

SEMINARIO: PRESENTACIÓN DEL INFORME «FORTALECIENDO LA LABOR FISCALIZADORA DE LA CONTRALORÍA»

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República

Moderador:

Claudia Sepúlveda Trejo, Jefa de la Unidad Secretaría Ejecutiva Consejo CEA

Participantes:

Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República; Julio Bacio Terracino, Jefe de la División de Integridad del Sector Público OCDE; y María de los Ángeles Donoso Rivas, Jefa de la Unidad de Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento

Fecha:

Lunes 16 de mayo de 2022

Lugar:

Contraloría General de la República con transmisión virtual simultánea

Presentación

El Plan Estratégico 2021-2024 de la Contraloría General de la República ha establecido como propósito de su quehacer el trabajar por fortalecer la confianza pública. Para cumplir este compromiso institucional, la Contraloría ha procurado innovar para hacer una organización ágil y flexible, que sea capaz de conectarse con los servicios para realizar un control que responda activamente al entorno, de manera de contribuir a la buena administración con información

objetiva sobre el uso de los recursos públicos. En este contexto, durante el año 2020, la Contraloría junto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– inician una labor conjunta para explorar cómo las ciencias del comportamiento podrían aportar formas innovadoras en el aumento del impacto de las auditorías que realiza esta entidad de fiscalización superior. Luego de dos años de trabajo durante la pandemia del COVID-19, se presenta este informe que consolida los resultados de esta primera etapa de colaboración.

Exposición de Jorge Bermúdez Soto¹

En breves palabras, quiero poner de relieve lo que ha significado para la institución este estudio y asesoría que ha llevado a cabo la OCDE en la Contraloría. Como ustedes vieron, el trabajo se denomina «Fortaleciendo el impacto de la labor fiscalizadora de la Contraloría: lecciones de las ciencias conductuales para la integridad pública». Para este organismo de control, es un honor ser pioneros en la utilización de esta metodología y emplear las ciencias conductuales para analizar de qué manera el trabajo de esta entidad puede, incidir en quienes son objeto de su labor fiscalizadora, y así tener un mayor efecto.

Este vínculo institucional tiene antigua data, ya en el año 2014 la OCDE entregó un informe en el cual diagnosticó y analizó el valor que tenía la Contraloría en el Estado chileno. Aquello sirvió de base para realizar el Plan Estratégico 2016-2020 de la Contraloría General. En ese entonces, esta entidad de control estableció como objetivo una visión, la cual es ser reconocidos como una organización autónoma que vela por el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Ese ha sido el norte de la Contraloría y a partir de ahí en adelante, todo el trabajo de la institución se ha alineado con esa visión. Actualmente, algunas encuestas señalan que la Contraloría aparece como un órgano que no solo vela por el cuidado y buen uso recursos públicos, sino que, además, es un órgano en el cual la ciudadanía confía para luchar contra la corrupción.

Por otra parte, la Contraloría General también ha participado con la OCDE en otras iniciativas, por ejemplo, la Integrity Week, donde se han presentado algunos de los hallazgos que se han realizado a lo largo de esta gestión, por ejemplo, se ha expuesto sobre el rol de la Contraloría en el control de las empresas públicas. De igual forma, en la Auditors Alliance, otra iniciativa de OCDE, hemos podido conocer y ser parte de esa red de mejores prácticas a propósito del control interno y el control externo.

En este contexto, este informe es muy innovador y surge como fruto de la cooperación internacional de la OCDE con la Contraloría y el Estado chileno. Asimismo, tiene otro valor: se realizó durante los dos últimos años de pandemia,

¹ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Contralor General de la República de Chile.

lo cual en sí ya era un desafío, tanto para quienes lo llevaban a cabo, como para el equipo de Contraloría y para los auditados que participaron del mismo programa.

Una de las observaciones que se obtuvieron del informe de la OCDE del año 2014 es que las entidades fiscalizadoras superiores cumplen un rol ejemplificador, no solo hacia adentro de la propia institución, es decir el *down from the top*, no solo el actuar del Contralor y de los funcionarios de la Contraloría deben ser íntegros realizando de buena manera su labor, sino que también cumple un rol ejemplificador respecto del resto del Estado. De cierta manera, gran parte del Estado chileno pasa por la Contraloría todos los días, en algún punto, a través de los distintos productos y mediante el ejercicio de las distintas funciones que cumple esta institución. Por eso es tan importante este informe, puesto que ese *down from the top* pueda servir como un *down from the top* a nivel institucional.

Este informe entonces responde de una manera innovadora a la forma en que la Contraloría debe cumplir su labor, pero también de qué manera la Contraloría incide en aquello que realiza y, en particular, en su auditoría. Hace algunos años, al inicio de la gestión 2015, la pregunta era cómo podríamos hacer para que los servicios públicos auditados, ya sea ministerios, Fuerzas Armadas o municipalidades pudieran cumplir esas observaciones que la Contraloría les entrega. Producto de aquello se desarrolló un programa denominado de apoyo al cumplimiento, el cual ha dado cuenta de historias de éxito, dado que hay servicios públicos, que, en términos generales, han mejorado su gestión. Pero también, tiene historias de fracaso, en servicios donde el programa de apoyo al cumplimiento tuvo que ser desahuciado porque no se ejecutó, simplemente se tradujo en una cosa formal. La Contraloría General quiere ahondar en este programa desde nuestra labor, entendiendo que no realizamos la gestión pública en los sectores, pero sí puede colaborar con prevenciones.

Para ello, el Plan Estratégico 2021-2024 de la Contraloría General cuenta con tres ejes: impactar, conectar e innovar, el cual tiene una base desde la existencia de esta entidad en la sociedad, que es la confianza y, en este caso, va a ser la confianza pública. Lamentablemente Chile es una de las de las sociedades más desconfiadas del planeta y para ejecutar algunas de las recomendaciones que están en el informe es necesario construir confianza. La confianza no se puede decretar, esta se va creando a partir del trabajo en conjunto, por ello es tan importante el piloto que se está planteando con 45 municipalidades, a partir del cual se deberá realizar un trabajo desde la Contraloría y también desde las contrapartes para formar esa confianza, es decir, que esas recomendaciones, por ejemplo, reuniones previas de inicio de la auditoría, sean un poco más intensas o esas reuniones donde se entregan los borradores de las observaciones sean efectivamente constructivas, sirvan para comunicar de mejor forma y terminen siendo fructíferas.

De acuerdo con lo anterior, las recomendaciones de este informe van a servir, por un lado, para que como Contraloría se puedan adquirir nuevas habilidades, puesto que tal vez como auditores se cuente con una impronta un poco rígida, distante y una cultura organizacional que dificulte ese rol más colaborativo. Por otro lado, la implementación de las recomendaciones permitirá a la Contraloría entender de mejor manera y tener más incidencia en lo que se está realizando.

Finalmente, este informe es fruto de un trabajo cooperativo que cumple totalmente con los tres ejes de la estrategia de Contraloría. En primer lugar, es innovador, porque aplica la economía del comportamiento y es algo único, por lo menos en el caso de una entidad fiscalizadora superior. En segundo lugar, va a ocasionar un impacto, porque permitirá cuantificar y mejorar el nivel de observaciones a las entidades auditadas. En tercer lugar, permite estar en conexión con dichas entidades y sus realidades, puesto que, hay casos donde es más complejo alcanzar a solventar las observaciones, por ello también hay que estar conectados con esa realidad.

Exposición de Julio Bacio Terracino²

El informe que se presenta es sobre la aplicación del enfoque conductual a los procesos de la auditoría externa de la Contraloría General, en vista a mejorar su impacto y es, como se dijo antes, producto de una larga cooperación con la Contraloría General de la República de Chile.

El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la buena gobernanza ha evolucionado en las últimas décadas. Pasó de actividades esencialmente orientadas al cumplimiento a un papel encaminado a comprender y mejorar la actuación de los gobiernos para cumplir con los ciudadanos. En el contexto de las crisis que vivimos el día de hoy: crisis sociales, democráticas, económicas y ambientales, los gobiernos deben garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y eficaz.

Los múltiples desafíos que estamos viviendo suponen nuevos retos para las entidades fiscalizadoras y éstas se deben cuestionar permanentemente para seguir modernizándose, adaptándose y cambiando para enfrentar estos retos y así asegurar su impacto.

La Contraloría General de la República de Chile, es un ejemplo de una entidad fiscalizadora que se moderniza y se adapta desde hace varios años y, como lo dijo el contralor, verdaderamente pionera. Una vez más, debo resaltar que también fueron pioneros en su momento y, nuevamente, en este caso, con un estudio que en la OCDE no hemos realizado con ninguna otra entidad fiscalizadora hasta el momento.

2 Jefe de la División de Integridad-Sector Público OCDE.

En base de ello, detectar hallazgos y así luchar contra la impunidad sigue siendo un objetivo importante. Sin embargo, un papel más transformador consiste en apoyar a la Administración y generar cambios sostenibles en su gestión, para así mejorar la prestación de servicios públicos y cerrar debilidades estructurales que abren puertas a la corrupción y al mal uso de fondos públicos. Ante esto, es preferible prevenir que curar cuando hablamos de corrupción y las entidades fiscalizadoras pueden apoyar a las Administraciones públicas a mejorar y a generar el impacto deseado por los ciudadanos y así reforzar la confianza en las instituciones.

De hecho, durante las últimas dos décadas, la Contraloría ha llevado a cabo varias iniciativas encaminadas a transformar su tradicional papel fiscalizador hacia un rol más colaborativo, que busca apoyar a las organizaciones públicas en la mejora de sus procesos y servicios. En esta búsqueda de mejora permanente para encontrar soluciones innovadoras, hemos colaborado con la Contraloría en la aplicación del enfoque conductual para mejorar el nivel de aceptación de sus informes de auditoría.

Por otro lado, la recomendación sobre integridad pública de la OCDE, que es lo que nosotros llamamos el estándar de integridad, le da un rol clave a las entidades fiscalizadoras en el sistema de gobernanza y de integridad. Este estándar de la OCDE también hace énfasis en que el enfoque de integridad pública tenga en cuenta el contexto, utilice un enfoque conductual y de gestión de riesgo. Asimismo, hace especial énfasis en la necesidad de crear una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto y no solo en la Administración pública. Más que las leyes, son las prácticas las que generan cambios, las conductas, y es, en esa perspectiva conductual y de cambio de prácticas, que hemos aplicado juntos este proyecto. De hecho, con el fin de reforzar el impacto de las políticas públicas se está recurriendo cada vez más a los conocimientos que provienen de las ciencias del comportamiento o las ciencias conductuales, las cuales nos permiten mejorar nuestra comprensión de la forma en que los sesgos cognitivos y las dinámicas sociales moldean las decisiones y el comportamiento de las personas. Es un enfoque innovador, realista y riguroso que implica identificar las conductas relevantes de los actores, analizar estas conductas en detalle y encontrar caminos para inducir cambios. Aunque la consideración de los factores psicológicos en la auditoría en general, así como en los campos relacionados con las finanzas, la contabilidad o la aplicación de la ley, no es nueva, este trabajo que desarrollamos aquí juntos es la primera aplicación sistemática de esta perspectiva conductual en el mundo de las entidades fiscalizadoras superiores.

El proyecto parte del hecho de que los informes de auditoría son el principal vehículo, a través del cual la Contraloría puede impulsar cambios hacia la mejora en la Administración. Sin embargo, dicha institución observó un cierto estancamiento del nivel de ejecución de las observaciones de auditoría, a pesar de los varios esfuerzos realizados en mejorar esta implementación por parte de las entidades auditadas.

A partir de ello, hemos aplicado juntos el enfoque conductual, primero para entender mejor los aspectos de comportamiento que pueden socavar un seguimiento oportuno de las observaciones de auditoría y segundo para proponer acciones concretas de progreso, contribuyendo así a implementar o a complementar la búsqueda de mejora permanente y de modernización de la Contraloría.

Ahora bien, quisiera resaltar algunos aspectos claves que surgieron como hallazgos:

- En primer lugar, la cantidad de observaciones contenidas en los informes de auditoría puede provocar fatiga en la toma de decisiones. Es lo que nosotros llamamos una carga cognitiva y que puede tener como consecuencia una actitud negativa hacia la auditoría por parte de las entidades auditadas. La gran cantidad de observaciones también puede impedir una visión más estratégica sobre las debilidades estructurales subyacentes al perderse en detalles. Tal como afirmó un auditor de la Contraloría, al realizar el proyecto, deberíamos diagnosticar la enfermedad y no solo describir los síntomas.
- En segundo lugar, se observa una cierta percepción de injusticia por parte de las entidades auditadas. Junto con deficiencias en la comunicación entre los auditores y los auditados, esto puede socavar la voluntad de abordar los resultados de la auditoría.
- Finalmente, el trabajo también resaltó que se percibe que los jefes de servicio y los funcionarios de las entidades auditadas a veces muestran un bajo nivel de interés, un bajo nivel de apropiación e inclusive un bajo nivel de motivación con respecto a los resultados de la auditoría.

Producto de un análisis detallado de estos hallazgos, el informe sugiere revisar y complementar algunos procedimientos y prácticas de la Contraloría para mejorar la implementación de las observaciones de los informes. Las medidas propuestas en el informe están bajo el control de la Contraloría, son complementarias y tienen como objetivo lograr un impacto en tres niveles:

1. En primer lugar, el impacto podría lograrse a través de medidas que busquen mejorar la relación entre el auditor y el auditado, aumentando las interacciones entre ellos y haciendo que sean más constructivas. La Contraloría podría seguir promoviendo un cambio cultural interno hacia actitudes más solidarias con los auditados. Sin embargo, a pesar de que los servicios auditados ya perciben mejoras en las conductas de los auditores de la Contraloría, aún persiste, a menudo, la idea de que un buen auditor debe producir informes largos, muy técnicos, con muchos hallazgos y observaciones. También es común la idea de que un auditor debe tener una actitud rígida, severa e inflexible. No obstante, si el objetivo es generar cambios en la Administración pública este tipo de conductas pueden ser contraproducente.

2. En segundo lugar, las medidas orientadas a la redacción y comunicación de los informes de auditoría podrían contribuir a mejorar su asimilación. En particular, esto requiere una revisión de la forma en que se redactan los informes y las observaciones, los cuales deben ser más simples, más estratégicos y menos técnicos, prestando debido cuidado a no coadministrar. Asimismo, los informes podrían incluir recomendaciones sobre posibles acciones correctivas.
3. En tercer lugar, la Contraloría podría permitir una mejor planificación por parte de las entidades auditadas introduciendo cierta flexibilidad con los plazos y haciendo un seguimiento de los avances ya logrados para hacer frente a la frustración que se puede sentir cuando no se reconocen los esfuerzos para la mejora aun cuando no se han logrado abordar todas las observaciones.

Para cada nivel, el informe que se presenta recomienda algunas acciones concretas que se pueden implementar. De hecho, la OCDE en este momento está apoyando el diseño de un piloto de dos medidas muy concretas relacionadas al informe. Por una parte, una reunión entre la Contraloría y los servicios auditados antes de iniciar el proceso de seguimiento para ayudar a explicar los resultados de la auditoría, reducir la carga cognitiva y ofrecer vías para tomar medidas correctivas. Por otro lado, introducir cierta flexibilidad en los plazos que tienen los servicios para implementar acciones correctivas.

Para concluir, como pueden ver el informe pone de manifiesto a los auditores y a los auditados en Chile, sus percepciones, actitudes y conductas para ofrecer recomendaciones concretas sobre cómo la Contraloría puede promover una mejor asimilación de sus informes, especialmente pasando de auditorías centradas en la detección de irregularidades a auditorías que buscan orientar a la Administración pública.

Exposición de María de los Ángeles Donoso Rivas³

Respecto del impacto, es posible señalar que, en términos conceptuales, es la consecuencia del efecto de un proyecto. Pero ¿qué es lo que Contraloría determina como impacto? El impacto, en términos simples, podría ser lo que se espera conseguir a través de las fiscalizaciones, es decir, es el objetivo o el cambio que se quiere introducir en las entidades auditadas. Respecto del impacto, existe una cierta disyuntiva, ¿qué es impacto versus resultados? El resultado es lo que se tiene cuando se presentan los productos de fiscalización, los cuales son diversas acciones, actividades u observaciones levantadas, pero ¿es lo mismo que el impacto?, o sea, ¿a través de los resultados se está produciendo impacto en los productos de la Contraloría?

3 Jefa de la Unidad de Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento, División de Auditoría, Contraloría.

Los resultados son el efecto inmediato que se tiene de los procesos de fiscalización de la Contraloría y son: la identificación de las debilidades de los procesos críticos; el fortalecimiento de la percepción o sensación de control, entendiendo que las instituciones reconocen a la Contraloría como la entidad fiscalizadora que revisa sus procesos; el inicio de los distintos procedimientos tendientes a perseguir las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales a través de las diversas instancias existentes como los procedimientos disciplinarios, los juicios de cuenta y las eventuales derivaciones al Ministerio Público; y, en último lugar, tenemos la atención de requerimientos de la ciudadanía. En ocasiones, las fiscalizaciones de la Contraloría responden a las exigencias de estos actores importantes dentro de nuestro país, en materias como educación, salud, vivienda y todos aquellos asuntos que puedan ser de interés para ellos.

Pero ¿cómo se quiere medir el impacto a largo plazo? Por medio de los procesos de fiscalización o diagnóstico, se espera que la entidad tome esto como un insumo, lo analice, y mediante ese mismo análisis, cree e implemente acciones que puedan corregir esas situaciones, para que posteriormente tenga una evaluación de sus procesos. Todo lo anterior, enmarcado en un proceso de mejora continua de los mismos.

¿Qué es lo que espera alcanzar en el largo plazo? Se espera fortalecer los procesos internos de la Administración del Estado, que permitan mejorar las prestaciones y servicios que se entregan a la ciudadanía. Además, como se señaló anteriormente, aumentar la confianza en las instituciones públicas.

¿Qué ha realizado la Contraloría? Algunos ejemplos asociados a los objetivos estratégicos:

- a) En cuanto a innovar, se han desarrollado sistemas informáticos para un control efectivo, como: el sistema de declaración de intereses y patrimonio; el sistema de rendición de cuentas; el sistema de auditoría interna, concebido como un apoyo importante a la labor efectuada por los auditores internos en las distintas entidades; el sistema de seguimiento y apoyo de la Contraloría General, el cual es canal de comunicación de las respuestas de los informes finales. También se ha incorporado el análisis de datos en la gestión y funciones de control, actualmente se están ejecutando auditorías basadas en análisis de datos que implica tener una mayor cobertura respecto de lo que se está analizando.
- b) En relación con el eje de conectar, se tiene una participación permanente de la ciudadanía, a través del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil - COSOC, el cual es un insumo importante respecto de sus sugerencias de fiscalización, donde eventualmente se pueden enfocar los recursos de la Contraloría. Asimismo, se cuenta con la coordinación y comunicación

permanente con los auditores internos, a través de las distintas instancias que se tienen, ya sean reuniones u otras actividades.

- c) En el eje impactar, la planificación continua, flexible y focalizada en las áreas clave de la Administración del Estado, pensando siempre los temas atingentes y los requerimientos de la ciudadanía. Es conocido que hay temáticas que son más urgentes que otras y también dependiendo de las circunstancias del país, tenemos que ir adaptando nuestra planificación a esas situaciones. De igual forma, los programas de apoyo al cumplimiento han sido creados como una herramienta para apoyar mediante los procesos de fiscalización de la Contraloría General a las entidades en la mejora de sus procesos internos.

Finalmente, ¿qué falta por hacer? Respecto del proyecto desarrollado con la OCDE, si bien existen bastantes resultados a nivel inmediato, falta trabajar en el impacto, para eso, se determinaron ciertas circunstancias importantes y fundamentales. En primera instancia, cambiar la mentalidad de los equipos de auditoría, que entiendan que las fiscalizaciones no son simplemente hacer presencia en las entidades, sino que es generar un cambio y mejora continua en los procesos de las instituciones. En segundo lugar, se requiere modificar el pensamiento de los auditados, que ellos comprendan que las fiscalizaciones de la Contraloría no son una sobrecarga de trabajo, sino que son una oportunidad importante para determinar cuáles son las áreas en las que tienen que enfocar sus esfuerzos y mejorar sus procesos. El tercer pilar, es cambiar el juicio o razonamiento de los denunciantes, como lo señalaban las cifras de la cuenta pública del año 2021, se recibieron 33.961 denuncias, lo cual es una tremenda cantidad de antecedentes, pero, en este punto, se necesita mejorar la comunicación con ellos para que los datos que aportan sean de mejor calidad, que impliquen que se realicen investigaciones y fiscalizaciones más atingentes y asociadas a la mejora de los servicios.