



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN GOBIERNO Y SOCIEDAD**

***“Contraloría General de la República:
Hacia las auditorías de desempeño como
instrumentos de fiscalización que promueven
una mejor gestión pública”***

**Memoria para optar al Título de
Magíster en Gobierno y Sociedad**

**Alumno
Felipe Ahumada Aldea**

**Director de Tesis
Javier Espinoza Gajardo**

**Profesor Informante
Ignacio Cienfuegos Spikin**

Santiago, Chile, octubre 2016

M-65
A2870
2016
C.A

INTRODUCCIÓN.**7****CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL.****12****A ENFOQUE JURÍDICO.****13**

1 ACTO ADMINISTRATIVO.

13

2 AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.

13

3 AUDITORÍA FINANCIERA.

13

4 CONTROL DE LEGALIDAD.

14

5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

15

6 TOMA DE RAZÓN.

15

B ENFOQUE DESDE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN.**16**

1 AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.

16

2 CONTROL DE GESTIÓN.

16

3 DESTINATARIO DIRECTO E INDIRECTO.

17

4 EFECTO.

17

5 INDICADORES DE DESEMPEÑO.

17

6. OBJETIVOS.

17

7. POLÍTICA.

18

9. PRINCIPIO DE EFICACIA.

18

10. PRINCIPIO DE EFICIENCIA.

19

11. PROCESOS.

19

12. PROGRAMA.

19

13. PROYECTO.

19

14. RECURSOS.

20

15. RESULTADO.

20

C CONCEPTOS TRANSVERSALES.**20**

1 AUDITORÍA.

20

2 CONTROL INTERNO.

21

a. Ambiente de control.

22

b. Evaluación de riesgos.

22

c. Actividades de control.

22

d. Información y comunicación.	22
e. Supervisión.	23
3 CONTROL EXTERNO.	23

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.

25

A. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: SU ORIGEN, SU CONTENIDO, SUS INFLUENCIAS EN EL PROCESO MODERNIZADOR DEL ESTADO CHILENO Y SUS CRÍTICAS.	25
1. UN ORIGEN CONTINGENTE.	25
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU COLISIÓN PARADIGMÁTICA.	26
a. El paradigma burocrático.	27
b. Paradigma posburocrático.	28
3. EL CONTENIDO ESPECÍFICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS CIMIENTOS INTELECTUALES.	30
4. INFLUENCIAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO CHILENO.	35
5. LA CRÍTICA NEORREPUBLICANA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.	39
B. CONTROL PÚBLICO EN UNA DEMOCRACIA.	44

CAPÍTULO III: LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE NUESTRO PAÍS: SU ORIGEN, SU DIMENSIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL, SU ALCANCE FISCALIZADOR Y SU MISIÓN Y VISIÓN.

51

A. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL EN CHILE Y EL CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO IMPERANTE A LA FECHA DE NACIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	51
1. ORÍGENES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL EN NUESTRO PAÍS.	51
2. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO IMPERANTE EN LA ÉPOCA DE NACIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	55
B. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU CARÁCTER AUTÓNOMO.	60
1. DIMENSIÓN ORGÁNICA EXTERNA.	61
2. DIMENSIÓN ORGÁNICA INTERNA.	65
C. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU DESTREZA FISCALIZADORA.	67
1. FUNCIÓN JURÍDICA.	70
2. FUNCIÓN CONTABLE.	70

3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.	70
4. FUNCIÓN DE AUDITORÍA.	71
D. EXTENSIÓN DEL <i>ETHOS</i> FISCALIZADOR AUTÓNOMO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU LARGO ALCANCE.	72
E. MISIÓN Y VISIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE NUESTRO PAÍS.	73
1. MISIÓN Y VISIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	73
2. DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.	74

CAPÍTULO IV: LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU FUNCIÓN DE CONTROL: SU LUCHA POR CONSTRUIR SOBRE SUS TRES CARACTERÍSTICAS RELEVANTES UNA REACCIÓN FINALISTA.

76

A. LA REACCIÓN FINALISTA.	77
B. LA VUELTA A LA CARGA DE LA REACCIÓN FINALISTA.	81
C. LA REACCIÓN FINALISTA ENTRAMPADA NUEVAMENTE POR LA CONFUSIÓN.	87
D. LA REACCIÓN FINALISTA Y EL DESAFÍO ACTUAL.	93

CAPÍTULO V: LA AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO.

98

A. TIPOS DE AUDITORÍAS Y SUS OBJETIVOS.	98
B. LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	100
1. ORIGEN, EXPANSIÓN E INSERCIÓN DENTRO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.	100
2. DEFINICIÓN DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	105
3. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	106
4. ELEMENTOS DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	108
a. Las partes.	108
b. La materia.	109
c. Criterios.	109
d. Confianza y seguridad.	109
5. ENFOQUE DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	110
6. ETAPAS DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	110
a. Planeación.	111

i. Selección de temas de auditoría.	111
ii. Estudio preliminar y diseño de la auditoría.	111
b. Realización.	112
i. Proceso analítico.	112
ii. Proceso de comunicación.	115
c. Elaboración de informe.	115
i. Contenido del informe.	115
ii. Distribución del informe.	116
d. Seguimiento.	117
7. RELEVANCIA (UTILIDAD) DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	117
a. Beneficios externos.	118
i. Entidades auditadas y el Gobierno.	118
ii. Parlamento.	120
iii. Público en general.	121
b. Beneficios internos.	121
8. DIFERENCIA ENTRE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y LA EVALUACIÓN DE RIESGOS.	122
9. LÍMITES DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.	125

CAPÍTULO VI: LA ECONOMÍA, LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN LAS AUDITORÍAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

128

A. INFORME FINAL N° 1.169, DE 2015, SOBRE AUDITORÍA A LAS TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR EL GOBIERNO REGIONAL AL SERVICIO NACIONAL DE TURISMO, AMBOS DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO.	135
B. INFORME FINAL N° 161, DE 2013, SOBRE AUDITORÍA AL PROGRAMA YO ELIJO MI PC, DE LA JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS.	137
C. EXPLICACIÓN DEL ENFOQUE "MUY LIMITADO RESPECTO DE LA ECONOMÍA, LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO".	139

CAPÍTULO VII: ¿POR QUÉ LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEBERÍA AVANZAR EN LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO?

143

A. PERSPECTIVA LEGAL.	143
-----------------------	-----

B. PERSPECTIVA "CÍVICO DEMOCRÁTICA".	145
CONCLUSIONES.	152

BIBLIOGRAFÍA	158
---------------------	------------

Índice de Tablas.

TABLA 1: CARACTERÍSTICAS INDISCUTIDAS Y ATRIBUTOS DEBATIBLES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	30
TABLA 2: NÚCLEO DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT SEGÚN CHRISTOPHER HOOD	31
TABLA 3: TAREAS DE AUDITORÍA EX POST DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN CHILE Y PAÍSES SELECCIONADOS	95
TABLA 4: EVIDENCIA DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	113
TABLA 5: COMPONENTES DE LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	113
TABLA 6: OBJETIVOS DE LA ETAPA DE SEGUIMIENTO DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.....	117
TABLA 7: FASES DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS	123
TABLA 8: INFORMES DE AUDITORÍA Y SUS HALLAZGOS SOBRE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA.....	129
TABLA 9: COMPARACIÓN ENTRE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO Y LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	141

Tabla de Ilustraciones.

ILUSTRACIÓN 1: ORGANIGRAMA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE	66
ILUSTRACIÓN 2: ETAPAS DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.....	110
ILUSTRACIÓN 3: FASES DEL PROCESO ANALÍTICO.....	114
APÉNDICE: Organigrama de la Administración del Estado actualizado a junio de 2016.....	157