



**La Auditoría de Desempeño: Una modalidad de
fiscalización que contribuye al mejoramiento de la
gestión pública.
El caso de la Contraloría General de la República
de Chile (2014 -2018)**

YENNY ALEJANDRA GALAZ ALLENDE

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y
GERENCIA PÚBLICA

PROFESORA GUÍA:
KARINA DEL PILAR DOÑA MOLINA

SANTIAGO DE CHILE
2019

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mi madre por ser mi cable a tierra e inculcarme el valor de la humildad, la perseverancia y enseñarme que el éxito pierde valor si olvidamos nuestra esencia y raíces. A mi padre, por siempre animarme en mis proyectos. A mi hermana, por ser mi pepe grillo y hada madrina, que, con su energía, sentido del humor y apoyo, ha hecho este proceso mucho más amigable. Finalmente, dedico este trabajo a mi Paz, mi hija, un regalo que llegó al final de este proceso, regalándome la fortaleza e inspiración para terminar esta última etapa, y que sin duda me enseñó que en la vida no hay imposibles.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, por estar siempre apoyándome en cada uno de mis logros y también en cada uno de mis fracasos. A mi compañero Ricardo, por alentarme en esta aventura, de principio a fin, y convertir éste, en un trabajo de equipo. A mi hija, Paz, por regalarme la fortaleza y ternura fundamental en esta última etapa. A mis profesores del Instituto de Asuntos Públicos, por todo el aprendizaje entregado en este tiempo, especialmente a mi profesora guía, Karina Doña, por su generosidad y paciencia al compartir sus conocimientos en el desarrollo de este proyecto académico. Agradezco también a la Beca CONICYT, debido a que su apoyo fue fundamental para la culminación de este trabajo. Finalmente, agradezco a mis amigas y amigos, tanto de la vida, como el aquellos que nacieron en este magíster, por todos los momentos de alegría, distensión y contención, pues convirtieron esta etapa en una experiencia maravillosa.

Tabla de Contenidos

RESUMEN	5
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	6
1.1 Presentación y Justificación del Problema	7
1.2 Pregunta de Investigación	15
1.3 Objetivos	16
1.4 Productos Esperados	17
1.5 Importancia del Tema	17
1.6 Tipo de Investigación y Enfoque Metodológico	18
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	22
CAPÍTULO III: CONTEXTO	37
CAPÍTULO IV: AUDITORÍA DE DESEMPEÑO, ALCANCE Y CONSIDERACIONES PARA SU EJECUCIÓN	41
CAPÍTULO V: LA INCORPORACIÓN DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO COMO MODALIDAD DE FISCALIZACIÓN, SUS VENTAJAS, LIMITACIONES Y DESAFÍOS: LA PERCEPCIÓN DE ACTORES RELEVANTESANÁLISIS DE DATOS	47
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	75

RESUMEN

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) están evolucionando para responder a los desafíos y oportunidades que presenta el entorno político actual. Para ello la Función de Auditoría de las EFSs requiere modernizarse y la Contraloría General de la República de Chile (CGR) no queda ajena a este proceso.

En ese sentido, la CGR tiene la oportunidad de fortalecer su Función de Auditoría para abordar los desafíos de la buena gobernanza pública, donde la Auditoría de Desempeño, constituye una modalidad de fiscalización, que propone, en síntesis, -de acuerdo la definición de Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)- una revisión independiente, objetiva y confiable, sobre si las acciones del gobierno operan bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia.

Por tal razón, esta investigación aborda esta temática detallando las características de esta modalidad de fiscalización, sus beneficios y los límites para su implementación por la CGR, a partir de la utilización de métodos cualitativos de recolección y análisis de datos, así como de la revisión documental.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.

La creación de la CGR tuvo su origen en importantes casos de defraudación en la inversión de fondos públicos, que impactaron a la sociedad de inicios del siglo XIX y llevaron a las autoridades de la época a la creación de una entidad de control que exigiera y supervisara el cumplimiento de las leyes a las oficinas públicas. En la actualidad, más de noventa años después, nuestro país enfrenta un escenario similar: múltiples casos de faltas a la probidad y mal uso de recursos públicos que han impactado a la ciudadanía y han evidenciado la importancia de modernizar el tipo de control que se realiza, haciéndolo proactivo y colaborativo, que permita, por una parte, disminuir el riesgo de despilfarro de recursos públicos, y por otra, proponer acciones de mejora, en post del fortalecimiento de la probidad en la Administración Pública, y no únicamente bajo una mirada inquisidora.

Ahora bien, como se sabe, y según trataremos, la doctrina mayoritaria postula que a la CGR no le compete pronunciarse sobre el mérito o la conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, tal como prescribe el artículo 21 B de la Ley N° 10.336, De Organización y Atribuciones de la Contraloría General De La República, el cual establece que “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

Sin embargo, no hay que olvidar que la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 3º, inciso segundo, indica que la Administración debe cumplir, entre otros, con los principios de eficiencia y eficacia. Agrega, que para ello, sus autoridades deben procurar ejercer un control jerárquico que asegure la observancia de esas directrices, ya que su infracción podría atentar contra la probidad administrativa,

tal como lo prescribe el artículo 62, número 8, de la mencionada normativa, el cual indica, en lo que interesa, “Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: 8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos (...)”.

En tal contexto, es útil destacar que la CGR ha avanzado hacia un modelo de control basado en estos principios, apuntando a garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economicidad en la utilización de los recursos públicos.¹, no obstante, no considera dentro de sus tipos de auditoría, la Auditoría de Desempeño, lo que, sin duda, podría parecer contradictorio, o bien, dos caras de la misma moneda.

1.1 Presentación y Justificación del Problema.

Planteamiento del Problema.

La Contraloría General de República, en adelante Contraloría o CGR, es la entidad de fiscalización superior de la Administración del Estado, contemplada en la Constitución Política chilena, que goza de autonomía frente al Ejecutivo y demás poderes del Estado Chileno, con amplias atribuciones de fiscalización del funcionamiento de los servicios públicos y la inversión de sus fondos.

¹ Así lo destacó el actual Contralor General de la República Don Jorge Bermúdez Soto, durante la rendición de la cuenta pública institucional de 2015. En esa oportunidad denominó dicho enfoque como “enfoque 3E” y aclaró que el mencionado enfoque fiscalizador “no supone controlar el mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, pues ello forma parte del ámbito de discrecionalidad de las respectivas autoridades”. Disponible en www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/CuentaPublica/2016/ind ex. [Fecha de consulta: 7 de febrero de 2019].

Las funciones matrices de la Contraloría de Chile son las siguientes: Función de Auditoría, Función Jurídica, Función Contable y Función Jurisdiccional

A través de estas funciones la CGR desarrolla una labor eminentemente fiscalizadora, destinada a cautelar el principio de legalidad y el debido resguardo de los recursos públicos, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

Cabe precisar que a partir de los datos de la cuenta pública del año 2017, la cobertura de fiscalización de la CGR comprende un total de 1.806 entidades, entre las que se encuentran ministerios y subsecretarías, secretarías regionales ministeriales, servicios estatales con sus respectivas desconcentraciones, empresas públicas creadas por ley, universidades, hospitales y otros establecimientos de salud, sociedades estatales y de economía mixta, municipalidades, corporaciones municipales; asociaciones de municipalidades y empresas municipales, entre otras.

Así, del total de 1.806 entidades fiscalizables por parte de la CGR, tanto municipales como no municipales, durante el año 2017 la CGR fiscalizó un 32,8%, como se detalla a continuación

Los datos se exponen en la siguiente tabla:

Cobertura de la Función de Auditoría por sector *, año 2017

Sector	Universo fiscalizable	año 2016		año 2017	
		N° de entidades fiscalizadas	% fiscalización	N° de entidades fiscalizadas	% fiscalización
Municipal	403	241	59,8%	246	61,0%
No Municipal	1.403	334	23,8%	347	24,7%
Total	1.806	575	31,8%	593	32,8%

Fuente de información: información extraída de la Cuenta Pública 2017 de la CGR

Enseguida, el 32,8% fiscalizado considera diversas actividades de fiscalización, donde una de ellas son las Auditorías, que, durante el año 2017, ascendieron al número de 627, de acuerdo con el siguiente detalle:

Actividades de fiscalización realizadas por sector, año 2017

	Auditoría	Investigaciones especiales	Inspecciones	
			Atención de referencias	De obra pública
Municipal	240	223	1.657	21
No municipal	387	168	1.435	41
Total	627	391	3.092	62

Fuente de información: información extraída de la Cuenta Pública 2017 de la CGR

Ahora bien, en el ámbito de la función de Auditoría, que es con la cual se vincula este trabajo de tesis, y en lo que se refiere a la auditorías propiamente tal, es necesario indicar que existen básicamente de tres tipos: Auditoría de Cumplimiento, orientada a la verificación del cumplimiento normativo; Auditoría Financiera, orientada a la revisión de los estados financieros de las entidades, y

su razonabilidad y Auditoría de Desempeño, orientada a la revisión de aspectos de Eficiencia, Eficacia y Economicidad.

En la Cuenta Pública de la CGR del año 2017, no hay datos disponibles sobre el detalle del tipo de auditorías que desarrolla la Contraloría; sin embargo, de acuerdo con datos proporcionados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE, se advierte que la Contraloría chilena sólo realiza auditorías que denomina “De regularidad”, englobando en este concepto a las auditorías de cumplimiento, que son la gran mayoría, conjuntamente con las auditorías financieras. Es decir, la Contraloría chilena no desarrolla de manera sistemática, auditorías de desempeño, siendo la única Entidad de Fiscalización Superior –dentro de los países considerados en el estudio- que no tiene esta modalidad de fiscalización, como se observa en el siguiente cuadro.

Tareas de auditoría ex post de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Chile y países seleccionados

País	Auditoría ex post	
	Regularidad (financiera y de cumplimiento) ¹	Auditoría de desempeño ²
Australia	●	●
Brasil	●	●
Chile ³	●	o
Costa Rica	●	●
Dinamarca	●	●
Tribunal de Cuentas Europeo	●	●
Israel	●	●
Italia	●	●
Corea	●	●
México	●	●
Perú	●	●
Portugal	●	●
España	●	●
Sudáfrica	●	●

Notas: ● = Sí; o = No.

Fuente de Información: Información extraída del Informe OCDE Revisiones sobre Gobernanza Pública, Entidad Fiscalizadora Superior de Chile, “Mejorando la Agilidad Estratégica y la Confianza Pública”

Así, en el caso de la CGR chilena, las Auditorías de Cumplimiento son las que eminentemente desarrolla esta Institución, y en menor medida las Auditorías Financieras, sin que efectúe Auditorías de Desempeño, salvo algunos casos puntuales de trabajos coordinados en el ámbito internacional.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que la CGR se ha sometido a procesos de modernización institucional, principalmente a partir de la llegada del Contralor Ramiro Mendoza Zúñiga, en el año 2007, - donde la función de auditoría no

estuvo al margen de este proceso - lo que se han mantenido con la llegada del actual Contralor Jorge Bermúdez Soto. Dicha modernización ha considerado la incorporación intensiva de nuevas tecnologías de información y comunicación, innovación en materia de gestión del personal, y avance hacia una estructura organizacional que responda de manera más eficiente a los nuevos escenarios y exigencias de la sociedad actual, adoptando una lógica de trabajo orientada a los resultados, calidad y oportunidad.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, dicha modernización no se ha extendido aún, de manera intensiva, a los tipos de auditoría que realiza el organismo fiscalizador, prevaleciendo en la actualidad las auditorías de cumplimiento normativo, las que, por cierto, tienen una relevancia, pero que por sí sola resultan insuficientes en el ejercicio del control que debe ejercer este órgano autónomo, en el contexto de una Administración Pública que está obligada a responder a las necesidades de ciudadanos cada vez más activos, empoderados y exigentes de sus derechos, con mayores niveles de eficiencia, eficacia, equidad, transparencia y probidad en el Estado y sus servicios públicos.

De acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emanadas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la auditoría de cumplimiento es una verificación independiente para determinar si un asunto cumple con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, identificadas como marco legal, en tanto, definen a la Auditoría de Desempeño como el análisis independiente, objetivo y confiable para determinar si sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales se desempeñan conforme a los principios de economía, eficiencia y efectividad, y si hay lugar para mejoras.

Agregan, que el propósito de la auditoría de desempeño es contribuir a mejorar la economía, la eficiencia y la efectividad del sector público mediante el examen, análisis y elaboración de informes sobre el desempeño de las entidades públicas. De ese modo, la auditoría de desempeño puede aportar ventajas a los gobiernos ya que promueve la buena gobernanza y la rendición de cuentas, fomenta la transparencia proporcionando información confiable e independiente y promueve incentivos para el aprendizaje, el cambio y mejores condiciones para la toma de decisiones.

Cabe recordar que la OCDE, en su informe sobre Gobernanza Pública, efectuado en el año 2014, destaca que la Contraloría de Chile no realiza auditorías de desempeño, por lo recomienda considerar su inclusión con el propósito de medir la confiabilidad del desempeño de indicadores no financieros que apoyen la gestión de programas y la rendición de cuentas, verificando si las acciones, programas, sistemas, actividades u organizaciones gubernamentales funcionan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay áreas de mejora.

En ese sentido, una adquisición o una iniciativa de inversión pueden estar perfectamente alineados con las normas legales o reglamentarias que los rigen, ser correctos desde el punto de vista formal, pero no necesariamente cumplir con los principios de economía, eficiencia o eficacia; de eso tratará el presente trabajo de tesis y cómo la auditoría de desempeño contribuye a ese objetivo.

Por su parte, el control de desempeño en Chile es desarrollado por los mecanismos de evaluación del desempeño de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Así, a fin de mejorar el rendimiento del Estado en la ejecución del gasto público, la Dirección de Presupuestos desarrolló

un sistema de evaluación de desempeño con indicadores transversales al gobierno que han permitido tener mejor y mayor información acerca de la ejecución presupuestaria y actúa “como un medio para reforzar la rendición de cuentas por resultados.”. (Marcel y Tokman, 2001). También, es la misma DIPRES la que desarrolló un Sistema de Evaluación de Programas a través de los cual expertos externos al gobierno evalúan de manera independiente la efectividad de los programas implementados, siendo remitidos al Congreso Nacional los resultados de estas evaluaciones.

Sin embargo, aunque las evaluaciones y las mediciones de desempeño sean realizadas por expertos externos y sus resultados sean públicos, se advierten algunos inconvenientes en dejar exclusivamente la función de control del desempeño del gobierno en una dependencia del Ministerio de Hacienda, primero, al existir un claro conflicto de interés en la competencia de la DIPRES - pues es dicho servicio público el que debe proponer la distribución de los recursos y negociar la priorización de los mismos entre los distintos ministerios y a su vez es el mismo servicio que define los programas a ser evaluados y los términos en que dicha evaluación se realizará- y segundo, el control de desempeño que el ejecutivo desarrolla sobre sus propios programas es de naturaleza diversa al que debe realizar la institución auditora y su objetivo es también diferente

Esto, sin embargo, no quiere decir que la DIPRES no pueda tener y desarrollar mecanismos de control y evaluación de las políticas y la ejecución del gasto, pero dicha labor no puede considerarse parte del proceso de accountability democrático.

La medición del desempeño –o también como se ha denominado “de resultados”- es una parte esencial de la gestión pública moderna y el ejecutivo debe monitorear su desempeño constantemente de manera de poder mejorar la forma en que presta sus servicios. Por otro lado, las auditorías de desempeño,

constituyen un elemento del proceso de accountability en que el rol de la Entidades de Fiscalización (EFS) es hacer que el gobierno rinda cuenta de las políticas que implementa ante la ciudadanía.

En ese sentido, resulta conveniente indagar de qué manera la función de Auditoría que realiza la Contraloría de Chile, podría evolucionar o aumentar su impacto, pasando de un control de tipo jurídico, normativo y formal –carente de valor en el estado moderno-, a uno que considere los aspectos de economía, eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público.

Como se advierte, la auditoría de desempeño podría convertirse en un verdadero aporte agregando valor al trabajo que realiza la Contraloría, contribuyendo de ese modo al adecuado control de las políticas públicas y, por ende, al accountability democrático, sin embargo, actualmente en la CGR no hay avances sustantivos en la incorporación de esta modalidad.

1.2 Pregunta de Investigación.

En virtud de lo anterior, este trabajo de investigación se orienta a estudiar la función de auditoría de la Contraloría General de la República de Chile, en busca de responder las siguientes preguntas:

Pregunta General:

¿De qué manera la Contraloría General de la República de Chile contribuye a los esfuerzos en la modernización de la gestión pública chilena, a través del ejercicio de su función de Control Externo y el desarrollo de auditorías?,

Preguntas Específicas

¿Cómo la realización de auditorías de desempeño aporta al mejoramiento y fortalecimiento de la labor de control externo de la Contraloría y a la Gestión Pública en general?

¿Cuál es la percepción de actores que han sido parte de los procesos de auditorías de la Contraloría, ya sea como auditor o auditado, sobre la incorporación de las auditorías de desempeño como una modalidad de fiscalización de dicha Entidad de Control?

¿Qué ventajas y limitantes advierten en una eventual implementación de dichas auditorías en el ejercicio de la función de Control Externo de la Contraloría?

1.3 Objetivos.

- **General:** Analizar la función de Auditoría que desarrolla la Contraloría General de la República, respecto de las modalidades de Auditoría reconocidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a partir de la revisión sobre Gobernanza Pública que hizo la OCDE en el año 2014, respecto de la citada Entidad de Fiscalización Superior.

- **Específicos:**

1. Describir la modalidad de Auditoría de Desempeño, sus características y sus principales actividades de acuerdo con el marco de las ISSAI, así como también describir el contexto interno y externo dentro del cual se enmarca dicha modalidad de fiscalización.

2. Analizar la opinión de actores, que se relacionaron con la función de auditoría de la CGR, respecto al ejercicio de esta, así como también, su opinión

sobre una eventual incorporación de la Auditoría de Desempeño como modalidad de fiscalización.

3. Describir las principales ventajas, limitaciones y/o desafíos que dichos actores advierten sobre la incorporación de las Auditorías de Desempeño a la Función de Auditoría de la Contraloría General de la República de Chile.

1.4 Productos Esperados.

Con el desarrollo de la investigación se espera obtener una descripción y análisis detallado de la función de Auditoría de la CGR, así como el contexto de su creación. Asimismo, se espera obtener una descripción de la modalidad de Auditoría de Desempeño respecto a las Normas de las Entidades de Fiscalización (ISSAI), así como la percepción de actores que se relacionan con la CGR y su función de Auditoría, para dar cuenta de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que tiene esta en el ejercicio de esta función, así como de una eventual incorporación de la modalidad de Auditoría de Desempeño. Se espera de igual manera que este trabajo sirva como insumo para análisis futuros respecto a esta temática, por lo cual, sin duda, puede ser complementado, dado la vigencia del tema y las polémicas en torno al mismo.

1.5 Importancia del Tema.

El interés de mi tema de investigación se relaciona con que en general, al revisar estudio sobre la Contraloría General de la República, si bien me encontré con una variada y robusta información en cuanto al ejercicio de su función jurídica, no encontré en la misma cantidad estudios e investigaciones sobre el ejercicio de su función de auditoría. Así esta investigación, aborda un tema poco estudiado en nuestro país, como es las características de la Contraloría General de la República en el ejercicio de su función de auditoría, y específicamente aquello relacionado con la modalidad de la auditoría de desempeño.

1.6 Tipo de Investigación y Enfoque Metodológico.

Esta investigación tiene un carácter exploratorio pues se trata de conocer las características de la función de auditoría de la Contraloría General de la República, así como las características de un eventual proceso de incorporación de las auditorías de desempeño, como modalidad de auditoría en la contraloría, en el ejercicio del control externo que ejerce esta institución fiscalizadora. Asimismo, hace referencia a las experiencias de diversas partes relacionadas con el ejercicio de la función de auditoría de dicha institución, en un contexto donde la citada función ha cobrado cada vez mayor relevancia en el acontecer nacional.

Ahora bien, también puede ser catalogada como una investigación descriptiva, pues fue posible recoger elementos que permitieron describir los aspectos más relevantes de la función de auditoría, que permiten comprender motivos, razones y elementos de contexto que dan cuenta de la necesidad de modernización de la función de auditoría, así como de la incorporación de otras modalidades de auditorías, con las actualmente no cuenta la Contraloría General de la República.

Por su parte, considerando el problema de investigación, los objetivos planteados y el tipo de datos que se recogieron, es posible señalar que el estudio tendrá un enfoque metodológico cualitativo – descriptivo, donde a través de la revisión bibliográfica, investigaciones preliminares sobre la materia, artículos relacionados y entrevistas con actores claves se espera obtener la información que permita dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas y contribuir a conocimiento sobre esta materia, el que sin duda podrá ser robustecido con futuras investigaciones.

En ese sentido, el carácter cualitativo – descriptivo se debe a que para la recolección de información se utilizaron, por una parte, herramientas de análisis cualitativo, tales como revisión de textos y la entrevista semiestructurada, los cuales permitieron identificar y describir aquellos aspectos relevantes tanto de la función de auditoría de la CGR como de la auditoría de desempeño, para así poder concluir sobre la materia.

Asimismo, el carácter exploratorio de la tesis está dado por el hecho que la investigación si bien analiza la función de auditoría de la Contraloría General de la República, dicho análisis se efectuó sobre la base de las experiencias personales de los/as informantes que han tenido algún tipo de relación con dicha función, obtenida a través de las entrevistas realizadas.

Así, la elaboración de la nómina de participantes se realizó en base a la creación y aplicación de criterios, debido a que el objetivo era contar con informantes claves, por ende, la selección de los participantes es intencionada y no constituye una muestra representativa.

Precisado lo anterior, corresponde indicar que los todos los informantes claves debían responder a lo menos a uno de los criterios de selección elaborados, los que se detallan a continuación:

Criterios N°1 (C1): funcionarios o ex funcionarios de la Contraloría General de la República que se hayan relacionado de manera directa con la función de auditoría de la institución, ya sea ejecutando auditorías o liderando equipos de fiscalización.

Criterio N°2 (C2): funcionarios públicos que se hayan relacionado directamente con algún proceso de auditoría que la Contraloría General de la República llevó a cabo en la institución a la cual pertenece.

Criterio N°3 (C3): Experto en conocimientos y materias relacionados con la modernización del Estado y auditoría de desempeño.

Criterio N°4 (C4): Parlamentario que se haya relacionado de manera directa con la realización de alguna auditoría por parte de la CGR, ya sea a través de la realización de una solicitud de fiscalización, o bien, realizando presentaciones y solicitudes de aclaración sobre los resultados de estas.

Atendido a lo anterior, se procedió a seleccionar al grupo de entrevistados cuya nómina quedó conformada por 8 personas, que respondieron a los siguientes criterios:

INFORMANTE CLAVE (*)	SEXO	CRITERIOS			
		C1	C2	C3	C4
1. Funcionario de la CGR	Hombre	X		X	
2. Ex – funcionario de la CGR N°1	Hombre	X		X	
3. Ex – funcionario de la CGR N°2	Mujer	X		X	
4. Funcionario Público N°1	Hombre		X	X	
5. Funcionario público N°2	Hombre		X	X	
6. Experto en auditoría de desempeño N°1	Hombre		X	X	

7. Experto en auditoría de desempeño Nº2	Mujer			X	
8. Parlamentaria	Mujer				X

Fuente de información: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los participantes en las entrevistas efectuadas.

(*) Los informantes claves entrevistados para este trabajo de tesis solicitaron expresamente que sus nombres se mantuvieran en reserva, sin embargo, cabe hacer presente que cada uno de ellos fue seleccionado por la relevancia de las funciones que realiza en la actualidad, o bien realizó y se vinculan de manera directa con la materia investigada, y la mayoría de ellos son figuras públicas. Asimismo, cabe hacer presente que la profesora guía de este trabajo de tesis, la profesora Karina Doña, es la única que conoce el nombre de los entrevistados.

Enseguida, es preciso indicar que las entrevistas se realizaron de manera individual, previa invitación realizadas a los posibles participantes, a través de correo electrónico y redes sociales (LinkedIn, Twitter, entre otros), en el lugar y horarios por ellos señalados. Dichas entrevistas fueron grabadas en su totalidad, previo consentimiento de los informaste, tuvieron una duración en promedio de 1 hora y se utilizó el formato de entrevista semiestructurada.

Finalmente, una vez efectuadas las entrevistas se procedió al análisis de datos para lo cual se utilizó la técnica de “Grounden Theory” o también denominada “Teoría empíricamente fundadas”, la cual se detalla con mayor precisión en el capítulo V.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados.

La reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido desarrollando paulatinamente, por cierto, con diferencias de grado y amplitud en cada caso, pero que, en definitiva, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento, de los cual Chile no estuvo al margen.

En ese contexto, organizaciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, y Fondo Monetario Internacional, contribuyeron al financiamiento de iniciativas que definieron la piedra angular de su política de desarrollo para América Latina, y no fue hasta el año 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de Modernización del Estado.

Luego, con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, se dio un impulso al ámbito más olvidado de la Modernización del Estado: la gestión. Es así, como Chile empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros. (Ramírez, Álvaro, 2011).

Sin embargo, la relevancia que adquiere la gestión pública, no está basada en el concepto tradicional burocrático, sino, que se trabaja a partir del término de

la “Nueva Gestión Pública”, el cual ha tenido variadas definiciones, destacando entre los aspectos preponderantes de dicho enfoque aquellos que se relacionan con la concepción de ciertas bases teóricas relacionadas con lo siguiente: representa un cambio importante de perspectiva, de la administración pública tradicional a un modelo que da mayor importancia a los resultados obtenidos y que otorga una mayor responsabilidad a los gestores; en segundo lugar, se comparte explícitamente la intención de trasladarse de la burocracia clásica a organizaciones, recursos humanos y condiciones contractuales más flexibles; en tercer lugar, los objetivos organizativos y los recursos humanos deben establecerse claramente, permitiéndose así medir su resultado a través de indicadores, existiendo mayores evaluaciones sistemáticas de programas gubernamentales, donde los valores guías son la economía, eficiencia y eficacia. (Owen E, Hughes, 1992).

En ese sentido, “la Nueva Gestión Pública supone un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces. (Pollit y Bouckaert, 2000)

Ahora bien, conviene aclarar que la Nueva Gestión Pública no es una corriente homogénea de pensamiento observándose, por lo menos, dos corrientes no necesariamente contrarias, pero tampoco coincidentes. Así, la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado, mientras que la segunda, prioriza la introducción de mecanismos propios del mercado que estimulan la competencia (Larbi, 1999).

Dicho lo anterior, y desde la corriente que enfatiza sobre la reestructuración del Estado, la Nueva Gestión Pública es un enfoque orientado a refocalizar la conducción y gerencia de los organismos públicos, hacia un modelo de gerencia que privilegie los resultados por sobre los procedimientos, y priorice la transparencia. (Makon, Marcos, ILPES 2007).

Por su parte, considerado la visión que analiza la reestructuración del Estado, donde la Nueva Gestión Pública pone el énfasis en los resultados, es relevante señalar que uno de los enfoques a partir de los cuales trabaja es aquel denominado “Gestión por Resultados”.

En términos conceptuales, la gestión por resultados no goza aún de una definición consensuada, si bien es asumida por los expertos como la herramienta adecuada para responder a los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento y para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos. (Figueroa, 2012), la revisión de literatura da cuenta de diferentes esfuerzos por clarificar dicho concepto. Por otra parte, como señala Sanín, es común encontrar el uso indistinto de conceptos como “gestión del desempeño”, “gestión por resultados”, “evaluación del desempeño”, “evaluación de resultados”, sin una clara diferenciación (Sanín Ángel, 1999), de hecho, en la literatura anglosajona se mezclan términos como “performance”, “managment”, “governing for results”, “managements results”, entre otros.

Sin embargo, entre las principales definiciones podemos citar la proporcionada por la OCDE, la cual define que la gestión por resultados (performance managment) cubre la información empresarial de gestión, la información de rendimiento, evaluación, monitoreo del desempeño y rendimiento. Así, en el contexto de la nueva tendencia del desempeño la definición más estricta es un ciclo de manejo bajo los que los objetivos del programa y metas del desempeño se determinan y son evaluadas y comunicadas, y esta información se alimenta sobre las decisiones sobre financiación de los programas, diseño, operaciones, recompensas o sanciones. (OCDE, 1995).

Por su parte, el PNUD define la Gestión por Resultados (results based-managment) como una estrategia de gestión o el enfoque de una organización que asegura que los procesos excelentes, productos y servicios, contribuyen a la

consecución de los resultados claramente. Gestión basada en resultados proporciona un marco coherente para la planificación estratégica y la gestión mediante la mejora del aprendizaje y rendición de cuentas. También es una estrategia general de gestión encaminadas a lograr cambios importantes en la forma en que funcionan los organismos, con la mejora del rendimiento y los resultados del logro del resultado esperado, la integración de las lecciones aprendidas en las decisiones sobre informes de gestión y el rendimiento (PNUD, 2002).

A su vez, el BID hace propio este enfoque, definiendo a la Gestión por Resultados como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país.

Así, según Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015), un análisis de la información del Sistema de Evaluación PRODEV² desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública muestra que, en general, los países de la región han progresado en las tres áreas, aunque con un énfasis mayor en la optimización de los insumos que se emplean para obtener un producto (eficiencia) que en lograr que las intervenciones logren los resultados esperados (eficacia). La transparencia ha mejorado como efecto de una mayor.

² PRODEV (SEP) es un instrumento que analiza las capacidades institucionales que tiene un país para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión de las políticas públicas en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. La escala va de 0 a 5, donde 5 es la situación óptima.

difusión de la información sobre la gestión pública, tanto por parte de los ministerios que gobiernan los sectores como de aquellos encargados de funciones transversales como la planificación y el presupuesto.

Así también, se ha definido la gestión por resultados como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población. (García López, 2008).

De ese modo, a partir de lo expuesto podemos determinar que la Gestión por Resultados tiene su génesis en el enfoque de la Nueva Gestión Pública, y el objetivo último de ésta es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

Enseguida, la noción de “resultado” en la Gestión por Resultados está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. (García López y García Moreno, 2010).

En efecto, la Gestión por Resultados implica virar la forma tradicional de tomar decisiones de gestión, centradas en las líneas de gasto, insumos y procesos, hacia otra que privilegia al ciudadano como eje, donde los resultados no deben entenderse como la entrega de productos (servicios públicos) únicamente, sino que deben estar concentrados en los impactos de esos productos, en la calidad de los procesos que producen y particularmente en la gente.

Ahora bien, como se mencionaba en los párrafos anteriores existe una falta de definición conceptual al respecto, la experiencia denota que cada país, e incluso sectores dentro del gobierno de cada país, han realizado esfuerzos por operativizar la gestión por resultados desde su vertiente teórica y conformar así una herramienta de gestión útil. (Figuroa, 2012)

En ese sentido, los países que han optado por la gestión por resultados han descubierto que un cambio muy difícil de lograr, que nunca se acierta a la primera vez, y que ha resultado mucho más duro de lo previsto en muchos casos. Han subrayado que es preciso considerar un proceso al largo plazo, con beneficios también a largo plazo (Perrín , 2006)

2.2 Gestión por Resultados y Auditoría de Desempeño.

En base a lo expuesto en los párrafos precedentes sobre los aspectos teóricos de la Gestión por resultados, podemos establecer una relación entre esta y la Auditoría de Desempeño. En ese contexto, la Auditoría de Desempeño puede concebirse como parte del concepto más amplio de gestión orientada a resultados- toda vez que ambas coinciden en el objeto de su accionar relacionado con los resultados de los programas de la administración pública-. y aunque no son necesariamente vinculantes, pueden apalancarse entre sí.

En ese sentido, podemos establecer que, si el modelo de gestión pública de un país está basado en prácticas de gestión orientada a resultados, la Auditoría de Desempeño se vería facilitada en su práctica por la existencia de programas a auditar con indicadores y métricas de resultados esperados que están claramente definidos en el marco de estas prácticas; a su vez, el informe de Auditoría de Desempeño abonaría a una evaluación objetiva y sustentada cuantitativamente de estos programas.

Ahora bien, la ausencia de un modelo de gestión pública como este, si bien no inhibe la práctica de la Auditoría de Desempeño, sin embargo, implicaría un mayor nivel de esfuerzo y de recursos, pero también podría dar paso a que la Auditoría de Desempeño calificara tal ausencia como un hallazgo en sí de la auditoría y recomendará la puesta en práctica de un modelo de gestión orientado a resultados.

En definitiva, podríamos indicar que el desarrollo gradual pero sostenido de modelos de gestión pública basados en resultados en América Latina y el Caribe, representa un insumo importante para desarrollar –de forma más colaborativa y eficiente desde el punto de vista de los tiempos– una Auditoría de Desempeño, al contar con metas e indicadores ya establecidos contra los cuales evaluar los resultados de los programas de gobierno que se auditarán.

2.3 Entidades de Fiscalización Superior, Función de Control Externo y Rendición de Cuentas.

Las instituciones auditoras superiores constituyen un elemento central del proceso de las finanzas públicas. Un fracaso institucional de estas instituciones representa una seria amenaza para los intereses del Estado y la administración de los recursos públicos. Es por esto que se las ha denominado “pilares de la integridad”, señalando que son un instrumento clave para controlar la corrupción y mantenerla alejada del sector público (Dye y Stapenhurst, 1998). Más aún, estas instituciones no son sólo barreras que contienen la corrupción sino también un elemento esencial del proceso de accountability democrático. White y Hollingsworth (1999) desarrollaron un modelo que muestra como las instituciones auditoras supremas actúan proveyendo “una evaluación independiente de la exactitud y adecuación de las cuentas públicas y de su rendimiento”.

En ese sentido, la evaluación llevada a cabo por dichas instituciones es útil para los ciudadanos (o los electores) para medir el desempeño de su

gobierno. El electorado puede, como parte de una democracia representativa, delegar esta función de control a otras instituciones democráticas como el Congreso Nacional o los medios de comunicación que tienen la capacidad o la voluntad política para fiscalizar al gobierno.

La independencia de las instituciones auditoras ha sido considerada esencial para que puedan “desarrollar su labor objetiva y efectivamente” (INTOSAI, 1998; White y Hollingworth, 1999; Allen y Tommasi, 2001). El concepto de independencia, sin embargo, no debe ser entendido como la falta total de accountability. Al contrario, como cualquier otra institución del sector público, las instituciones auditoras deben reportar sus resultados a otras instituciones o al público en general, de tal forma que sus informes y la información que genera se transformen en una herramienta útil para el proceso democrático. Cualquiera sea el sistema bajo el que se organicen, no existe la independencia absoluta de las instituciones auditoras y existe total conciencia que ellas deben estar conscientes que son parte “del estado como un todo” (INTOSAI, 1998) y que deben adaptarse a los procesos de modernización del Estado.

Por su parte, en el año 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la Resolución para el “Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”, cuya aprobación representó la culminación de un proceso llevado a cabo por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la búsqueda hacia el fortalecimiento de las EFS a través del reconocimiento de la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización” y la “Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

A partir de dicha declaración las Naciones Unidas reconocen los siguientes aspectos sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores:

- Sólo pueden realizar sus deberes de forma objetiva y eficiente si gozan de independencia de la entidad auditada y en el caso que estén protegidas contra cualquier influencia por parte de terceros.

- Tienen un papel importante en el fomento de la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia de la administración pública, lo que fortalece la realización de los objetivos y prioridades de desarrollo tanto nacionales como internacionales y, en especial, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Asimismo, con esa resolución los miembros de las Naciones Unidas tomaron en consideración los siguientes aspectos:

- La labor de la INTOSAI para fomentar la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, así como la eficaz y eficiente recaudación y utilización de fondos públicos en el interés de los ciudadanos.

- Las Declaraciones de Lima y de México, alentando a sus Estados miembro a aplicar al interior de sus instituciones, a nivel nacional y de manera consistente, los principios establecidos en ambas Declaraciones. Sin embargo, la literatura en materia de marco institucionales y funcionales de la EFS en Latinoamérica es poca, pero orientada a evaluar el desempeño de estas instituciones (Restrepo, Medina y Purón Cid, 2014). Al respecto, en Brasil, Becerra (2006), reflexiona sobre la construcción de modelos de evaluación para programas públicos por parte de las EFS, y de ese modo, con un enfoque jurídico aplicado al control externo, enfatiza la importancia que tiene las actividades de evaluación en el sector público, y la relevancia de introducir las auditorías de desempeño o de resultado desde las EFS. El autor sugiere una transición desde

el modelo tradicional del ejercicio del control externo de medición financiera hacia un modelo de medición de los impactos de los proyectos y programas públicos (Gestión por Resultados).

Es decir, no sólo medir la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas, sino establecer si los programas están contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones beneficiarias (Restrepo Medina y Purón Cid, 2014)

En lo que respecta a la rendición de cuentas, la OCDE, en su catálogo la definió como la obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados.

Esto puede exigir una demostración cuidadosa, que pueda defenderse incluso judicialmente, de que la labor realizada es congruente con los términos contractuales.

Así, la rendición de cuentas en materia de desarrollo puede referirse a las obligaciones de las partes de actuar de conformidad con responsabilidades, funciones y expectativas de resultados claramente definidas, a menudo con respecto al uso prudente de los recursos. Para los evaluadores, denota la responsabilidad de proporcionar informes de seguimiento y evaluaciones de resultados precisos, imparciales y creíbles. Los administradores y ejecutivos del sector público, deben rendir cuentas ante los contribuyentes y/o los ciudadanos. (OCDE, 2010).

Por su parte, en las EFS la función de Control Externo, se materializa principalmente en la realización de auditorías, las cual es definida por la OCDE como “la actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir

valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección.

Asimismo, se debe distinguir entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de desempeño, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia.

La auditoría interna constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la auditoría externa es realizada por una entidad independiente”. (OCDE, 2010)

2.4 La Corrupción Administrativa y su análisis conceptual.

La corrupción a la que nos referimos en estas notas es específicamente la corrupción administrativa. Este fenómeno delictual siempre tiene el contenido de traspaso indebido de recursos desde un fin legítimo a otro ajeno a las finalidades del servicio público. Considerando a la corrupción política, aquella que realizan los políticos en el ejercicio de sus cargos políticos o de elección popular, la corrupción administrativa se define por su actor principal: el funcionario público (o los políticos que ejercen funciones administrativas), de manera que el político que asume un cargo administrativo también pasa a ser sujeto posible de la corrupción administrativa. El tema que nos convoca es el de la corrupción administrativa, sin que esto implique minimizar la política o desconocer las profundas relaciones entre una y otra. Sólo por razones lógicas se aísla la corrupción administrativa para poder analizarla más específicamente. Además, para simplificar la redacción, se utilizará la palabra “corrupción” como sinónimo de la corrupción administrativa.

La Comisión Nacional de Ética Pública (de Chile) ha definido la corrupción de la siguiente manera: “Hay corrupción cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado (que puede ser monetario o de otra naturaleza). (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994).

Transparency International la define de acuerdo con Gianfranco Pasquino: “se designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal” (Transparencia Internacional Latinoamericana y El Caribe, 1999).

Aquí intentamos poner el acento en los agentes de la corrupción, partiendo de la metáfora de Klitgaard del triángulo de hierro de la corrupción: este triángulo en realidad es un proceso en el que intervienen tres agentes: el directivo o jefe, el funcionario y el usuario (Klitgaard, 1990).

En esta metáfora el usuario aparece como el que lleva la corrupción a la administración al pagar coimas para obtener servicios especiales de los funcionarios.

El jefe aparece como el encargado de combatir la corrupción. En el libro de Klitgaard mencionado, los héroes de la lucha anti corrupción son los nuevos directivos que figuran en la cruzada en favor de la probidad administrativa y así se ilustra al analizar los casos de Hong-Kong, Las Filipinas, Corea del Sur y el de un país imaginario (Klitgaard, 1990).

Para efectos de este trabajo se entenderá por funcionario público a todos los trabajadores que tienen una relación laboral con el Estado y sus

dependencias, incluyendo municipalidades, entes autónomos y empresas del Estado.

Por su parte, también existe un concepto de corrupción más allá de las ideas implícitas en las definiciones anteriores – a saber, una apropiación indebida de los recursos-, que tiene relación con la entrega de un mal servicio o ineficiencia con la que muchos funcionarios públicos realizan sus funciones. Así para Jaime Rodríguez-Arana, la Ética pública tiene su idea central en el concepto de servicio y la corrupción en la Administración estaría dada en “el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor del servicio público, cualquiera sea el puesto que se ocupe en la maquinaria administrativa” (Rodríguez-Arana, 1993).

En ambos casos, sin embargo, hay pérdida de recursos, pero en el segundo, ni siquiera se tiene noción del hecho y muchas veces no existe la intención de que los recursos o servicios no lleguen a los usuarios

En síntesis, la corrupción administrativa es un proceso perverso realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir, además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no deliberada y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de su destino legítimo.

Sin embargo, hay que precisar que no toda ineficiencia puede ser considerada un tipo de corrupción. Hay deficiencias estructurales que devienen de fallas de estrategia, programación, organización, control o coordinación que no son atribuibles al funcionario. Las deficiencias a que nos referimos son aquellas que implican una actitud funcionaria de incumplimiento de sus deberes u olvido de los principios fundamentales de la Administración.

De esta manera, el proceso es mucho más complejo de lo que se presentaba inicialmente y reviste tonos, no solamente negros (representativos de la corrupción), sino que grises y tonalidades que se aproximan al blanco (representativo de la probidad).

2.5 La Probidad Administrativa y su análisis conceptual.

La contradicción o el opuesto a la corrupción administrativa, es evidentemente, la probidad administrativa.

Así, desde el punto de vista de la Ética Pública la probidad se refiere al comportamiento de los servidores públicos y de los políticos en dos aspectos esenciales: en la realización eficiente del servicio y en el uso de los recursos del Estado en cumplir sus fines, sin desviaciones que signifiquen traspaso de recursos públicos a fines particulares ajenos al servicio. En ese sentido, considerando dicha definición y desde el punto de vista de su relación con la corrupción se puede establecer que la probidad es igual a cero corrupción, donde la probidad definida exige que no haya corrupción.

Ahora bien, en la legislación chilena la probidad ha sido descrita en el artículo 52, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al establecer que, “El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”

Desde ese entendido la probidad contiene los siguientes elementos:

La conducta funcionaria intachable: componente ético de la probidad, que engloba la conducta, el desempeño honesto y leal, comprendiendo un comportamiento moral, y la vinculación social de su actuar. Podemos abarcar la integridad, imparcialidad, transparencia, eficiencia y eficacia. La probidad no solo

limita al ejercicio propio de un cargo, sino que además su actividad externa. Lo anterior en relación a observar una vida social acorde a la dignidad del cargo

Preeminencia del interés general sobre el particular: El artículo 53, de la ley 18.575 establece “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

Así, bajo esta definición se establece el carácter absoluto de la probidad al establecer la conducta “intachable” y además lo refuerza con los principios de la honestidad, la lealtad y la superioridad de lo social sobre lo individual.

Ahora bien, el artículo 61 letra g) de la 18.834, Sobre Estatuto Administrativo, señala dentro de las obligaciones de cada funcionario “Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa regulado por la ley 18575 y demás disposiciones especiales”

A su vez, la citada obligación funcionaria, ha sido expresamente desarrollada en el artículo 62, de la citada ley N° 18.575, enumerándose una serie de conductas que contravienen especialmente dicho principio, siendo una de ellas “Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.”

Lo expuesto, da cuenta que es la misma ley la cual establece disposiciones que socavan la probidad, anulando en ese sentido, el carácter absoluto de la definición a la cual se aludía en los párrafos anteriores.

Ahora bien, si bien las definiciones de lo que debe ser la probidad ponen el énfasis en la vigencia de principios generales, además de leyes y reglamentos, el concepto que utilizaremos no es una probidad pasiva, donde los funcionarios en general son probos cumpliendo formalmente las leyes y reglamentos, olvidando su espíritu. La probidad que interesa, para efectos de este trabajo, es aquella que privilegia una conducta activa, es decir, no basta con ser honesto, sino que además hay que lograr que el servicio sea honesto y que la totalidad de los miembros de él lo sean, tanto del punto de vista conductual, así como en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas.

Por ello, el objetivo de aludir a los conceptos de corrupción y probidad en esta investigación tiene que ver con el hecho de dar cuenta que ninguno de dichos conceptos tiene un carácter absoluto, es decir, no todos los funcionarios públicos son corruptos, y tampoco todos son probos, por ende, la opción que aquí se sustenta no tiene que ver con la estrategia del combate a la corrupción – es decir, una estrategia reactiva-, sino la estrategia de la promoción y cautela de la probidad – es decir, una estrategia preventiva- fomentando las prácticas institucionales que permitan a los funcionarios públicos ejecutar los recursos públicos asignados y realizar sus funciones públicas con eficiencia y eficacia.

CAPÍTULO III: CONTEXTO

3.1 Contexto Interno: la CGR y su creación

Mediante el decreto con fuerza de ley N° 400 bis, promulgado el 26 de marzo de 1927, del Ministerio de Hacienda, se crea la Contraloría General de la República, que fusionó en una sola institución, la Dirección General de

Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación, siguiendo la recomendación de un grupo de expertos liderados por Edwin W. Kemmerer, profesor de Economía de la Universidad de Princeton, que entre los años 1923 y 1931 contribuyó a reformar los sistemas monetarios, bancarios y fiscales en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú (Drake, 1984).

Cabe enfatizar las consideraciones que se tuvieron presentes en ese decreto con fuerza de ley para dar vida a la CGR, dado que su fundamentación es muy ilustrativa en cuanto a los objetivos que se le plantearon desde sus inicios, el cual señalaba: “Que la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales, ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubiertas en diversos servicios; Que esto proviene de la falta de cumplimiento de las leyes y disposición administrativas que reglan la percepción de las rentas y la correcta aplicación de ellas a los gastos nacionales; Que esa fiscalización corresponde hoy día a diversas oficinas que obran, en sus atribuciones legales, sin una organización única que la haga eficaz, desempeñándose cada una de ellas con independencia, que es perjudicial al buen servicio; Que es indispensable refundir esos servicios en una oficina especial, cuyo jefe tenga, amplias facultades, para que pueda responder al Presidente de la República de la eficiencia de los servicios que se le encargan” Así, se puede apreciar que ya en su mismo momento fundacional, eficacia y eficiencia eran elementos constitutivos de la función de control que por ese acto se le entregó.

Luego de este importante hito fundacional de la Contraloría General de la República, vinieron algunos otros como aquel que le dio rango constitucional, a través de la ley de reforma constitucional N° 7.727 del año 1943 y la dictación de

su ley orgánica N° 10.336, en el año 1952, que le asigna las cuatro funciones principales, Función de Auditoría; Función Jurídica, que incluye la toma de razón; Función Contable y Función Jurisdiccional.

Estas funciones fiscalizadoras se mantienen hasta la actualidad, con esfuerzos variados para adecuarlas a los tiempos vigentes, principalmente en el período que lideró la institución el Contralor Ramiro Mendoza Zúñiga, entre 2007 y 2015, incorporando nuevos sistemas informáticos y tecnologías de información, mejoras de infraestructura, reformulaciones organizativas, entre otras.

En ese contexto, la función de Auditoría no quedó estado ajeno a estos esfuerzos modernizadores, presentando en los últimos años avances en materias de metodologías y sistemas de trabajo, capacitación y especialización de auditores, adecuación de espacios físicos para un mejor desempeño y emisión de numerosos instructivos que buscan adecuar el trabajo a los estándares internacionales.

Sin embargo, existe un terreno aún poco explorado por el organismo contralor, referido a las “Auditorías de Desempeño”, las que en general no se realizan, salvo casos puntuales en programas coordinados internacionalmente.

En efecto, prevalece por mucho en la actualidad y desde siempre, la “Auditoría de Cumplimiento”, es decir, aquella cuyo propósito es examinar el correcto apego a las normas que rigen la actuación de los organismos públicos sujetos a la fiscalización de la Contraloría.

3.2 Contexto Externo: la CGR como parte de la INTOSAI y su relación con las ISSAI.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior la cual ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de

conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países.

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), creado en el año en el año 1953 y agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas.

La INTOSAI continuamente produce documentos que orientan el actuar de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) para que estas realicen auditorías en base a procedimientos correctos, y en ese contexto, aprueba Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las EFS y los requisitos previos de auditorías de entidades públicas, los cuales han sido adoptados por la CGR de Chile en su actuación y ejercicio de la función de auditoría.

Así, las ISSAI incluyen normas sobre auditorías de desempeño, donde en el año 2003, el Comité de Estándares de Auditoría de INTOSAI aprobó las normas ISSAI 3000: “Estándares y guías para la Auditoría de Desempeño basada en los Estándares de Auditoría de INTOSAI en la experiencia práctica. Luego, en el año 2010, el XX Congreso de la INTOSAI aprobó las ISSAI 3100 “Directrices para la auditoría de desempeño: Principios claves”. Posteriormente, en el año 2013, el XXI Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores aprobó la ISSAI 300: Principios Fundamentales de Auditoría de Desempeño.

CAPÍTULO IV: AUDITORÍA DE DESEMPEÑO, ALCANCE Y CONSIDERACIONES PARA SU EJECUCIÓN

En este capítulo se presenta principalmente una descripción de la Auditoría de Desempeño como modalidad de fiscalización, el alcance de la misma y las consideraciones para su desarrollo y ejecución, lo cual se relaciona con el primer objetivo específico propuesto para este trabajo, y que consideró mayoritariamente la revisión documental tanto de las normas de Auditorías de Desempeño, a saber, ISSAI 300 y 3100, como también, texto relacionados con esta temática.

Así, según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), “la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades y organizaciones del Gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia³, y sobre si existen áreas de mejora”.

De ese modo, La ISSAI 300 –Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño (2013)– establece un marco común de conocimiento sobre la naturaleza de la Auditoría de Desempeño, en tanto, la serie de ISSAI 3000 –normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI (2003)– describe las especialidades y principios de la Auditoría de Desempeño, y ofrece normas y orientaciones prácticas para su realización, incluidas aquellas que habilitan

³ La ISSAI 300 define los principios de economía, eficiencia y eficacia (las “3E”), indicando que el principio de economía significa minimizar los costos de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio; el principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad; y el principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos.

“adaptarse” al contexto propio de la Auditoría de Desempeño.

Enseguida, respecto al objetivo de la Auditoría de Desempeño la norma señala que “el objetivo principal de la auditoría de desempeño es promover constructivamente la gobernanza económica, eficaz y eficiente. También contribuye a la rendición de cuentas y a la transparencia”

Cabe señalar, que, debido a las diferentes condiciones y estructuras de las EFS, no todas las normas o directrices de auditoría pueden aplicarse a todos los aspectos de su trabajo. Por lo tanto, las EFS tienen la opción de desarrollar normas rectoras ya sea que estén basadas o sean congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño.



En ese sentido, si bien existen estándares dispuestos en las ISSAI de auditorías de desempeño, los mismos también reconocen las particularidades de cada EFS. A su vez, reconocen que puede haber superposiciones entre tipos de auditoría, por lo que los elementos de la Auditoría de Desempeño pueden ser parte de una auditoría más extensa que abarque también elementos de otros tipos de auditoría, como las financieras y de cumplimiento, sin embargo, en estos casos de superposición, se deben cuidar todas las normas aplicables a cada elemento y el objetivo primario del ejercicio más amplio.

Lo expuesto, da cuenta de La dificultad por alcanzar definiciones y principios estándar a nivel internacional, que se reflejen congruentemente en las realidades nacionales

4.1 Principales actividades y características de la Auditoría de Desempeño.

Independientemente de la definición de Auditoría de Desempeño que cada país asuma, de la existencia o no de un modelo de gestión orientada a resultados en el país, y de si la Auditoría de Desempeño se realiza de forma independiente

o como parte de otras auditorías, se han identificado un conjunto de tareas que las EFS deben realizar a fin de procurar que la Auditoría de Desempeño sea constructiva, esté alineada con prioridades gubernamentales y enfocada en el ciudadano, y se ejecute en colaboración con los involucrados⁴, las que señalan a continuación:

1. Definir en conjunto con el auditado el programa de gobierno a auditar, que en teoría debería contar con objetivos propios claramente identificados, así como con el objetivo de la auditoría.
2. Realizar una planificación detallada del proceso a seguir, que incluya la recolección de evidencia necesaria para entender al ente a auditar y el contexto en que opera al momento de la auditoría; la definición de los criterios contra los cuales se hará la evaluación; la metodología a seguir, y los requerimientos de personal especializado, recursos financieros y plazos.
3. Ejecutar la Auditoría de Desempeño poniendo particular énfasis en la recolección y documentación de evidencia que respalde los hallazgos, combinando y comparando datos de diferentes fuentes. 
4. Elaborar el informe de Auditoría de Desempeño, que incluya alcance, hallazgos y recomendaciones como parte del plan de acción que deberá ser acordado con el auditado. 
5. Dar seguimiento al plan de acción, cuya implementación estará a cargo

⁴ Cabe destacar que todas estas tareas están en línea con los principios clave, incluido el proceso de la auditoría en sí, que define la ISSAI 3100, Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave.

del auditado. [L
SEP]

6. Evaluar los beneficios cualitativos y cuantitativos de las acciones implementadas por el auditado para mejorar los resultados del programa de gobierno auditado. [L
SEP]

Por otra parte, según las ISSAI 3100, es recomendable que la EFS cuente con un sistema de aseguramiento de calidad a lo largo del desarrollo de la Auditoría de Desempeño, así, este tipo de auditorías, deben sujetarse a un sistema de control de la calidad, incorporando procesos para supervisión y monitoreo de la calidad, aseguramiento de la calidad, así como calidad externa y revisión entre pares, para poder ofrecer una garantía razonable de que la auditoría se ha llevado a cabo de acuerdo con las normas profesionales y los requerimientos legales y regulatorios, y de que los reportes son adecuados.

Ahora bien, en el desarrollo de estas tareas – particularmente en lo relacionado con el punto 2 mencionado anteriormente- las EFS deben estar atentas a cuatro características propias de la Auditoría de Desempeño:

- **Definición de criterios ad-hoc.**

Según las ISSAI 3000, a diferencia de las auditorías financieras y de cumplimiento que se realizan contra parámetros estándares (normas, requisitos, etc.), la Auditoría de Desempeño se realiza contra criterios flexibles:

Así, la auditoría de desempeño no es una auditoría de regularidad con criterios formalizados, y sus raíces no se encuentran en las auditorías del sector privado. Se trata de un examen independiente realizado con un carácter no reiterativo. Por su propia naturaleza, este tipo de auditoría tiene un ámbito amplio

y está abierta a distintos criterios e interpretación⁵.

- **Uso de múltiples métodos de investigación como parte de la metodología a seguir.**

A diferencia de las auditorías financieras, que se basan en la evidencia que proveen los estados financieros y registros contables similares en toda unidad auditada, la Auditoría de Desempeño requiere la recolección de evidencia primaria propia. Para ello, las EFS necesitan emplear métodos apropiados para cada objeto de auditoría, e incluso más de un método si fuera necesario a fin de robustecer la calidad de la evidencia en términos de relevancia, con fiabilidad, suficiencia y validez. Lo anterior, no quita que sea posible combinar dicha evidencia con el uso de registros e información secundaria generada por el auditado o terceros.⁶

- **Requerimiento de personal especializado y de mayores recursos financieros.**

Como parte de la planificación de la Auditoría de Desempeño, se debe tener presente el perfil del personal requerido y el costo asociado a este tipo de auditorías. Para llevar a cabo una Auditoría de Desempeño atendiendo las dos características previas, la EFS necesita disponer de personal con conocimiento

⁵ Así, por ejemplo, la Auditoría de Desempeño en los sectores de salud, educación, trabajo, transporte, entre otros, aplicará diferentes parámetros de desempeño (criterios), que se pueden encontrar en planes nacionales de desarrollo; políticas; documentos del programa; sistemas de gestión de resultados y sistemas de monitoreo y evaluación de políticas; mejores prácticas internacionales, o bien, surgir del consenso entre auditor y auditado de las métricas contra las cuales evaluar el desempeño del programa.

⁶ La ISSAI 3000 indica que la Auditoría de Desempeño debe disponer de una amplia selección de métodos de investigación y evaluación, y actuar desde una base de conocimientos muy distinta a la de la auditoría tradicional.

técnico especializado en la materia objeto de la auditoría; por ejemplo, agrónomos, educadores, economistas, médicos, ingenieros, etc. Este nuevo personal especializado puede ser de planta o contratado para ejercicios de Auditorías de Desempeño puntuales.

Debido al mayor nivel de esfuerzo que se necesita para establecer criterios ante la diversidad de objetos de auditoría y los requerimientos de personal altamente especializado, las EFS incurren en costos mucho mayores cuando se trata de Auditorías de Desempeño frente a otros tipos de auditoría. En ese sentido, por ejemplo, de acuerdo con los cálculos de Cálculos de José Oyola para el BID sobre la base de informes de NAO (2014), UK NAO (2014) y Oficina del Auditor General de Canadá (2014), los costos promedio de realizar Auditoría de Desempeño, en relación con las auditorías financieras, fueron 3,4 veces mayores en la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO, por sus siglas en inglés); 3,3 veces mayores en la Oficina del Auditor General de Canadá, y 2,4 veces mayores en el Reino Unido NAO en 2013-14

- **Necesidad de colaboración entre auditor y auditado.**

Según las recomendaciones de las ISSAI 3100, la colaboración es un factor fundamental en todo el proceso de auditoría: “El desarrollo de buenas y adecuadas relaciones externas es un factor clave en el logro de Auditorías de Desempeño eficaces y eficientes. Los auditores deben mantener buenas relaciones profesionales con las partes involucradas, promover el libre y franco intercambio de información, en la medida en que los requisitos de confidencialidad lo permitan, y llevar a cabo debates en una atmósfera de respeto mutuo y comprensión de las funciones y responsabilidades respectivas de cada una de las partes interesadas. El proceso de comunicación entre el auditor y el ente auditado comienza en la etapa de planeación de la auditoría y continúa durante todo el proceso de la misma.

De ese modo, contribuye a dicha colaboración el hecho de que auditor y auditado deben viabilizar el cumplimiento de un mismo fin, este es, satisfacer las demandas de la sociedad o ciudadanía constituyente o mandante. (Jarquín, Molina, Roseth, 2018)

Expuesto lo anterior, podemos indicar que la Auditoría de Desempeño desarrolla un enfoque orientado a la solución de problemas y al logro de los objetivos planteados, examinando las actividades públicas para mejorar la eficiencia, eficacia y economía los gastos, los servicios y la gestión pública.

Un aspecto importante a destacar, es que su ejecución y desarrollo requieren distintas actividades que deben estar formalizadas y estandarizadas, desde la planificación hasta la emisión del informe final, lo anterior, con el objetivo de que los auditores efectúen dichos trabajos con garantías de competencia, integridad, objetividad e independencia.

Asimismo, requiere que los equipos de auditorías estén conformados por profesionales de diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, como, abogados, economistas, Administradores Públicos, Cientistas Políticos, entre otros.

CAPÍTULO V: LA INCORPORACIÓN DE LA AUDITORÍA DESEMPEÑO COMO MODALIDAD DE FISCALIZACIÓN, SUS VENTAJAS, LIMITACIONES y DESAFÍOS: LA PERCEPCIÓN DE ACTORES RELEVANTES

En el presente capítulo se contienen los resultados del análisis cualitativo desarrollado a las 8 entrevistas realizadas, en el periodo comprendido entre diciembre de 2017 y mayo de 2018, sobre la opinión de actores relevantes respecto a la incorporación de las auditorías de desempeño como modalidad de fiscalización en la Contraloría General de la República de Chile, así como su opinión respecto a las ventajas y limitantes que conlleva su realización.

Cabe señalar, que dichos actores relevantes fueron seleccionados mediante un muestra intencionada -no probabilística- de acuerdo con criterios previamente definidos, lo que fue explicado anteriormente en el punto 1.6 de este trabajo de investigación.

Asimismo, es preciso señalar que en este capítulo se busca abordar los objetivos específicos dos y tres propuestos para esta investigación, a través de la utilización de un método cualitativo, a saber, la realización de entrevistas, en cuyo análisis se utilizó el método de la “Teoría Empíricamente Fundada” o Grounded Theory, propuesta por Glaser y Strauss (Strauss y Corbin, 1997), definida como un método inductivo para el desarrollo de modelos teóricos. Sus procedimientos, diseñados para desarrollar un conjunto de conceptos integrados, permiten proveer de explicaciones teóricas de los fenómenos que se estudian, por lo que se espera que una teoría fundada empíricamente explique al mismo tiempo que describe, planteándose, así como una alternativa para traspasar el nivel descriptivo de las aproximaciones cualitativas tradicionales.

En ese sentido, el enfoque de la ‘grounded theory’ es el de un método para construir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo directamente de los datos y no de supuestos a priori, de otras investigaciones o de marcos teóricos existentes (Doña, 2012)

Así, el enfoque propuesto por esta teoría se consideró apropiado para esta investigación, ya que permite la extracción de datos de cada una de las entrevistas, considerando a cada una de ellas como un caso en sí mismo, permitiendo al mismo tiempo la interacción de variables, las que generan cierta unidad que producen ciertas respuestas. La idea básica de la aproximación de la ‘Grounded Theory’ es leer (y releer) una base de datos textual y descubrir o etiquetar variables (llamadas categorías, conceptos y propiedades) y sus relaciones. (Doña, 2012).

De ese modo, el análisis de datos considera dos etapas diferenciadas, pero a la vez simultáneas, donde la primera fase es de “descubrimiento en progreso”, esto es, de identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones (categorías, subcategorías y propiedades), en tanto, la segunda fase, se inició al recoger los datos, desarrollando un proceso de codificación de datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. Finalmente, desarrollada ambas fases se procedió a la comprensión de los datos en el contexto que éstos fueron recogidos.

Para desarrollar este modelo de análisis de datos, la Grounded Theory tiene un conjunto de procedimientos articulados en tres momentos sucesivos de análisis: codificación abierta, axial y selectiva

Respecto a cada uno de los momentos de la Grounded Theory es preciso señalar que el procedimiento de codificación abierta consideró la lectura y revisión de cada una de las entrevistas para proceder a su transcripción y a partir de ello se construyeron conceptos para el análisis, los cuales fueron agrupados en categorías lo que contribuyó a la reducción de la complejidad social.

Luego, el análisis axial consideró el análisis de las diferentes entrevistas en forma integrada en virtud de las categorías y conceptos identificados en la fase codificación abierta, lo que posibilitó la construcción de una matriz comparativa de categorías, que facilitó el análisis de sus códigos y relaciones, identificando así posibles vacíos de información o las necesidades de profundizar en algún aspecto en particular.

Finalmente, mediante la codificación selectiva se simplificó la información a través de la identificación de una categoría central que resume el fenómeno en pocas frases. Así, la categoría central debe permitir la integración de todos los datos recopilados acerca del fenómeno, o por lo menos de un máximo de ellos” (Raymond, Emilie: 2005)

5.1 Los Hallazgos: el Análisis Descriptivo.

Ahora bien, el proceso de codificación abierta correspondió al aspecto descriptivo de este proceso de análisis. En ese sentido, en esta etapa los datos fueron básicamente, conceptualizados y categorizados, donde los conceptos se transformaron en etiquetas asignadas a unidades de significados (palabras, oraciones, párrafos) para luego ser categorizados, clasificándolos y agrupándolos en categorías relevantes.

Así, del proceso de Codificación Abierta se obtuvo 3 categorías relevantes con sus respectivas subcategorías que se ordenan de la siguiente forma:

Categoría	Subcategoría
1. Rol de la CGR y su contribución a la Administración Pública	1.1 La CGR, el buen uso de los recursos públicos y los principios de eficiencia, eficacia y economicidad. 1.2 La Legalidad en las decisiones de gastos de Administración Pública
2. Características de la CGR en el ejercicio de la función de auditoría	2.1 Fortalezas 2.2 Debilidades 2.3 Oportunidades 2.4 Amenazas
3. La Auditoría de Desempeño	3.1 Potencialidades de la Auditoría de Desempeño

Categoría	Subcategoría
	3.2 Condicionantes para la realización de Auditorías de Desempeño 3.3 Desafíos para la realización de Auditorías de Desempeño

Primera Categoría (1): Rol de la Contraloría General de la República y su contribución a la Administración Pública chilena.

Esta primera categoría alude a las características, que, en opinión de los entrevistados, se encuentran presentes en la CGR y que son parte de la esencia de la misma como organismo fiscalizador, entregando una visión general de la institución. Así, del análisis se desprenden dos subcategorías: **(1.1) La Contraloría y el buen uso de los recursos públicos bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía y (1.2) El componente de la legalidad en las decisiones de gasto en la Administración.**

1.1 La Contraloría y el buen uso de los recursos públicos y principios de eficiencia, eficacia y economía.

En una conceptualización general, en opinión de los entrevistados, la Administración Pública en su totalidad debe propender al buen uso de los recursos públicos que le han sido asignados para el cumplimiento de las funciones públicas encomendadas, y bajo ese contexto, se alude a la potestad de la Contraloría en el resguardo del buen uso de dichos recursos públicos. Ahora bien, los participantes, al hacer referencia al “buen uso”, se refieren básicamente a la utilización de los mismos en acciones que propendan al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para cada institución, que por lo demás, están relacionadas con las funciones asignadas en las leyes y con el cumplimiento de

su misión institucional. En ese sentido, nos encontramos con opiniones tales como:

“En general, uno siempre parte de la lógica que una entidad pública tiene que cumplir una función pública y en ese caso, la función pública requiere distintos procesos de gestión para el cumplimiento de su objetivo principal” (Funcionario de la CGR)

“O sea, la constitución dice que estamos al servicio de la persona humana, es decir, tenemos que cumplir una función pública” (Funcionario Público N°1)

“Tenemos que ser capaces de identificar bien cuáles son las acciones o labores que tiene que desarrollar la administración pública, tengo que identificar bien cuál es el ámbito de acción y tener claridad respecto a los criterios que determinan que en eso voy a actuar o no” (Funcionario Público N°2)

Asimismo, en general los participantes señalan que el uso de los recursos debe realizarse bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, dado que dichos principios son los que están contemplados en la legislación y bajos estos se debiesen operar. Sin embargo, también reconocen las dificultades que existen en la gestión y convivencia de dichos principios para las decisiones de gasto que deben realizarse, así como en los procesos de auditoría de los mismos.

“La ley de bases de la administración dice que debemos ser eficientes, más allá de lo que yo piense, es lo que debemos hacer por ley” (Funcionario Público N°1)

“A mí me parece que, en la gestión de cualquier tipo de institución, ya sea pública o privada siempre va a existir una tensión entre eficiencia y eficacia, y las garantías que esa institución tiene que dar a sus, por así decirlo, públicos, o sus constituyentes, es que se haga lo correcto, en cualquier métrica, desde el interés

privado o público, versus la eficiencia y la eficacia, esa tensión siempre va a existir.” (Funcionario Público N°2).

“Para poder monitorear eficiencia y eficacia lo primero que tengo que tener es una unidad de análisis sobre qué mido la eficiencia y eficacia, sobre un programa, sobre un proyecto, sobre un plan, sobre una política pública, sobre una prestación, sobre qué. Yo sobre esto puedo aplicar los criterios de eficiencia y eficacia, pero primero identificando” (Experto en auditoría de desempeño N°1)

“Cuando uno habla de gestión en general uno dice; claro hay principios que son eficiencia, eficacia y economicidad, pero uno no puede analizarlo individualmente a veces uno en general cuando audita, a veces audita particularidades, una muestra sustantiva de una cantidad de registros, pero ese punto que estamos analizando vale un todo, nosotros en general debiésemos analizar ese todo” (Funcionario de la CGR)

1.2 El componente de la legalidad en las decisiones de gasto en la Administración.

Luego, del análisis a las entrevistas se releva el elemento de la legalidad, materializándose dicha legalidad en las decisiones que se toman en la administración pública –incluyendo, por cierto, las decisiones de gasto-, las que no pueden ser antojadizas ni arbitrarias, sino que se reconoce la importancia que se realicen bajo el amparo de la normativa que aplica a cada institución –incluyendo, por cierto, la Ley de Presupuestos-. Asimismo, en lo relacionado con la fiscalización que realiza la CGR también se alude este elemento legal, indicando que actualmente el rol de la institución se materializa en la fiscalización del cumplimiento de la normativa pública. A su vez, los entrevistados relevan el componente legal aplicable a la CGR –específicamente aquel relacionado con los artículos 21 a y 21 b de la Ley Orgánica- dado que establece que la CGR no se pronunciará sobre el mérito de las decisiones que adoptan las autoridades.

“Cada una de las decisiones que toma un administrador para lograr esos objetivos tendría que ser, en virtud de la misma norma, una decisión fundada, y esa decisión fundada no necesariamente implica el mérito de algo, y lo que nosotros desde el punto de vista de la contraloría hacemos es que efectivamente verificamos los fundamentos de su decisión y los fundamentos de su decisión están establecidos también en un acto administrativo, porque cada vez que ellos toman una decisión queda constancia en un acto, que es lo que nosotros revisamos. Nosotros en general deberíamos analizar ese todo en el cumplimiento desde el punto de vista normativo, de la decisión fundada de la autoridad para lograr esa finalidad pública.” (Funcionario de la CGR).

“En las fiscalizaciones es bien importante mantener a salvo la regla del 21a y 21b de la Ley Orgánica, en el sentido de que no se puede, a través de la condición de la eficiencia y la eficacia meterse en la condición de mérito de las decisiones administrativas, porque esa contingencia de riesgo es del órgano fiscalizador, y no es de la entidad fiscalizada, entonces tú puedes hacer el evento de eficiencia y eficacia, pero hay que tener muchísimo cuidado con pasarte de la línea” (Ex funcionario de la CGR N°1)

Segunda Categoría (2): Características de la CGR en el ejercicio de la función de auditoría

En general, los entrevistados aluden a las diversas características que, en sus opiniones, se encuentran presentes en la Contraloría en su labor de fiscalización, tanto positivas como negativas, y también internas y externas a la organización. Así, del análisis del contenido de las entrevistas aparecen **(2.1) Fortalezas, (2.2) Debilidades, (2.3) Oportunidades y (2.4) Amenazas.**

En relación con las **(2.1) Fortalezas**, los participantes coinciden que una de ellas es la autonomía institucional y su desvinculación de los ciclos políticos, y también de manera generalizada reconocen al personal de la institución -que

se relaciona con la labor de auditoría- como un elemento positivo que aporta a la institución, dado el conocimiento normativo y financiero con que se cuenta.

“Claramente tiene dos grandes fortalezas, una que es autónoma constitucionalmente, es un organismo independiente, eso es sin lugar a dudas lejos el mayor activo, pero no es mérito de la contraloría, es mérito de la constitución, no es algo que se haya construido, está dado y es maravilloso, pero está dado. Y el otro, es que tiene muchos funcionarios que se especializaron en derecho administrativo y en temas financieros, contables y normativos, entonces, tienen ese conocimiento especializado” (Funcionario Público N°1)

“En las fortalezas de la institución nosotros tenemos un activo súper importante que es el personal, nosotros tenemos experiencia importante en funcionarios con conocimiento de los negocios, de sus procesos, tenemos un activo valioso en conocimiento, tanto desde el punto de vista financiero, normativo, tenemos un activo yo podría decir como esencial y es un activo distinto, un activo que uno no encuentra, un auditor que tiene una mezcla entre derecho administrativo y sistemas contables, tiene un bagaje que a lo mejor no podemos encontrar en otro lado” (Funcionario de la CGR)

“Tiene algo que no tenía antes, que es visibilidad, tiene algo que no tenía antes, que es personal que tiene mucha ductilidad desde el punto de vista de sus capacidades de auditoría. La visibilidad es buena porque la gente sabe que hay un órgano de control externo y que en realidad tiene cierta reportabilidad o ciertos efectos respecto de las decisiones que se adoptan y eso produce en la lógica del control, una cierta connotación de mejores prácticas” (Ex funcionario CGR N°1)

Luego, se reconoce que la CGR cuenta con una metodología para la realización de auditorías, lo que aporta un estándar técnico tanto a la institución como a los profesionales relacionados con esta área. Asimismo, se menciona el rol fiscalizador de la institución, el cual le ha otorgado visibilidad y además le

permite realizar determinadas acciones que el resto de la Administración Pública -sujeta a su fiscalización- debe obligatoriamente obedecer, por ejemplo, las solicitudes de información.

“Creo que la principal fortaleza de la Contraloría es su capital humano, hay ahí personal altamente calificado, muy profesional, muy comprometido y bien formado, profesional en general muy bien calificado y creo que es eso lo que hace incluso que las personas de la contraloría que emigran sean vistos como muy buenos prospectos para otras instituciones, la Contraloría tiene ahí un valor importante. Tiene también una metodología sólida, clara y estandarizada, eso, a mi parecer es un tremendo logro, porque siendo un organismo que existe a través de todo el país, sería bastante caótico adoptar criterios o métodos distintos” (Ex funcionario de la CGR N°2).

Enseguida, los entrevistados se refieren a las **(2.2) Debilidades** y coinciden en que en las fiscalizaciones que realiza la CGR hay una preeminencia de la revisión desde el punto de vista formal y con un enfoque mayoritariamente punitivo, lo que, en opinión de los participantes, genera que la institución opere más sobre una lógica antigua que con una lógica moderna, con interpretaciones que en ocasiones no guardan relación con la realidad actual de los organismos públicos, por lo que para estos, la CGR a través de dichas fiscalizaciones, entorpece su gestión generando problemas de eficiencia en los mismos.

“El 99% de los funcionarios que trabajamos en el Estado somos todos súper honestos. Lo único que queremos es hacer bien las cosas, entonces el 99% tiene temor a que la contraloría burocratice, no es que te pille, ninguno de nosotros somos ladrones, y hacemos nuestra pega bien, obviamente hay un 1% que anda haciendo cosas malas, pero el 99% es gente honesta. Entonces la contraloría en muchos casos ha burocratizado, porque ha puesto requisitos de procedimientos y las cosas cambian y no era necesario el procedimiento, porque

desde el punto de vista del control el procedimiento es muy útil porque te deja las cosas muy claras, pero en términos de eficiencia te genera más costos.” (Funcionario Público N°1)

“Lamentablemente por una cuestión más bien cultural, las fiscalizaciones se toman tanto desde el organismo que lo recibe, como de la opinión pública, como un instrumento más bien represivo, es decir, con este informe a quien le vamos a poder sacar la mugre y no desde el punto de vista positivo, de que oportunidades de mejora y cambio me está indicando este informe.” (Ex funcionario CGR N°2)

“Es que están muy metidos en el papel y formalidad, no producen algo concreto, no tienen que construir un edificio, no tienen que dar salud. Cuando estás sólo en un papel la mente es la que se expande y la realidad no importa, entonces hay alguien que puede decir que un email no es algo escrito y que las comunicaciones tienen que ser por papel, tiene poca calle, probablemente también la tiene agotada ver tanto informe, entonces le falta esa realidad” (Funcionario Público N°2)

“Puedes hacer muy mal las cosas, pero formalmente bien, puedes organizarte para cumplir las auditorías de la contraloría, pero puedes hacerlo muy mal incluso con corrupción sin que se dé cuenta la Contraloría. Responder formalmente es fácil, es burocrático, es lento, pero no es sofisticado, puede estar haciendo cosas muy malas incluso con corrupción lo que pasa es que la Contraloría no se da cuenta. (Funcionario Público N°1)

Asimismo, las debilidades mencionadas también se asocian al producto de la fiscalización, es decir, los informes de auditoría, los que son calificados como pocos claros y de redacción confusa, que dificulta la comprensión de los mismos.

“Yo creo que los informes de Contraloría en general, son extremadamente leguleyos, de hecho, la prueba de eso es que en general, cuando aparece información sobre Contraloría, es porque es reinterpretada por los medios o por partes interesada en la política, pero en general, si uno se remite a la información directa que presenta contraloría no es muy accesible. En el fondo, si tu no haces la interpretación, te la interpretan y como la contraloría es tan importante en términos de su función pública, es muy peligrosa que se someta a eso, es muy peligrosa, entonces yo creo que tiene que ser mucho más cuidadosa” (Funcionario Público N°2)

“Los informes de auditoría a veces salen en la prensa con carácter de escándalo y los mismos periodistas no entienden lo que están leyendo, lo informes en general son malos. Los escriben auditores, abogados, en el lenguaje técnico de ellos, interno, no como para comunicarle a alguien.” (Funcionario Público N°1)

“Un informe de auditoría de la Contraloría o de cualquier órgano del Estado es un ladrillo y yo creo que parte de la misión pública es hacer que la mayor cantidad de gente maneje las herramientas de control de fiscalización”. (Parlamentaria)

Por último, se menciona que la hermeticidad de la CGR genera que sea percibida como una institución distante y lejana, algo anticuada, lo que es otro elemento que se considera como una debilidad.

“De repente tiene procesos de hermeticidad y después se vuelve a abrir un poquito, pero bueno, es más o menos natural cuando tienes una organización tan vieja y con tantos hábitos culturales que tienen esa sinergia, la sinergia de la opacidad es mucho más robusto que la sinergia de la transparencia” (Ex funcionario de la CGR N°1).

Ahora bien, en cuanto a las **(2.3) Oportunidades**, los participantes reconocen básicamente dos, la primera, asociada a la imagen que proyecta el organismo como garante de la probidad, la que además, a juicio de ellos, es una imagen que se encuentra legitimada por la ciudadanía y la opinión pública, y la segunda, que se relaciona con la contribución que puede realizar la Contraloría a la Modernización y fortalecimiento del Sector Público, con un enfoque moderno, abordando las fiscalizaciones que realiza de un modo eficiente, sin demasiada burocracia sino más bien desde el punto de vista investigativo, sintonizando con las reglas de publicidad y transparencia, a través de un lenguaje claro y entregando productos visibles a los ciudadanos para la evaluación y la rendición de cuentas

Por su parte, respecto a las **(2.4) Amenazas**, una de las primeras coincidencias que se presenta a raíz de las entrevistas a los participantes se origina en los informes de auditoría, ya sea que estos sean utilizados para fines particulares y/o políticos, produciéndose una instrumentalización de la CGR, que conlleve un desperfilamiento de su función, o bien, que dichos informes se tornen irrelevantes.

“Uno sabe que los escenarios desde todo punto de vista son cambiantes, sin perjuicio que nosotros desarrollamos una función técnica, nosotros estamos inmersos en un mundo donde efectivamente hay otros intereses, y en ese escenario las amenazas son constantes, nuestro producto tiene un valor por sí solo, pero también puede ser utilizado en diversos aspectos” (Funcionario de la CGR N°2)

“Puede existir un riesgo de la irrelevancia, cuando tu transformas un proceso de auditoría prácticamente en una cuestión automatizada, como una especie de moledora de carne, entonces tú le echas determinados datos, le asignas determinada cantidad de horas y en tal fecha tengo que tener un informe,

ya luego a nadie le importa mucho de qué trata el informe porque tengo que sacar otro, finalmente los trabajos terminan sin tener un objetivo definido. El riesgo de irreverencia trae otro riesgo consigo, que es que empiezan a aparecer otros incumbentes que se copan de los espacios que uno ha ido abandonado y ese riesgo es permanente para la contraloría” (Ex funcionario de la CGR N°2)

“Yo creo que una gran amenaza es que sea instrumentalizada políticamente, y creo que eso le ha pasado un poquito a la Contraloría, no solamente ahora, con el anterior contralor también, me parece que es pésimo cuando el tic de todos los políticos en el parlamento es vamos a la contraloría a denunciar al otro bando, y cuando los contralores empiezan a jugar ese juego para hacerse los lindos, me parece que es horroroso, me parece que es el principio del fin. Una institución como la Contraloría tiene que tener una distancia del mundo político muy superior a la que tiene actualmente.” (Funcionario Público N° 2)

Asimismo, se menciona el hecho de que la Contraloría no tiene contrapesos reales, ya que, si bien los entrevistados reconocen el rol de la Cámara de Diputados como contrapeso formal, en la práctica dicha instancia no se aplica, lo que genera que no exista una instancia que realice un monitoreo con criterios objetivos del funcionamiento de la Contraloría, por ejemplo, frente a cambios de criterios de la autoridad y el poder que detenta. Lo expuesto, queda de manifiesto en las siguientes opiniones:

“Siento que sería bueno que tenga un contrapeso, algún organismo que monitoree el buen funcionamiento de Contraloría, del cumplimiento de sus funciones, ya que es una amenaza que no se resuelva jurídica y objetivamente, interpretaciones políticas legítimas distintas, así si llega por ejemplo, alguien más conservador, es legítimo que tenga su opinión, pero si eso se contrapone con la visión de otros más progresista, respecto a una acción de fiscalización, eso se

tiene que resolver de alguna manera y creo que ahí tiene que haber una fórmula que permita, cada vez que se den esas interpretaciones distintas, resolverlas” (Parlamentaria)

“¿Bajo qué razón el poder legislativo podría sacar al contralor?, eso es lo que yo no veo, si bien existe, pero realmente no hay forma como de ejercerla porque no hay, al menos que alguien se meta de lleno a perseguir al contralor. Además, la Contraloría tiene un aparato, tiene recursos funcionando con mucha gente, y a menos que el congreso de lleno con todos sus asesores se metan, no creo que tenga contrapeso en materia de recursos humanos, financieros, tecnológicos y de manejo de información para hacerle contrapeso al contralor.” (Parlamentaria)

A lo anterior, se agrega otro elemento que tiene relación con la figura del Contralor General, pues si bien no hay una visión única entre los entrevistados respecto a si es dicho cargo debiese ser unipersonal o más bien responder a una instancia colegiada, si se reconoce como amenaza la actual arquitectura en la designación de dicha autoridad.

“Muchos dicen que en realidad sería bueno una organización colegiada, entonces se habla de los colegios, como una forma de solución, yo creo que la arquitectura de la designación es muy rara, esta especie de selección a pinzas digamos, un chek ex - ante por una comisión, que conlleva el acuerdo del Senado, es de mucha fragilidad, hay una actuación calificada del Senado, o sea, dejaste el órgano unipersonal, pero dejaste a una serie de reglas, necesarios acuerdos, que claro, se politiza todo al final porque tienes la intervención del Senado. Yo creo que Chile está maduro para hacer que en la selección haya un proceso de concursabilidad distinta” (Ex funcionario CGR N°1)

“La designación del Contralor General se ha politizado en las últimas dos ocasiones, en rigor, yo preferiría que hubiese un proceso de postulación de las

personas que estuviesen interesadas en ser contralores, abierto, claro, no que andemos buscando y negociando, yo quiero ser Contralor General de la República, voy y postulo, y me inclino más al modelo unipersonal, porque creo que uno de los grandes méritos de esta contraloría a nivel mundial es su absoluta prescindencia e independencia. Si colegiamos probablemente vamos a tener uno de aquí, uno de allá y se va a ir eliminando esta virtud que ha acompañado a la Contraloría desde su origen.” (Ex funcionario CGR N°2)

“Si la Contraloría fuera un cuerpo colegiado, de repente podría tener sentido que un directorio de la Contraloría tuviera predominantemente abogados, pero también hubiera gente que sepa de gestión, informática, que es otro efecto que tienen los directorios del aparato público, que nunca establecen los perfiles con tanta claridad. Sin embargo, instituciones con característica unipersonal de inamovilidad es compleja” (Funcionario Público N°2)

Tercera Categoría (3): La Auditoría de Desempeño

Esta tercera categoría alude a las opiniones de los entrevistados respecto a la temática específica de la Auditoría de Desempeño, cuyos comentarios se refieren principalmente a tres aspectos, a saber, **(3.1) Las potencialidades de la Auditoría de Desempeño, (3.2) Las condicionantes para la realización de Auditoría de Desempeño y (3.3) Los desafíos para la realización de las Auditorías de Desempeño, temáticas que constituyen las subcategorías del análisis.**

3.1 Potencialidades de la Auditoría de Desempeño como herramienta de fiscalización.

Sobre este aspecto, una palabra recurrente con que los participantes definen la Auditoría de Desempeño es “apoyo”, principalmente, apoyo a la rendición de cuentas, apoyo al cumplimiento de las políticas públicas, apoyo a

procesos de mejora de las entidades públicas. Así, se desprende que en general, los entrevistados tienen una visión positiva de esta modalidad de auditoría. A modo de ejemplo, nos encontramos con opiniones como:

“Cuando uno habla de auditoría de desempeño uno entiende que es también para apoyar la rendición de cuentas de las autoridades al ciudadano en el cumplimiento de las políticas públicas. Si yo me basara específicamente en la definición y nosotros pudiéramos trabajar en una auditoría enfocada al desempeño como producto en sí, como una definición internacional, obviamente nosotros podríamos ayudar mucho, tanto a la rendición de cuentas, a la transparencia, ver el cumplimiento de las necesidades públicas y también mejorando la gestión de las entidades” (Funcionario de la CGR).

“Considero que sería muy importante que la CGR incorpore la auditoría de desempeño en el ejercicio de su función de Control Externo porque ese tipo de auditoría contribuye a la mejora de la prestación y la calidad de los servicios públicos, por medio de recomendaciones que, si implementadas, posibilitan un aumento del desempeño de las organizaciones gubernamentales. La auditoría de desempeño generalmente no contribuye directamente al combate a la corrupción. Sin embargo, contribuye para disminuir el despilfarro y la mala gestión de recursos públicos y puede generar grandes ahorros de recursos.” (Experta en Auditoría de Desempeño N°2)

Por otra parte, los entrevistados reconocen en la Auditoría de Desempeño, un elemento de independencia importante, que de cierto modo garantiza una mayor imparcialidad en la evaluación y recomendaciones entregadas de los programas auditados, cuestión que en la actualidad carece, por ejemplo, la Dirección de Presupuestos de Chile - DIPRES-, que es el organismo que en la actualidad efectúa evaluación de programas.

“En el tema del desempeño, yo te digo ¿dónde ponemos la función de evaluación del desempeño en el Estado? Uno, es fragmentarla, como hoy día, algo ve la DIPRES, algo ve la División de Coordinación Interministerial, algo ve el Ministerio de Desarrollo Social. La fortaleza que tiene la Contraloría, para mí, respecto a esta función, es su independencia, que es la capacidad de decir, sabes que este programa es totalmente ineficiente o ineficaz, que a veces para el ejecutivo puede ser más complejo” (Experto en auditoría de desempeño N°1)

“Mira lo odioso que voy a ser, yo considero que está mal puesta en la DIPRES, porque es juez y parte, entra en la tentación de calificar como mal gestionadas cosas, que como le es funcional para reducir presupuesto de eso o calificar como bien gestionadas cosas que en realidad quiere aumentar” (Funcionario Público N°2)

3.2 Condicionantes para la realización de Auditoría de Desempeño

A partir del análisis de las respuestas de los entrevistados, nos encontramos que mencionan principalmente tres condicionantes.

La primera, está asociada a una potencial restricción normativa para el desarrollo de auditorías de desempeño -que para algunos de los participantes es discutible e interpretable y para otros es una condicionante clara-, la cual lleva aparejado un elemento político, que requeriría un convencimiento de las autoridades.

“Nosotros tenemos limitantes que son normativas principalmente” (Funcionario CGR)

“De todas maneras, yo creo que la realización de auditorías de desempeño es una deuda, no es que “mira, si, a lo mejor sí, sería bonito”, no, creo que la Contraloría tiene que hacerlo, pero con mandato legal expreso. Yo creo que la Contraloría necesita ese reforzamiento, uno puede defender la idea sobre la base

de las normas que existen, porque es discutible y hay argumentos para sostener que la Contraloría, y yo así lo creo, tiene competencias para hacer auditorías de desempeño, pero es necesario para que a nadie le quepa duda.” (Ex funcionario de la CGR N°2)

“Bueno hay un tema legal de partida, mucha gente dice que no lo puede hacer, ahí hay esa discusión hacia la Contraloría si lo puedo o no lo puede hacer. El contralor actual dice que lo puede hacer” (Funcionario Público N°1)

Luego, una segunda condicionante estaría dada en el hecho que la auditoría de desempeño presupone tener programas bien estructurados con propósitos y metas claras, cuestión que en la actualidad no es algo que se visualice completamente para todas las políticas públicas.

“Desde mi punto de vista la auditoría de desempeño presupone la existencia de un diseño del sujeto de evaluación, muy bien estructurado, con su propósito, con su meta, me explico. Yo le voy a hacer una auditoría de desempeño a la Superintendencia, pero aquí está el presupuesto, aquí está la estructura, ¿Dónde están las tareas, señor, de la Superintendencia? No hay nada. ¿Dónde ellos declararon lo que yo voy a ir a medir? No está acá, te fijas, entonces me tendría que ir a alguna estructura, a algún documento, a su planificación estratégica, que dice que va a proveer determinados productos, pero no existe metodología para evaluar productos estratégicos, productos estratégicos o subproductos, eso lo tengo que transformar en estructura, cierto, o programática o como sea, que me permita a mí, ir y mirar y poder discriminar, cierto, si el desempeño fue el correcto o incorrecto.” (Experto en auditoría de desempeño N°1)

Finalmente, se hace referencia a una tercera condicionante para la realización de auditorías de desempeño, asociada a la carencia actual de

competencias profesionales necesarias para la ejecución de esta modalidad de fiscalización en la contraloría.

“En términos ideales tiendo a pensar que lo ideal es que la Contraloría incorpore la modalidad de auditorías de desempeño, y obviamente si lo hiciera bien, sería útil, y pienso que lo tiene que incorporar, pero tal como funciona la Contraloría hoy, tú le das esa función, y yo creo que no tiene las capacidades y puede ser riesgoso, es lo que piensa la mayoría de la gente”. Honestamente creo que para hacerlo tienes que tener muchos profesionales con otra formación y eso es caro.” (Funcionario Público N°2)

“Si nosotros queremos adoptar una auditoría de desempeño, en virtud de la naturaleza, como la definición que existe, tendríamos que empezar a modificar nuestras capacidades técnicas” (Funcionario CGR)

“Si a mí me preguntan ¿Mira a ti te complicaría que lo hicieran? Quizá no, pero para eso habría que generar competencias en la Contraloría que hoy día yo creo que no están, y esas competencias no se crean de un día para otro” (Experto en Auditoría de Desempeño N°1)

“Como la Contraloría General de la República es una organización muy marcada hacia los abogados, no creo que tenga las competencias ni el conocimiento institucional sobre temas de gestión, de hecho, me parece a mí, que la Contraloría internamente, no está muy bien gestionada”. (Funcionario Público N°2)

3.3 Desafíos para la realización de Auditorías de Desempeño

En esta subcategoría los entrevistados mencionan casi de manera unánime que la realización de Auditorías de Desempeño por parte de la Contraloría requiere innovación: innovación sobre el ejercicio del control donde este no sea sólo punitivo, innovación desde el punto de vista metodológico,

innovación tecnológica, con información sistematizada y profesionales con un enfoque de trabajo que priorice el análisis de datos por sobre el trabajo de papel, innovación desde el punto de vista de la presentación de resultados, en definitiva, la realización de auditorías de desempeño requeriría que la CGR efectuara modificaciones a la forma en como realiza sus fiscalizaciones actualmente.

A su vez, dentro de los desafíos aparece nuevamente el hecho que la incorporación y realización de las auditorías de desempeño no depende únicamente de la voluntad de la CGR, sino que también existe un componente político importante, donde el convencimiento de las autoridades y los esfuerzos por conseguir apoyos son labores esenciales. A modo de ejemplo, algunos entrevistados señalaron los siguiente:

“Ahora, si nosotros quisiéramos adoptar este tipo de auditoría, tendríamos que empezar a modificar nuestras capacidades técnicas y nuestros procesos de auditoría, para que se adapten a ese proceso de auditoría, establecer estándares respecto de lo que significa realizar auditorías de desempeño, lo que queremos lograr, como lo vamos a lograr, qué vamos a medir, cómo lo vamos a enfocar” (Funcionario CGR).

“Pienso que el objetivo de las auditorias debiese ser mejorar la gestión, no hacer sufrir a las personas. Si tu vienes y haces puros sumarios y no mejoró nada, no sirvió de nada. Es cierto que tienes que hacer acciones para hacer valer la responsabilidad, pero no todo el rato y a cada rato, porque o si no paralizas al Estado. Acá tengo gente que no quiere hacer cosas porque le tiene miedo a la Contraloría, quiere recibir las cosas en papel porque la contraloría lo quiere en papel, entonces la gente anda con susto. Ahora, si se robó plata es otra cosa, pero la mayor parte del problema no son de robo, sino de equivocaciones y ahí hay que mejorar” (Funcionario Público N°1)

“La contraloría debiese ver pantallas no papel, que una persona vaya a revisar archivadores, eso es exactamente igual que en el 1600 ¿Cómo hacían las revisiones en el 1600?, en papel y van a revisar registros. ¿Cómo se hace en el 2017 por la Contraloría? En papel, igual que en el 1600, debiera ser todo en sistema” (Funcionario Público N°2)

“Ahora, si la Contraloría, y yo creo que en algún minuto va a tener que hacerlo, da inicio a una reforma que contribuya a implementar activamente, y no de manera puntual, o casi como lagunas que se han dado, respecto de las auditorías de desempeño, implica sortear una tremenda oposición, ya no sólo estoy hablando del tema legal. Uno sería muy ciego si no advirtiera lo que evidentemente va a generar, y que ha generado conflictos con el ejecutivo, el ejecutivo se resiste, de hecho, hubo en algún momento, alguna oposición cerrada cuando la Contraloría estaba por promulgar el reglamento de auditoría, porque allí había una mención a la auditoría de desempeño, y del gobierno solicitaron que esa mención se eliminara y así fue, así sucedió. Por lo tanto, hay que desarrollar todo un proceso de convencimiento a las autoridades, respecto de las bondades para ellos mismos, respecto de una auditoría de desempeño” (Ex funcionario de la CGR N°1)

“Siento que la Contraloría se está distrayendo en luces, como el trabajo de la ONU, en vez de concentrarse aquí, en cosas realmente relevantes, creo que la Contraloría debiera dedicar sus esfuerzos a conseguir apoyo para hacer esa reforma y luego implementarla de manera gradual.” (Ex funcionario de la CGR N°2)

5.2 La Codificación Axial

Cabe indicar, que una vez realizado el proceso de codificación abierta, se revisaron y analizaron las categorías y las subcategorías, efectuando el segundo proceso de la Grounded Theory, a saber, la codificación axial, la cual corresponde a la dimensión explicativa de este proceso de análisis.

En esta etapa aparecieron las relaciones que derivaron de una categoría y otra, lo que permitió identificar dos fenómenos o ideas centrales del análisis.

En ese sentido, **el primer fenómeno** lo constituye el hecho que a pesar que existe un consenso de que la CGR debiese avanzar hacia la realización de auditorías de desempeño, existe una institucionalidad que favorece la realización principalmente de las auditorías de cumplimiento, por ende, si la CGR no tiene la real intención de efectuar auditorías de desempeño, y sumado además, que el sistema al que sirve no apoya la incorporación de esta modalidad de fiscalización, la función de Control Externo no va a producir el valor público requerido acorde a los nuevos tiempos.

En ese sentido, la obsolescencia de la CGR estaría dada por su incapacidad de adaptarse a la realidad actual, desde el punto de vista del ejercicio de su función de Control Externo, realizando auditorías que generen hallazgos de cumplimiento los cuales no aborden e identifiquen las áreas reales de mejora que contribuirían a aumentar la eficiencia y eficacia de las acciones de la Administración Pública.

Un segundo fenómeno, que se observa es que si bien la CGR mantiene aún la fortaleza de ser una institución con independencia constitucional, garante de la probidad –siendo en la actualidad sus dos grandes activos-, requiere modernizarse en varios aspectos, siendo uno de los más sensibles, su conformación organizacional interna, la cual podría ser considerada como una

debilidad, ya que dicha conformación organizacional se traduce en la figura unipersonal y todopoderosa del Contralor General, quién no posee contrapesos reales, lo que evidente no armoniza con las exigencias ciudadanas en los nuevos tiempos, es decir, contar con instituciones públicas cada vez más democráticas.

5.3 La Codificación Selectiva.

Tanto del análisis descriptivo ya presentado a través de la codificación abierta, así como la descripción de los fenómenos detectados en el análisis axial, surge entonces el **análisis relacional** como parte de este proceso.

En ese contexto, si bien se reconoce que la Contraloría General de la República contribuye al mejoramiento y modernización de la Administración Pública, a través del ejercicio de su función de Control Externo, y que además lo hace con independencia, también se percibe que dicha contribución se hace principalmente a través de la detección de hallazgos de cumplimientos, que por cierto, no dejan de ser relevantes, pero que sin embargo, conforme a las demandas actuales de la ciudadanía, parecieran ser insuficientes.

Así, en el contexto del ejercicio de la Función de Control Externo, si la CGR no toma conciencia de las señales del entorno, de la opinión de sus usuarios, -principalmente los servicios públicos sometidos a su fiscalización-, de las recomendaciones internacionales, que apuntan hacia la incorporación de la auditoría de desempeño como modalidad individual de fiscalización – no disfrazada de auditoría de cumplimiento que fiscalice la eficiencia, eficacia y economicidad- y realiza los esfuerzos para conseguir el apoyo y voluntad política que requiere su incorporación, así como para realizar una reforma interna, está condenada a la obsolescencia, y con ello, a asumir el riesgo que otras instituciones –que ya existen o que bien se puedan crear – realicen la labor de fiscalizar la eficiencia, eficiencia y economicidad en la Administración Pública.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

Luego del desarrollo de este proyecto académico, y respecto a la pregunta de investigación planteada se puede concluir lo siguiente:

En primer lugar, es posible sostener que la Contraloría General de la República de Chile, respecto a su Función de Auditoría, ha realizado esfuerzos por modernizarse, incorporando y estandarizando metodologías, invirtiendo en sistemas informáticos, así como en la capacitación de sus auditores. En ese sentido, contribuye y ha contribuido a la modernización de la Gestión Pública chilena, estando presente en diversas fiscalizaciones que han llevado a replantear la forma en el que el Poder Ejecutivo ha debido actuar.

Sin embargo, es preciso señalar que dichos aportes han sido principalmente a través del enfoque de las auditorías de cumplimiento, por lo cual, una incorporación de la auditoría de desempeño, como modalidad de fiscalización explícita, podría contribuir aún más a la modernización de la Gestión Pública chilena, generando valor público a partir de un enfoque propositivo, que entregue recomendaciones sobre las áreas de mejora que tienen la Administración Pública, respecto a los aspectos relacionados con la eficiencia, eficacia y economicidad.

En ese sentido, hay que considerar que la incorporación de Auditoría de Desempeño requiere cumplir con las ISSAI de desempeño, y si bien estas son de adhesión voluntaria, si la Contraloría General de la República de Chile, adhiriera a ellas, realizando explícitamente Auditorías de Desempeño, y no como lo hace actualmente, es decir, auditorías de cumplimiento “con enfoque 3E” reflejaría su sincero compromiso con estos estándares internacionales para guiar sus fiscalizaciones.

En segundo lugar, se puede concluir que la Auditoría de Desempeño efectivamente genera un aporte a la función de Control Externo de la Contraloría General de la República de Chile, así como a la gestión pública en general, ya que promueve la buena gobernanza y la rendición de cuentas, fomenta la transparencia proporcionando información confiable e independiente y promueve incentivos para el aprendizaje, el cambio y mejores condiciones para la toma de decisiones.

Así, la auditoría de desempeño podría convertirse en un verdadero aporte agregando valor al trabajo que realiza la Contraloría, contribuyendo de ese modo al adecuado control de las políticas públicas y, por ende, al accountability democrático.

En tercer lugar, es posible concluir que para que la Auditoría de Desempeño logre aportar más y mejor a la Gestión Pública chilena y a la sociedad en general, la Contraloría enfrenta dos grandes desafíos: primero, la divulgación y medición de los costos y beneficios de esta modalidad de fiscalización, y segundo, conseguir el apoyo de actores claves para lograr el objetivo de la Auditoría de Desempeño – que es mejorar el programa de gobierno auditado-, donde es posible identificar tres actores relevantes: los responsables de los programas auditados – que deberían apropiarse y comprometerse con las recomendaciones y el plan de acción-, los diputados ya que son quienes las atribuciones fiscalizadoras del Congreso Nacionales, quienes deberían promover la práctica de Auditoría de Desempeño, y, los ciudadanos, quienes deberían exigir la capacidad de la CGR en el monitoreo del desempeño y la detección de irregularidades.

Por su parte, al concluir este trabajo de tesis es posible reflexionar que con esta investigación no se niega la importancia de la Auditoría de Cumplimiento, la que, por cierto, es relevante en la labor de Control Externo que desarrolla la CGR

como entidad fiscalizadora. Tampoco, se confiesa una predicción especial por la Auditoría de Desempeño, sino que se reconoce que el rol fiscalizador de la Contraloría General de la República requiere modernizarse, lo que implica la incorporación de mecanismos innovadores en el proceso de fiscalización que vayan más allá de la revisión de lo puramente legalista y normativo.


En ese mismo orden de ideas, cabe señalar, que los fiscalizadores de la CGR no pueden ser concebidos como una especie de “héroes populares”, es decir, personas a quien la imaginación popular cubre con un aura de rectitud e infalibilidad que puede resultar demasiado pesada para cualquier individuo. En ese sentido, la función de los auditores no es defender al “pequeño hombre” o acusar al “gran gobierno”, su labor tampoco consiste en determinar cómo se gastará el dinero de un servicio público, su función es esencialmente la revisión objetiva e independiente de acuerdo con los criterios establecidos que ayuden a traducir los principios normativos y constitucionales en la práctica, realizando recomendaciones, según sea el caso, que permitan la mejora de los procesos del auditado, apuntando ya sea a disminuir los riesgos de despilfarro o bien aumentar la calidad en la entrega de los bienes o servicios a los ciudadanos, independiente del tipo de auditoría que se encuentre realizando (cumplimiento, desempeño, financiera)

Enseguida, es posible indicar, que actualmente en Chile el control del desempeño del gobierno ha sido implementado principalmente por la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, sin embargo, su pertenencia al ejecutivo genera dudas en la independencia de sus resultados. En ese sentido, si los principios de eficiencia y eficacia han sido consagrados de modo expreso por la ley N° 18.575, como exigencia jurídica a ser cumplida por la Administración del Estado, se ha transformado en un mandato perfectamente controlable por la CGR, por lo que limitar el control de la eficiencia y eficacia que puede ejercer la CGR implicaría restringir sus funciones fiscalizadoras,

incluido el principio de probidad.

Finalmente, si proyectamos el rol de la CGR para los próximos años, se podría advertir que el mero control de una legalidad irá perdiendo fuerza, para dar paso al nuevo enfoque que considere el control del actuar administrativo bajo los parámetros de la eficacia, la eficiencia y la economía, tal como ya acontece en otras EFS a nivel internacional, donde la Auditoría de Desempeño, se configura como una modalidad que necesariamente requiere ser incorporada, bajo los requisitos establecidos en las ISSAI, y no como opera actualmente, es decir, bajo el “enfoque 3E”, que en definitiva se traduce en una auditoría de cumplimiento que incorpora la revisión principios de economía, eficiencia y eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

Araya, Eduardo; Cerpa, Andrés. (2009). Después de la nueva gestión pública ¿Qué? Agenda Pública (12 Diciembre 2008-Enero 2009), 1-8. 

Arellano Gault, D. (2004). Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso. Gerencia Pública: Una aproximación plural, 17-66.

Bermúdez, Jorge. (2014). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Thomson Reuters.

Contraloría General de la República. (1996). ¿Qué Contraloría General de la República necesita el Chile de hoy y del futuro? Revista chilena de administración pública / Colegio de Administradores Públicos de Chile, 40-85.

Cordero, Eduardo (2012). La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía. La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012), 15- 33.

Cordero, Luis. (2007). Control de gestión y por resultados en el Derecho Administrativo. Revista de Derecho Administrativo (1), 23-38, 159

Cordero, Luis. (2007a). El principio del control público en el Derecho Administrativo Chileno. En R. Pantoja, Derecho Administrativo Chileno (págs. 597-731). México D.F.: Porrúa México.

Cordero, Luis. (2007b). El Control de la Administración del Estado. Santiago: LexisNexis. Cordero, L. (2007c). Control de gestión y por resultado en el Derecho Administrativo ¿Por qué nos debe importar? Revista de Derecho Administrativo. Lexis Nexis, 1, 23-38.

División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. (Junio de 2015).

Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías. Recuperado el 5 de noviembre de 2015, de http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

División de Desarrollo de la auditoría e informes del Tribunal de Cuentas Europeo. (s.f.). Manual de Auditoría de Gestión. Obtenido de http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF

Drake, P. (1984). La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932. Cuadernos de Historia No 4. Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, 31-59.

Doña, Karina (2012). Las Hijas de Minerva “Incorporación de las Mujeres a las Fuerzas Armadas”: Un estudio con perspectiva de género en la carrera militar de las oficiales chilenas (1974-2010), Santiago, Chile.

Figuroa, Verónica (2012). Innovación en la toma de decisiones: La Gestión por Resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos. Revista chilena de Administración Pública. Santiago. Chile

García López, Roberto, (2008). La gestión por resultados del desarrollo y el presupuesto para resultados”. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional de Presupuestos Basado en Resultados, México, D.F.

Jarquín, María; Molina, Evelyn; Roseth, Benjamín (2018). Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe. Documento para discusión Nª IDB-DP-587. Washington, D.C.: BID

Larbi. George A (1999). The New Public Management Approach and Crisis States. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)

Makón, Marcos. (2000). Sistemas Integrados de Administración Financiera

Pública en América Latina. Santiago de Chile: ILPES

Cunill, Nuria (2004). La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer. En L. Bresser, N. Cunill, L. Garnier, O. Oszlak, & A. Przeworski, Política y gestión pública (págs. 43-90). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cunill, Nuria (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. México: PNUD.

Cunill, Nuria. (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. México: PNUD.

Cunill, Nuria. (2009). Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. Gestión y Política Pública, XVIII (1), 3-37.

Oyola, José. (2015). Documento sobre mejores prácticas en auditoría de desempeño elaborado para el BID como insumo para este documento. Washington, D.C.: BID

OCDE, (1995). Governance in Transition Public Management Reforms in OCDE Countries. Paris, Francia,

Perrín, Burt (2006). Managing for Performance and Results Series, USA: Banco Mundial e IBM Center for Business of Government.

PNUD, (2002). Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. New York: Evaluation Office United Nations Development Programme,

Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press

Ramírez, Álvaro. (2001). Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000). Estudio de caso N° 58. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

Sanín Ángel. Héctor (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)". Serie Manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago: ILPES.

Silva Cimma, Enrique. (1945). La Contraloría General de la República. Santiago: Colección de Estudios de Derecho Administrativo, Universidad de Chile.

Strauss Anselm, Corbin Juliet (1997). Grounded Theory un Practice. London, United Kingdom, New Delhim, India.