

## **2 Principales retos para el seguimiento de los informes de auditoría en Chile**

---

Este capítulo presenta el actual proceso de seguimiento de los informes de auditoría en Chile, así como los principales retos que reducen la probabilidad de que las entidades auditadas aborden las observaciones de auditoría. En Chile, estos retos están relacionados principalmente con la cantidad de observaciones de auditoría, la percepción de injusticia, la falta de comunicación y las limitaciones de capacidad. Estos retos conducen, entre otras cosas, a la fatiga de las decisiones y afectan a la motivación de los auditados y a su actitud hacia la auditoría en general.

---

## El proceso de seguimiento de los informes de auditoría externa en Chile

Para entender cómo las percepciones conductuales podrían ayudar a mejorar el índice de implementación de las observaciones de auditoría en Chile, es necesario contar con algunos antecedentes. El método inductivo del enfoque conductual implica que las estrategias sugeridas para abordar los problemas identificados, propuestos en el capítulo 3, deben basarse en una comprensión profunda del contexto dado. Para entender cómo el enfoque conductual podría ayudar a mejorar la implementación de las observaciones de auditoría en Chile, es necesario contar con algunos antecedentes. Para proporcionar los antecedentes pertinentes, esta sección revisa brevemente el alcance de las auditorías externas en Chile, el proceso de seguimiento de los informes de auditoría y los principales actores involucrados en este proceso.

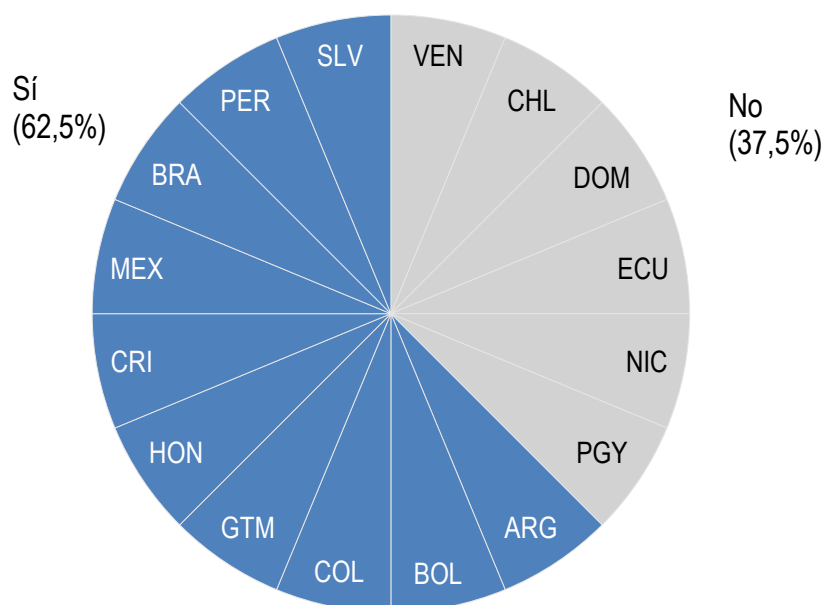
### ***El mandato de la auditoría externa en Chile se centra en las auditorías de cumplimiento***

En Chile, los informes de auditoría elaborados por la Contraloría General de la República (CGR) se centran actualmente en el cumplimiento legal. Los informes contienen observaciones respecto al incumplimiento de la normativa o de los procedimientos. Los servicios auditados deben corregir estas observaciones para garantizar el cumplimiento. Los informes de auditoría de la CGR suelen limitarse a describir el hallazgo, pero no las vías para adoptar medidas correctivas. Desde 2014, la CGR se ha esforzado por orientar a los auditores para que ofrezcan a las entidades auditadas una guía sobre las medidas que podrían tomarse para responder a las observaciones y los auditores pueden incluir sugerencias de medidas correctivas (Orden de Servicio N° 30, de 2014). Por supuesto, hay que tener cuidado de no coadministrar. No obstante, los auditados entrevistados indicaron que, a veces, agradecerían más orientación para garantizar un seguimiento correcto.

Al igual que otros países de América Latina (Figura 2.1), la CGR en Chile no tiene actualmente un mandato para realizar auditorías de desempeño en Chile (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Las auditorías de desempeño podrían dar lugar a recomendaciones de auditoría, donde el valor añadido a la gestión pública es más fácil de ver para los jefes de servicio y los funcionarios. De hecho, las EFS están utilizando las auditorías de desempeño para proporcionar una valiosa visión de los problemas y riesgos complejos, como la modernización de los sistemas de regulación financiera obsoletos y la protección de la seguridad pública (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

Se está debatiendo la posibilidad de ampliar el mandato de la CGR para incluir auditorías de desempeño. De hecho, desde 2019 la CGR realiza auditorías 3E (eficiencia, eficacia y economía) que, aunque se basan en el cumplimiento legal, tienen un enfoque más orientado al desempeño. En 2020, la CGR también ha puesto en marcha un Departamento de Auditoría Financiera que ha realizado auditorías financieras en los últimos años. Sin embargo, estos son todavía nuevos desarrollos y aún no se aplican ampliamente. De hecho, tradicionalmente, el mandato de la CGR en Chile excluye la fiscalización del "mérito" de las decisiones políticas o administrativas y considera que la verificación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas es un mandato de la administración pública, no de la CGR. No obstante, como se destacó en la revisión de la EFS de Chile de la OCDE, la auditoría de gestión no necesita cuestionar el fundamento de las intenciones y las decisiones; en cambio, puede centrarse en el examen de posibles deficiencias en la organización, la gestión y el apoyo, y Chile podría considerar seguir avanzando en esta dirección (OCDE, 2014<sup>[2]</sup>). Por supuesto, las auditorías de cumplimiento seguirán desempeñando un papel importante en el futuro.

**Figura 2.1. Mandato de las EFS para las auditorías de gestión en América Latina, 2019**



Nota: La pregunta original de la encuesta es: "¿Qué tipo de auditorías (de cumplimiento, financieras o de desempeño) ha realizado la entidad fiscalizadora superior (EFS) y ha puesto a disposición del público?" En los gráficos anteriores se contabilizaron como "sí" todos los países con una puntuación de 100, lo que significa que los países realizan los tres tipos de auditorías, y como "no" los países con una puntuación de 67 o 33, lo que significa que los países realizan al menos uno o dos tipos de auditorías. El valor de Colombia se ha corregido a "sí", lo que refleja que la Contraloría General de la República de Colombia está autorizada a realizar auditorías de desempeño (OCDE, 2021<sup>[3]</sup>).

Fuente: Asociación Internacional del Presupuesto, Encuesta de presupuesto abierto 2019

### ***El proceso de seguimiento de los informes de auditoría se ha revisado y ha mejorado en los últimos años***

A lo largo de la última década, el proceso mediante el cual la CGR realiza el seguimiento de los informes de auditoría para supervisar y aumentar la implementación de las observaciones de la auditoría ha cambiado y mejorado significativamente. Hasta 2012, el seguimiento de los informes de auditoría anteriores se realizaba cuando los auditores de la CGR visitaban la misma entidad para una nueva auditoría. Sin embargo, dado que la cobertura de la CGR incluye cerca de 4.000 servicios auditados, tanto a nivel nacional como municipal, era muy difícil que la CGR volviera a visitar una entidad en el corto plazo. Los auditores de campo tuvieron entonces que equilibrar el trabajo de seguimiento con la planificación de la auditoría y la ejecución de la misma. En consecuencia, los procesos de seguimiento muchas veces simplemente no se realizaban o no se efectuaban de manera oportuna, con la consecuencia de que a la CGR le resultaba difícil seguir y medir el aprovechamiento de las observaciones de la auditoría.

En 2012, la CGR creó unidades de seguimiento de auditorías (unidades de seguimiento) para asegurar que los auditados respondan a las observaciones e implementen medidas correctivas (Resolución N° 6.920, de 2011, de la CGR). Las unidades de seguimiento de auditorías, que son independientes de los equipos de auditoría, comenzaron a implementarse en febrero de 2012. La Coordinación Nacional de Seguimiento de la CGR dirige y coordina las unidades de seguimiento de auditorías y elabora manuales y guías técnicas para apoyar el proceso de seguimiento. En conjunto, la Unidad de Coordinación Nacional de Seguimiento y las unidades de seguimiento de las auditorías permitieron hacer una verificación más amplia y oportuna del cumplimiento de las observaciones de las auditorías proporcionadas por la CGR, al tiempo que generaron información relevante sobre el proceso y sus resultados.

En 2014, la revisión de la OCDE a la CGR descubrió que las partes interesadas siguen percibiendo que el trabajo de la CGR se centra principalmente en la detección de errores y en la legalidad de los actos. Para mejorar su impacto, la revisión de la OCDE recomendó ampliar el alcance de la información que proporciona, los métodos de entrega de esta información y el trabajo con el público receptor. La revisión recomendó además cooperar con las instituciones públicas, incluyendo la estructura de auditoría interna en Chile, y en particular el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), para asegurar la eficiencia y eficacia de su trabajo manteniendo su independencia (OCDE, 2014<sup>[2]</sup>).

Dos años más tarde, la encuesta realizada para el seguimiento de la revisión de la OCDE documentó los avances y demostró que tanto los funcionarios de la CGR como las partes interesadas externas reconocieron los esfuerzos de la CGR para involucrar mejor a sus diversos públicos (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). También se han incorporado mejoras en el sistema a través del cual la CGR controla y recopila sus resultados de auditoría. En particular, a partir de 2014 se comenzó a utilizar el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) de la CGR. El SICA permite registrar una gran cantidad de información sobre los resultados del seguimiento. Esta herramienta, junto con las unidades de seguimiento de las auditorías, permitió verificar con mayor puntualidad el cumplimiento de las observaciones realizadas por la CGR. La información también alimenta los procesos de planificación de futuras auditorías. El SICA también permite a la CGR procesar y sintetizar los resultados de las auditorías para generar clasificaciones de las entidades del sector público y los municipios. Estas clasificaciones tienen en cuenta las observaciones formuladas y los procedimientos disciplinarios abiertos. Lo anterior refleja el avance del control de los informes de auditoría hacia un control más amplio de las observaciones. En la actualidad, las observaciones permanecen activas hasta que se corrigen, independientemente de su fecha o de su relación con una auditoría concreta. (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). El SICA se actualizó en 2021 con el objetivo de hacerlo más fácil de usar.

En 2016, la CGR creó el Programa de Apoyo al Cumplimiento (PAC) para apoyar la ejecución de las observaciones a través de las unidades de seguimiento de las auditorías. El programa ofrece herramientas metodológicas a los entes públicos para ayudarles a analizar los problemas detectados en las auditorías y definir un plan de trabajo que permita superar estos problemas y evitar que se repitan los mismos errores en el futuro.

Además, en 2018 la responsabilidad de supervisar la implementación de las observaciones de menor nivel de complejidad se transfirió a los responsables de control interno de los servicios auditados (Oficio 14.100). En efecto, las observaciones se están clasificando en función de su complejidad:

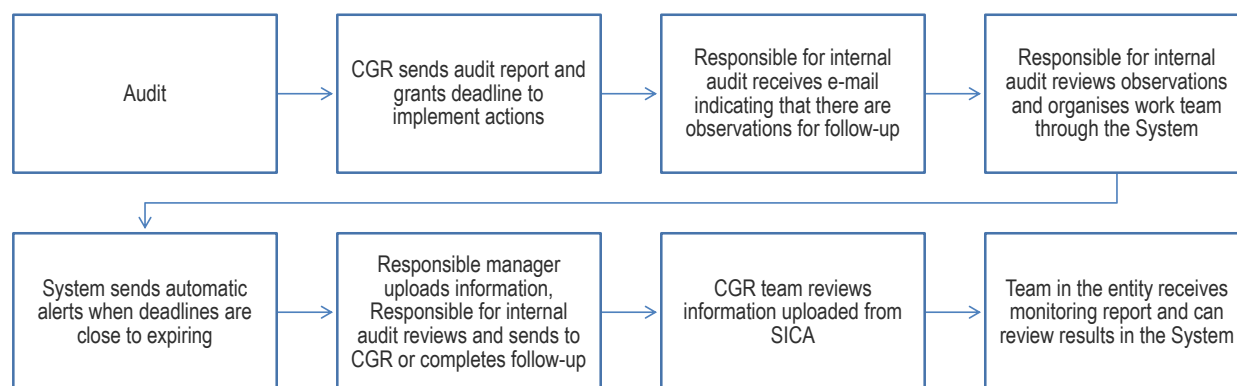
- observaciones complejas y muy complejas, que pueden poner en riesgo la responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios implicados
- observaciones moderadamente complejas y ligeramente complejas, que no implican responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios implicados.

Estos cambios con respecto a la responsabilidad de seguimiento permitieron reducir la carga de trabajo de las unidades de seguimiento de las auditorías de la CGR, mejorando así su capacidad de seguimiento del proceso global de implementación y de centrarse en las observaciones de mayor complejidad e impacto. Además, al involucrar a las unidades de auditoría interna, los cambios permitieron una mejor alineación y cooperación entre las funciones de auditoría interna y externa. En 2018, la CGR puso en marcha un sistema en línea para apoyar a los entes públicos en el control del seguimiento de las observaciones, agilizando los procesos y facilitando la presentación de informes. El sistema también permite a la CGR hacer un seguimiento de los planes de trabajo elaborados conjuntamente con los servicios auditados que participan en el PAC. Se capacitó a los entes públicos sobre el uso de este sistema para asegurar una implementación exitosa de esta plataforma.

La Figura 2.2 resume los pasos del proceso de seguimiento de la auditoría que tiene como objetivo aumentar la asimilación de los informes de auditoría. La CGR comunica las observaciones que requieren seguimiento a través del informe de auditoría, incluyendo los plazos para abordarlas. La persona

responsable de la auditoría interna en la entidad auditada (es decir, el auditor interno o, en los municipios, el director de control interno) recibe una notificación por correo electrónico y organiza un equipo de trabajo de funcionarios en las áreas implicadas de la entidad. A través del sistema en línea, el auditor interno o el director de control interno puede asignar tareas, así como gestionar y seguir la implementación de las medidas correctivas. El sistema también genera alertas automáticas cuando se acercan los plazos. Una vez que los funcionarios han aplicado las medidas correctivas, pueden cargar la información en el sistema. El auditor interno o el director de control interno revisa esta información e informa de la recomendación como atendida (para las observaciones de menor nivel de complejidad) o envía la información a la CGR a través del SICA (para las observaciones de mayor nivel de complejidad). En este último caso, la CGR revisa la información aportada y da por concluido el proceso de seguimiento si el auditado adoptó las medidas correctivas necesarias. En caso contrario, la CGR mantiene las observaciones. Además de revisar la información ingresada en el sistema, en caso de ser necesario, las unidades de seguimiento pueden realizar visitas de campo a los servicios auditados.

**Figura 2.2. Los procesos de seguimiento de las auditorías de la CGR**



Fuente: Elaborado a partir de la información proporcionada por la CGR de Chile.

### ***Los actores implicados en la auditoría y el proceso de seguimiento de la misma***

El enfoque conductual examina el proceso desde el punto de vista de los individuos implicados. Es necesario comprender su comportamiento y potencialmente orientarlo para mejorar la asimilación de las observaciones de auditoría en el contexto chileno.

A nivel de la CGR, estas personas son:

- Los auditores de la CGR, encargados de realizar y supervisar las auditorías (ejecutivo de auditoría y equipos de auditoría), están en contacto directo con el servicio auditado y se comunican con los auditores internos o directores de control interno y, en menor medida, con los funcionarios. Realizan la auditoría que da lugar a las observaciones emitidas sobre el servicio y se encargan de redactar los informes. Los supervisores están a cargo de varios equipos de auditoría y desempeñan un papel importante en la configuración del proceso de auditoría.
- El personal de la Secretaría Técnica de Planificación de la CGR y de las unidades regionales de la CGR es el encargado de notificar a los auditados de una próxima auditoría.
- Los equipos de seguimiento de las auditorías de la CGR a nivel central y regional y la Unidad de Coordinación Nacional de Seguimiento de la CGR supervisan y dan seguimiento a los informes de auditoría. Se comunican con los servicios y los orientan y apoyan en el cumplimiento de las observaciones.

A nivel de los servicios auditados, los actores clave en Chile son:

- El responsable de la auditoría interna (el auditor interno a nivel nacional o el director de control interno a nivel municipal) desempeña un papel fundamental, ya que es la “banda de transmisión” entre la CGR, el jefe del servicio y los funcionarios de la entidad.
- El jefe del servicio (ministro designado, director o su similar a nivel nacional y alcalde electo a nivel municipal) tiene la responsabilidad última de las acciones realizadas en su servicio. Responden a incentivos políticos si son nombrados o a incentivos electorales si son elegidos.
- Los responsables de las unidades de los servicios auditados (funcionarios) que han sido objeto de las auditorías de la CGR son los que, al final, aplican (o no) las recomendaciones emitidas por la CGR en su ámbito de competencia.

## Implementación de las observaciones de auditoría en Chile

Gracias a las mejoras logradas por la CGR en los últimos años, los procesos de seguimiento de las auditorías han podido evidenciar que, en promedio durante el periodo 2015-2020, solo se corregía el 50% de las observaciones. Dado que la CGR está realizando auditorías de cumplimiento, esta cifra parece ser relativamente baja y ello ha despertado el interés de la CGR en mejorar su implementación. La CGR compartió con la OCDE los datos consolidados de las observaciones derivadas de los procesos de seguimiento de auditorías desde 2015. Dos cuadros resumen la información.

El Cuadro 2.1 muestra que entre 2015 y 2020, la CGR emitió 57.613 observaciones. El promedio de observaciones fue de 9.938 observaciones por año. Todas las observaciones se distribuyen en 1.894 servicios que fueron auditados durante este periodo.

### Cuadro 2.1. Cantidad de observaciones, 2015-2020

Año	Total de observaciones
2015	7 950
2016	9 399
2017	10 608
2018	11 058
2019	10 679
2020	7 919
<b>Total</b>	<b>57 613</b>

Fuente: CGR, cálculos de la OCDE

Por otro lado, el Cuadro 2.2 muestra que hay una gran cantidad de puntos en el conjunto de datos sin información sobre el estado del seguimiento de las observaciones. Según la CGR, la mayor parte de las observaciones sin información corresponde a observaciones que no han sido objeto de un seguimiento activo, bien por parte del servicio auditado en el caso de las observaciones menos complejas, bien por parte de la CGR en los casos complejos. Algunas de las observaciones que se han clasificado como “no seguidas” incluyen observaciones que no correspondían o cuyo seguimiento era inoportuno. En conjunto, los datos muestran que 46.183 observaciones han sido objeto de seguimiento, bien por la CGR, bien por los auditores internos o los directores de control interno de los servicios auditados, de las cuales 23.124 han sido subsanadas durante este periodo. Por lo tanto, según los datos disponibles, aproximadamente el 50% de las observaciones que han sido objeto de seguimiento no fueron corregidas.

## Cuadro 2.2. Situación de las observaciones en función de su seguimiento e implementación, 2015-2020

Situación	Sin información	Activa (Mantenida / No atendida)	Corregida (Atendida)	Total general
Con seguimiento	1 023	22 036	23 124	46 183
Sin seguimiento	6 759	2 926	1 745	11 430
<b>Total general</b>	7 782	24 962	24 869	57 613

Fuente: CGR, cálculos de la OCDE.

## Principales desafíos que explican la implementación de las observaciones de auditoría en Chile

La investigación cuantitativa y cualitativa realizada por la OCDE puso de manifiesto los retos subyacentes que crean un entorno que influye en los comportamientos, actitudes y percepciones de los auditores y las entidades auditadas. A veces, las entidades auditadas pueden tener razones válidas para no estar de acuerdo con las observaciones de los informes de auditoría. Sin embargo, como se señaló en el capítulo 1 y se resume en la Figura 2.3, no solo los criterios racionales generan desacuerdo con las observaciones o la actitud hacia ellas.

### Figura 2.3. Posibles factores conductuales que dificultan la implementación de las observaciones de las auditorías

<p><i>La auditoría es principalmente una cuestión de juicio humano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sesgos cognitivos (por ejemplo, el sesgo de confirmación) pueden afectar al juicio profesional de los auditores, lo que puede ser percibido por los auditados y deslegitimar los resultados de auditoría</li> </ul>	<p><i>Los auditores están influenciados por las normas sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las normas informales dentro de las EFS pueden incentivar la elaboración de informes siguiendo la dinámica interna y sin tener en cuenta las necesidades del auditado</li> </ul>	<p><i>Los auditados también están sujetos a barreras y sesgos cognitivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sesgos cognitivos y las percepciones de los auditados pueden perjudicar su aceptación de los informes de auditoría</li> <li>• La percepción de injusticia en el proceso de auditoría puede influir negativamente en la predisposición de los auditados a confiar en los auditores, a aceptar las conclusiones y a aplicar las recomendaciones</li> </ul>	<p><i>Los informes de auditoría pueden no motivar a los auditados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los informes de auditoría, si no se presentan adecuadamente o no se asignan responsabilidades claras, pueden dejar de motivar a los funcionarios para que actúen o pueden permitir la difusión de la responsabilidad</li> <li>• Un control o seguimiento agresivo puede debilitar la motivación intrínseca de los auditados</li> </ul>	<p><i>La atención de los auditados es limitada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una complejidad excesiva, demasiadas observaciones o demasiada información pueden causar fatiga en la toma de decisiones, una actitud negativa hacia la auditoría o afectar la capacidad de ver la relevancia de los informes de auditoría.</li> </ul>
---	---	--	---	--

El análisis cualitativo realizado en Chile confirmó varios de los posibles obstáculos y sesgos de comportamiento subyacentes sugeridos en el capítulo 1. En específico, los siguientes tres desafíos contribuyen a explicar el índice de implementación de las observaciones incluidas en los informes de auditoría en Chile y se analizarán con más detalle en las siguientes subsecciones:

1. La cantidad de observaciones dificulta su implementación y puede desencadenar la fatiga de las decisiones y una actitud negativa hacia la auditoría en general.
2. La percepción de injusticia por parte de las entidades auditadas y las deficiencias en la comunicación entre los auditores y las entidades auditadas pueden mermar la voluntad de abordar los resultados de la auditoría.
3. Los jefes de servicio y los funcionarios de los servicios auditados muestran un bajo nivel de interés, apropiación y motivación con respecto a los resultados de la auditoría.

### ***La cantidad de observaciones dificulta su implementación y puede desencadenar la fatiga de las decisiones y una actitud negativa hacia la auditoría en general***

Una conclusión importante y coherente que se desprende de las entrevistas con las distintas partes interesadas se refiere a la cantidad de observaciones de la auditoría. Un número excesivo de observaciones provoca un sesgo de atención. En parte, la naturaleza legalista de las auditorías de cumplimiento que lleva a cabo la CGR puede tender intrínsecamente a conducir a un mayor número de observaciones, ya que es difícil dejar de lado incluso las cuestiones legales de menor importancia y porque existe un reto para evaluar la relevancia de las observaciones relacionadas con el incumplimiento de la normativa o los procedimientos. Sin embargo, la cantidad de observaciones específicas dificulta la visión de conjunto de las entidades fiscalizadas. Aunque la caracterización de las observaciones según su complejidad ayuda a clasificarlas y, por tanto, podría contribuir a que la lista de observaciones fuera más "digerible" para las entidades fiscalizadas, una razón recurrente del retraso en el tratamiento de las observaciones mencionada por las partes interesadas sigue estando relacionada con la cantidad de observaciones, que se ve agravada por las limitaciones de capacidad.

#### *Una alta concentración de observaciones en determinados servicios puede afectar a la implementación de las observaciones de auditoría*

Los datos proporcionados por la CGR indican un nivel de saturación relativamente alto de algunos servicios auditados en lo que respecta a las observaciones. El promedio de observaciones por informe de auditoría que se incluyeron en el proceso de seguimiento durante el periodo comprendido entre 2015 y 2020 fue de aproximadamente 5, con una desviación estándar de 7,30, lo que demuestra que existen diferencias significativas entre los informes de auditoría. Asimismo, el promedio de observaciones totales incluidas en el proceso de seguimiento por servicio auditado en el periodo de análisis fue de 28. En el conjunto de datos disponible, la entidad con más observaciones tuvo 371 observaciones, mientras que muchas solamente tuvieron una observación. En promedio, aproximadamente el 25% de los servicios auditados recibieron más de 30 observaciones, acumulando el 69% del total de observaciones. Esto muestra un nivel relativamente alto de concentración de observaciones en un pequeño grupo de servicios auditados. Como mencionó un funcionario en la entrevista: *"Mentalmente, un número elevado de observaciones es difícil de digerir... es mejor tener menos que demasiadas observaciones"*.

Esta concentración genera una carga de trabajo importante para las áreas de auditoría interna de estos servicios, además del trabajo definido en su plan anual de auditoría interna. A pesar de que los 592 servicios, que concentran la mayor parte de las observaciones, son responsables del 74,4% de las recomendaciones corregidas, son al mismo tiempo responsables del 79% de las que no han sido corregidas. Es de destacar que el 78,6% de las observaciones que no se han atendido, ha sido emitido respecto de las entidades que ya presentaban la mayor concentración de observaciones. Por lo tanto, cuanto mayor es el número de auditorías, menor es el porcentaje de implementación de las observaciones. Esto parece indicar de nuevo una carga de trabajo relativamente alta relacionada con el seguimiento y la implementación de las observaciones de auditoría y podría contribuir, entre otros factores, a explicar los bajos niveles de implementación. El Cuadro 2.3 pone de manifiesto que los 20 servicios municipales y los 20 servicios no municipales que presentan el mayor número de observaciones son responsables, respectivamente, del 9,9% y el 8,3% del número de observaciones no atendidas. En otras palabras, alrededor del 2% de los servicios (40 de 1931) son responsables por sí solos del 18,2% de las observaciones no atendidas.



### Cuadro 2.3. Proporción de observaciones no atendidas por los servicios más saturados

<b>Proporción de los 20 servicios municipales más saturados</b>	
Nº de observaciones no atendidas	Proporción
2 189	9,9%
<b>Proporción de los 20 servicios no municipales más saturados</b>	
Nº de observaciones no atendidas	Proporción
1 817	8,3%

Fuente: CGR, cálculos de la OCDE.

Según la CGR, dos factores podrían explicar la concentración de observaciones en un número reducido de servicios. En primer lugar, algunos servicios podrían estar más involucrados en la interacción directa con los ciudadanos y, por lo tanto, podrían ser más propensos a recibir quejas y denuncias por parte de los usuarios de estos servicios. Sin embargo, los datos disponibles no permiten comprobarlo. En segundo lugar y más importante, de acuerdo con la CGR, los servicios con un mayor nivel de riesgo tienen más probabilidades de ser auditados, porque los planes de auditoría se basan en el análisis de riesgos. A su vez, cuanto mayor sea el número de auditorías, mayor será el número de observaciones. De este modo, podría producirse un círculo vicioso que condujera a una "trampa de concentración" de observaciones de auditoría en determinados servicios. En efecto, dado que la CGR utiliza la falta de implementación de las medidas correctoras requeridas como indicador para clasificar los servicios y para informar los planes de auditoría, la saturación de observaciones podría generar una baja tasa de implementación, lo que a su vez hace que los servicios sean aún más susceptibles de nuevas auditorías, lo que da lugar a aún más observaciones.

Las limitaciones de capacidad y las debilidades a nivel de los servicios podrían acentuar este círculo vicioso. Los servicios con capacidades débiles también pueden ser especialmente vulnerables a los errores y a la mala gestión, e implicar mayores riesgos de fraude y corrupción. Por lo tanto, estas entidades pueden ser objeto de más auditorías y, por lo tanto, de más observaciones, lo que rebasa las limitaciones de capacidad. En concreto, las deficiencias del sistema de control interno pueden dar lugar a más observaciones. En una entrevista, un auditor interno mencionó que "se podrían haber evitado bastantes observaciones con un mejor sistema de control interno". A su vez, se informó que las entidades que cuentan con personal suficiente suelen tener mayores índices de cumplimiento de las observaciones dentro de los plazos estipulados y también son las entidades que tienen más probabilidades de impugnar los criterios utilizados y las observaciones emitidas en los informes.

Las entrevistas indican que estos resultados pueden ser especialmente relevantes para algunos municipios. De hecho, los datos muestran que los municipios son los que tienen un menor grado de implementación de las observaciones. Durante las entrevistas, se mencionó que los municipios pequeños a menudo no se han adaptado todavía a los nuevos retos de la Administración pública y que adolecen de una elevada rotación del personal y de una escasa capacidad técnica. Estas limitaciones de capacidad pueden dar lugar a errores en los procesos y en la gestión y, posteriormente, a observaciones de auditoría y a una mayor probabilidad de ser auditados de nuevo. A su vez, una alta probabilidad de ser auditado o de haber sido auditado varias veces provoca una mayor predisposición negativa hacia el control externo. Esto puede influir inconscientemente en la prioridad que los funcionarios dan a la adopción de medidas correctivas.

Las entrevistas realizadas confirman que un gran número de observaciones en algunos servicios, tanto a nivel nacional como municipal, genera saturación, especialmente en el área de control interno. Esta acumulación y la impresión de estar atrapado en un alto nivel de observaciones podría desencadenar o reforzar las reacciones adversas al proceso de auditoría y a los informes en los servicios auditados. En algunos servicios, el personal de las áreas de auditoría interna se dedicaría de tiempo completo a

responder a las observaciones emitidas por la CGR y a hacer un seguimiento interno de que dichas observaciones sean atendidas por los encargados. En las entrevistas se destaca que faltan tanto el personal como los recursos destinados a responder a las observaciones para realizar un trabajo de auditoría interna que podría llevar a prevenir futuras observaciones y lograr otras mejoras.

Entre las áreas de auditoría interna existe la sensación de tener que descuidar el trabajo "propio" para llevar a cabo el trabajo creado por la CGR, a la vez que sienten que la CGR no reconoce lo suficiente los esfuerzos que realizan. Por supuesto, los servicios con muchas observaciones tienen que dedicar esfuerzos y recursos considerables a su seguimiento y a la adopción de medidas correctivas. A pesar de destinar personal y recursos exclusivamente al seguimiento y respuesta de las observaciones de la CGR, las entidades auditadas indicaron que en muchos casos no les es posible atender todas las observaciones a tiempo (véase también más abajo). En general, algunas áreas de auditoría interna expresaron durante las entrevistas que a veces se sienten solas con la carga impuesta por los informes de auditoría. Afirmaron que les gustaría recibir más apoyo y orientación continuos por parte de la CGR; también fuera del Programa de Apoyo al Cumplimiento (PAC).

*Los malentendidos y las fallas de comunicación pueden llevar a incluir observaciones en los informes de auditoría que podrían haberse evitado*

La comunicación puede afectar a la cantidad de observaciones. En las entrevistas se señaló que una mala comunicación por parte de los auditores durante la auditoría o la falta de claridad en lo que el auditor espera de los encargados a veces da lugar a malentendidos. Por ejemplo, el funcionario puede proporcionar información o respuestas que no son las esperadas por el auditor. Esto, a su vez, puede dar lugar a observaciones que podrían haberse evitado con una mejor comunicación en el momento.

Además, esta falta de comunicación y retroalimentación percibida por los auditados durante o justo después del proceso de auditoría puede traer consigo efectos adicionales no deseados. Por ejemplo, al recibir el informe previo, en el que los auditados "descubren" los hallazgos de la auditoría por primera vez, los encargados expresan que se han sentido frustrados al leer observaciones que, según ellos, podrían haberse abordado fácilmente durante la auditoría si la comunicación con los auditores hubiera sido más abierta y fluida. Asimismo, confirmando la preocupación expresada por los funcionarios, los directores de control interno y los auditores internos informaron que se genera un estrés innecesario, porque algunas observaciones se basan en cuestiones que podrían haberse resuelto antes de su emisión, de haberseles consultado.

Esta situación genera frustración, agravada por el hecho de que la interacción entre las áreas de auditoría interna y la CGR tiene lugar principalmente después de que la CGR haya emitido el informe de auditoría. Esto crea una sensación de impotencia. Los auditores dedican tiempo y esfuerzo a abordar observaciones que podrían haberse evitado o sobre las que existe un desacuerdo que podría haberse planteado y aclarado antes. En general, las entrevistas indican que las áreas de auditoría interna no participan ni son consultadas de forma suficiente y proactiva durante el proceso de auditoría.

*Las normas informales de la CGR impulsan el comportamiento de los auditores para incluir más observaciones y ser estrictos en su mantenimiento*

Los auditores en Chile, como en cualquier otro lugar, se rigen por las leyes y reglamentos pertinentes, así como por las normas y valores profesionales. Sin embargo, como seres humanos, su comportamiento también está influenciado por normas sociales que no siempre son acordes con las reglas formales. En las entrevistas realizadas tanto a los auditados como a la CGR se constató que existe en cierta medida una cultura interna en la CGR que presiona a los auditores para que incluyan un gran número de observaciones en los informes. Según se afirma, un "buen" auditor es un auditor capaz de detectar muchos problemas y, por tanto, hacer una cierta cantidad de observaciones.

Esto, a su vez, contribuye no solo a la cantidad de observaciones, sino que también afecta potencialmente a su calidad, ya que no todas las observaciones pueden ser de relevancia. Además, en ocasiones, los auditores también se muestran reacios a "abandonar" las observaciones ante la nueva información presentada por las entidades auditadas, ya que esto podría considerarse "débil" o no objetivo. En general, esto puede causar malestar en los auditados y dificultar que se enfoquen en lo que realmente importa y es urgente.

El fenómeno parece estar totalmente relacionado con las normas sociales que conforman la cultura organizacional. Es importante destacar que no existe ningún requisito formal en la CGR que establezca incentivos para este tipo de comportamiento por parte de los auditores. Un colaborador entrevistado mencionó que podría tratarse de un aspecto generacional, ya que es más probable que los auditores más veteranos hayan estado expuestos a un enfoque más "severo" de la auditoría. Los auditores más jóvenes que se incorporan a la CGR pueden ser conscientes de un enfoque de la auditoría más moderno y orientado al cliente, pero es probable que se adapten al comportamiento que esperan de ellos los auditores más veteranos y a lo que observan entre sus colegas.

***La percepción de injusticia por parte de las entidades auditadas y las deficiencias en la comunicación entre los auditores y las entidades auditadas pueden mermar la voluntad de abordar los resultados de la auditoría***

*Se percibe que los criterios de auditoría se aplican de forma desigual en la Administración pública, lo que puede generar una sensación de trato injusto*

La percepción de injusticia en la aplicación de los criterios de auditoría puede generar reacciones desafiantes de las entidades auditadas hacia los informes de auditoría, así como dificultar la asimilación de los resultados de la auditoría y, por tanto, su voluntad de adoptar medidas correctivas. Las entrevistas realizadas en Chile mostraron que los funcionarios públicos que han trabajado en diferentes servicios y, por tanto, tienen una cierta perspectiva comparativa, perciben o creen haber experimentado que los criterios de auditoría no son los mismos en todas partes y que los procesos de auditoría no están suficientemente normalizados. Si bien es cierto que la CGR ha realizado importantes esfuerzos para homogeneizar los criterios de fiscalización, también lo es que el contexto varía y que cada proceso de fiscalización es diferente, lo que a su vez puede dar lugar a la percepción de un trato desigual.

Por ejemplo, según las entrevistas realizadas por la OCDE, las auditorías transversales de los mismos servicios en las distintas regiones habrían dado lugar a diferentes conclusiones y, por lo tanto, a distintas observaciones, lo que podría dar lugar a la percepción de un uso desigual de los criterios de auditoría. Además, según se informa, en algunos casos, los auditores escriben observaciones relativas a una cuestión que no se ha planteado en otro lugar en un proceso por lo demás idéntico. Esta percepción de auditorías "injustas" puede contribuir a crear una sensación general de trato desigual por parte de la CGR y desencadenar reacciones contraproducentes por parte de los auditados, proporcionando justificaciones para desestimar observaciones realmente bien fundadas.

*La incertidumbre con respecto a la publicación del informe de auditoría y la percepción de plazos ajustados e inflexibles impuestos por la CGR crean estrés y frustración*

Las entidades auditadas mencionaron varias veces durante las entrevistas que los plazos eran ajustados e inflexibles. Las observaciones se referían tanto a los plazos de las solicitudes durante la fiscalización como a los plazos relacionados con el manejo de las observaciones emitidas en los informes. En primer lugar, los encargados y los auditores internos señalaron que la brevedad de los plazos para responder a las solicitudes de los auditores de la CGR durante las actividades de auditoría *in situ* en ocasiones puede dar lugar a respuestas insatisfactorias debido a la presión del tiempo. De nuevo, de forma similar y debido a la falta de comunicación y retroalimentación ya mencionada anteriormente, los gestores públicos

informaron que la presión del tiempo a veces propiciaba observaciones que podrían haberse evitado. Los funcionarios y el personal de auditoría interna señalaron que descubrir esto al recibir el informe previo creaba cierto nivel de frustración.

En segundo lugar, las entidades auditadas expresaron que los plazos pueden ser demasiado cortos para responder con la debida atención a algunas observaciones o que incluso puede ser imposible cumplir con algunos plazos. Es importante señalar que los plazos para la adopción de medidas correctivas nunca superan los 60 días hábiles, lo que puede ser tiempo más que suficiente para atender muchas observaciones, pero en realidad no es suficiente para atender otras. Especialmente los funcionarios perciben que los plazos para atender las observaciones no son realistas o no se adaptan a la realidad de la Administración pública. Informaron de que los plazos no tienen en cuenta la naturaleza de la actividad relacionada con las observaciones ni las capacidades disponibles para atenderlas. Por ejemplo, mencionaron que algunos procesos relacionados con los contratos de construcción o los procedimientos disciplinarios pueden llevar de hecho más tiempo que los plazos impuestos por la CGR. Además, responder a las observaciones de la auditoría puede requerir a veces una gran coordinación interna o solicitudes internas de asesoramiento o conceptos del departamento jurídico. Tanto la coordinación interna como las solicitudes legales internas pueden llevar tiempo. Además, las entrevistas con los funcionarios pusieron de manifiesto que muchos procesos de gestión son dinámicos y cambian a lo largo del proceso de seguimiento, por lo que los plazos no son alcanzables o requieren una gran inversión de tiempo y recursos.

Estos plazos que se aplican de manera uniforme y no son flexibles para adaptarse a los casos y circunstancias específicas, junto con la presión de tiempo que conllevan los plazos que no se pueden cumplir, son un factor que afecta negativamente a la calidad del seguimiento por parte de los auditados. Esto, a su vez, puede generar nuevas solicitudes por parte de la CGR, creando más presión. Como se mencionó anteriormente, los encargados y las áreas de auditoría interna se enfrentan a situaciones de sesgo de atención y fatiga de decisión debido a la cantidad de trabajo y a las responsabilidades que conlleva el proceso de seguimiento de las observaciones de auditoría. Junto con los plazos, el trabajo puede crear estrés, especialmente si el cumplimiento del plazo es imposible y puede provocar que se deje de hacer el trabajo "normal", ya que hay que dedicar una parte importante de los recursos a responder a la CGR.

La frustración relacionada con los plazos para la adopción de medidas correctivas se ve agravada por el hecho de que el lapso de tiempo entre las actividades de auditoría *in situ* y la recepción del informe de auditoría puede ser largo (a menudo más de un año) y puede variar significativamente, lo que hace prácticamente imposible predecir cuándo llegará el informe. Además, los auditados perciben que la CGR no anuncia el informe de auditoría (o el informe previo, en realidad) con suficiente antelación. De hecho, los gestores públicos y el personal de auditoría interna destacaron esta incertidumbre, ya que crea dificultades para planificar el seguimiento y genera estrés. Los funcionarios informaron que esta incertidumbre no les permite planificar su tiempo adecuadamente, con el resultado de que el informe de auditoría a veces coincide -y entra en conflicto- con actividades ya planificadas.

*La forma en que se redactan los informes de auditoría y la relación entre el auditor y el auditado pueden alimentar una actitud negativa de los auditados hacia la CGR y sus observaciones*

Los malentendidos y las deficiencias en la comunicación pueden contribuir no solo a la cantidad de las observaciones, como se ha mencionado anteriormente, sino también a su asimilación. Las entrevistas indicaron que, especialmente los jefes de los servicios auditados y los funcionarios, a veces no comprenden las normas y los criterios utilizados en las auditorías o no son capaces de discernir y evaluar correctamente la pertinencia de las observaciones. El lenguaje técnico y jurídico de los informes de auditoría, reforzado por la actual norma social en la CGR descrita anteriormente, puede agudizar esta

situación, haciéndola en ocasiones difícil de entender para quienes no son auditores o abogados. Además, la naturaleza de los informes de cumplimiento puede implicar que la CGR no dedique suficiente espacio a dar crédito a las entidades auditadas por los avances y las medidas positivas adoptadas. De hecho, en la mayoría de los casos no existe una perspectiva positiva de este tipo.

Desde el punto de vista conductual, ambos aspectos podrían generar fatiga y una actitud negativa hacia los informes de auditoría. Si la primera impresión de un informe es negativa, es probable que todo lo que se asocie a él se perciba también negativamente. En particular, puede enmarcar de forma negativa la actitud hacia las observaciones contenidas en el informe de auditoría, haciendo menos probable que los auditados las traten con el debido cuidado.

A un nivel más difuso, se informó que la CGR a menudo sigue generando miedo entre los gestores públicos y, en consecuencia, a veces aversión contra los procesos de auditoría. Aunque la mayoría de las entidades auditadas entrevistadas coincidieron en que la CGR ha mejorado y en que se están haciendo esfuerzos para mostrarse menos distante y severa, la CGR parece seguir teniendo dificultades para que se la perciba como un socio o como un apoyo a la dirección. Una vez más, las normas sociales descritas anteriormente podrían socavar los esfuerzos de la CGR por mejorar la relación entre auditores y auditados. Aunque los auditores, por supuesto, tienen que mantener su independencia y permanecer al margen de las entidades auditadas, la actitud rigurosa *de facto* contribuye, al parecer, a que se asocie negativamente con las auditorías y, en consecuencia, con los informes de auditoría y las observaciones.

### ***Los jefes de servicio y los funcionarios auditados muestran un bajo nivel de interés, apropiación y motivación con respecto a los resultados de la auditoría***

En algunas entrevistas se señaló que los jefes de servicio y los gestores públicos de las áreas auditadas no suelen mostrar un fuerte nivel de compromiso, apropiación y motivación en cuanto al proceso de auditoría y sus resultados.

En parte, esto podría explicarse ciertamente por el hecho de que el incumplimiento de las observaciones de las auditorías rara vez da lugar a sanciones en Chile. En la mayoría de los casos, las unidades de seguimiento de la CGR se limitan a asignar un nuevo plazo al auditado para que subsane las observaciones en cuestión. Solo cuando las observaciones de la auditoría son de gran visibilidad pública, cuando están implicados altos directivos o cuando se ha producido un daño al patrimonio público, el incumplimiento podría dar lugar a procedimientos disciplinarios. Sin embargo, en Chile, este tipo de sanciones son más bien excepcionales y aunque se apliquen, los funcionarios públicos las perciben como bastante débiles. Por un lado, el proceso suele ser largo. Por otro lado, la CGR solo puede proponer la sanción, que debe ser ratificada y aplicada por la entidad pública, donde la sanción suele ser rebajada o desestimada por completo. En consecuencia, las entrevistas indicaron que el incumplimiento conlleva pocas consecuencias y, por tanto, pocos riesgos para los funcionarios responsables.

Sin embargo, más allá de la falta de presión percibida, las entrevistas revelaron otros aspectos que contribuyen a explicar el bajo nivel de interés, apropiación o motivación de los auditados con respecto a los informes de auditoría.

Por un lado, al más alto nivel, los jefes de servicio tienen que establecer prioridades y no pueden participar en todos los detalles operativos de la gestión. Aunque los jefes de servicio son formalmente responsables de las medidas correctivas, muchas observaciones son posiblemente demasiado técnicas para que les interesen o se perciben como no relevantes desde una perspectiva estratégica. En las entrevistas se destacó que los jefes de servicio suelen interesarse por los informes de auditoría si estos son políticamente relevantes o si parecen indicar prácticas corruptas en su entidad que podrían afectar a su reputación, a la reputación de la entidad o podrían dar lugar a posibles sanciones. No obstante, incluso si es razonable que su interés se centre en cuestiones estratégicas o de alto nivel, la falta de liderazgo con respecto a los informes de auditoría podría indicar dentro de la entidad que son de baja prioridad. Las

entrevistas también indicaron que cuando existe una relación fluida y de confianza entre los jefes de servicio y los auditores internos, el proceso de seguimiento del informe de auditoría de la CGR resulta más fácil. Entonces, los funcionarios de la entidad ven que la auditoría, ya sea interna o externa, se toma en serio al más alto nivel.

Por otra parte, a nivel de los funcionarios que están directamente involucrados o tienen la responsabilidad directa sobre los procesos auditados, se destacaron aspectos similares durante las entrevistas. En primer lugar, los gestores públicos también perciben muchas observaciones como demasiado legalistas o demasiado técnicas. Además, es posible que no estén al tanto de los beneficios -para ellos- que se derivan de la adopción de medidas correctivas.

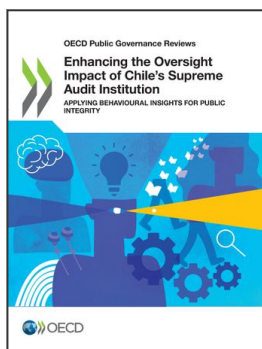
En segundo lugar, las entrevistas pusieron de relieve que la elevada rotación del personal puede afectar al seguimiento de los informes de auditoría por parte de los encargados. Aunque es más grave en el ámbito municipal, esto también se observa en el ámbito central y se ve acentuado por el hecho de que muchos empleados públicos son contratados por un año, con posible prórroga (régimen de "contrata"), o contratados para servicios específicos que en teoría no deberían permanecer en el tiempo (régimen de "honorarios") (Dirección de Presupuestos, 2020<sup>[5]</sup>). En una entrevista, se mencionó que estos cambios de personal implican muchas veces que el funcionario que recibe las observaciones de la auditoría no es el mismo que fue auditado. El intervalo de tiempo, a menudo extenso, entre la auditoría y la emisión del informe de auditoría ya mencionado anteriormente agrava este problema.

Esto conlleva dos retos. Por un lado, es posible que los nuevos directivos no se sientan implicados y no perciban como propias las observaciones del informe. Consideran que la observación se dirige al anterior funcionario responsable y, por lo tanto, ofrece un margen para racionalizar la falta de acción diciendo que no estaba bajo su responsabilidad. Por otro lado, y de forma más práctica, esta situación a veces crea problemas en la capacidad de abordar eficazmente las observaciones, ya que la memoria institucional se ha perdido con el directivo que dejó el cargo y que el obtener la información que puede remontarse a varios años atrás puede resultar difícil y requerir mucho tiempo. Más allá de la rotación del personal, este problema también está relacionado con las deficiencias de la gestión interna de la información y los archivos de los servicios.

En tercer lugar, como se ha mencionado anteriormente, la interacción de los funcionarios con los equipos de auditoría de la CGR suele ser bastante limitada. El personal de auditoría interna también reflejó durante las entrevistas que es posible que no se involucre a los gestores públicos lo suficiente y de forma proactiva. Por ello, es posible que las auditorías de la CGR no sean relevantes para los encargados y compitan con otras prioridades y retos en su trabajo diario.

## Referencias

- Dirección de Presupuestos (2020), *Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2019*. [5]
- OCDE (2021), *El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia: Estrategias Modernas para Nuevos Desafíos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/142aee1f-es>. [3]
- OCDE (2020), *Working Party of Senior Budget Officials Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System JT03460195 OFDE*, OECD, Paris. [1]
- OCDE (2016), *Avances en la Entidad Fiscalizadora Superior de Chile: Reformas, Alcance e Impacto*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264250642-es>. [4]
- OCDE (2014), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264207561-en>. [2]



**From:**  
**Enhancing the Oversight Impact of Chile's  
Supreme Audit Institution**  
Applying Behavioural Insights for Public Integrity

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/1afdc85e-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2022), "Principales retos para el seguimiento de los informes de auditoría en Chile", in *Enhancing the Oversight Impact of Chile's Supreme Audit Institution: Applying Behavioural Insights for Public Integrity*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/b0ca72a4-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.