

Auditoría con Enfoque Integral y Modalidad Especial a la:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Departamento del Valle del Cauca

Santiago de Cali, Octubre de 2009

Antecedentes

- A finales de 2008 la Auditoría a la Secretaría de Hacienda vigencia 2007, formula 40 hallazgos sobre los cuales la Administración suscribió 40 acciones correctivas.
- En febrero de 2009 profesionales adscritos a Control Fiscal en el ejercicio de evaluación del cierre fiscal 2008 del departamento encuentran importantes problemas relacionados con:
 - Los Procesos y procedimientos que regulan internamente la gestión de la Secretaría y la incertidumbre de la información financiera
 - El desarrollo del Sistema de Gestión Financiera Territorial SGTP - SAP.
 - Las políticas de ajuste presupuestal y saneamiento fiscal
- De común acuerdo con la Administración Departamental en el mes de Marzo, se propone y se anuncia la realización de una auditoría en profundidad al funcionamiento interno de la Secretaría de Hacienda Departamental
- Del 17 de abril al 18 de septiembre de 2009 se realiza la Auditoría con Enfoque Integral y Modalidad Especial a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Departamento del Valle del Cauca

Objetivos

General

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca a través de los resultados del proceso auditor busca contribuir al logro de una Hacienda Pública moderna que garantice a los vallecaucanos un óptimo manejo de las finanzas del Departamento

Específicos

Específicamente esta auditoría se propone establecer “el estado del arte” de dos dimensiones estructurales del funcionamiento de la Secretaría de Hacienda Departamental:

- Su direccionamiento estratégico
- La gestión de las finanzas Departamentales

Ejes Temáticos de Análisis

Direccionamiento Estratégico

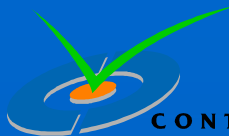
- Estructura Organizacional
- Planeación
- Plan de Desarrollo y Balance Social
- Banco de Proyectos
- Sistema de Control Interno en la Secretaría de Hacienda
- Modelo Estándar de Control Interno
- Atención a procesos Jurídicos

Gestión Financiera

- Contabilidad, Tesorería y Presupuesto
- Análisis Capacidad Rentística del Departamento
- Cierre Fiscal
- Evaluación de cumplimiento Ley 617 de 2000
- Marco Fiscal de Mediano Plazo

Metodología del proceso Auditor

- La auditoría se realizó entre el 17 de abril y el 18 de septiembre de 2009, de acuerdo con Normas de Auditoria Gubernamentales Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoria (NIAS).
- Equipo auditor multidisciplinario con cinco (5) profesionales en las áreas de contaduría, administración de empresas y economía
- Examen sobre la base de pruebas selectivas, de evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y la verificación de cumplimiento de las disposiciones legales.
- Análisis centrado en la información suministrada por la Administración
- Análisis documental, entrevistas a funcionarios, encuestas, discusiones y concertaciones en mesas de trabajo
- Documentación sistemática de los estudios, análisis y soportes en papeles de trabajo y riguroso archivo en la Contraloría Auxiliar para el Sector Central Departamental
- Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoria en mesas de trabajo semanales, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe lo que se encontró debidamente soportado.

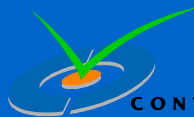


Resultados Encontrados en el área de Direccionamiento Estratégico

Área de Direccionamiento Estratégico

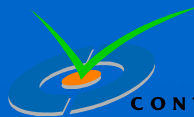
La estructura organizacional de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en términos de la división del trabajo y las líneas de autoridad tiene formalmente un adecuado diseño, sin embargo funcionalmente se detectan una serie de problemas:

- Existe inequidad en las distribución de la cargas de trabajo
- Inadecuada distribución del recurso humano con concentración de expertismo, información y toma de decisiones en determinadas áreas (contabilidad)
- Los procedimientos que tiene la entidad por áreas, no están aprobados, ni actualizadas las modificaciones realizadas en cada procedimiento. No se han adoptado los manuales de procedimientos.
- La comunicación interna no dispone de mecanismos efectivos, se trabaja de forma aislada, el contacto entre áreas no es continuo, la información no llega a todos ni es oportuna.
- La comunicación externa presenta similares dificultades, el flujo de información hacia las diferentes dependencias externas de la Gobernación (Secretarías e Institutos) es deficiente.
- El sistema de información financiera SAP todavía presenta un desarrollo incompleto, tiene serios problemas de funcionalidad e integración.



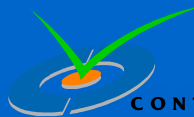
En relación al proceso de planificación su propia función la ubica en dos responsabilidades estratégicas; planificar su propio desarrollo y alimentar con la información financiera los procesos de planificación de las otras dependencias de la administración:

- No hay documentado un planteamiento estratégico para el desarrollo de la Hacienda pública, con políticas específicas, objetivos de corto y mediano plazo, resultados esperados e indicadores que permitan ir evaluando el nivel de éxito alcanzado
- Internamente hoy la Secretaría solo dispone de un plan de acción que consiste en una programación rutinaria de actividades.
- El proyecto que la entidad inscribió en el Plan de Desarrollo, “Buen gobierno con seguridad lo lograremos” denominado “Fortalecimiento de las finanzas públicas” tiene serios problemas en su planificación financiera



Las dificultades en el flujo de información y comunicación con dependencias como la Secretaría de Planeación Departamental afecta el seguimiento al Plan de Desarrollo y la función planificadora en el Departamento:

- Ausencia de políticas claras, que sean comunicadas y entendidas por funcionarios comprometidos con su implementación, como es el caso de la política para mejorar el sistema de planeación y su articulación con el presupuesto
- No existe homologación oficial de la información entre presupuesto y planeación. La información de ejecución presupuestal de inversiones de la Secretaría de Hacienda esta presentada de acuerdo con el Plan de Desarrollo anterior (2004-2007) y no es coherente con los planes operativos (POAI, plan de acción).
- La Secretaría de Planeación Departamental, desconoce las normas que le obliguen a efectuar modificaciones, sosteniendo que con el ajuste del presupuesto no es necesaria la actualización de los demás componentes del sistema presupuestal: Plan de Desarrollo, Plan Plurianual de Inversiones, Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones, lo que reduce estos componentes al cumplimiento de un simple requisito

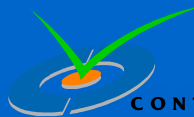


- No se tiene actualizado el marco fiscal de mediano plazo y el plan anual mensualizado de caja (PAC) que permitan garantizar la consolidación de una política fiscal ajustada a la realidad en el manejo de los recursos públicos y la eficiencia en la programación y ejecución presupuestal
- El banco de proyectos no cumple con las funciones asignadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 152 de 1994. Se limita a radicar los diferentes proyectos de inversión, sin exigir la actualización de modificaciones ni revisar los análisis de viabilidad, los financieros, económicos y sociales realizados por los responsables de cada proyecto. Un ejemplo de ello es el caso del fortalecimiento de las finanzas publicas y control al fraude de las rentas. Se programaron en el presupuesto \$7.458 millones, en el plan de acción la cifra llega a \$74.518 millones y la ejecución arroja un valor de \$76.694 millones



En cuanto a la implementación Modelo Estándar de Control Interno – MECI, como proceso esencial para la buena gestión y cuyo propósito esencial es orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución con los fines esenciales del estado:

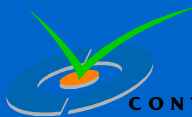
- La Administración Central no ha implementado el MECI en los tiempos dictados por la norma
- Esto impacta negativamente el funcionamiento y operatividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cumplimiento de sus objetivos.



La debida atención de procesos jurídicos exige una articulación permanente entre tres dependencias; Jurídica, Desarrollo Institucional y la Secretaría de Hacienda. Solo así se garantiza la protección del Departamento contra demandas y sentencias de alto costo. La no articulación entorpece la debida respuesta y se presentan dificultades como las siguientes:

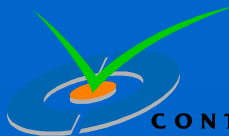
En el caso de CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS S.A. CISA:

- Se omitieron medidas tendientes a evitar los exóticos y superlativos intereses que han agravado la condena inicial. No aparece en el expediente ningún acuerdo o compromiso de pago que detenga la causación de intereses, ni la constitución de un fondo o fiducia para enfrentar el cumplimiento de esa obligación, ni la adopción de medidas presupuestales para encarar la deuda. Las decisiones de la administración departamental le han costado en el pago de intereses a CISA \$13.262 millones en el 2007 y \$250 millones en el 2008

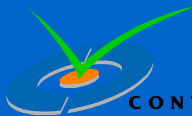


Una planificación financiera adecuada con una provisión oportuna de recursos para atender obligaciones como los fallos judiciales por reajuste pensional (Decreto 2108 de 2002) en los tiempos de ley, evita onerosos intereses moratorios al Departamento:

- La Administración Departamental en la vigencia 2008, por fallos judiciales de reajuste Pensional canceló \$5.710 millones de los cuales el 36% (\$ 2.057 millones) corresponden a intereses moratorios
- En el 2009 igualmente canceló \$4.565 millones correspondiendo el 57% (\$2.620 millones) a intereses moratorios



Resultados Encontrados en el área de la gestión de las finanzas



La Contabilidad

- El área de contabilidad realiza actividades (conciliaciones de los recaudos con rentas y la fiducia, seguimiento a certificados de disponibilidad presupuestal, etc.) que son competencia de otros procesos de la Secretaría, dejando de lado otras que si son de su resorte como los análisis financieros de todo orden, el seguimiento y monitoreo de cada una de las variables que afectan la estabilidad financiera de la entidad, los estudios de viabilidad financiera, las propuestas para el mejoramiento de las finanzas, entre otras.
- La dependencia realiza registros contables de obligaciones dentro de una sola partida del gasto sin identificar claramente cada uno de los factores que la causan. Son los casos de los pagos realizados por fallos del decreto 2108 donde no se discrimina los gastos que afectan los servicios personales ni la parte por intereses moratorios que deben aplicarse a gastos generales.
- La información reflejada en contabilidad no cumple con las cualidades de la información contable, es decir la pertinencia y la confiabilidad. Los registros no se realizan en tiempo real en la plataforma del sistema financiero (SAP).
- En diferentes secretarías de la Administración Central, hasta la fecha no se ha iniciado la ejecución de los correspondientes presupuestos, poniendo en riesgo el cumplimiento de los proyectos del Plan de Desarrollo y sus metas.

La Tesorería

- Durante la vigencia de 2008 y lo corrido de la vigencia 2009 no se ejerció control sobre los recaudos y los pagos, al no tener en cuenta el PAC (Plan Anual Mensualizado de Caja) como herramienta administrativa de planeación de control y ejecución del gasto.
- La formulación del PAC no tuvo como base las operaciones efectivas de caja como tampoco el Plan Financiero de las respectivas vigencias según lo ordena la Ley. Los ingresos variables que dependen del comportamiento del consumo y factores económicos se registraron en el PAC con valores iguales durante la vigencia 2008 y lo corrido del 2009, incumpliendo lo estipulado en los Artículos 73 y 24 de los Decretos 111 y 568 de 1996 respectivamente. Esto indica la deficiente planeación en Tesorería y un accionar como un simple pagador.
- La facturación en la ejecución presupuestal del gasto por fuera de la plataforma del SGFT (Sistema de Gestión Financiera Territorial) hace que la información en los usos del PAC no sea coherente ni razonable y que en última no genera saldos de recursos consistentes desvirtuando la realidad del mismo.

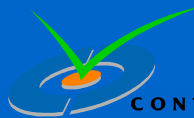


- El manejo de los recursos a través de Fiduciaria Popular no tiene controles, no hay monitoreo, ni seguimiento a esta actividad. Tampoco se hacen conciliaciones con la entidad financiera limitándose a consultar el portal de la fiducia y a bajar un documento resumen que no brinda ninguna confiabilidad.
- De otro lado no se tiene pleno conocimiento de los recursos, los cuales se están operando en forma manual, situación esta que se ve reflejada en la afectación del PAC y en la plataforma del sistema financiero (SAP) por cuanto no se afecta en el momento real.

El Presupuesto

En la programación de corto plazo el presupuesto puede ser considerado como la resultante anual de un conjunto de decisiones que optimizan del uso de los recursos disponibles. Las buenas decisiones deben contar con procedimientos y mecanismos eficaces y con operadores eficientes de esos instrumentos para la realización de esta vital tarea. La Subsecretaria de Presupuesto no está cumpliendo con su verdadero rol y evidencia múltiples deficiencias:

- El presupuesto se proyecta sin tener en cuenta variables macroeconómicas como crecimiento de la economía, inflación esperada, sueldos y salarios, tasa de desempleo, variación de la cartera en créditos hipotecarios, de consumo y de vehículos, etc.
- En los años 2008 y 2009 se presentaron a la Asamblea Departamental importantes reducciones o recortes presupuestales para estas vigencias, evidenciando deficiencias en la planeación financiera. Las modificaciones al presupuesto se realizan con base en documentos sin tener en cuenta los recursos en tesorería, se adquieren compromisos que carecen del respaldo financiero, se genera demora en los pagos y se causan déficit fiscales



El Presupuesto

- Un aspecto preocupante y que afecta totalmente el proceso de planificación radica en el hecho que a la fecha no se haya realizado la reducción presupuestal anunciada por la Secretaria de Hacienda del orden de \$145.372 millones contemplado en un borrador de proyecto, permitiendo que se puedan adquirir compromisos sin contar con el respaldo financiero suficiente, lo que se puede traducir finalmente en un déficit fiscal al cierre de la vigencia. Esta situación genera incertidumbre no sólo para las finanzas del nivel central sino para los entes descentralizados.
- La incertidumbre en materia de resultados fiscales ejecutados no permite proyectar al cierre de la presente vigencia cuál es el nivel de recaudo esperado en materia de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ajustado a la realidad del recaudo rentístico del departamento, lo que podría ocasionar que el nivel de reducción sea mayor al informado previamente, todo lo cual impactaría negativamente sobre la inversión social en la presente vigencia.

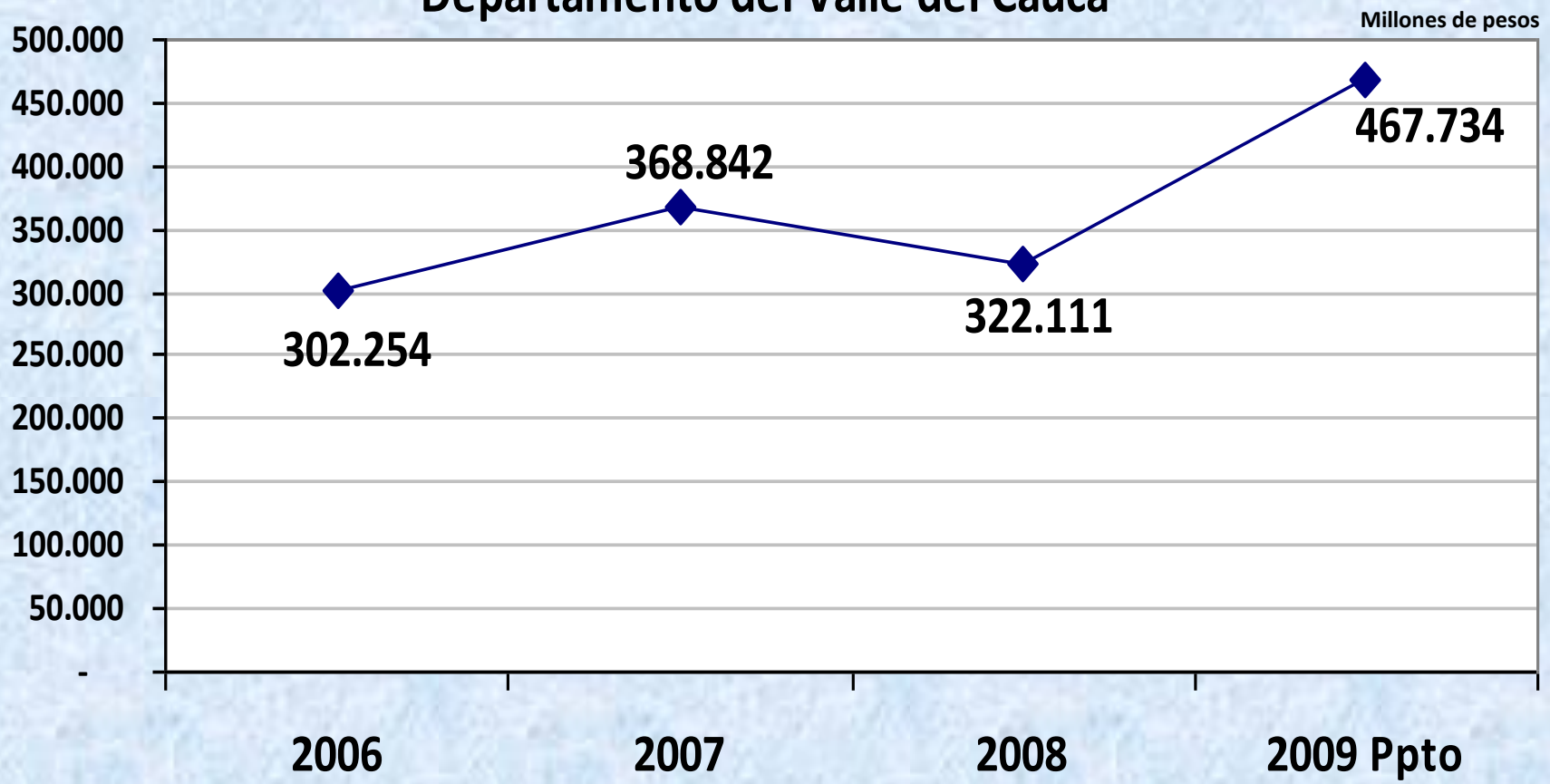
El Presupuesto

- Las deficiencias enunciadas en materia de planeación se evidencia en el presupuesto aprobado para la vigencia 2009 respecto de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, al estimarse en \$467.737 millones cuando el nivel de ejecución logrado en el 2008 ascendió a \$322.111, representado así un incremento proyectado del 45.2%, lo que desconoce totalmente la situación fiscal real del departamento. (gráfica 1). ▣
- De acuerdo al comportamiento de las rentas en la presente vigencia, el nivel de recaudo de los ICLD podría llegar aproximadamente a \$346.000 millones lo que representa un riesgo de incumplir los techos presupuestales fijados en la Ley 617 de 2000. (gráfica 2) ▣

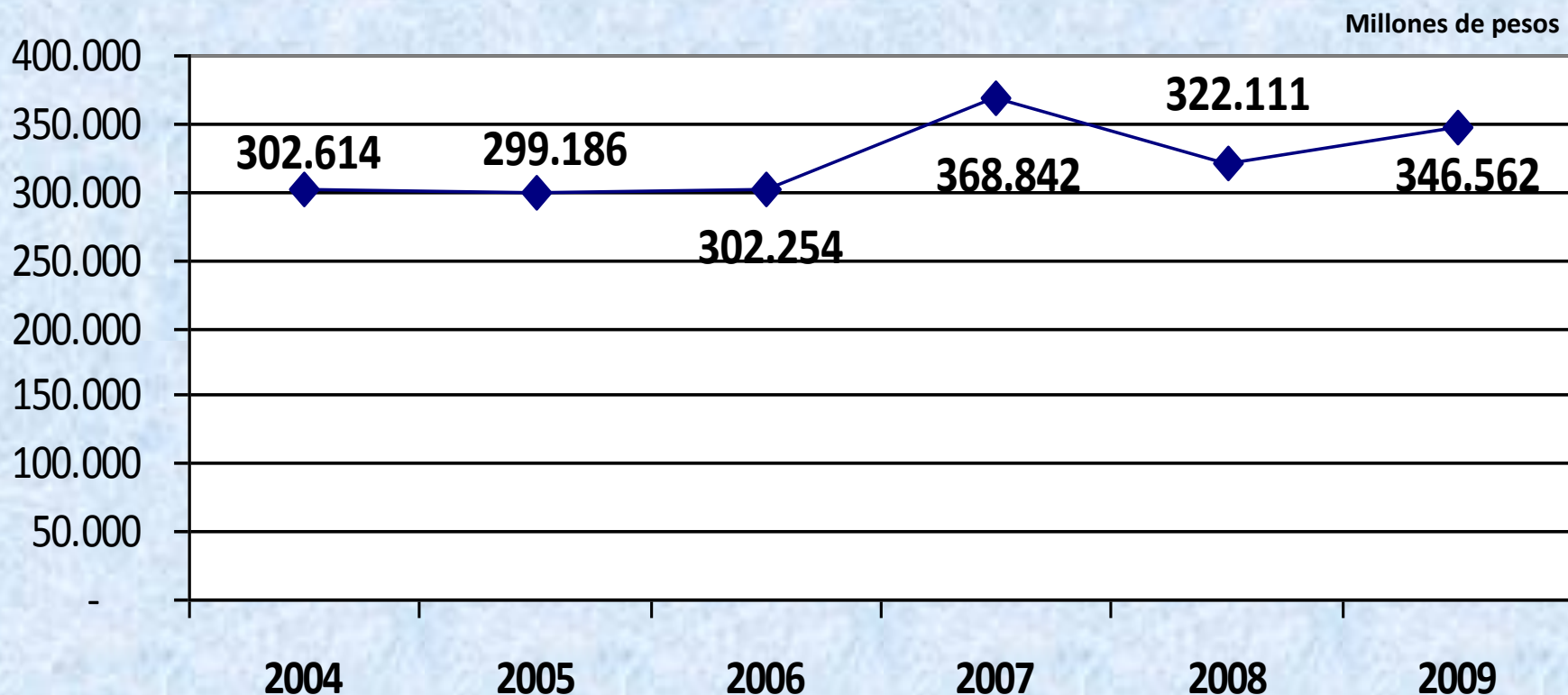
El Presupuesto

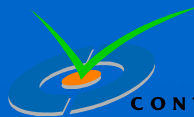
Comportamiento ICLD 2004-2008 y Presupuesto 2009

Departamento del Valle del Cauca



Comportamiento ICLD 2004-2008 y Estimado 2009 Departamento Valle del Cauca



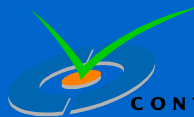


- El Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) permite facturas manuales en el manejo de los gastos que no afectan la plataforma en tiempo real, impidiendo controles en el orden cronológico de los sucesos presupuestales y desconociendo de esta forma los momentos de la ejecución. (Gasto comprometido, obligaciones contraídas, pagos). Los informes generados bajo estas condiciones no son confiables
- La Subsecretaría de presupuesto no genera el vínculo estrecho necesario entre el Departamento y sus diferentes Secretarías, la Asamblea Departamental y los organismos descentralizados. Esta esencial función la asume la Subsecretaría de contabilidad que al no ser su competencia asume una carga adicional cuya consecuencia son reportes de información inoportunos y poco confiables

Algunas Consideraciones Finales

De no tomarse las medidas correctivas y necesarias sobre los problemas señalados, el Departamento puede llegar a ser inviable (Ley 617) lo que afectaría seriamente su sostenibilidad fiscal. Dentro de los aspectos que deben ser abordados se encuentran:

- Sistema de Información Integral, confiable y oportuno
- Adecuado funcionamiento de su estructura organizacional
- Comunicación interna y externa de la Secretaría de Hacienda
- Planeación de los Recursos Financieros
- Defensa Jurídica ante los procesos o demandas en curso.
- Fortalecimiento rentístico de acuerdo al entorno.
- Implementación efectiva del MECI
- Cumplimiento del indicador de la Ley 617 de 2000.



Presuntos hallazgos

En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron quince (15) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) corresponden a presuntos hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$ 18.190 millones de pesos; tres (3) tienen alcance disciplinario, los cuales fueron trasladados ante la autoridad competente.