

ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCIA Y AUDITORÍA EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCIA AND AUDITING IN PUBLIC SECTOR MANAGEMENT

HÉCTOR SAN MARTÍN INZUNZA

Universidad del Bío-Bío

hsmartin@ubiobio.cl

RESUMEN

Las disposiciones legales que regulan la gestión de la administración del Estado establecen que ella debe ceñirse a los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y transparencia, entre otros. También disponen que los órganos públicos preparen y difundan un informe anual que incluya una cuenta de la gestión operativa y económica del año precedente, incluyendo el cumplimiento de objetivos, tareas y metas. Para cumplir con lo anterior, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda impartió las instrucciones pertinentes, denominando al referido informe como Balance de Gestión Integral. El presente trabajo pretende analizar los mencionados balances, para comprobar si su contenido es adecuado o suficiente para que el lector se forme una idea acerca de los niveles de eficiencia y eficacia que alcanzó la gestión de cada servicio público. Los resultados alcanzados permiten señalar que dichos Balances de Gestión Integral son incompletos, porque no incluyen información relacionada con la eficiencia y otros aspectos relevantes de la gestión; que es posible, además, mejorar la calidad de la información entregada y, adicionalmente, se propone ampliar la cobertura y la posibilidad de que tales informes sean auditados por profesionales independientes, para así dar mayor confiabilidad a sus contenidos.

Palabras claves: Gestión, Indicadores de gestión, Balance de Gestión Integral, Accountability, Auditoría.

ABSTRACT

According to law, public sector management should consider some principles such as responsibility, efficiency, efficacy and transparency; public entities also should prepare an annual report about operation and economic aspects showing objectives, goals and tasks. The report is called Comprehensive Management Balance. This paper analyzes such reports for checking if managers give due consideration to efficiency and efficacy criteria. The conclusion is that those reports are not completed because information about efficiency is not included, the information quality should be improved and, on the other hand, an auditor report about Comprehensive Management Balances is proposed.

Keywords: Management, Management ratios, Comprehensive Management Balance, Accountability, Auditing.

1.- INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende determinar si el contenido del Balance de Gestión Integral que publican los servicios públicos chilenos es suficiente para que sus lectores se formen una opinión acerca de la economicidad, eficiencia y eficacia con que se realizó la gestión durante el período que se informa. Esta inquietud se origina en el hecho que, en Chile, la Ley de Administración Financiera del Estado preceptúa que los órganos y servicios públicos deben confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya la gestión operativa y económica del año precedente, indicando el cumplimiento de objetivos, tareas y metas; las disposiciones legales también establecen que la gestión del sector público debe realizarse con apego a los criterios de economicidad, eficiencia y eficacia, correspondiéndole al poder ejecutivo velar por el cumplimiento de los objetivos y metas.

Por su parte, la ley de transparencia establece que el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.

Para lograr lo anterior, se revisarán los textos legales relacionados con la gestión, *accountability* y transparencia en el sector público chileno, las instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y se examinarán algunos balances de gestión integral, contrastándolos entre sí y con los criterios de economicidad, eficiencia y eficacia. Adicionalmente, se explorará el rol que los Contadores Públicos y Auditores debieran tener en este proceso de informar sobre la gestión, para que haya una efectiva contribución a la transparencia en el accionar del sector público.

Como resultado de esta investigación se espera encontrar hallazgos en tres áreas: cobertura, suficiencia y confiabilidad. En cuanto a lo primero, se espera confirmar si el contenido de los balances de gestión integral cubre todas las áreas fundamentales de una buena gestión; con respecto a lo segundo, en tanto, se espera confirmar que la información que contienen estos balances es suficiente para formarse un juicio sobre el grado de eficiencia y eficacia con que se logró cada uno de los resultados estratégicos. Por último, en cuanto a confiabilidad, se pretende determinar el grado de confianza que puede depositarse en la información que sobre estas materias se pone a disposición del público.

Los hallazgos pueden tener tres posibles implicancias: a) sugerencias a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, para mejorar las instrucciones relacionadas con la preparación del balance de gestión integral; b) propuesta al Ministro de Hacienda para suplir algunos vacíos que pudiere tener la ley, y c) recomendaciones relacionadas con la formación de los Contadores Públicos y Auditores, para asegurar las competencias necesarias para emitir opiniones sobre los balances de gestión integral.

No se dispone de información que permita asegurar que existen trabajos anteriores sobre estas materias, en su conjunto; en forma separada, en cambio, los conceptos de *accountability* y transparencia han sido tratados profusamente, como se verá al examinar el listado de referencias bibliográficas. Ello puede deberse, probablemente, a que, en el sector público, los conceptos de *accountability* y transparencia son relativamente nuevos y a que los balances de gestión integral se empezaron a publicar recién en el año 2002.

2.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

La ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece que “los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico” (artículo 2°). Además, preceptúa que “la administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas...” (artículo 3°, inciso segundo). Luego, agrega 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 de la actuación del personal de su dependencia... Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones” (artículo 11°). También se encarga de precisar que “la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ella. Son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial” (artículo 13, incisos segundo y tercero).

En tanto, la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, precisa que “la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en el ejercicio de ella” (artículo 3°) y que “las autoridades, cualquiera sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración del Estado, deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública. El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información...” (artículo 4°).

Por su parte, la Ley de Administración Financiera del Estado¹, señala que “la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos, son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo” (artículo 52, inciso segundo). Adicionalmente, en su artículo 52, inciso 3°, establece lo siguiente:

Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda

La obligación anterior no alcanza, por expresa disposición del referido título II, a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley (artículo 21, inciso segundo, de la ley N° 18.575).

¹ Decreto Ley N° 1.263, de 1975.

En virtud de lo anterior, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha impartido instrucciones para que los organismos preparen el mencionado informe, cuyo nombre oficial es “Balance de Gestión Integral”. Dichas instrucciones están en el sitio web de la referida Dirección y la versión vigente data del año 2009; allí se establece que la estructura de este balance será la siguiente:

- a) Presentación.
- b) Resultados de la Gestión año 2009.
- a. Resultados de la Gestión Institucional Asociados a Aspectos Relevantes de la Ley de Presupuestos 2009.
- b. Resultados Asociados a la Provisión de Bienes y Servicios.
- c) Desafíos para el año 2010.
- d) Anexos
 - Anexo 1: Identificación de la Institución.
 - Anexo 2: Recursos Humanos.
 - Anexo 3: Recursos Financieros.
 - Anexo 4: Indicadores de Desempeño año 2009.
 - Anexo 5: Compromisos Gubernamentales.
 - Anexo 6: Informe de Cumplimiento de los Compromisos de los Programas Instituciones Evaluadas.
 - Anexo 7: Cumplimiento de Sistemas de Incentivos Institucionales 2009
 - Anexo 8: Cumplimiento Convenio de Desempeño Colectivo
 - Anexo 9: Proyectos de Ley en Trámite en el Congreso Nacional
 - Anexo 10: Propuestas Fondo de Modernización de la Gestión Pública (propuestas 2008, que fueron implementadas en 2009 y las propuestas del FMGP 2009.

Con todo lo anterior se persigue que los principales responsables de la administración del Estado den cuenta sobre la forma en que han empleado la autoridad que se les ha conferido y los recursos que se han puesto a sus disposiciones, con lo cual se cumple el principio de *accountability*, que se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales o miembros del directorio de una sociedad anónima (San Martín, 2008)

Los objetivos del presente trabajo son, entonces:

- Analizar si los contenidos del Balance de Gestión Integral son suficientes para que el lector se forme una opinión acerca la forma en que los criterios de economicidad, eficiencia y eficacia fueron empleados en la gestión institucional.
- Determinar las eventuales carencias que pudieren existir y que sean relevantes para apreciar si la gestión se hizo con criterios de economicidad, eficiencia y eficacia.
- Establecer el grado de confiabilidad que puede depositarse en los Balances de Gestión Integral, como elementos que contribuyen a la transparencia en la gestión pública.

3.- ANÁLISIS DEL FORMATO DE LOS BALANCES DE GESTIÓN INTEGRAL

En las instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, para preparar el Balance de Gestión Integral, se pide la utilización de un lenguaje que sea fácilmente entendible por cualquier ciudadano, por cuanto se trata de “un documento

de Cuenta Pública a través del cual los Servicios Públicos presentan los principales resultados de su gestión al Congreso Nacional y a la ciudadanía”. También se justifica el empleo de un formato uniforme “dado que este documento es enviado oficialmente por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda al Congreso Nacional”.

El capítulo 1, “Presentación”, cuya extensión no debe exceder de dos páginas, está destinado a una descripción del servicio, incluyendo funciones, estructura organizacional y oficinas regionales; también se puede hacer referencia a las definiciones estratégicas y de recursos humanos. “Esta descripción no debe extenderse más allá de dos párrafos”, reza la clara instrucción. Luego se debe presentar un resumen de los principales resultados, positivos y negativos, del año, señalando las principales circunstancias o factores internos y externos que han afectado el desempeño institucional. En realidad, según se aprecia, esta parte es una especie de resumen ejecutivo del capítulo 2, “Resultados de la Gestión del Año”. Finalmente, en este mismo capítulo, se debe incluir una breve descripción de los desafíos para el año siguiente.

El capítulo 2, “Resultados de la Gestión del Año” se divide en dos partes: una, destinada a los resultados asociados a los aspectos relevantes de la ley de presupuesto y, la otra, para los resultados asociados a la provisión de bienes y servicios. Con respecto a la primera, las instrucciones señalan que no debe exceder de cinco páginas, incluidos los cuadros, tablas y gráficos, y que debe presentar los logros y no logros de la gestión institucional, que tengan relación con la ley de presupuesto; que los logros pueden expresarse de manera cuantitativa, a través de indicadores, o de manera cualitativa. Las instrucciones precisan, además, que “para la presentación de cada resultado relevante (logros y no logros), se deberá realizar un análisis cuantitativo y cualitativo... y cubra los siguientes aspectos, en la medida que sean pertinentes y factibles”:

- i. Nivel de actividad efectivo.
- ii. Nivel de cobertura y/o focalización.
- iii. Tiempos de respuesta para la provisión de bienes o servicios, respuestas de reclamos, tramitaciones, etc.
- iv. Avance físico y financiero, cuando sea importante señalar la inversión realizada.
- v. Proyectos tecnológicos e innovaciones tecnológicas y su contribución, cuando se trate de resultados orientados a mejorar procesos internos y aquellos asociados a mejorar la atención de los usuarios.

Por último, se dispone que deben incluirse explicaciones sobre las causas, tanto internas como externas, de las diferencias, sean éstas positivas o negativas.

Con respecto a la segunda parte de este capítulo, debe incluir los resultados relevantes de la gestión de los procesos de provisión de bienes o servicios, seleccionando aquellos resultados que correspondan a compromisos adquiridos por la institución y los establecidos en las siguientes instancias, siempre que no se han incluido en la primera parte de este capítulo:

- a. Productos estratégicos o programas establecidos en las definiciones estratégicas.
- b. Prioridades del jefe del Servicio.
- c. Compromisos establecidos a través de indicadores de desempeño.
- d. Compromisos de programas evaluados en el marco del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- e. Prioridades ministeriales.
- f. Otras prioridades asociadas a los procesos de provisión de bienes y servicios.

También, aquí, se señala que debe realizarse un análisis cuantitativo y cualitativo que cubra los mismos cinco aspectos detallados para la primera parte de este capítulo.

Por último, el capítulo tercero del Balance de Gestión Integral, se destina a describir brevemente los desafíos relevantes de la gestión institucional para el año siguiente. Tales desafíos corresponden a los principales compromisos del Servicio, de acuerdo con lo establecido en:

- ✓ Programación gubernamental para el año siguiente con la Secretaría General de la Presidencia.
- ✓ Aspectos relevantes contraídos en la ley de presupuesto del año siguiente.
- ✓ Principales productos estratégicos o programas, contenidos en las definiciones estratégicas para el año siguiente.
- ✓ Compromisos adquiridos a través de indicadores de desempeño.

Las instrucciones precisan que para cada uno de los compromisos se presente “en forma cuantitativa los resultados esperados (nivel de actividad, cobertura, focalización, etc.)” y, también, que se detallen “los recursos que se destinarán para las actividades a desarrollar, en concordancia con los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”.

4.- ANÁLISIS DEL BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL

Como lo que se pretende es determinar si el Balance de Gestión Integral contiene información suficiente para que el lector se forme una opinión acerca del grado con que los criterios de economicidad, eficiencia y eficacia fueron utilizados en gestión institucional, el análisis se concentrará en el capítulo segundo “Resultados de la gestión del año 2010” y en los anexos N° 3, “Recursos financieros” y N° 4, “Indicadores de desempeño del año 2010”.

4.1 Análisis del Capítulo 2 “Resultados de la Gestión del año 2010”: Tal como se dijo anteriormente, en este capítulo se describen los logros y no logros del Servicio Público informante. Por consiguiente, varía considerablemente de una institución a otra, pero, en general de trata de presentar en forma resumida cada aspecto relevante de la gestión. Los siguientes párrafos, el primero tomado del Balance de Indap y, el segundo, de los Servicios de la Vivienda y Urbanismo, permiten ilustrar sobre la forma en que se prepara este capítulo:

4.1.1 Ejemplo tomado del Balance de INDAP:

“2.2.1.3 Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)

El Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) tiene por finalidad generar condiciones para que los(as) pequeños(as) productores(as) agrícolas y/o campesinos(as) y sus familias, que poseen menor grado de desarrollo productivo, desarrollen capacidades e incrementen su capital productivo, permitiendo con ello optimizar, desarrollar y consolidar sustentablemente sus sistemas productivos, aumentar sus ingresos silvoagropecuarios y/o los generados por actividades conexas, y mejorar su calidad de vida.

En el marco de la modernización del Programa se avanzó en la informatización de los procesos, generando el módulo de Carta Anexa para modificar los Convenios vigentes, lo que permitió agilizar el proceso que se realiza anualmente para asignar los recursos a las Entidades Ejecutoras. Se implementó la operación temprana del Programa lo que dio como resultado un importante avance en la ejecución presupuestaria tanto de los recursos transferidos a las Entidades Ejecutoras, que aumentó en un 20% entre el año 2009 y 2010, llegando al 30 de marzo de 2010 a un 47%, como de las inversiones, que aumentaron en un 36% entre un

año y otro, llegando a una ejecución y compromiso del 38% de los recursos a la fecha ya señalada. Esto último benefició especialmente a los(as) usuarios(as) del Programa por cuanto permitió una mejora en la oportunidad de la realización de las inversiones”.

4.1.2 Ejemplo tomado del Balance de los Servicios de Vivienda y Urbanismo:

“a. Inversión Habitacional

Respecto al incremento presupuestario de la Ley 2009 en particular en el ámbito vivienda, corresponde a MM\$ 215.638, incluyendo asistencia técnica. Si además se consideran los recursos adicionales asignados -MM\$ 75.024- en el mes de mayo para enfrentar las tareas de reconstrucción derivadas de la emergencia del pasado 27 de febrero de 2010, y el incremento de MM\$ 123.630 para subsidios y proyectos; la diferencia se eleva a MM\$ 414.292. Con toda la asignación correspondiente a inversión habitacional del presupuesto 2010, a diciembre se ejecutaron MM\$ 985.847.

Si bien el Programa Habitacional propuesto para el año 2010 contemplaba la asignación de 134.087 unidades, el terremoto del 27 de febrero cambió sustancialmente la programación, llegando a beneficiarse durante el año 212.677 familias con subsidios de las distintas modalidades del programa (52.716.028 UF), incluyendo así lo entregado en el marco del Plan de Reconstrucción “Chile Unido reconstruye Mejor”. Del mismo modo, en 2010, se entregaron 93.024 viviendas y además se mejoraron y repararon otras 69.330 unidades, con lo cual se alcanza una cifra total de 162.354 soluciones entregadas en el marco de las distintas modalidades del Programa Habitacional.

Complemento Habitacional: La Ley de Presupuesto 2010 contempló recursos por MM\$ 8.563 para terminar la ejecución de un proyecto de infraestructura sanitaria en la Región Metropolitana, “Construcción Colector Aguas Lluvias Zona Sur de Santiago-2da Etapa”; y dos proyectos de saneamiento de poblaciones en las regiones de Antofagasta y Tarapacá, “Huella Tres Puntas -Tocopilla” y “Muros Divisorios – Iquique”, respectivamente, así como el pago de subsidios complementarios a las operaciones de créditos para la compra de viviendas de hasta 1.000 UF con subsidio ministerial (originación, implícito y seguro de remate). Respecto de la ejecución 2010 de los proyectos de infraestructura sanitaria y saneamiento de poblaciones, a diciembre presentaban un avance financiero del 99,7% (MM\$ 7.744) de los recursos identificados. En cuanto al término de dichas obras, el proyecto de colector y la habilitación de terrenos en Huella Tres Puntas se encuentran terminados, en junio y agosto del año 2010, respectivamente. Por su parte, la ejecución física del proyecto de muros divisorios en Iquique, considera 13 intervenciones, 8 de las cuales se encontraban terminadas a diciembre, y 3 más se concluirán en el primer trimestre de 2011”.

4.2 Análisis del Anexo N° 3 “Recursos Financieros”: Este anexo está completamente estandarizado, lo que significa que todas las entidades informantes incluyen las mismas materias y sólo varía el nivel de detalle. Dicho contenido puede resumirse como sigue:

- a) Resultado de la Gestión Financiera, donde se muestran los ingresos y gastos devengados en los años 2009 y 2010, clasificados por subtítulos.
- b) Comportamiento Presupuestario año 2010, el que consta de un cuadro donde se consignan el presupuesto inicial, el presupuesto final, los ingresos y gastos devengados y la diferencia.
- c) Indicadores Financieros, donde se incluyen los siguientes, con sus valores para los años 2008, 2009 y 2010, además de un índice que muestra la variación de 2010 con respecto a 2009.
 - i. Comportamiento del aporte fiscal.
 - ii. Comportamiento de los ingresos propios.
 - iii. Comportamiento de la deuda flotante.
- d) Fuente y Uso de Fondos, consistente en un cuadro que incluye el saldo inicial, el

flujo neto del ejercicio y el saldo final para cada una de las partidas que generaron o consumieron recursos financieros.

- e) Cumplimiento de Compromisos Programáticos. En este caso, también corresponde a un cuadro, donde se muestran el presupuesto inicial, el presupuesto final y los montos devengados, por cada uno de los aspectos relevantes contenidos en el presupuesto de 2010.
- f) Transferencias. Consiste en un cuadro que exhibe las cifras del presupuesto inicial, el presupuesto final, el gasto devengado y la diferencia, a nivel de subtítulo, debidamente separados por transferencias al sector privado, transferencias a otros organismos públicos y transferencias a organismos internacionales.
- g) Inversiones. En este cuadro se detallan las iniciativas de inversión contempladas en el presupuesto de 2010 y, para cada una de ellas, se señalan el costo total estimado, la ejecución acumulada a 2010, el porcentaje de avance, el presupuesto final de 2010 y el saldo por ejecutar.

4.3 *Análisis del Anexo N° 4 "Indicadores de Desempeño del año 2010":* Este anexo es un gran cuadro que considera columnas para los siguientes datos: producto estratégico, nombre del indicador, fórmula de cálculo, unidad de medida, valores efectivos para 2008, 2009 y 2010, meta para 2010, indicación de si se cumplió o no la meta de 2010 y el porcentaje de cumplimiento. Si bien su contenido específico difiere de un servicio a otro, la idea central es la misma y consiste en detallar indicadores por cada producto estratégico. Como una forma de ilustrar este aspecto, seguidamente se listan los indicadores publicados por la Junta de Auxilio Escolar y Becas:

Producto Estratégico	Nombre del Indicador
Programa de alimentación escolar, PAE	Porcentaje de estudiantes de pre-kinder usuarios del PAE
	Porcentaje de estudiantes de kinder usuarios del PAE
	Porcentaje de estudiantes vulnerables de enseñanza básica y media usuarios del PAE.
	Porcentaje de estudiantes de enseñanza básica y media del Programa Chile Solidario usuarios del tercer servicio del PAE.
Programa de salud escolar	Porcentaje de usuarios del PAE que lo califican con nota superior o igual a 5,5
	Porcentaje de estudiantes que ingresan a salud bucal con componente C del índice COPD mayor o igual a 4 y al término con alta integral con su índice C menor o igual a 1.
Programas de becas y asistencialidad estudiantil	Porcentaje de escolares detectados con perfil de riesgo psicosocial en 1° básico que asisten a talleres de prevención en 2° básico.
	Porcentaje de estudiantes que pertenecen al programa Chile Solidario usuarios del Programa de Residencia Familiar Estudiantil.
	Porcentaje de estudiantes que egresan de ecuación media de los programas de Vivienda Estudiantil.
	Porcentaje de alumnos de educación superior becarios del Programa Beca Integración Territorial que renuevan su beca.
	Porcentaje de estudiantes de enseñanza básica, media y superior con becas de mantención de JUNAEB que pertenecen a los quintiles I y II.

	Porcentaje de estudiantes becados de enseñanza básica y media que permanecen en el sistema escolar.
Salud	Porcentaje de altas integrales otorgadas a alumnos de pre-kinder y Zinder de escuelas adscritas a módulos dentales.
	Porcentaje de estudiantes de 1° enseñanza básica con aplicación de instrumentos para detección de riesgo psicosocial.
Becas	Porcentaje de estudiantes de cuarto medio de establecimientos municipales y particulares subvencionados becados con la beca JUNAEB para la PSU.
PAE	Porcentaje de consumo de raciones.
TNE	Porcentaje de estudiantes con TNE entregadas a más tardar el 31 de mayo.
	Porcentaje de estudiantes con TNE revalidada a más tardar el 31 de mayo.
	Porcentaje de estudiantes con reposición de TNE realizada dentro de los plazos establecidos por el programa.
Todos	Porcentaje de estudiantes con medición de vulnerabilidad socioeducativa de básica y media del sistema subvencionado.
	Porcentaje de usuarios atendidos dentro de 15 minutos.
	Porcentaje de consultas derivadas contestadas en un plazo de 5 días hábiles.
	Oportunidad en la respuesta (contestada en plazo igual o menor a 18 días).
	Porcentaje de consultas de usuarios que son contestadas dentro del plazo de dos días.

5.- RESULTADO DEL ANÁLISIS DEL BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL

Una vez revisada la muestra por conveniencia que se tomó, es posible enunciar los siguientes puntos débiles de los Balances de Gestión Integral, en lo que respecta al capítulo segundo “Resultados de la Gestión del año 2010” y a los anexos N° 3 “Recursos Financieros” y 4 “Indicadores de Gestión del año 2010”.

- a) Párrafos que son meramente explicativos, pero que no entregan información relacionada con la eficiencia ni la eficacia de la gestión sobre dicha materia, como se explica en el punto 6.1 del siguiente capítulo.
- b) Ausencia de indicadores relacionados con la eficiencia. En efecto, prácticamente el ciento por ciento de los indicadores que se incluyen en el anexo 4 corresponden a indicadores de cobertura o cumplimiento, es decir, corresponden a indicadores de eficacia, obviándose por completo aquéllos relacionados con la eficiencia, esto es, que contrasten los resultados con los insumos o costos utilizados para alcanzar tales resultados. Esto impide apreciar si la entidad se hace cada año más o menos eficiente; tampoco permite comparar a la institución con otra de similar naturaleza, para evaluar sus niveles de productividad.
- c) Todos los indicadores y cifras que se muestran en los anexos N° 3 y 4 corresponden a valores nacionales, es decir, son un promedio de los resultados obtenidos en todas las regiones del país, lo que impide una evaluación de la gestión de cada Dirección Regional. Los promedios ocultan las posibles disparidades que pudieren existir en la gestión de las diferentes regiones.

- d) Tampoco se incluyen indicadores relacionados con la satisfacción de los usuarios. Este es un aspecto importante, no sólo respecto de las operaciones normales sino también respecto de los muchos programas que realizan las instituciones estatales, respecto de los cuales sería de mucha utilidad conocer el juicio de los usuarios o beneficiarios. Ello permitiría conocer los efectos secundarios que signifiquen consecuencias significativas, tanto positivas como negativas, hayan sido previstas o no en los planes respectivos.
- e) Igualmente, es notoria la ausencia de indicadores atinentes al aumento o disminución del patrimonio institucional, y la tendencia anual registrada por los activos y la deuda. Del mismo modo, no hay información sobre la protección de los activos importantes, de modo que la institución esté a salvo de peligros o pérdidas que pudieran atentar contra su éxito; tampoco se entrega información sobre el clima laboral.
- f) Finalmente, también debe computarse como un déficit la circunstancia que el alcance o ámbito de la obligatoriedad de presentar estos Balances de Gestión Integral no incluya a las municipalidades, a los gobiernos regionales ni a las universidades estatales.

6.- CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

Los Balances de Gestión Integral son documentos preparados por los Servicios Públicos y su único aval de calidad es que están firmados por el directivo superior, pero no cuentan con alguna opinión de profesionales independientes de la organización que puedan dar fe acerca de la veracidad de la información que contienen o si las afirmaciones vertidas en ellos cuentan con antecedentes que las respalden. Falta, entonces, una voz competente e independiente que le diga al lector que los grados de cumplimiento, porcentajes de avance o niveles de logro que se informan en estos balances están debidamente respaldados por los sistemas de información y que éstos son confiables.

De todos modos, producto del análisis realizado, surgen algunas observaciones que atentan contra la calidad de la información y que, probablemente, no ocurrirían si los Balances de Gestión Integral fueran objeto de auditoría:

6.1 Párrafos que no aportan. En algunos informes se incluyen temas importantes para la institución, pero el contenido de ellos no aporta antecedentes sobre la gestión. El siguiente ejemplo ilustra este aserto:

“2.2.1.5 Programa Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

El objetivo del programa es facilitar el proceso de desarrollo de las familias indígenas pertenecientes a Comunidades Indígenas, Asociaciones Indígenas y Grupos de Hecho, mediante métodos de intervención participativa, que les permitan el aumento de la producción y productividad de forma sustentable de sus sistemas productivos y el desarrollo de capacidades de gestión, para comercializar en forma más ventajosa sus productos en el mercado.

El programa consiste en apoyar a las comunidades indígenas y familias pertenecientes a ellas, a través de una política especial de fomento productivo conformada por componentes de asesoría técnica y educativa; así como por un sostenible plan de inversiones que, incorporando elementos de su cosmovisión, les permita fortalecer los

² Se ha omitido el nombre de la institución, por no ser relevante para los fines de este estudio.

procesos de emprendimientos productivos, asociados no sólo a la seguridad alimentaria, sino que también con vinculación a negocios y mercados.

El propósito del programa es que las familias campesinas pertenecientes a comunidades indígenas incrementen sus ingresos, mediante el aumento de la producción y productividad de sus sistemas productivos y el desarrollo de capacidades de gestión para comercializar en forma más ventajosa sus productos en el mercado”².

Como se aprecia, el programa está definido, se señalan sus objetivos y su propósito, pero no se entrega ninguna información que dé luces sobre qué hizo el Servicio a este respecto, durante el año.

6.2 Errores de forma: También se encuentran errores de forma, que dificultan la comprensión de los contenidos del informe, como el que se muestra a continuación:

Producto Estratégico	Nombre Indicador	Fórmula Indicador	Unidad de medida	Efectivo				Meta 2010	Cumple SI/NO ³⁵	% Cumplimiento ³⁶	Notas
		(Número de alumnos de Pre		116%	100%	98%	100%				
		Kínder usuarios del PAE en el año		(91238/ 78884)*	(89086/ 89459)*	(86371/ 88403)*	(89459/ 89459)*				
		t/Total de alumnos de Pre Kínder matriculados en establecimientos Municipalizados y Particular		100	100	100	100				
	Porcentaje de niños y niñas estudiantes de Pre			H: 115	H: 100	H: 96	H: 100				
Programas de Alimentación Escolar (PAE)	Kínder usuarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Subvencionados adscritos al PAE en el año t)*100	%	(44342/ 38673)*	(42761/ 42940)*	(41391/ 42918)*	(43298/ 43298)*	SI	98%		

En el cuadro anterior, el rubro “Efectivo” aparece con tres columnas, sin que se indique lo que significa cada una de ellas. Al revisar las instrucciones, es posible concluir que tales columnas corresponden a los resultados de los años 2008, 2009 y 2010, pero es claro que un lector de dicho cuadro tendrá problemas para interpretarlo correctamente.

6.3 Formas poco claras de presentar la información: En algunos casos, la información se presenta de un modo diferente al empleado en el resto del Balance de Gestión Integral, lo que dificulta su comprensión. El siguiente ejemplo ilustra este punto:

2.2.3.1 Programa Mejoramiento de la Gestión (PMG)

La Institución logró un 92% de cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión, lo cual se muestra en el siguiente detalle:

Marco	Sistemas PMG	% Cumplimiento
Marco Básico	Gobierno Electrónico – Tecnologías de la información	9%
	Sistema de seguridad de la información	6%
	Administración Financiero Contable	6%
	Capacitación	9%
	Evaluación de Desempeño	8%
Marco Avanzado	Higiene – Seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo	8%
	Sistema Integral de información y atención ciudadana	8%
	Auditoría Interna	10%
	Planificación Control de Gestión	0%
	Compras y contrataciones del sector público	6%
Marco de la Calidad	Procesos de gestión estratégicos	6%
	Procesos de soporte institucional	6%
	Sistema Integral de información y atención ciudadana	5%
	Sistema de Gestión de la Calidad (Gestión Territorial – Enfoque de género)	5%

A primera vista resulta incomprensible que el cumplimiento global sea de un 92%, en circunstancias que los rendimientos parciales aparecen tan mínimos, al extremo que ninguno supera al 10%; es más, uno de los elementos tiene un cumplimiento de cero por ciento. Un estudio más profundo permite concluir que el porcentaje global de 92% se obtiene por simple suma de los valores parciales.

6.4 Ausencia de Explicaciones: Las desviaciones presupuestarias no siempre son explicadas. Si bien ello puede aceptarse respecto de desviaciones poco significativas, resultan absolutamente indispensables cuando las diferencias son importantes. El siguiente ejemplo permite apreciar lo señalado, donde aparece un cumplimiento presupuestario cercano al 77%, sin que se explique el o los motivos que impidieron un mejor logro:

Subt.	Item	Asig.	Denominación	Presupuesto Inicial ⁸ (M\$)	Presupuesto Final ⁹ (M\$)	Ingresos y Gastos Devengados (M\$)	Diferencia ¹⁰ (M\$)	Notas ¹¹
32			PRESTAMOS	47.724.026	47.724.026	36.488.395	11.235.631	
32	04	004	Corto Plazo	30.268.274	30.268.274	25.571.791	4.696.483	
32	04	005	Largo Plazo	13.669.802	13.669.802	10.508.955	3.160.847	
32	04	006	Fondo Rotatorio - Ley 18.450	3.785.950	3.785.950	407.649	3.378.301	

Cabe hacer presente que la última columna, encabezada con el título “Notas” tiene una referencia a pie de página, identificada con el N° 11, donde se dispone que “en los casos en que las diferencias sean relevantes se deberá explicar qué la produjo”. No obstante, como se aprecia, la referida columna aparece en blanco.

7.- ROL DE LA AUDITORÍA EN RELACIÓN CON LOS BALANCES DE GESTIÓN INTEGRAL

Como se dijo en el punto anterior, estos balances sólo están firmados por la autoridad superior del Servicio. Tal como sucede en el sector privado, donde los estados financieros que se publican han sido sometidos a una revisión por parte de auditores debidamente reconocidos por la Superintendencia de Valores y Seguros, en el caso del sector público, estos Balances de Gestión Integral deberían estar certificados por auditores debidamente habilitados para ello. Dichas auditorías podrían realizarlas profesionales de la Contraloría General de la República, de empresas de auditoría o de las universidades. Claro está que ello representaría un auténtico desafío para los profesionales de la auditoría, quienes deberían especializarse en temas como:

- a) Medición y evaluación de la eficacia.
- b) Medición y evaluación de la eficiencia.
- c) Identificación de factores claves de éxito.
- d) Existencia y calidad de los procedimientos establecidos para medir e informar la eficacia de los programas, operaciones o actividades
- e) Calidad de los indicadores.
- f) Suficiencia de los indicadores, proponiendo mediciones alternativas o adicionales.

Todo esto, en el fondo, no constituye mayor novedad, por cuanto se inscribe en un área de la auditoría, que se denomina auditoría de gestión u operativa, la que “es el examen crítico constructivo, sistemático e independiente y permanente de la gestión de una organización en su conjunto o en cada una de sus unidades o áreas funcionales u operativas. A través de una evaluación científico-técnica de los objetivos, de la estructura organizacional, de las metas, programas, políticas, normas, procedimientos y operaciones, pretende determinar la eficiencia y eficacia que logra la administración a todo nivel en su actuación. Al mismo tiempo, pretende establecer sectores o funciones en los cuales existan peligros y/o fallas potenciales, desviaciones y debilidades, todo ello con el fin de proporcionar el diagnóstico y pronóstico de ellos y sugerir a la dirección superior las medidas correctivas que promuevan la máxima eficiencia operacional y optimicen el uso de los recursos a fin de llegar a una relación costo/objetivo lo más racionalmente posible” (Poblete, 2000).

A la luz de los informes que emiten instituciones como The Office of the Auditor General of Canada, de Canadá, o la General Accountability Office, de Estados Unidos de América, parece claro que los auditores no debieran emitir un informe tipo dictamen, sino que más bien de tipo diagnóstico, habida consideración que los conceptos de eficiencia y eficacia son relativos sobre los cuales no parece razonable dictaminar de modo categórico. En todo caso, esta es una apreciación del autor y merece una mayor profundización.

³ Véase el inciso 2° del artículo 3° de la ley 18.575

8.- CONCLUSIONES

Las disposiciones legales que rigen la gestión de la administración del estado establecen que las instituciones y servicios deben ceñirse a los criterios de eficiencia y eficacia. A mayor abundamiento, la ley de bases generales de la administración del estado eleva tales criterios a nivel de principios³, agregando otros, como la responsabilidad, el control y la transparencia y publicidad administrativas. Por su parte, la ley de administración financiera del estado ordena que los órganos y servicios públicos confeccionen y difundan anualmente un informe que incluya una cuenta de la gestión operativa y económica del año precedente, incluyendo el cumplimiento de objetivos, tareas y metas. En cumplimiento de todo ello, las entidades del sector público publican un documento anual denominado Balance de Gestión Integral.

Analizado el contenido de estos balances se concluye que tales informes pueden ser mejorados en cuanto a su contenido y respecto de la confiabilidad de la información que entregan. En efecto, se observó que no incluyen indicadores relacionados con el principio de eficiencia, centrándose sólo en la eficacia; tampoco se consideran indicadores relacionados con la satisfacción de los usuarios ni con la evolución de los activos, pasivos y patrimonio institucionales. Por otra parte, todos los indicadores que se publican corresponden a promedios nacionales, lo que impide formarse una opinión sobre la gestión de las regiones.

Aun cuando no se relaciona con el contenido de estos balances, también debe computarse como una falencia el hecho que la obligatoriedad de presentar tales informes no se aplique a las municipalidades, gobiernos regionales ni universidades estatales, con lo cual se omite información de la gestión de tres importantes áreas de la administración del estado.

Finalmente, con el fin de dar mayor credibilidad a la información contenida en los Balances de Gestión Integral, se recomienda que estos informes sean objeto de auditoría y cuenten con una opinión independiente acerca de los respaldos o evidencias que amparen las afirmaciones que ellos contienen; además, los auditores debieran pronunciarse acerca de la suficiencia y calidad de los indicadores informados y de los procedimientos existentes para medir e informar los diferentes aspectos de la eficiencia y eficacia. Se reconoce que todo esto puede significar un importante desafío para la profesión de auditoría, pero, posiblemente, es la mejor manera para que los chilenos que deseen acceder a este tipo de información puedan depositar una alta confiabilidad en ella, contribuyendo así a que la transparencia no sólo signifique acceso a la información sino que ésta sea de calidad.

REFERENCIAS

Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (2011): Balances de Gestión Integral de diferentes instituciones públicas. Disponibles en el sitio web de esta Dirección.

General Accountability Office (2011): Diversos informes de auditoría de gestión, disponibles en www.gao.gov.

Office of the Auditor General of Canada (2010): Diversos informes de auditoría, disponibles en inglés y francés, en www.oag-bvg.gc.ca

Poblete Velásquez, Fernando (2000): *Fundamentos de Auditoría*, Editorial Gestión, Santiago, Chile.

Poder Legislativo de Chile (1975): *Decreto Ley N° 1.263 Orgánico de la Administración Financiera del Estado*. Disponible en el sitio web de la biblioteca del Congreso Nacional.

Poder Legislativo de Chile (2000): *Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Disponible en el sitio web de la biblioteca del Congreso Nacional.

Poder Legislativo de Chile (2008): *Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública*. Disponible en el sitio web de la biblioteca del Congreso Nacional.

San Martín Inzunza (2008): *Accountability y Transparencia en la Gestión Pública: una Propuesta*, revista Horizontes Empresariales, volumen 7, N° 1. Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad del Bío-Bío.

