

# ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONTROL DE INVENTARIOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS CHILENAS: PRINCIPALES ASPECTOS QUE EMERGEN EN LA GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y PROPUESTAS DE MEJORA, PARA FORTALECER LA EFICIENCIA DE LOS PROCESOS, SU PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

ANALYSIS OF INVENTORY CONTROL PROCESS IN CHILEAN PUBLIC INSTITUTIONS: KEY ASPECTS THAT EMERGE IN ASSET MANAGEMENT WITHIN THE PUBLIC SECTOR AND IMPROVEMENT MEASURES, TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF THESE PROCESSES, AND ITS PROBITY AND TRANSPARENCY

---

Raúl Aparicio Arias<sup>1</sup>

José Ramírez Campos<sup>2</sup>

## Resumen

La gestión de bienes en el sector público chileno ha sido fuertemente relegada como una actividad secundaria, sustentada en una normativa rígida y antigua que no da espacio a la modernización en pos de aumentar su eficiencia. Esta investigación presenta un estado del arte del control de bienes en instituciones públicas de Chile y los obstáculos a los que se enfrenta una adecuada gestión de éstos en el quehacer organizacional. Posteriormente, se propondrán líneas

---

1 Raúl Aparicio Arias, administrador público de la Universidad de Santiago de Chile, MSc. in Operations, Project and Supply Chain Management, University of Manchester, United Kingdom. Correo: raul.aparicio@uchile.cl.

2 José Ramírez Campos, administrador público de la Universidad de Chile y magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Correo: jm.ramirezcampos@gmail.com.

de mejora para el proceso de control de inventarios, que permitan mejor control de los bienes y mayor eficiencia en la administración y control de los recursos públicos.

**Palabras clave:** control de inventarios – inventario de bienes – gestión de bienes – bienes muebles – ciclo de vida de los bienes

## Abstract

The management of assets in the Chilean public sector has been relegated to a secondary activity, driven by rigid and out-of-date regulations, which do not foster modernization to improve the efficiency in processes. This study describes the current practises in asset control by public institutions in Chile and the obstacles impeding the implementation of adequate asset management procedures in organizations. Subsequently, improvement opportunities are proposed to deliver enhanced inventory control processes, which underpin better control of the goods and greater efficiency for the management and control of public resources.

**Keywords:** inventory control – goods inventory – goods management – movable goods – goods life cycle

## 1. Introducción

---

La gestión de inventarios debe entenderse como el proceso en que estos bienes son administrados para comprobar su estado y hacer seguimiento constante de su situación, a lo largo del tiempo. Al formar parte del patrimonio del Estado, su correcto resguardo constituye un imperativo para las instituciones públicas. Sin embargo, la gestión de bienes en este sector es un proceso que no recibe especial atención en el contexto del quehacer institucional. Por tratarse de una tarea intrincada que requiere de una amplia cobertura en cuanto a recursos humanos y protocolos de procedimiento, usualmente es relegada o asignada como tarea adjunta a quienes desempeñan otro tipo de funciones, lo que conlleva dificultades en las diferentes etapas del ciclo de vida de los bienes.

La estructura de las instituciones del sector público suele ser variable según su presupuesto, tamaño y capacidades y, adicionalmente, muchas no solo se encuentran frente a un problema de estructura organizacional respecto a la tarea operativa de controlar el inventario, sino que también a un incumplimiento constante en la periodicidad con la que deben ser gestionados los bienes. De manera preliminar, se puede entender esta problemática como consecuencia del

alto número de bienes, las funciones adicionales que desempeña cada miembro de una institución, eventuales fallas intrínsecas que puede presentar el sistema utilizado, el presupuesto, entre otras. Los elementos anteriormente mencionados podrían plantearse como los posibles factores que derivan en un ineficaz control de inventarios en el sector público de Chile, el cual puede repercutir en procesos adyacentes en la gestión de bienes, tales como el proceso de baja de estos o su identificación inmediata para un posterior traslado, entre otros.

Otro elemento es la normativa que lo rige, la cual presenta criterios y direcciones que dejan muy poco espacio a la modernización en los procedimientos, siendo el principal objetivo de ésta, el establecimiento de controles periódicos.

El control de inventario de bienes muebles muchas veces no se reconoce como una labor demarcada en las instituciones y, su gestión, se realiza como una tarea a la cual no se le atribuye la complejidad que realmente posee, en relación con los requerimientos impuestos por la Contraloría en cuanto a periodicidad.

Ahora bien, de manera más particular, en la ley N° 10.336, en su Título IV, se especifican las responsabilidades de los funcionarios ante los bienes de los cuales están a cargo. De lo anterior se colige que las instituciones están obligadas a velar por una correcta administración de bienes, específicamente a partir del compromiso de sus funcionarios, quienes también son responsables de "su uso, abuso o empleo ilegal y de toda pérdida o deterioro de estos que se produzca, imputables a su culpa o negligencia" (Ministerio de Hacienda, 1952).

Existen instituciones que poseen una gran cantidad de bienes y, con una persona a cargo, el conteo y administración de bienes se torna complicado, considerando la cantidad de gestiones intermedias que se realizan a diario en cuanto a la alta y baja de bienes. Por un lado, se tiene la normativa vigente en cuanto a la toma y control de inventarios que se contraponen con cómo se efectúa realmente el control de inventarios en las instituciones del sector público, por lo tanto, surge el contraste entre lo legal y lo práctico.

## 2. Marco teórico y contexto normativo

---

En economía, podemos situar al bien como un objeto corporal o tangible que satisface una necesidad (Olmo, 2002). Según la definición, se pueden desprender dos tipos de bienes: aquellos que son corporales (inmuebles, muebles, semovientes) e incorporeales (créditos, derechos, acciones). En este caso, nos centraremos en aquellos que son corporales, específicamente en los bienes muebles.

Los bienes se clasifican dependiendo de su sujeto a patrimonio: de dominio público y de propiedad privada. En este caso se analizarán los bienes de dominio público, puesto a que pertenecen al patrimonio del Estado.

Para efecto de esta investigación, se analizará el control de bienes muebles de dominio público, aquellos que son adquiridos por las instituciones, sujetos de control, inventariables y que pasan por el ciclo de vida de los bienes.

La toma de inventario de bienes suele ser vista como una actividad relegada en el sector público, no obstante, una gestión correcta al respecto puede derivar en la reducción y control de los costos totales, e incluso mejora los servicios y productos entregados (Galvão, Favaretto, da Silva, & Batista, 2014).

El inventario usualmente en el mundo privado se utiliza como colchón contra la oferta y la demanda, en tiempos de incertidumbre (Han, 2007), lo cual aporta en el *stock* de las empresas que tienen que seguir contando con productos para vender.

Siguiendo con la esfera privada, la gestión de inventarios busca optimizar la inversión y mantenerla a niveles adecuados de satisfacción (Galvão, Favaretto, da Silva, & Batista, 2014), lo cual, en una esfera pública, se traduciría en maximizar el uso de los recursos del Estado, que a su vez son en su mayoría provenientes del aporte fiscal (en el caso de Chile), mediante aquellos insumos que sirvan para la concreción de objetivos en pos del bien común. Ya se lidia adicionalmente con compromisos como minimizar los costos al momento de adquirir un bien y las complejidades que pueda obtener el proceso de compra de éstos, por lo tanto, una correcta gestión de los bienes aportaría en una mejor gestión en cuanto a recursos, administración y control de éstos. Ante las complejidades del sector público, se necesitan controles de inventarios que sean más eficientes, es decir, que tengan una clasificación adecuada para que su medición sea fácil y rápida, así como también que se garantice la efectividad en la toma de inventario.

En el caso de Brasil, las organizaciones públicas hicieron transformaciones en búsqueda de modernizar y reestructurar los modelos de gestión (al igual que en gran parte de la región), en pos de incorporar métodos de gestión del sector privado para contrarrestar un modelo burocrático y simplificar los procesos. Vieron como gran oportunidad en el control de abastecimiento de las organizaciones, el poder optimizar la manera en la que se gestionaban los recursos públicos usados mediante una buena y eficiente gestión de bienes, lo que significaría una reducción en los costos del Estado. Luego, al comenzar la tarea de optimizar los bienes públicos, se enfrentaron al problema de que resultó ser una tarea extremadamente complicada, inclusive siendo más fácil adquirir un *stock* de un bien que mantener los que ya poseían mediante un control constante (Galvão, Favaretto, da Silva, & Batista, 2014).

Es por lo anterior, que surge la contraposición entre los beneficios que puede traer la toma de inventarios en una institución, tales como el ahorro de recursos y un control total de los bienes adquiridos que forman parte del patrimonio del Estado, versus un control que puede resultar sumamente difícil si no se toman medidas e ideas que aporten a una buena administración de los mismos bienes.

La gestión de inventarios es una de las interrogantes más antiguas en la gestión privada, sector en el cual se han intentado hacer grandes cambios para llevar un buen control, dado que una mala gestión de bienes deriva en pérdidas económicas. No obstante, en el sector público se enfrentan desafíos muy distintos al sector privado, ya que el Estado en su totalidad necesita cumplir una multiplicidad de objetivos, los cuales pueden ser contradictorios y con diferentes obligaciones legales y financieras, restricciones bajo el marco de la ley, obstáculos con el personal e incluso institucional (Galvão *et al.*, 2014). Por lo tanto, es mayor la relevancia que debiese adquirir la gestión de inventarios en el sector público, dada las complejidades que obstaculizan la oportunidad de sacar provecho en cuanto a los aspectos económico y legal.

## 2.1. El ciclo de vida de los bienes

El proceso de abastecimiento está relacionado con aquellas actividades de flujo y transformación de bienes en productos, desde la etapa de materia prima y la identificación de su proveedor, hasta el consumo de este por el usuario final. Los factores clave de la cadena de abastecimiento son los siguientes<sup>3</sup>:

- 1) que exista un registro de compras exacto y oportuno;
- 2) que exista un listado de proveedores identificado;
- 3) que se planifiquen compras e insumos; y
- 4) que exista un inventario de productos y posibilidad de bodegaje si corresponde.

Además, en el sector público, el ciclo de vida de bienes implica tres procesos importantes: adquisición, control y baja, cuya secuencia puede ser entendida, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

- 1) **Adquisición del bien:** se realiza mediante el sistema de Mercado Público y la naturaleza de este, determinará el mecanismo de compra a utilizar.
- 2) **Gestión de bienes:** consiste en la administración de cada bien en cuanto a su distribución, control de inventario y depreciación.

---

3 Basado en los instructivos de ChileCompra del proceso de abastecimiento en el sector público.

- 3) **Baja de bienes:** es el término del ciclo de vida de un bien, el cual puede ser dado de baja con o sin enajenación, dependiendo del estado del bien y las decisiones que se tomen respecto a este.

**Ilustración 1.**  
**Ciclo de vida de los bienes**



Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Contexto normativo

En esta sección se narrarán aquellos elementos observables en la realidad en que se enmarca la gestión de inventarios en instituciones del sector público en Chile, específicamente al tipo de instituciones analizados, para así situar de manera más concreta el tema investigado. Es necesario entender este apartado como una profundización al enunciado del problema expuesto anteriormente.

## 2.3. Rol de la Contraloría y normativa aplicable

La Contraloría General de la República posee potestades estipuladas en la Constitución Política de la República respecto a la contabilidad de la nación. Bajo dicho marco, establece en su ley orgánica Constitucional N° 10.336 una serie de regulaciones en cuanto al resguardo de bienes y el inventario de estos según su periodicidad, así como también las sanciones administrativas resultantes de una gestión de recursos inadecuada.

La serie de regulaciones impuestas por la Contraloría son propias del principio de legalidad en el sector público. Además, los bienes que se administran en las instituciones son parte del patrimonio del Estado, ya que son adquiridos con recursos públicos.

Adicionalmente a lo estipulado en la ley N° 10.336, la Contraloría, en su Resolución 16 del año 2015, establece que la Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación comenzó a regir de manera obligatoria a partir del 1 de enero de 2016 para todas las entidades del sector público referidas al artículo 2° del decreto ley N° 1.263, de 1975. En ella, se definen las existencias como activos: de materiales o suministros para ser consumidos en el proceso de producción; para ser consumidos o distribuidos en la prestación de servicios; conservados para su venta o distribución a terceros sin contraprestación o por una contraprestación insignificante, en el curso ordinario de las operaciones; o en proceso de producción para su venta o distribución. Por esto, los activos fijos son ocupados para que funcionarios realicen sus funciones en la entrega de su servicio o producto a la sociedad bajo el marco de las instituciones públicas.

Además, se establece que, en el caso de los bienes de consumo, se consideran como gastos patrimoniales al tener un período contable menor y de consumo inmediato (como los materiales de oficina). En cuanto a las existencias de materiales y suministros, resultan más significativos, puesto que están relacionados con el proceso de prestación de servicios. Por su parte, los activos fijos están sujetos a depreciación, es decir, una valorización posterior al costo inicial de adquisición, la cual determinará el valor libro actual de cada bien, lo que puede establecer la administración de este en cuanto a su posterior baja. Lo anterior, propicia una baja correcta de los mismos y un control eficiente y eficaz.

La Contraloría se adscribe a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), las cuales tienen su origen en la profesión contable como una forma de mejorar la transparencia y la *accountability* mediante el mejoramiento y la estandarización de la información financiera, desarrolladas por comités de expertos en materias de contabilidad, con estándares provenientes del *International Financial Reporting Standards* (IFRS), la *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) y la *International Accounting Standards Board* (IASB) (Deloitte, 2017).

En cuanto a inventarios, la Contraloría se rige por la NICSP 12, implementada el año 2013, con el objetivo de prescribir el tratamiento contable de inventarios dentro de la medición de costos históricos y valorizar sus costos mediante la depreciación.

La Contraloría sitúa los bienes de uso como “aquellos que son activos tangibles, muebles e inmuebles que poseen las entidades para su uso en la producción o suministro de bienes y servicios o propósitos administrativos y, que sean utilizados por más de un período contable” (Contraloría, 2015). La normativa estipula mantener un inventario actualizado, para así entever el estado de los bienes y su valor contable actual y controles periódicos de al menos una vez al año.

Como las instituciones públicas se enmarcan en las regulaciones del sector público, se adscriben a la presentada normativa y, en su estructura organizacional,

el control de los activos fijos debe tener cabida dentro de las funciones repartidas internamente. Idealmente, se debe poseer un puesto de trabajo para cubrir dicha función, pese a que esta sea controlada institucionalmente por la Contraloría, que adquiere potestad sobre el resguardo de bienes.

#### **2.4. Decreto N° 577, de 1978, del antiguo Ministerio de Tierras y Colonización, Reglamento sobre bienes muebles fiscales**

Para entender el contexto normativo es necesario revisar el decreto N° 577, de 1978, del antiguo Ministerio de Tierras y Colonización, actualmente Ministerio de Bienes Nacionales de Chile.

La breve normativa<sup>4</sup>, cuenta con ocho capítulos, en los que se señalan las modalidades y procedimientos relativos a la adquisición, administración y disposición de bienes muebles fiscales en conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política en el artículo 72, N° 2 (aprobación de leyes por ambas cámaras).

Primeramente, se establecen normas generales y se define al bien de uso como aquel que no se extingue por su empleo, así como también los de consumo, que se extinguen o destruyen por uso natural. Por otra parte, los bienes muebles pueden trasladarse de un lugar a otro sin que pierdan su individualidad, sea moviéndose por sí mismos (semovientes) o por fuerza externa (inanimados). Además, se considera por "Unidad Operativa" la oficina, establecimiento o dependencia de un servicio en el que se practica el registro del inventario físico de los bienes muebles de uso, las que deben ponerse en conocimiento del actual Ministerio de Bienes Nacionales (Ministerio de Tierras y Colonización, 1978). En el mismo apartado se habla del proceso de alta y baja de bienes, que son las operaciones en cuanto a la incorporación física o eliminación de un bien mueble en el inventario.

En el segundo articulado, respecto a la adquisición de muebles, se señala que los altos directivos deben ser quienes dispongan de las necesidades de cada institución. Todo inventario debe ser aprobado por el jefe de servicio y ser conservados en hojas, cuadernos, libros o de acuerdo con el sistema que estime el Jefe Superior del Servicio, quien tiene la última palabra por sobre el encargado del inventario (Ministerio de Tierras y Colonización, 1978).

Se señala como principal mecanismo de administración, la disposición de una "hoja mural", en la cual se consignarán las especies en ella con el número de orden que les corresponde en el inventario. Es importante señalar que se menciona al jefe del inventario, como una figura que se asume presente en las instituciones.

---

<sup>4</sup> El documento cuenta con cuatro páginas, es público y se puede encontrar fácilmente en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile mediante el siguiente enlace: <http://bcn.cl/2f9ry>

La hoja mural debe ser repuesta periódicamente en las fechas que señale el Jefe de Servicio y en la columna "observaciones" se anotarán los cambios a las especies que figuran en ella, manteniendo el mismo número de orden, siendo la respuesta a la duplicidad, la asignación de un número contiguo al hallazgo encontrado. Por último, respecto al traslado de muebles, se señala que se efectuarán mediante resolución del Jefe del Servicio a cuyo cargo se encuentren y, dentro de una Unidad Operativa, se deben realizar mediante órdenes internas del Jefe de ésta.

En el cuarto título, se habla sobre la disposición de bienes muebles fiscales, la cual debe ser informada y autorizada por la "Dirección Regional de Tierras y Bienes Nacionales" para la enajenación de éstos, la cual se pronunciará autorizando la baja o sugiriendo una entidad que requiera de los muebles, con plazos de 45 días de funcionamiento desde la recepción de la solicitud. Desde la autorización, dentro de 10 días de plazo, el jefe del servicio deberá dictar la Resolución de baja con enajenación.

En cuanto a los bienes deteriorados o destruidos que definitivamente no se pueden reparar, así como también aquellos que fueron ofrecidos para remate y no se enajenaron, pueden ser dados de baja para destrucción mediante una Resolución del Servicio, pudiendo ser donados a entidades gremiales como Juntas de Vecinos, Centros de Madres u otra similar, así como también a "pobladores y campesinos".

En el quinto título de "Reglas especiales relativas al material de desecho", como relevante se puede extraer que aquellos bienes como el papel, cartulina, cartón, tarjetas perforadas, archivos, cintas magnéticas, celuloide en calidad de desuso y no aprovechable, serán considerados bienes desechables por el actual Ministerio de Bienes Nacionales, el cual podrá autorizar la venta en caso de estimarlo conveniente, así como también la destrucción mediante respectiva Resolución.

En el sexto título de "Responsabilidades y de la Fiscalización", se señala a los funcionarios como responsables de los bienes muebles en cuanto a su uso, abuso, empleo ilegal y de toda pérdida o deterioro, sin perjuicio de la responsabilidad del Jefe de la Unidad Operativa en caso de comprobar la negligencia. También están obligados a velar por el cuidado de las especies registradas en la Hoja Mural (Ministerio de Tierras y Colonización, 1978).

## **2.5. Resguardo de bienes públicos y las NICSP**

Relacionado a la probidad en el sector público, el Estado debe resguardar los bienes públicos, dado que éstos permiten la concreción de los objetivos institucionales en pos del bien común. En el Manual de Transparencia del

Servicio Civil se afirma que:

Los funcionarios están obligados a proteger el patrimonio fiscal. Este deber se expresa en las siguientes obligaciones: (a) rendir fianza cuando se administren o custodien fondos o bienes y; (b) no atentar contra los bienes de la institución ni cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan o causen su deterioro (SEGPRES, 2008).

El Estado adquiere bienes con fondos públicos que en su mayoría se componen del aporte fiscal, es decir, de lo que le entrega la ciudadanía al Estado para que éste le provea bienestar.

El aporte de las NICSP, es que su objetivo es “suministrar a las entidades del sector público información útil para la toma de decisiones y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados, incrementando tanto la calidad como el detalle de la información financiera presentada por las entidades del sector público de los distintos países” (Escuela de Auditoría, 2019).

## 2.6. Guía práctica del activo fijo

La Contraloría elaboró la denominada «Guía práctica del activo fijo», con el fin de entregar «apoyo, orientación y colaboración, para fortalecer la administración, control, resguardo, uso-tenencia, contabilización y presentación del activo fijo en los estados financieros». Este documento está en el marco de las NICSP y es un intento por adscribir a dicha norma internacional, estableciendo la estructura guía para las instituciones públicas en torno a cuatro ejes:

- 1) **diagnóstico.** Mediante el cual se señala que la autoridad del servicio disponga una autoevaluación objetiva del estado del activo fijo de la entidad para obtener resultados *a priori* de las actividades a desarrollar;
- 2) **preparación.** En la cual se debe realizar el plan de acción y prever la correcta administración de recursos físicos y de recursos humanos, considerando también la estructura organizacional;
- 3) **la implementación.** En que se ejecutará el levantamiento de inventario y todas las actividades del plan de acción realizado, cubriendo cada arista relacionada al activo fijo y ajustes necesarios para la representación en registros contables y;
- 4) **el seguimiento/monitoreo.** Corresponde un trabajo a nivel de jefe de administración y finanzas, de auditoría interna, jefe de contabilidad y encargado de activo fijo, así como también de toda acción realizada, aplicación y correcciones (Contraloría, 2020).

La Contraloría, identifica tres maneras de realizar el inventario:

- 1) **inventario ciego**: no hay información, por lo que se deberá indicar tanto el bien como el detalle de estos;
- 2) **inventario abierto**: en este tipo de inventario el sistema indica el bien y el detalle de este, procediendo a validar que la información sea correcta;
- 3) **inventario mixto**: corresponde a una mezcla de los dos anteriores (Contraloría, 2020).

De lo anterior, se desprende una sencilla pero importante conclusión: si no hay información sobre los bienes, así como tampoco un detalle, debe hacerse el proceso de inventario para controlar los bienes.

En el apartado del control, es necesario realizar tareas como verificar la existencia de la "hoja mural"; la codificación o inscripción de los bienes con las correspondientes placas individuales descriptivas, obedeciendo al Artículo 8 de la normativa mencionada en el punto anterior; montos mínimos de activación de inventario, que consiste en verificar los ítems señalados en cuanto a la diferenciación entre bienes de consumo (bajo las 3 UTM) y aquellos que son inventariables; verificar bienes no inventariados y registrados; verificar los auxiliares para su contabilización; informe técnico-financiero de avance; la depreciación del activo fijo; verificación del método de depreciación y que se realice en la misma unidad operativa (área transaccional) en la que se registra el activo; la confirmación en caso de que corresponda con el Ministerio de Bienes Nacionales, CBR y el SII; bienes entregados o recibidos en comodato que se encuentren en los registros auxiliares ni en la contabilidad del servicio; bienes recibidos en donación; bienes destinados bajo la denominación de destinación y/o reasignación, y; entre otras relacionadas con bienes inmuebles y de otra categoría (Contraloría, 2020).

En cuanto al resguardo, la Contraloría sugiere considerar las cauciones y constatar que los bienes que administra o utiliza el servicio cuenta con estas para asegurar su uso, estado y conservación, así como también la verificación de que el servicio cuente con medios para velar por su buen uso, mantención y condiciones de los bienes que componen su activo fijo, velando así por la seguridad del bien: su no duplicidad y procedimientos plasmados en manuales que estipulen cada acción a seguir en la correcta administración de bienes (Contraloría, 2020).

En cuanto al uso, la Contraloría sugiere verificar el estado de los bienes durante la toma de inventarios, es decir, identificar aquellos que en la inspección se encuentren en mal estado o deteriorados e identificar mediante procedimientos disciplinarios el motivo de su estado si corresponde, asegurar que las

resoluciones estén acorde a la normativa, castigar por los bienes en mal estado y proceder a su baja. También sugiere implementar una bodega de excluidos, el cual es un lugar para los bienes que la autoridad administrativa ha excluido de la actividad institucional y que exista un control de estos (Contraloría, 2020).

Para el correcto seguimiento y monitoreo, la Contraloría instruye a realizar revisiones constantes por parte de la Unidad de Auditoría Interna de las instituciones para poder verificar el cumplimiento de las acciones comprometidas durante el proceso de diagnóstico, así como también la comunicación permanente entre los actores en el ámbito del activo fijo (Contraloría, 2020).

## 3. Marco metodológico

---

### 3.1. Objetivos y metodología

El objetivo general es realizar un análisis de la gestión de inventario de bienes en instituciones del sector público de Chile, del cual se desprenden los siguientes objetivos específicos:

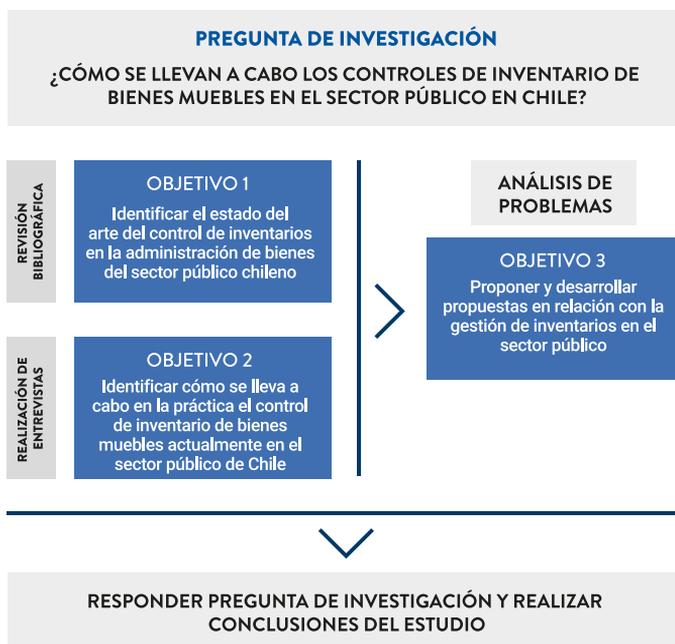
- 1) identificar el estado del arte del control de inventarios en la administración de bienes del sector público chileno;
- 2) identificar cómo se lleva a cabo en la práctica el control de inventario de bienes muebles actualmente en instituciones del sector público de Chile;
- 3) proponer y desarrollar propuestas en relación con la gestión de inventarios en el sector público.

### 3.2. Metodología

La metodología utilizada es de carácter cualitativo, orientada a profundizar casos específicos. Su preocupación es cualificar y describir el fenómeno a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro del estudio (Bernal, 2010). El alcance es exploratorio, debido a que se examina un tema poco estudiado como la toma de inventario de bienes muebles, en el sector público en Chile.

Como se especifica la *Ilustración 2*, el presente estudio tiene un enfoque cualitativo, realizando la revisión bibliográfica para cumplir el primer objetivo, la realización de entrevistas para cumplir el segundo y, con la integración de ambos, realizar el análisis de los problemas encontrados, para de ese modo, cumplir el tercer objetivo señalado.

**Ilustración 2.**  
Lineamientos de la investigación



Fuente: elaboración propia.

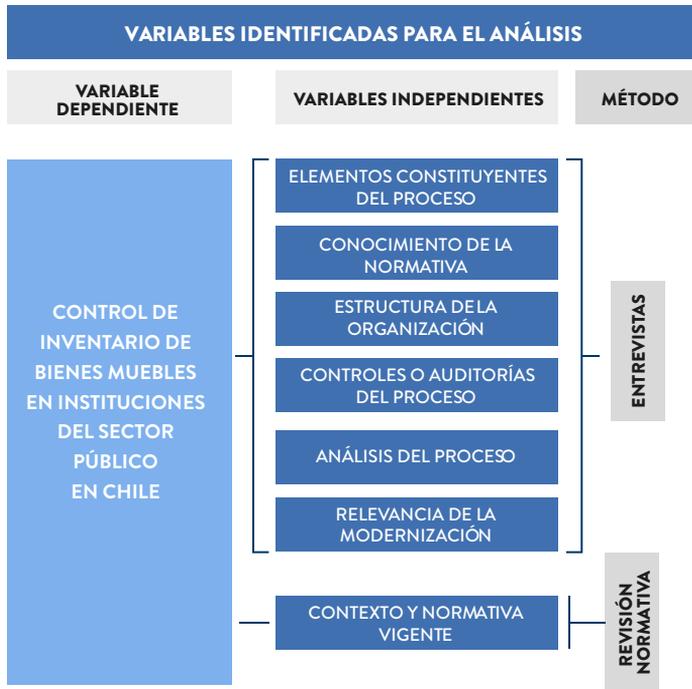
El razonamiento lógico para entender el fenómeno estudiado será de carácter inductivo y, dada la naturaleza cualitativa de la investigación, dicho método obliga a conocer con mayor profundidad el campo analizado, mediante las similitudes que se puedan ir presentando para lograr entender los procesos, cambios y experiencias en torno a la temática planteada (Hernández Sampieri *et al.*, 2010).

Se identificó como variable dependiente el control de inventario de bienes muebles en instituciones del sector público en Chile y; como independientes:

- 1) **Elementos constituyentes del proceso.** Se intentará analizar las herramientas que se utilizan en la toma física de inventario de bienes, tales como las tecnologías –automatizado, semiautomatizado o manual–, la cantidad de bienes de la institución, los costos de la realización de inventarios y las capacitaciones.
- 2) **Conocimiento de la normativa.** Se destacarán aspectos como la periodicidad de la realización de la toma de inventario de acuerdo con la normativa vigente, el conocimiento de esta y su efectividad.

- 3) **Estructura de la organización.** Recopilará aspectos como el área que realiza esta gestión, la exclusividad de funciones de quien toma el inventario y la cantidad de personal para realizar el inventario.
- 4) **Controles o auditorías.** Se intentará revelar si efectivamente se realizan controles internos o externos.
- 5) **Análisis del proceso.** Identificar cuáles son las virtudes, problemas, desafíos, planteamientos de mejora interna y relevancia de la toma de inventario dentro de la institución.
- 6) **Relevancia de la modernización.** Se intentará reflejar la relevancia y necesidad de modernización que perciben los entrevistados en relación con la toma de inventario de bienes muebles en el sector público.

**Ilustración 3.**  
Variables y método para su estudio



Fuente: elaboración propia.

Las preguntas deben estar alineadas con las variables independientes presentadas anteriormente, para así codificarlas y materializarlas en áreas temáticas. Luego, mediante la triangulación de datos, se podrán obtener datos cualitativos y realizar representaciones para describir, clasificar e interpretar la

información obtenida en relación con el análisis de las variables. Según Creswell (1998), el análisis puede ser visto como un espiral, en el que se cubren varias facetas o diversos ángulos del mismo fenómeno de estudio, lo cual será utilizado al momento de ejemplificar y relacionar los resultados obtenidos (Hernández Sampieri *et al.*, 2010).

**Tabla 1.**  
Áreas temáticas y orientación de la pregunta a realizar

Variable	Temática	Orientación de la pregunta
<b>Elementos constituyentes del proceso</b>	Método ocupado	Identificar de qué manera se realiza la toma de inventarios en la institución: automático, semiautomático o manual.
	Cantidad de bienes	Identificar la cantidad de bienes inventariables en la institución.
	Costo de realización	Identificar el mayor costo de la realización de inventario de bienes muebles en la institución.
	Capacitación	Identificar existencia capacitaciones relacionadas.
<b>Conocimiento de la normativa</b>	Periodicidad	Identificar aproximadamente cada cuánto tiempo se realiza la toma de inventario de bienes en la institución o área.
	Conocimiento del reglamento	Identificar el conocimiento sobre el reglamento mediante el cual se rige la gestión de bienes en su institución.
	Efectividad de la normativa	Identificar la efectividad de la normativa vigente.
<b>Estructura de la organización</b>	Área que realiza la gestión	Identificar en qué área recae la función de control y gestión de inventario de bienes de la institución y personas encargadas.
	Exclusividad de funciones	Identificar exclusividad de funciones.
	Cantidad de personal	Identificar capacidad del personal para la realización de la toma de inventarios.
<b>Controles o auditorías del proceso</b>	Control interno y externo	Identificar existencia de auditorías internas o externas en el control de inventarios de la institución.
<b>Análisis del proceso</b>	Virtudes	Reconocer aspectos positivos en la toma de inventario actual en la institución.
	Problemas y desafíos	Reconocer problemas y desafíos en el control de inventarios de la institución.
	Mejora interna	Identificar existencia de planteamientos internos para una mejora en la gestión de control de inventarios en la institución.
	Relevancia	Identificar la relevancia del control de inventarios y la gestión de bienes muebles de una institución.
<b>Modernización</b>	Factibilidad	Identificar factibilidad de la aplicación de iniciativas de modernización.
	Relevancia	Identificar relevancia de modernizar en materia de gestión de bienes y control de inventarios.

Fuente: elaboración propia.

La muestra para representar una parte del sector público se determinó con un total de diez instituciones públicas a las cuales, les es aplicable la normativa del decreto N° 577 de 1978, del Ministerio de Tierras y Colonización.

**Ilustración 4.**  
Instituciones escogidas para el análisis

INSTITUCIONES PARA EL ANÁLISIS	
ORGANISMOS CENTRALIZADOS	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
MINISTERIO DEL INTERIOR	CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN
DIRECCIÓN DE FRONTERAS Y LÍMITES	HOSPITAL DE CASTRO DR. AUGUSTO RIFFART
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES - MAULE
SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD
DIRECCIÓN DE VIALIDAD O'HIGGINS	INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES

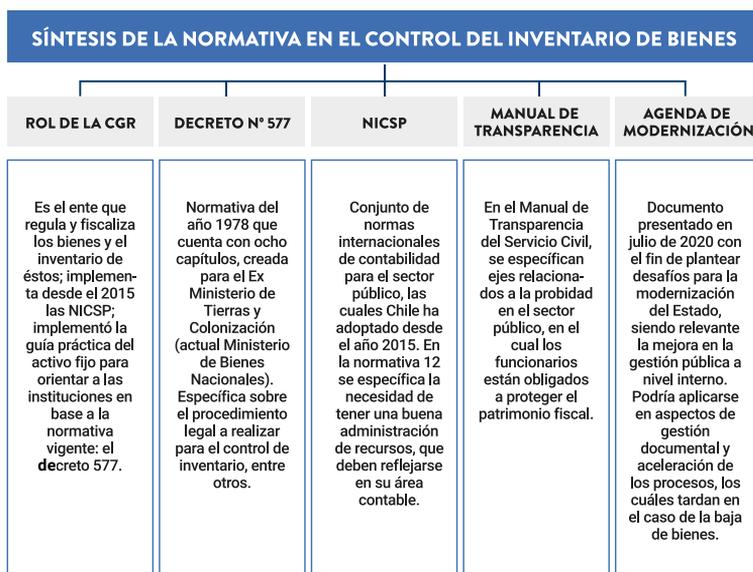
Fuente: elaboración propia.

Si bien podrían entenderse como muestras homogéneas entre sí, por los parámetros relacionados al formar parte del sector público y estar sujeta a la normativa vigente en el control de inventarios, en realidad lo que se pretende es tener una muestra diversa o de máxima variación, "siendo utilizada para mostrar distintas perspectivas y representar la complejidad del fenómeno estudiado y documentar diversidad para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades" (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010).

## 4. Resultados

### 4.1. Revisión de la normativa de la gestión de bienes muebles

**Ilustración 5.**  
Normativa vigente en el control de inventario de bienes en el sector público de Chile



Fuente: elaboración propia.

El estado del arte de la gestión de bienes muebles en el sector público se representa en 5 principales ejes:

- 1) el rol de la Contraloría,
- 2) el vigente decreto N° 577, de 1978, del antiguo Ministerio de Tierras y Colonización,
- 3) las NICSP,
- 4) lo que se señala brevemente en el Manual de transparencia del sector público y
- 5) la reciente Agenda de Modernización.

El decreto N° 577, de 1978, posee aspectos desactualizados y procesos que entorpecen el principio de celeridad de la función pública, como por ejemplo, el proceso de baja de bienes por donación, ya que se debe cumplir con una

serie de requisitos mediante resoluciones y actualizaciones. Por otra parte, no se constatan gestiones actuales como la entrega de bienes en calidad de comodatos, el cual es utilizado con frecuencia en instituciones públicas.

Al ser una normativa con más de cuarenta años de antigüedad, ignora la incorporación de tecnologías que permitan actualizar el inventario de manera expedita; es más, estipula que las instituciones deben obedecer el principio de «colocar una hoja mural» que refleje los bienes en cada dependencia, lo cual se contradice con las iniciativas de «cero papel» que se están implementando en el sector público en Chile.

En cuanto a la Contraloría, se deben realizar auditorías de carácter externo respecto al control de inventario de bienes en el sector público, puesto a que éstos forman parte del patrimonio del Estado y, en su rol fiscalizador, debe vigilar el correcto uso y administración de ellos. Ahora bien, la Contraloría ha tenido iniciativas positivas en cuanto a la implementación de las NICSP para aportar en un mejor control contable de los bienes, así como también la implementación de un manual general que sirva de instructivo a los servicios públicos, no obstante, se contradicen y estancan con lo señalado en el actual Decreto que rige el control de bienes muebles, dificultando así la labor de la Contraloría en esta materia.

Existe además el imperativo ético de la correcta administración y resguardo de bienes que plantea el Manual de Transparencia, el cual, si bien se estipula respecto a los bienes que forman patrimonio del Estado, se contradice con una normativa que no genera espacios ni facilita un correcto control de bienes muebles en el sector público de Chile.

Comparando el análisis documental con el «control de inventario de bienes muebles en el sector público de Chile», se concluye que el país tiene una normativa antigua e incompleta, desactualizada y que dificulta la incorporación de tecnología, todo lo cual repercute negativamente en la administración de bienes.

En conclusión, el ciclo de vida de los bienes se ve fuertemente afectado y se incurre en un uso ineficiente de recursos públicos. Pueden producirse adquisiciones innecesarias, propensión a la corrupción, erigir barreras a los intentos de incorporar tecnologías que faciliten el manejo de bienes. Por último, se impide generar valor público mediante el reciclaje de bienes, los cuales podrían ser entregados a organizaciones de la sociedad civil para su uso y así ayudar al cumplimiento de sus objetivos.

## 4.2. Resultados de las entrevistas realizadas

Luego de realizar entrevistas, se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 2.**  
Síntesis de resultados basado en las entrevistas realizadas

SÍNTESIS DE RESULTADOS		
Variable	Conceptos claves	Dificultades encontradas
<b>ELEMENTOS CONSTITUYENTES DEL PROCESO</b>	Levantamiento manual; alta cantidad de bienes en relación al tamaño de la organización; multiplicidad de funciones; <i>software</i> deficiente; falta de presupuesto para capacitaciones; apoyo en manuales de procedimientos.	Toma manual propenso al error humano; usos distintos de análisis; no se usan tecnologías; inscripción de placas con lápiz; alta cantidad de bienes; funcionarios con poca disposición; recursos humanos escasos; <i>software</i> deficiente; falta de presupuesto para capacitación en el ámbito contable y de levantamiento; manuales desactualizados.
<b>CONOCIMIENTO DE LA NORMATIVA</b>	Inventario anual, semestral; dificultad en salud y direcciones regionales; decreto N° 577, NICSP; manuales de procedimientos; normativa obsoleta, sin espacio para tecnologías, excesivos trámites, dificultad para baja de bienes, vacíos legales.	Normativa es difundida por voluntad, dada la falta de capacitaciones. Los manuales si bien son un buen medio para poder mejorar y guiar los procedimientos para la toma de inventario de bienes, en muchos casos no están actualizados y requieren incorporar aspectos que la normativa no posee.
<b>ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b>	Inventario diseccionado en áreas distintas, pocas instituciones con cargos dedicados exclusivamente, personal insuficiente, multiplicidad de funciones, gasto de recursos en búsqueda de personal adicional.	Se detecta que en la mayoría de los casos no hay áreas exclusivas para el control de inventario de bienes; el personal encargado de dicha labor posee multiplicidad de funciones extras y; el personal de las instituciones en muchos casos no da abasto con la cantidad de labores a realizar.
<b>CONTROL INTERNO Y EXTERNO</b>	Auditoría interna, auditoría externa, auditoría al control de inventario, a las hojas murales y a sistemas informáticos	El control interno y externo se realiza en base a un decreto que se encuentra desactualizado; la fiscalización se realiza meramente en el acto contable y no de procedimientos; las observaciones de las auditorías se resuelven, sin mayor ganancia de mejoras.
<b>ANÁLISIS DEL PROCESO</b>	Centro de costos, adopción de NICSP, área dedicada, orden, control, coordinación, personal escaso, planchetas débiles, tecnologías ineficientes, falta de compromiso, alto error humano, propuestas de mejora, fortalecimiento del área, temática relegada, valor público.	El proceso se realiza sin mayor relación con los sistemas contables actuales del Estado, como por ejemplo SIGFE; además, se reconoce que el proceso es una temática relegada a nivel general en las instituciones y; las propuestas internas que, si bien se han conversado, en su mayoría no se logran materializar.
<b>MODERNIZACIÓN</b>	Modernizar normativa, procedimientos, automatización, disminuir carga laboral, gestión documental, facilitar alta y baja de bienes, implementar tecnologías, facilitar ciclo de vida de bienes, cumplimiento de objetivos institucionales.	La normativa antigua vigente no da espacio a la modernización y mucho menos al uso de tecnología, por lo tanto, se presenta una fuerte resistencia al cambio en la incorporación de nuevas iniciativas. La agenda de modernización vigente no contempla aspectos relacionados al control y fin de los bienes, sino que está más orientado a la adquisición de éstos mediante las reformas a las compras públicas.

Fuente: elaboración propia.

### 4.3. Elementos constituyentes del proceso

En cuanto a las *tecnologías o método ocupado*, se constató que en las instituciones analizadas se realiza la toma de inventarios de forma manual, verificando en terreno cada bien y capturando la información mediante códigos de barras y «a puño y letra». El traspaso de esta información en algunas instituciones se realiza directamente hacia un *software* de desarrollo interno, a una hoja de cálculo de Excel, un sistema ERP —como SAP—, lo que se catalogaría como semiautomático en el análisis y no en la toma. Resulta llamativo que en algunas instituciones se realizan las plaquetas con códigos de barras, mientras que en otras se imprimen números relacionados con cada bien y, en el caso del hospital entrevistado, en algunos bienes se escribe con plumón el número que corresponde al bien mueble.

En cuanto a la *cantidad de bienes de la institución*, se obtuvo que, entre todas, se posee un total de 11.528,4 bienes en promedio. En general, se tiene que las instituciones tienen una alta cantidad de bienes muebles en relación con su tamaño, desconcentración territorial y personal.

En cuanto a los costos de la realización del inventario de bienes, se comprobó que distrae al personal de sus otras funciones; los funcionarios no cooperan en la revisión; se gasta mucho dinero en viajes a dependencias regionales; cuando hay muchos bienes se debe contar con más personas para supervisarlos; hay información imprecisa anterior que conlleva a que sea más difícil levantar el inventario; problemas de *software* en algunas instituciones; preponderancia de lo manual y plazos acotados para levantamiento considerando el personal disponible.

En cuanto a las capacitaciones para el proceso de toma de inventario, la mayoría no se han realizado y las que sí, ha sido gracias a la voluntad de los directivos. En otro ámbito, quienes deben realizar el inventario físico cuentan con multiplicidad de labores, y en ocasiones los funcionarios no cooperan con el proceso de toma de inventario de bienes; se gasta dinero en comisiones de servicios en direcciones regionales; la información suele ser imprecisa; se cuenta también con *softwares* deficientes que no se comunican correctamente con sistemas contables; y existe poco presupuesto para las capacitaciones.

### 4.4. Conocimiento de la normativa

En cuanto al conocimiento de la normativa, en la mayoría de las instituciones se conoce el decreto N° 577, de 1978, las NICSP y los manuales internos, reconociendo en su mayoría mayor importancia a las NICSP dispuestas por la Contraloría —que se están implementando—. En varias instituciones se otorga mucha relevancia a los manuales de procedimientos, incluso en algunas se reconoce la necesidad de actualizarlos para llevar un mejor conocimiento.

La mayoría reconoce que la difusión del decreto N° 577, de 1978, ha sido por voluntad de los directivos, más que por otra razón, dado que se considera antiguo y con vacíos frente a la realidad actual.

En cuanto a la *efectividad de la normativa*, se tiene que en este aspecto parece haber un consenso al respecto de la normativa, dado que se considera obsoleta, con conceptos no aplicables como el de solicitar reiteradamente al Ministerio de Bienes Nacionales la realización de baja de bienes, lo que se contradice con el principio de celeridad de los procedimientos administrativos. Además, se reconoce una excesiva cantidad de procesos burocráticos y no contempla casos como la actual pandemia, en el cual los funcionarios deben trabajar desde casa y muchos deben tener consigo bienes para la realización de tareas. Además, no se toman en cuenta los bienes en calidad de arriendo o comodatos, no está actualizada respecto a las NICSP, se debiera mejorar el ámbito de las donaciones, deja procedimientos sujetos a la especulación, no da espacio al uso de tecnologías, demanda demasiado uso de papel y no presenta comunicación con el sistema actual SIGFE.

Se pudo constatar que si bien muchas instituciones conocen la normativa y la periodicidad en la que deben realizar la toma de inventarios, obedecen más a sus procedimientos internos que resultan ser más efectivos y sin tantos espacios a las dudas como se refleja en el decreto N° 577, de 1978. En otro aspecto, las NICSP se han enseñado de manera constante en las instituciones por la Contraloría, no obstante, las instituciones reconocen que la normativa es obsoleta y no da cabida a nuevas tecnologías para facilitar la toma de inventario, no contemplando ámbitos como el arriendo y comodato de bienes o contingencias como qué hacer en caso de pandemias.

La normativa desactualizada a los tiempos actuales repercute negativamente en el control de inventarios en el sector público, dificultando dicho proceso. Las instituciones públicas son conscientes de ello, por esto le dan relevancia a la creación de manuales de procedimientos que no dejen espacios a dudas a diferencia del decreto N° 577, de 1978.

#### **4.5. Estructura organizacional**

En la mayoría de las instituciones consultadas, la responsabilidad recae en áreas relacionadas a la administración y finanzas, servicios generales, adquisiciones, infraestructura y áreas relacionadas a bienes y servicios. Sólo en tres de los diez casos consultados, se tiene un encargado exclusivo del control de inventario y activo fijo.

Las instituciones, en su mayoría, consideran insuficiente el personal disponible para llevar a cabo el control de inventario de sus bienes muebles. En aquellas que

sí consideran que dan abasto –en tres casos de diez–, asumen que lo realizan con un arduo y exhaustivo trabajo, pese a tener una menor cantidad de bienes.

En síntesis, el control de inventario de bienes en el sector público requiere tener una estructura organizacional sólida, clara y concisa, que logre eficiencia en el área especializada, según se mencionó en el marco teórico respecto al aspecto de «estructura organizacional». La práctica refleja que no existe un área clara para categorizar la gestión y control de bienes, solamente aproximaciones a sectores de abastecimiento, administración, finanzas, recursos humanos y servicios generales.

#### **4.6. Control interno y externo**

Se constató que efectivamente se realizan auditorías relacionadas a la actualización del inventario y revisión de sistemas informáticos. En varias instituciones son controles internos relacionados a la actualización de inventarios y el pegado de hojas murales que representen los bienes de cada oficina. En gran parte de las instituciones se han realizado auditorías externas por parte de la Contraloría.

Ninguna institución está exenta de las auditorías internas y externas, siendo relevante contar con sistemas actualizados y llevar un correcto control de inventario para recibir observaciones y/o sanciones. Como aspecto positivo y, desde la práctica, en todas las instituciones existe algún tipo de control en esta temática, no obstante, no ha significado un cambio hacia un correcto control de bienes.

#### **4.7. Análisis del proceso**

Se reconocieron los siguientes problemas: falta de personal y capacidades técnicas; alto error humano; movimiento de inventario sin aviso; placas débiles; falta de tecnologías eficientes; falta de comunicación con las NICSP y el SIGFE; dificultad para mantener orden y control; poco compromiso de funcionarios y jefaturas; falta de capacitaciones en toma de inventario, finanzas y procesos presupuestarios; poca trazabilidad entre unidades para llevar un control de inventario eficiente. Los desafíos a su vez responden a lo anterior, intentando transformar los problemas en soluciones, siendo un factor adicional la modernización.

Unánimemente, todas las instituciones han propuesto de manera interna, y en colaboración con jefaturas, diferentes planteamientos de mejoras, los cuales albergan aspectos como exigir pólizas de fidelidad funcionaria a los trabajadores, definir centros de costos más pequeños, adoptar formularios para

movilizar bienes, potenciar la relevancia del área, capacitar al personal, mejorar los procesos de altas, bajas y control de bienes, incluir mejoras tecnológicas, reingenierías en la gestión de bienes, actualización de manuales, intentos de abrir cupos para incluir personal dedicado exclusivamente al área de bienes y modernizar las plataformas para el sistema de control de bienes.

Las instituciones consideran relevante el control de inventario de bienes y, más allá, la gestión de bienes muebles en las instituciones públicas, explican que una mala gestión implica consecuencias negativas económicas para el Estado, generando desperdicios y gastos en bodegaje.

Las propuestas de mejora, si bien han existido en la mayoría de las instituciones, no se han materializado, puesto a que depende de la voluntad de los directivos públicos que usualmente enfocan su atención en otras áreas.

#### **4.8. Necesidad de modernización**

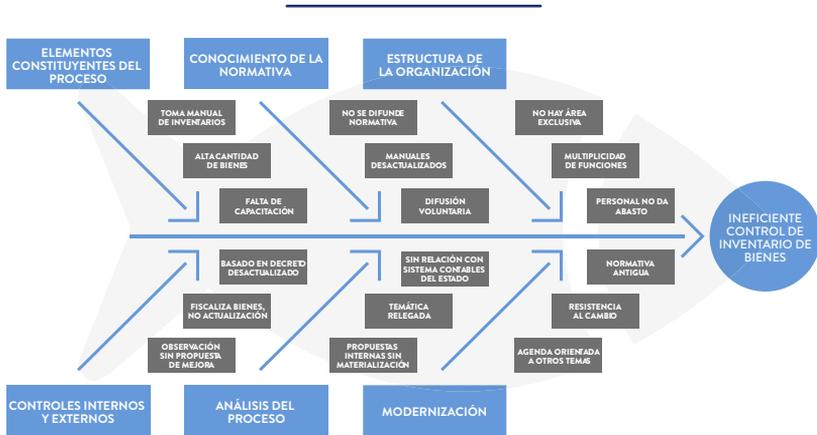
En algunas instituciones de carácter más político, no se han realizado iniciativas de modernización, pero sí esfuerzos en la digitalización. Muchas instituciones entrevistadas consideran que la función debiese ser exclusiva, además de ir de la mano con una actualización de los procedimientos dentro de la institución, aportando agilidad y reducción de excesiva burocracia en pos de entregar mejores servicios a la sociedad. Por otra parte, un sistema automático aportaría en que se utilicen menos horas hombre en el levantamiento físico y se utilicen más esfuerzos en el proceso analítico, así como también en el alta, traslado y baja.

La relevancia de modernizar, recae en actualizar la normativa e implementar códigos digitales para registrar bienes, para así disminuir la toma manual y los errores que conlleva, optimizando el trabajo. Si bien la modernización es parte del presupuesto anual hay que contar con un buen uso de activos mediante la tecnología y el conocimiento específico para realizar tareas. Se consideró relevante que el hecho de modernizar el control de bienes sea una tarea trascendental más allá de lo ético, y que apunte a la redistribución, otorgándole así una buena vida y fin al bien, mediante una donación ordenada

#### **4.9. Síntesis de problemas**

Para poder constatar los principales problemas encontrados, se presentará a continuación un diagrama de Ishikawa basado en las experiencias recolectadas mediante la realización de las entrevistas cuyos resultados se expusieron precedentemente:

**Ilustración 6.**  
Diagrama de Ishikawa respecto a los principales problemas encontrados en el control de bienes



Fuente: elaboración propia.

Ante el problema encontrado se constataron seis espigas principales:

- 1) **Elementos constituyentes del proceso.** La toma de inventario de bienes se hace de forma manual, lo que conlleva al riesgo de cometer errores. También la cantidad de bienes es alta, independiente de su tamaño, y el personal no se dedica exclusivamente a dicha labor. Por último, no se realizan capacitaciones en el área de gestión de bienes.
- 2) **Conocimiento de la normativa.** Se identificaron tres aspectos: no existe difusión de la normativa vigente y, cuando se realiza, es de manera voluntaria y por parte de los directivos públicos; los manuales se encuentran en su mayoría desactualizados, siendo un elemento clave para la organización del trabajo y aprendizaje de los pasos a seguir en el proceso de toma de inventario de bienes, puesto que, en algunos casos, dicho documento contemplaba procesos que la normativa no posee; y el hecho de que la difusión sea voluntaria, deja a la discrecionalidad de quien ejerce el mando en el área la propagación de la normativa vigente, siendo un factor de riesgo si no se considera relevante realizarlo.
- 3) **Estructura de la organización.** Se pudo constatar que no existe en ningún caso un área general que conozca del control de bienes, sino que siempre es una función anexa a otra como adquisiciones, contabilidad, servicios generales, entre otros, quitándole así relevancia a la especialización de esta labor. Además, quienes realizan el control de inventario poseen muchas tareas adicionales que no les permiten realizar el levantamiento en el tiempo requerido, o bien no dan abasto con la cantidad de bienes que deben controlar.

- 4) **Controles internos y externos.** Se identificó que si bien los controles son periódicos, estos no generan un cambio en las instituciones, dado que se realizan observaciones, pero sin propuestas claras de mejora, así como también se fiscalizan los bienes en su ámbito contable y no en el proceso físico de actualización. Por último, el control está basado en un decreto bastante desactualizado, por lo cual se constatan aspectos como verificar la hoja mural, siendo que en muchos servicios es un sistema obsoleto y sin mayor importancia.
- 5) **Análisis del proceso.** Se constató que no existe una relación entre los sistemas informáticos con los sistemas contables del Estado. Si un servicio quiere implementar un sistema nuevo mediante la adquisición de un *software* informático, el sistema seguirá siendo semiautomático puesto que no se integra con los estatales. La temática ha sido bastante relegada en las instituciones, siendo la toma de inventario un proceso que se suele postergar dado que, tanto para funcionarios como para directivos, en general no resulta ser una labor importante.
- 6) **Modernización.** Si bien todos los servicios consideran importante llevarla a cabo para poder mejorar los sistemas de control de bienes y levantamiento de inventarios, se dificulta porque la actual normativa no contempla la implementación de sistemas más eficaces y eficientes mediante el uso de tecnologías. Además, existe cierta resistencia al cambio y la agenda actual de modernización contempla aspectos relacionados con la adquisición en materia de bienes, no mencionando otras partes del ciclo de vida de un bien.

## 5. Propuestas de mejora

---

### 5.1. Automatización y capacitación

A partir del análisis realizado, se pudo constatar que el Estado posee una gran cantidad de bienes, se poseen sistemas manuales para la toma de inventario y, no se cuenta con procesos de capacitación que permitan un correcto control.

Si se focalizaran los esfuerzos a nivel operativo en al menos buscar formas de automatización de inventario y análisis de bienes y, realizar capacitaciones para cumplir una función sin espacio a errores y dudas, se podría considerar como un gran avance hacia una buena gestión de bienes en el sector público, aportando en otorgar una buena vida útil, mantención y posterior baja a cada uno, cumpliendo así con un correcto ciclo de vida de los bienes. Dicha medida, podría perfectamente repercutir a nivel operativo, táctico y estratégico, si se implementa de manera ordenada y con apoyo de la jefatura correspondiente.

## 5.2. Difusión y conocimiento

Las diferentes funciones que se realizan dentro de una organización en el sector público no sólo obedecen al concepto de labor funcionaria, sino que también se respalda en una normativa que implica pautas para el cumplimiento de obligaciones.

Ante una normativa que, redundantemente se ha declarado como antigua, con espacios vacíos no contemplados en la actualidad, procesos manuales, excesivas tramitaciones, según lo que se recopiló en la información extraída de las entrevistas realizadas, una de las herramientas que más lugar ha ocupado en relación al control de bienes son los manuales de procedimientos, ya que en estos usualmente se suele incorporar información no contemplada en la normativa vigente, así como también facilitar el paso a paso de cada proceso que, en muchos casos, son largos y con varios pasos, principalmente cuando se trata de baja de bienes muebles (se necesita tramitar resoluciones que a su vez estén alineadas con el control de inventario correcto y, finalmente, tramitar su baja según su naturaleza).

Es por lo anterior, que la actualización de manuales de procedimientos incorporando aspectos no contemplados en la ley y la difusión de aspectos claves de la normativa vigente mediante presentaciones, boletines, correos, charlas, capacitaciones internas, para todas las personas que trabajan en el sector público, aportará a concientizar en la facilitación y cooperación en un buen control y resguardo de bienes.

De dicha manera, se podrá efectuar un conocimiento a nivel operativo y táctico, que también puede ser condicionado por las decisiones estratégicas que tenga el directivo público, las cuales debiesen estar siempre orientadas a la eficiencia en el uso y resguardo de recursos.

## 5.3. Claridad en la estructura y las funciones

El diseño de una institución pública influye en los procesos de gestión en todos sus niveles y ámbitos, en este caso, en el control de bienes muebles. En las organizaciones, debe existir una relación entre áreas, que permita una sinergia entre las personas que forman parte de ellas, de manera coordinada y respetando, entre varios aspectos, la racionalidad estructural, es decir, aquella que permite el cambio de las personas que conforman la organización, sin afectar su normal funcionamiento; también las actividades y responsabilidades diferenciadas, en relación al logro del objetivo del trabajo diferenciado y coordinado.

Como otro punto a recordar, la organización consta de elementos básicos como la estructura, los recursos y sistemas operativos, entendidos como políticas, normas y procedimientos. Para este punto es necesario relacionar que

los bienes permiten el logro de objetivos y son una parte fundamental en las organizaciones, por lo tanto, la claridad de funciones y coordinación entre áreas resulta fundamental para un diseño que permita una buena gestión de bienes muebles

En primer lugar, es relevante que el encargado posea esta función como labor exclusiva, respetando así las relaciones de responsabilidad, autoridad, dependencia y especialización, pero evocado en la identificación de las actividades o subfunciones fundamentales como la identificación y clasificación de actividades y la departamentalización. Para este punto, es necesario definir a nivel estratégico qué área es la más atingente al control de inventario de bienes, la cual, desde el análisis recabado, sugiero que puede funcionar ligada al área de adquisiciones, si no es como parte de ella, de manera particular, con especial coordinación con compras y contabilidad, debido a que muchos bienes poseen un valor contable sujeto a depreciación.

Un buen diseño organizacional, siempre contemplará funciones demarcadas que permitan la especialización del trabajo, por ello es importante que a nivel organizacional los perfiles de cargo -no sólo de la mencionada área- estén claros y no dejen espacio a dudas, puesto que de dicha manera se evitará la duplicidad de funciones y se podrán efectuar mejores diagnósticos futuros que impliquen repercusiones positivas a la institución: la cual debe adaptarse al cambio y al cambiante contexto externo, puesto que es un sistema abierto en interacción con el entorno.

#### **5.4. Control efectivo**

Como se mencionó anteriormente, el control es una parte fundamental en el sector público, no solo por el mero cumplimiento de la normativa vigente, sino porque aporta en la mejora de procesos y monitoreo del funcionamiento correcto de éstos. Existe un control a nivel operativo y, se ha mencionado a lo largo de la investigación: el control de inventario de bienes. Este ha quedado demarcado en el aspecto más operativo, ahora bien ¿qué sucede con el "control del control"? Sencillamente, se manifiesta de dos formas: control interno y externo.

El control interno se realiza constantemente, al igual que el control externo, pero ¿qué sucede con los efectos del control mencionados en relación a que permita mejoras? En los casos consultados, no fue así, incluso documentando que los esfuerzos se centraron en resolver las observaciones realizadas, usualmente en el ámbito contable.

A nivel táctico, es necesario que el control funcione de acuerdo a la adopción de medidas en pos de una mejora continua en el control de bienes, es decir, que aporte positivamente a realizar planteamientos internos que se materialicen en propuestas que aporten valor agregado al funcionamiento del área. Los controles

internos debiesen aportar no sólo en un ámbito contable, sino que también respecto al levantamiento físico y, que las observaciones, sean traducidas en propuestas de mejora. Por otra parte, a nivel estratégico, mediante el control de la Contraloría, es necesario que la fiscalización esté orientada, al igual que en el de carácter interno.

### **5.5. Relevancia**

El ciclo de vida de los bienes contempla cuatro aspectos esenciales: la necesidad de adquirirlo, la compra, la administración y la baja. La necesidad de adquisición toma relevancia cuando se compran bienes a consecuencia de una anterior mala administración, incurriendo inevitablemente en un mal uso de recursos públicos, que son siempre escasos.

Cuando se habla de análisis del proceso, se debe tener en consideración que resulta ser transversal a todos los niveles expuestos: operativo, táctico y estratégico. Por una parte, es importante darle más relevancia a la toma de inventario de bienes y no sólo entre aquellos que realizan la función, sino que principalmente en los directivos públicos y todas las personas de la institución. La función de controlar el inventario de bienes es relegada y no se le presta la atención que debiera, por lo tanto, es importante que la toma de inventario de bienes y el control en general de estos sea visto como una temática igual de importante que las adquisiciones.

El contexto actual requiere una comunicación más expedita dentro del gobierno, que posea coordinación con los sistemas contables que se están implementando a nivel Estado, así como también realizar una síntesis de las propuestas internas que realizan los funcionarios públicos, puesto que se logró constatar que en todos los lugares se han planteado mejoras en distintos ámbitos, no obstante muchas de ellas no se han concretado, debido a la falta de compromiso a nivel directivo y gubernamental en el control de los bienes que conforman el patrimonio del Estado y, por lo tanto, de todas las personas.

### **5.6. Modernización transversal**

El ciclo de vida de los bienes, como se ha mencionado, posee varias etapas, siendo la adquisición a la que se le ha prestado más atención mediante la reforma de ChileCompra a comienzos del presente siglo y, con las medidas propuestas en la actual agenda de modernización del Estado. No obstante, los bienes poseen otras fases importantes en su ciclo de vida, que también debiesen ser tomadas en cuentas cuando de modernización se trata.

#### **5.6.1. Normativa**

Como se mencionó en la revisión de la normativa, se pudo constatar que el decreto N° 577, de 1978, que rige el control de bienes en el sector público, posee

aspectos poco actualizados y con una cantidad demandante y alta de procesos que entorpecen la celeridad de la función pública.

Como piso mínimo, la actualización de la normativa debiese contemplar la sugerencia y facilitación para usar nuevas tecnologías para el análisis de bienes, dado que éstos se deprecian y están sujetos a mantenciones, facilitar procesos de baja de bienes, que según se documentó mediante las entrevistas, actualmente poseen una excesiva cantidad de procesos que restan eficiencia.

Una normativa actualizada debiese adecuarse al contexto y eliminar, por ejemplo, el uso de hojas murales para reflejar los bienes de cada oficina, puesto que se opone a iniciativas como «cero papel» y a las propuestas de mejoras en la gestión documental incluidas en la Agenda de Modernización del Estado.

Como sugerencia, se podría consultar a las instituciones públicas respecto a las propuestas de mejora que poseen, dado que sí las hacen. Incluso si estas no se materializan, es necesario aprovechar la información que desde la práctica pueden ofrecer los funcionarios públicos. Por último, resultaría beneficioso integrar las NICS en relación con el control de inventario de bienes, para que así la Contraloría pueda cooperar positivamente en el proceso de la creación de una nueva normativa.

### **5.6.2. Implementación de tecnologías**

Como una buena iniciativa a proponer en este apartado, es importante que el control de bienes sea efectuado de manera eficiente, debido a que en varias organizaciones el personal encargado posee multiplicidad de funciones y, la realización manual conlleva mayor tiempo y propensión al error humano. Es por lo anterior, que se ha decidido como propuesta la implementación de tecnologías en dos ámbitos: control físico de bienes y análisis.

### **5.6.3. Control físico de bienes:**

Como propuesta, el *Radio Frequency Identification* –RFID– es un sistema que realiza identificaciones mediante radiofrecuencia, siendo una herramienta eficiente que realiza la toma de inventario de manera completamente automática: garantizando eficiencia y efectividad. Los sistemas de identificación son empleados para manejar información relativa a personas y objetos, utilizando formas magnéticas, ópticas, sonoras e impresas. Su uso está orientado al mundo privado (Almonacid Sáez, 2007). Actualmente, ha tenido más cabida la identificación por códigos de barras, pero en instituciones más grandes es recomendable la implementación de una tecnología como el RFID, por la automatización que ofrece y la alta seguridad que alberga (Ramírez Lazón, 2006).

**Ilustración 7.**  
Síntesis del funcionamiento de un sistema RFID



Fuente: elaboración propia.

En la ilustración 7, se identifican los bienes con su respectivo chip RFID, el cual emite una señal pasiva que es captada por un *handheld* activo, el cual actualiza automáticamente la información en la nube con la base de datos adquirida, la cual se actualiza de inmediato en el ordenador, específicamente en el *software*. Por último, los cambios realizados en el proceso de análisis de bienes se ven reflejados automáticamente en la nube, por lo tanto, también en el *handheld*, siendo así un sistema totalmente automatizado.

Algunas mejoras identificables en este tipo de sistema son el poder realizar etiquetas adaptadas para cada bien —metal, plástico, colgante, entre otras—; es una tecnología de casi el mismo valor en cuanto a etiquetas en comparación con el código de barras, más costoso en su levantamiento inicial, pero más beneficioso en el mediano y largo plazo; actualiza la información directamente desde el *handheld* al sistema informático utilizado —es adaptable a casi la totalidad de sistemas—, de manera automática; establece una línea de base coherente; asigna y reasigna la ubicación de bienes de manera automática; en caso de equipos que requieran mantenimiento periódica, se puede adjuntar información al respecto, permite subir fotografías del estado del bien y facilitar su administración.

En segundo lugar, es necesario focalizar esfuerzos en el análisis de bienes. La mejor manera de modernizar este aspecto es mediante la implementación de un *software* que ofrezca una solución universal en el sector público, adecuado a la correlación con sistemas contables que se utilizan actualmente en el Estado –como SIGFE– y con funcionalidades estandarizadas, acordes a los criterios centrales de depreciación, control, mantenimiento y procesos de bajas.

En el caso anterior se propuso de manera específica dos tipos de sistemas para controlar el inventario, en este caso no es posible sugerir un *software* en específico, dado que las instituciones trabajan con sistemas informáticos adquiridos como SAP, Oracle, entre otros, o incluso de elaboración interna.

Si bien los *softwares* son costosos, pueden adaptarse muchas veces a las necesidades del usuario –en este caso de las instituciones públicas–, siendo factible la posibilidad de integrarlos a las plataformas de SIGFE, compras públicas u otras utilizadas en el ciclo de vida de los bienes. Un *software* que permita conexión y relación con el ámbito contable, así como también que muestre advertencias sobre la mantención de, por ejemplo, aires acondicionados, maquinarias, equipos, entre otros, podría dar una alerta para actuar rápidamente y efectuar un buen control de bienes, aminorando costos, gastos en bodegajes, generando valor mediante la donación y aportando a un ecosistema agradable para el logro de objetivos de las instituciones públicas.

## 6. Conclusiones y comentarios finales

---

La presente investigación surgió de la pregunta: ¿cómo se llevan a cabo los controles de inventario de bienes muebles en instituciones del sector público en Chile? La cual fue respondida en dos ámbitos: normativa y la práctica. Primeramente, la normativa es antigua y desactualizada y, en la práctica, se reflejó mediante la recopilación de información de las entrevistas realizadas.

Los controles de inventario de bienes son área relegada por los funcionarios y directivos públicos en la mayoría de los casos; se cuenta con poca cantidad de personal ante una alta cantidad de bienes; multiplicidad de funciones; existen procesos manuales; desconocimiento de una desactualizada normativa; inexistencia de capacitaciones; propuestas de mejora no materializadas; auditorías constantes a nivel interno y externo; sistemas informáticos distintos inexistentes; irregularidades no tratadas como el traslado sin aviso de los bienes; resistencia al cambio; ambigüedad respecto al área que pertenece; excesiva cantidad de procesos; sin iniciativas de modernización o cambio concretas. En respuesta a la pregunta, el control de inventario de bienes se lleva a cabo de una

manera ineficiente, lo cual pone en riesgo el resguardo correcto de los recursos públicos.

Dado que esta investigación surgió con la necesidad de realizar una comparación entre el ámbito legal y práctico, es necesario reparar ambas esferas:

- 1) En el ámbito legal, sin duda evocó interrogantes de cómo se realiza el proceso de toma de inventario de bienes en la práctica, dada la escasez de información encontrada, siendo quizás relevantes aspectos como el rol de la Contraloría, las NICSP y el decreto N° 577, de 1978. Luego de constatar la rigidez normativa, las entrevistas realizadas mostraron que no es respetada del todo y no por mero desobedecimiento, sino por lo desactualizada que resulta ser, evocando así que las mejoras en el proceso se tengan que realizar a nivel interno y voluntario, por parte de directivos y funcionarios.
- 2) La práctica no funciona del todo bien, incluso la mayoría de las personas entrevistadas no tuvieron reparo en reconocerlo, puesto que la normativa en muchos ámbitos no es más que «letra muerta» que no facilita el proceso, dado que no considera el uso de tecnologías y no pone foco en la eficiencia y la eficacia.

Si uno se pusiera en el lugar de un funcionario, que trabaja nueve horas diarias, que tiene que lidiar con problemas contingentes, que posee funciones como controlar la recepción de bienes, su traslado, realizar planillas e informes y, además te exigen controlar más de cinco mil bienes de manera manual, es imposible no empatizar con que, tanto para el funcionario público, como para el resto, resulta ser una labor tediosa y, por ende, dejada de lado, puesto a que incluso la normativa se estancó y pasaron cuarenta y dos años sobre ella, sin ningún tipo de actualización relevante.

### 6.1. Comentarios finales

Es inevitable sentir que se ha cumplido el objetivo de explorar un área poco estudiada como la gestión y control de inventario de bienes en el sector público, la cual sin duda ha dejado lecciones respecto a cómo funciona dicho sector en el ámbito estatal. La máxima de aumentar la eficiencia en el Estado se contrapone de sobremanera al analizar procesos particulares y, según lo estudiado, relegados que siguen formando parte de la gestión en las instituciones públicas.

Una revisión en la gestión de bienes desde una mirada estratégica, sin duda aportaría a la materialización de iniciativas de mejoras en la gestión y control de bienes, lo cual repercutiría positivamente en el buen uso de los recursos fiscales, que forman parte del patrimonio del Estado y, por lo tanto, de la ciudadanía.

Cabe resaltar que la muestra presentada es de diez instituciones, por lo tanto, no es factible generalizar la imposición de mejoras como aplicables a todas las instituciones del sector público, por lo tanto, es necesario ver este estudio como un insumo para aquellas instituciones que se acojan a las características presentadas en la muestra de la investigación.

Como reflexión, si los bienes públicos ayudan a las instituciones a cumplir los objetivos institucionales, ¿por qué no se les ha dado la importancia que requieren? Dicha pregunta, pese a todo el análisis realizado, queda abierta a varias respuestas, aunque una aproximación podría ser la priorización de las actividades en el Estado de Chile.

Como bien se ha señalado en la literatura, Chile ha optado por adoptar medidas respondiendo a la cualidad de reactivo, es decir, cuando se generan escándalos a gran escala, se adoptan de inmediato medidas para poder solucionar el error incurrido, siendo incluso muchas medidas de modernización realizadas a raíz de la respuesta descontenta de la ciudadanía.

Si se obedece dicha lógica, quizás se está a la espera de que se destape algún escándalo a gran escala para actualizar la normativa y modernizar la gestión para proteger los bienes del Estado, aunque siempre es preferible apelar a aquellos funcionarios y directivos que, gracias a sus ganas de generar cambio, aportan día a día a que la labor pública sea mejor para todos, para la construcción de un Estado que oriente todos sus esfuerzos en garantizar el bien común de todo un país.

## 7. Referencias

---

- **Almonacid Sáez, L. A. (2007).** *Estudio de factibilidad para implementar tecnología RFID en Biblioteca Miraflores [tesis de grado]*. Universidad Austral de Chile. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2007/bmfcia452e/doc/bmfcia452e.pdf>
- **Bernal Torres, C. A. (2010).** *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3ª edición). Prentice Hall.
- **Contraloría General de la República [Contraloría]. (2015).** *Resolución N° 16, de 2015, Aprueba normativa del sistema de contabilidad de la nación*. <http://bcn.cl/1xkke>
- **Contraloría General de la República [Contraloría]. (2020).** *Guía práctica de activo fijo*. <http://www.munilex.cl/doctos/Contab/GUIA%20PRACTICA%20ACTIVO%20FIJO.pdf>

- **Deloitte. (2017).** *Las NICSP en su bolsillo*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pe/Documents/audit/NICSP%20en%20su%20bolsillo%202017.pdf>
- **Escuela de Auditoría. (2019).** *NICSP en Chile*. <http://ifrs.udp.cl/ifrs-en-chile/nicsp-en-chile/>
- **Galvão, A.; Favaretto, F.; da Silva, R. & Batista, J. (2014).** *Inventory management in the public sector: a diagnosis of the inventory management in a Brazilian public warehouse and proposal of materials classification using utility theory and ABC curve*. POMS 25th Annual Conference.
- **Han, Ch. (2007).** *Antecedents of Inventory Levels in the U.S. Manufacturing Industry*. Proceedings of POMS 18th Annual Conference.
- **Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, M. del P. (2010).** *Metodología de la investigación* (5ª edición). McGraw-Hill.
- **Ministerio de Hacienda. (2019).** *Agenda de Modernización del Estado*. Ministerio de Hacienda. <https://modernizacion.gob.cl/agenda-de-modernizacion-del-estado>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia [SEGPRES]. (2008).** *Manual de transparencia y probidad de la Administración del Estado*. [https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/141009\\_Manual\\_transparencia.pdf](https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/141009_Manual_transparencia.pdf)
- **Olmo Marchetti, A. (2002).** *Diccionario de Administración pública chilena* (2ª edición). LOM Ediciones.
- **Ramírez Lazón, R. (2006).** *Aplicaciones del RFID como herramienta para el proceso de marketing [tesis de grado]*. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/108361/Ramirez%20Lazón%2c%20Rodrigo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

## NORMATIVA

- **Ministerio de Hacienda (1964).** *Decreto N° 2.421, de 1964, fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336*. Diario Oficial de la República de Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 18 de diciembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995>
- **Ministerio de Tierras y Colonización. (1978).** *Decreto N° 577, de 1978, Reglamento sobre bienes muebles fiscales*. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de octubre de 1978. <http://bcn.cl/1vqvww>

- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 23 de agosto de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>