojas Cruz, obedece exclusivamente a su experiencia como funcionaria municipal y que es de carácter temporal. A su vez, el municipio señala que aun cuando no existe un mecanismo formal de control, sí se realizan las tareas relacionadas con éste, como la verificación en el cumplimiento de los contratos, procedimientos de licitaciones, verificación de pagos, entre otras materias.

Al respecto, cabe señalar que los argumentos expuestos, si bien justifican el accionar sobre la materia, no desvirtúan lo indicado por este Organismo Fiscalizador en cuanto a que, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, se debe dar cabal cumplimiento a las funciones consignadas en el aludido artículo 29, de la ley N° 18.695, por lo tanto, corresponde mantener la observación.

c. Si bien el municipio cuenta con un manual de procedimientos de adquisiciones, aprobado mediante decreto alcaldicio N° 54, del 25 de marzo de 2003, éste no está actualizado, por cuanto se elaboró con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Sobre lo anterior, se señala que el citado manual se encuentra en etapa final de aprobación y la dictación del respectivo decreto alcaldicio. En consecuencia, procede mantener lo observado, en tanto, las medidas indicadas no se materialicen y sean validadas en un futuro programa de fiscalización.

d. La Municipalidad no ha elaborado un plan anual de compras y contrataciones tanto para la gestión municipal como para el departamento de salud, ni ha definido una metodología para evaluar anualmente los resultados de los contratos celebrados, así como del rendimiento de los bienes y servicios que adquiere, según lo dispone el artículo 12° de la ley N° 19.886, y el artículo 57, letra e), de su reglamento.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE AUDITORIA E INSPECCIÓN

En relación con esta materia en la respuesta se señala que, una vez finalizada la elaboración del manual de adquisiciones, ello permitirá elaborar el plan anual de compras y contrataciones. Por lo tanto, corresponde mantener la observación formulada, mientras no se materialice lo indicado y su efectividad sea validada en una futura fiscalización.

e. La Dirección de Administración y Finanzas no efectúa la refrendación presupuestaria antes de dar curso a las adquisiciones de bienes y servicios, lo cual contraviene el artículo 3° del reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que señala que las municipalidades deben contar con las autorizaciones presupuestarias que sean pertinentes.

Al respecto, el municipio señala, en síntesis, que efectivamente en las compras diarias y rutinarias no se efectúa la refrendación presupuestaria; sin embargo, sí es realizado en el proceso de adquisiciones que se licitan a través del portal Mercado Público, siendo el propio sistema informático el que solicita que se certifique la disponibilidad presupuestaria, por lo tanto, es el jefe de Finanzas quien firma esta certificación. Agrega que la actual planta municipal no cubriría las reales necesidades de funcionamiento del municipio.

Sobre el particular, es dable señalar que el municipio, en su respuesta, no agrega evidencia de tales certificaciones, en consecuencia, corresponde mantener la presente observación, sin perjuicio de incluir esta materia en un futuro programa de fiscalización.

f. En la revisión efectuada se determinó que la mayor parte de los funcionarios municipales utilizan casillas de correos electrónicos personales para efectuar sus labores funcionarias, lo que contraviene lo dispuesto en el decreto supremo N° 77, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, sobre normas técnicas relativas a la eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos de la administración del Estado y entre éstos y los ciudadanos. Cabe señalar que las casillas de correo electrónico privadas no poseen las medidas de seguridad tendientes a evitar la interceptación, alteración y otras formas de acceso no autorizado a las comunicaciones electrónicas, según lo dispuesto en el artículo 3°, letra c), del mencionado decreto.

Con relación a lo anterior, el referido municipio señala que se han creado casillas para 20 funcionarios, adjuntando nómina, que les permite su proveedor de internet y estarían a la espera de una cotización para completar las casillas faltantes para todo el personal que necesita este importante medio de comunicación.

Sobre lo indicado en la respuesta y la información adicional proporcionada, procede levantar la observación, sin perjuicio de incluir la validación de esta materia en un próximo programa de fiscalización.

E. SITUACION FINANCIERA

El análisis del rubro permitió establecer que la Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua presentaba, al 31 de diciembre de 2010, un déficit financiero de \$ 23.773.226, cuya composición se muestra en anexo N°1.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

En relación al déficit indicado, éste se explica al examinar las variables de flujo y que determina como resultado que a dicha data, la variable de gastos es mayor que la asociada a los ingresos. Una segunda conclusión, dice relación con los compromisos de corto plazo comprometidos por el municipio, que al término del año presupuestario 2010, no se cubren con los recursos disponibles.

No obstante lo anterior, respecto al sentido y alcance de la situación financiera del municipio, es dable señalar los aspectos más relevantes que comprende la materia:

a. Los sistemas presupuestarios y financieros son instrumentos de apoyo para contribuir a elevar la calidad de los procesos y servicios municipales. Conocer y aplicar estos sistemas, de acuerdo con las normativas legales vigentes, garantiza una mayor eficiencia y eficacia en la gestión municipal, asegurando la transparencia y el control sobre el uso de los fondos municipales, todo en armonía con las directrices establecidas sobre la materia en el decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (aplica dictamen N° 57.602, de 2010).

b. La etapa de aprobación del presupuesto debe estar en concordancia con lo señalado en el artículo 65, letra a), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Asimismo, debe destacarse que, acorde lo previsto en los artículos 81, de la ley N° 18.695, en armonía con los incisos primero, letra a), y segundo, del artículo 65, de la misma ley, es responsabilidad del alcalde, en cuanto defenta la dirección y administración superior de la Municipalidad, el proponer al concejo las modificaciones presupuestarias correspondientes cuando la ejecución presupuestaria arroje déficit.

En este orden de ideas, se hace necesario aclarar que, aunque el referido artículo 81, de la ley N° 18.695, utiliza las expresiones "déficit que advierta en el presupuesto municipal", no es posible inferir de esta redacción que el sentido de dicho artículo se reduzca únicamente a exigir el cumplimiento del citado principio sólo respecto del proceso presupuestario, como un procedimiento aislado, sin que deba relacionarse con los restantes procesos de administración financiera del municipio, en virtud de la coordinación y unidad aludida en el citado decreto ley N° 1.263, de 1975.

Al respecto, la autoridad comunal señala que el déficit obedece exclusivamente al aumento de servicios que debe afrontar el municipio, debido a la mayor cantidad de poblaciones que se han ido construyendo en la comuna, lo que implica mayores áreas verdes y servicios de riego de las mismas, aumento de alumbrados públicos y aumento de servicios de recolección de residuos domiciliarios, entre otros. Adicionalmente, indica que a pesar de este déficit, no se vio afectado el normal funcionamiento del municipio.

Sobre lo indicado, procede reiterar lo señalado, en orden a la obligación de mantener los equilibrios presupuestarios, esto es, el registro de todos los actos ocurridos durante el año y que derivaron en ingresos o gastos, en otras palabras, atender al resultado final, en términos financieros, del plan y de los programas que ejecutó la municipalidad, luego, corresponde mantener la observación formulada, sin perjuicio de incluir la validación y seguimiento de esta materia en un próximo programa de fiscalización.

4.4.5 E-mails de respuesta a solicitudes del Director de Administración y Finanzas

Respuesta a solicitud TESIS x

 **jorge rubio** jorge.rubio@msanvicente.cl 9 jul ★ ↶
para mí ▾

Señorita
Fernanda Jose Araya Meza
Presente.

En relación con su solicitud de fecha 03/07/2012, que dice relación con trabajar en tesis sobre "Control en la Gestión Financiera de una Municipalidad", puedo señalar que la Sra. Alcaldesa ha dado su aprobación para que pueda realizar dicho trabajo tomando como referencia ha la Municipalidad de San Vicente de T.T.

Considerando lo señalado le rogaría coordinar con el suscrito la recopilación de antecedentes que le permitan llevar adelante este trabajo.

Saluda muy atentamente a Ud.,

Jorge Rubio Díaz
Director de Administración y Finanzas
Fono [72-326800](tel:72-326800) / [72-326808](tel:72-326808)
Fax [72-571021](tel:72-571021)

San Vicente de T.T., Julio 09 de 2012

jorge rubio 19 oct ☆ ↶ ▾
para mí ▾

Estimada Fernanda:

De acuerdo a lo solicitado le envío los siguientes archivos:


- Organigrama
- Reglamento Interno
- Manual de Procedimiento de adquisiciones
- Manual de Procedimiento de Cobranza
- No tenemos Programa de Fiscalización ni Plan Anual de Compras
- En relación con el Presupuesto Municipal, le estoy enviando archivos para que conozca como le entregan al suscrito las estimaciones de Programas como son: "Actividades Municipales y Cultura", "Programas Sociales y Deportivos" y un archivo donde se resumen todos estos gastos para conformar la Formulación de un Presupuesto Municipal, en este punto le pido el máximo de cuidado en el manejo de la información.


Esperando que este material le ayude a su trabajo, le saluda atentamente,

Jorge Rubio Díaz
Director de Administración y Finanzas
Fono [72-326800](tel:72-326800) / [72-326808](tel:72-326808)
Fax [72-571021](tel:72-571021)

San Vicente de T.T., Octubre 19 de 2012.-

7 archivos adjuntos — [Descargar todos los archivos adjuntos](#)

 **ACTIVIDADES MM Y CULTURA 2012_O_K.xls**
188 kb Ver [Abrir como hoja de cálculo de Google](#) [Descargar](#)

 **MANUAL ADQUISICIONES MUNI SANVICENTE.doc**