



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

TEMA III

LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y GLOBALIZACION EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL

1.- En cuanto a la Globalización.

1.1.- ¿Qué se entiende por Globalización?.

Este término es usado para mostrar los diferentes cambios que se han producido en la sociedad y en la economía mundial, debido a los avances tecnológicos en información, lo que ha permitido una revolución en las comunicaciones, el aumento del comercio entre las naciones y a la respectiva integración de cada una de ellas, implicando consigo una serie de transformaciones, económicas, culturales y sociales, consiguiendo un efecto de libertad económica entre los países, la que está acompañada de un modelo de libre mercado que se ha ido intensificando en los procesos de integración de nuestro continente.

La globalización es un proceso permanente y dinámico, que debe estar regulado por tratados y convenios, que fijen un marco de acción relacionado, entre otros, con la protección de los trabajadores, con el medio ambiente y con la forma de hacer los negocios, impidiendo con esto que sólo las grandes potencias se beneficien, en desmedro del resto de los países, siendo la Organización Mundial de Comercio (OMC) una de las principales instituciones que han impulsado este proceso de globalización.

Esto ha traído beneficios tales como: reducción en los costos de los productos; mejoras en la calidad; mayor conocimiento de los clientes; aumento en la competitividad; flexibilidad e incremento del poder negociador, todo lo cual combinado con políticas internacionales ha llevado a que se produzca un intercambio, comercial e industrial de capital financiero entre los países participantes.

Con este aumento en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han aparecido empresas multinacionales con una influencia creciente en la economía mundial.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

1.2.- ¿Cómo ha impactado el proceso de globalización a su país en materia económica y social?

El Chile de hoy es profundamente distinto al de 30 años atrás. En la actualidad se observa un Chile integrado en el concierto de las naciones, un país abierto a las economías mundiales, competitivo como no conoce su historia pasada. Este Chile ha ido creciendo y desarrollándose en todos los ámbitos, todo ello acompañado del crecimiento económico que lo respalda, la credibilidad a nivel internacional, y la bonanza de sus cuentas, favorecido actualmente por el precio del cobre.

El proceso de globalización ha traído consigo una serie de cambios, por lo que el país ha debido reaccionar maximizando sus fortalezas y minimizando las debilidades, trabajando intensamente en busca de nuevas oportunidades, pero sin perder de vista que las amenazas están siempre presentes, y que pueden afectar gravemente el normal funcionamiento de la Nación.

Es por lo anterior que en materia económica, Chile ha suscrito en los últimos años una serie de tratados de libre comercio, los que han favorecido a nuestro país en el mejoramiento de algunas industrias, en especial las de los sectores silvoagropecuario y minero.

No obstante lo anterior, cabe señalar que a principios del año 1997, se inició una recesión económica que acrecentó el desempleo, las diferencias sociales, y el respectivo malestar en la población, con una recuperación progresiva pero lenta. La globalización, perturbó al país, por ejemplo, a la agricultura, afectando el mercado interno en pocos años, donde las deudas de los agricultores empezaron a aumentar debido a los altos intereses, sumado a la llegada de productos importados con precios más bajos que los perjudicaron, consiguiendo con esto que muchos puestos de trabajo fueran eliminados.

Por otro lado, la globalización ha contribuido en que los grandes activos se centralicen en pocas empresas, lo que ha llevado un crecimiento con desigualdad, en algunos sectores industriales.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Sin embargo, las transformaciones ocasionadas por la aplicación de una estrategia macroeconómica, han logrado que nuestro país sea considerado como uno de los pocos a los cuales la globalización le ha servido, las exportaciones han tenido un comportamiento destacado en la economía. Los precios de las materias primas están a altos niveles, llegando a tener una economía segmentada, que se ve reflejada en dos grandes áreas: la gran empresa orientada a los mercados externos y servicios y, por otro lado, las abundantes inversiones extranjeras. Por otra parte, esta división de la economía ha conducido a que se produzca una brecha social, que se expresa en algún grado de desigualdad en la distribución de su ingreso y que a la fecha aun no se ha logrado superar.

El impulso del gobierno al modelo económico de explotación y exportación de recursos naturales, a través de la ampliación de tratados de libre comercio, ha incidido positivamente en las exportaciones y por extensión en la tasa de crecimiento del producto.

Así Chile se asoció con la Comunidad Económica Europea (CEE), siendo sus principales asociados Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Holanda, los cuales corresponden al 91% de las exportaciones a la CEE.

Del mismo modo, Chile comienza sus relaciones comerciales con el NAFTA, cuyos miembros son México, Estados Unidos y Canadá, el que ha beneficiado al sector agropecuario. También se genera la Iniciativa para las Américas (IPA), siendo Chile el primero en acogerse, tratado destinado a fomentar la inversión y comercio.

Posteriormente surge la incorporación de Chile al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), en el año 1994, donde se crea un mecanismo de cooperación y concertación económica orientada a la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y al desarrollo económico regional de los países y territorios de la cuenca del Océano Pacífico.

La asociación de Chile al APEC ha favorecido el desarrollo del libre comercio entre los países miembros, donde se ha impulsado el comercio y la inversión, logrando que los productos transados tengan un trato preferente al momento de decidir dónde y qué exportar.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Corresponde señalar que el acuerdo con Mercosur ha contribuido en aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías de los países integrantes, ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico. Para obtener esto se busca el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía.

En Agosto del presente año se firmó el Tratado de Libre Comercio con China. Este tratado reviste real importancia, ya que se no sólo se trata del primer tratado de China con un país latinoamericano, sino que es el más comprensivo e integral que ha suscrito esa nación. Para Chile, este logro significa un paso decisivo en su posicionamiento en la cuenca del Asia Pacífico, región que en las próximas décadas concentrará el mayor crecimiento económico y comercial. Además, permitirá reforzar la posición de nuestro país como puente de unión entre Asia y el cono sur de América Latina.

El 22 de agosto de este mismo año se firmó con Perú el primer tratado de libre comercio, que considera una profundización del mecanismo de solución de controversias e incorpora un capítulo de inversiones y otro de comercio de servicios, con un marco jurídico estable y transparente, que permitirá a los dos países ampliar aún más las vigorosas inversiones existentes en la actualidad.

1.3.- ¿Hacia donde va la Globalización y cuál es la situación y el rol de América Latina en este proceso?

Aún cuando América Latina ha sido relegada a un segundo plano, ésta ha sabido salir adelante gracias a factores económicos, políticos y geográficos que le dan un carácter único al momento de convertirse en una alternativa.

El proceso de globalización es calificado de ventajoso, ya que va creando economías abiertas que se apoyan en avances tecnológicos, lo cual ha ayudado a que los países latinoamericanos se vayan integrando mundialmente y propiciando con esto mejoras en su productividad, incrementando los ingresos reales de las familias.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Por lo tanto, el proceso de globalización va hacia mejorar las condiciones de acceso a los mercados que antes se hallaban fragmentados, creando nuevas oportunidades, así como incrementa la competencia, estableciendo nuevas bases para el desarrollo.

2.- En cuanto a la Integración

2.1.- ¿Qué entiende por integración en América Latina y cuales han sido sus resultados?

Por integración se entiende todas aquellas medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como la eliminación de barreras al comercio entre Estados soberanos, que en forma voluntaria y deliberada, han decidido avanzar de manera gradual en pos de un acercamiento económico.

Existe una directa relación entre integración, democracia y los variados procesos ocurridos en América Latina, los que han impactado drásticamente en la unión del continente, ya que cada país ha ido adoptando diferentes conductas, desde un punto de regionalismo abierto, donde sus procesos deberán entenderse en el mediano y largo plazo, como complementarios y convergentes entre sí.

Este proceso de integración se encuentra en una etapa de definiciones, en donde se requerirá de decisiones en el ámbito político, en donde se debe consolidar la paz interna y el régimen democrático. En lo económico, se ha avanzado de manera notable en la apertura y la estabilización, se han abandonado las prácticas proteccionistas extremas, salvo algunas excepciones, y en donde también se han reducido las barreras y los niveles arancelarios.

Los países de América Latina, en la mayoría, de los casos liberalizaron los mercados de capital y otorgaron al capital extranjero un trato igual al aplicable a los nacionales. Esto ha facilitado los movimientos de capital en la región y la reestructuración de las empresas transnacionales, en función de los mercados regionales o subregionales. Además se está estimulando el aumento de las inversiones entre los países latinoamericanos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Se ha instaurado en la región una suerte de sincronización y convergencia de las políticas económicas, que permiten impulsar y profundizar la integración. Lo que se ve reflejado en que la mayor parte de los países se comprometieron en procesos de crecimiento sostenidos, a pesar de las desigualdades, donde todos están preocupados en cómo lograr que Latinoamérica desarrolle e implemente funciones en los nuevos escenarios internacionales, todas en relación con los intentos de integración, y que los grandes temas no queden sólo en compromisos y acuerdos de Foros Internacionales, sino que la disposición de los gobernantes en compartir instrumentos viables para el establecimiento de un verdadero mercado común.

2.2.- ¿Cuál ha sido el papel de los organismos de integración regional en el continente? Comente las perspectivas a futuro de estos organismos?

Existe una serie de organismos de integración en América Latina y el Caribe, entre los cuales podemos nombrar a la Organización de Estados Americanos (OEA); Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Comunidad Andina de Naciones (CAN); Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC); Mercado Común del Conosur (MERCOSUR); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comunidad Sudamericana de Naciones; Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL); Asociación de Estados del Caribe (AEC); Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otros.

El papel de los organismos internacionales ha sido el de interactuar, buscar consenso e imponer un ordenamiento, tanto en lo económico como político, con el fin de lograr compromisos, acuerdos y beneficios mutuos entre las naciones.

Lo anterior no significa que estos organismos de integración se entrometan en las políticas internas de los países, sino que propicien recomendaciones, objetivos comunes para afianzar y consolidar la participación activa en los diferentes acuerdos que se tomen, fortaleciendo y utilizando las diferentes capacidades de sus miembros.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Asimismo, estos organismos de integración han ayudado a promover un espacio económico para el comercio y la inversión en que se ofrezcan oportunidades que permitan establecer acuerdos de cooperación y crecimiento para la región, con el fin de lograr un mercado común Latinoamericano, mediante la liberación de sus economías, preferencia arancelaria regional, y acuerdos de alcance común entre los países miembros, reducir las barreras al comercio y una libre circulación de bienes y servicios, establecimientos de aranceles comunes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Finalmente, las perspectivas futuras de estos organismos de integración deben estar direccionadas a lograr el fortalecimiento de las instituciones de toda la América Latina, con la finalidad de obtener grandes beneficios en términos de indicadores macroeconómicos y sociales, mediante la flexibilidad e integración de los mercados financieros, lo que traerá grandes oportunidades a estos países, en donde se deberán hacer ajustes y reformas, a sus políticas internas e institucionales, mejorando entre otros, la distribución del ingreso.

En suma, fomentar que los países de América Latina caminen hacia una inserción armoniosa de las respectivas economías, a través del desarrollo de métodos que respeten los sistemas productivos, sociales y económicos y el medio ambiente, con un marco legislativo común, una política de crecimiento estable y de apertura de sus mercados y un desarrollo estable y sustentable.

3.- En cuanto a las Entidades Fiscalizadoras:

3.1.- ¿Es necesario introducir cambios en la forma de concebir el control fiscal como consecuencia de la globalización?

La globalización, como ya se dijo anteriormente, ha incidido de manera fundamental en los países latinoamericanos y, por lo tanto, resulta estrictamente necesaria la introducción de cambios radicales en la forma de concebir el control fiscal.

Este control, producto de los nuevos tiempos, debe anticiparse a los hechos, estar en condiciones de prácticamente “adivinar lo que va a ocurrir”, cuáles serán las fallas que pudieran producirse en el aparataje estatal, y dónde están las mayores debilidades de su administración, entre otros, con el fin de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

analizar y evaluar esos tópicos, para definir cuales son los controles cruciales que se deberán instaurar y aplicar, para poder conseguir un eficaz y eficiente control fiscal.

Un buen control fiscal acorde con la globalización, deberá ser liderado por las EFS, el que debe comprender una serie de relaciones entre la administración, sus directivos, funcionarios y demás partes interesadas, en las que se deberá proveer de una estructura que debe considerar claridad en la fijación de objetivos institucionales y la determinación de los medios para lograrlos y el monitoreo eficaz de su cumplimiento. Los códigos de un buen manejo del control fiscal, obedecen a algunas premisas tales como evaluación y control de las actividades de los encargados de los servicios y su plana directiva; prevención, manejo y divulgación de conflictos de intereses; elección transparente del revisor fiscal, auditorías especializadas como por ejemplo de medio ambiente y un buen mecanismo de divulgación de los trabajos y auditorías realizadas, con una potente área de Relaciones Públicas.

Resulta necesario introducir cambios en el tipo de control ejercido en el pasado, debido a que en la medida que éste sea óptimo e innovador, se acrecentará la “imagen país”, brindando así un mayor respaldo y confianza a los grupos de interés; al adoptarlo, se le dará verdadero valor a la fiscalización de las EFS, transparencia, objetividad y equidad de cada uno de los servicios públicos.

Las EFS deben velar por la profesionalización de sus funcionarios, para ajustarse a los cambios y exigir lo mismo de los Servicios sujetos a su fiscalización, porque de no ocurrir así, se cae en una suerte de espiral, en que prácticamente no se obtiene ningún plus con tener la mejor Contraloría General, con los mejores fiscalizadores del mercado, si los servicios públicos, no se profesionalizan, ni capacitan a sus empleados para asumir juntos el desafío de la modernización. Planteamos como ejemplo a la Municipalidades, en que el cambio debe partir desde su cabeza, o sea, los Alcaldes, en donde ellos tienen que replicar las mejores prácticas de las instituciones del sector privado, sin que ello signifique que las municipalidades se deben manejar como una empresa privada, pero si se les puede dirigir con espíritu emprendedor, para ello es necesario sembrar la mentalidad emprendedora en la administración municipal, inyectar competitividad en la prestación de servicios a la comunidad, focalización en el ciudadano-cliente, trabajar en la gestión del conocimiento de cada uno de los funcionarios públicos, hacer gobierno corporativo a todo los niveles y mejorar la imagen de cada una de las instituciones.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

En síntesis, un buen Gobierno Local, es un proceso de generación de capacidades técnico políticas, donde converge la voluntad, compromiso y liderazgo democrático del Alcalde, junto a la valoración de una gestión profesional. La combinación de ambos elementos garantiza de mejor forma la gobernabilidad como mecanismo fundamental de la legitimidad y sustentabilidad de la gestión pública con mejor capacidad de Gobierno.

3.2.- ¿Cuáles son las formas predominantes de actuaciones fiscales que se deberían implementar para responder a los desafíos que ha planteado la globalización?

A la velocidad que han ido los avances tecnológicos, los entes fiscalizadores deben trabajar en sus distintas Divisiones, departamentos y unidades, como grupos de negocios distintos, capacitar para que cada uno de los funcionarios conozca a cabalidad el negocio que le compete, evaluando los riesgos por cada tipo de mercado al cual van a supervisar.

Se deberá instaurar funciones de administración de riesgos, tecnificar las funciones de auditoría y mejorar el ambiente de control interno; y además potenciar la autoevaluación de control por parte de las líneas.

Producto de la globalización, ha cambiado también los tipos de requerimiento de la ciudadanía, por cuanto está exigiendo mejoras en la calidad de la información, por tanto, los informes que entregan los entes fiscales deberán responder en consecuencia para contribuir al cumplimiento de esos requerimientos, aumentando su cobertura e incrementando estándares, toda vez que son los ciudadanos los interesados más importantes y a ellos a los que en definitiva se debe rendir cuentas.

Dentro de las actuaciones fiscales por implementar se encuentra el uso del Risk Management y sus tecnologías, en donde a grandes rasgos debe existir: monitoreo permanente del ambiente de cada una de las EFS (y sus componentes por separado) para ajustar los objetivos de los procesos de acuerdo con la gestión de riesgos, monitorear el rendimiento versus las metas e indicadores previamente determinados, cuestionar permanentemente los supuestos que están detrás de cada uno de nuestros objetivos, reevaluar nuestras necesidades de información y sistemas de apoyo en la medida que sean requeridos, efectuar



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

seguimientos para asegurarse de si han variado las necesidades o se requieren nuevas acciones y evaluar la efectividad de nuestros procesos de risk management e informarnos periódicamente de los resultados.

3.3.- ¿Desde la perspectiva de la EFS, ¿es posible fiscalizar a las instituciones internacionales de carácter regional? Explique

Corresponde señalar que las distintas EFS han reconocido la importancia de los vínculos de cooperación y colaboración, como la necesidad de mejorar la evaluación de las mismas, por lo que se deben formular metodologías e instrumentos que propendan al control del buen uso de los recursos públicos.

Ahora bien, la entidad que agrupa a las EFS en América Latina y el Caribe es la (OLACEF), en la que se ve reflejado el esfuerzo por crear vínculos de cooperación y amistad entre sus miembros, con el propósito de mejorar las prácticas del control gubernamental.

Del mismo modo, las Organizaciones Internacionales de carácter Regional (OIR), son un conjunto de instituciones que están dotadas de autonomía, al poseer una personalidad jurídica distinta a la de los estados miembros. Ellas podrían quedar sometidas a la fiscalización de las EFS del país donde se encuentre su sede, apoyado por miembros nominados por otras EFS. Por esta razón, desde la perspectiva del proceso de globalización adquiere un interés especial el control que realizan las EFS.

3.4.- ¿Es necesario introducir cambios en las EFS para adaptarlas al procesos de integración?, ¿cuáles son los cambios que habría que introducir de manera general y particular y en que áreas?

Uno de los principales cambios para que las EFS se adapten a los procesos de integración debe estar relacionado con cursos de capacitación integrados por los miembros de las diferentes EFS, donde analizarán en conjunto los problemas de la región. Por lo tanto las EFS deben conformar una unidad especializada compuesta por funcionarios que conozcan todos los problemas de los países que deben integrarse, con la finalidad de crear grupos de trabajos que puedan actuar en conjunto. Por ejemplo; respecto al medio ambiente, contaminación de aguas limítrofes, comercio de especies protegidas, entre otros.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

3.5.- ¿De qué modo las EFS pueden contribuir a los procesos de integración del continente?

Como se ha dicho, los procesos de integración afectan a las organizaciones sociales y económicas de un país, para que esto pueda funcionar deberá coexistir un equilibrio entre las naciones participantes, además de existir una homogenización en la regulación de las normativas, conforme a los acuerdos de integración y una liberación de los mercados en forma equitativa.

Así, la integración busca contribuir y promover el desarrollo económico de todos los países involucrados con la finalidad de poder mejorar las condiciones de la economía global, basándose en Acuerdos entre los Estados para lograr una mejor articulación de sus economías, y por tanto un crecimiento económico más equilibrado, con desarrollo democrático y más cohesión social.

En este sentido la EFS podrán contribuir en el establecimiento de principios y normas que regulen la conducta ética, por ejemplo en la función pública de cada país, los que deberán adoptar tales estándares a nivel regional. Por lo que se debe establecer mecanismos de control en forma coordinada y sistemática, para que pueda existir una colaboración entre las distintas EFS, como por ejemplo, en la lucha contra la corrupción. Así podrán intercambiar experiencias en el uso de las tecnologías de la información (T I), en cuanto a las mejores prácticas para la fiscalización, conforme a las distintas legislaciones internas.

3.6.- ¿Qué condiciones y mejoras deberían preverse con respecto a las EFS, tomando en consideración las perspectivas futuras de la globalización?

Aún cuando se ha visto avances en el desarrollo de sus funciones, las EFS se han orientado en materia de cómo hacer más eficientes las fiscalizaciones y contribuir a una sana administración de los recursos estatales, debido a que la ciudadanía les ha manifestado su confianza en cumplir la responsabilidad conferida para fiscalizar los recursos públicos, y que ellos cumplan su objetivo de atender las necesidades, de la importancia y responsabilidad de trabajar con eficacia, eficiencia, responsabilidad y honradez.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Se deberá crear un sistema de fiscalización gubernamental tal que amplíe alcances y objetivos del proceso fiscalizador, definiendo perfiles y naturaleza de los participantes y proponer un ajuste gradual de los tiempos de la fiscalización.

Otra mejora consiste en efectuar una profunda revisión de los procesos principales de la fiscalización, certificarlos, automatizarlos y expresarlos en reglas claras. Será necesario además, que los órganos de fiscalización sean evaluados mediante indicadores de desempeño.

Una de las condiciones que debiera existir en América Latina con respecto a las EFS, es que ellas deberán resguardar la autonomía funcional y administrativa que las respectivas legislaciones le confieren, sin perjuicio de los procesos de gestión interna que deban emprenderse en el marco de sus competencias, manteniendo mecanismos de coordinación con los otros entes del Estado, para asegurar adecuados sistemas de control.

4.- Conclusiones

Una reflexión se relaciona con la necesidad de que los países latinoamericanos fortalezcan la inclusividad y la dimensión social de los procesos democráticos y de apertura económica; con la finalidad mejorar la flexibilización de las jornadas, los salarios, la calidad de los trabajos y el empleo.

La globalización ha obligado a los países ha adoptar sus políticas económicas y sociales a los nuevos tiempos que obligan a una mayor competitividad, mejorando los procesos productivos y el manejo de las finanzas.

Las EFS también deben estar atentas a los procesos de globalización e integración por cuanto la fiscalización que realizan deben estar acorde con los cambios que se produzcan en la orientación de las políticas fiscales.

5.- Recomendaciones.

Por lo tanto Chile tendrá que fortalecer la inclusividad y la dimensión social desarrollando una red de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos democráticos y de apertura económica, que para que esto resulte, deberá



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

desarrollar políticas económicas que tendrán que ir de la mano con políticas sociales que vayan a un mayor bienestar para la población de nuestros países.

Las EFS deberán coordinarse entre si y plantear objetivos comunes que le permitan actuar en conjunto en las variadas fiscalizaciones a la que la integración y globalización obligan como ser en materia de aduanas y salud, formando equipos, los cuales debieran estar debidamente capacitados para conocer los problemas que enfrentan los países integrados entre sí.