



**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**  
**FACULTAD DE INGENIERÍA**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**



**ANÁLISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL  
INTERNO Y PROPUESTA DE MEJORAS PARA SERVIU  
BIOBÍO**

**POR**

**Sebastián Ignacio Fernández Villagra**

Memoria de Título presentada a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Concepción para optar al título profesional de Ingeniero Civil Industrial.

Profesor Guía

Jorge Jiménez Del Río

Profesional Supervisor

Daniel Rodríguez Tapia

Junio 2023

Concepción, Chile

© 2023 Sebastián Ignacio Fernández Villagra

© 2023 Sebastián Ignacio Fernández Villagra

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

## **Agradecimientos**

Agradezco a cada persona que me ofreció su mano para lograr completar esta etapa de mi vida.

A mis amigos y amigas, que cuyas risas y palabras me brindaron la paz y la claridad para enfrentar cada obstáculo.

Mis compañeros, con quienes compartimos victorias y derrotas, y me demostraron que todo es más fácil si se hace en conjunto.

A Contraloría Interna, quienes confiaron en mí y me aceptaron como uno más ellos, abriéndome sus puertas cuando todas estuvieron cerradas.

A mi familia, que con su esfuerzo pavimentaron mi camino y me regalaron la persona que soy ahora.

A mi universidad, a mis profesores, que cada día forjan esta ciudad y esta región.

Y agradezco, en esta oportunidad, a mi novia Francisca y a mi gata Castaña, quienes estuvieron presentes cuando estudié cada materia de cada certamen, leí cada página de cada libro y escribí cada palabra de esta memoria.

## **Sumario**

El presente informe trata del sistema de control interno de la institución pública del Estado de Chile, Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región del Biobío (SERVIU). Tiene como objetivo analizar y proponer mejoras para el sistema de control interno de este servicio a través de la identificación de los controles existentes, su evaluación por medio de la autopercepción de agentes claves y la revisión realizada por la Contraloría Interna de los actos del servicio. Se recopiló información relevante como el funcionamiento general de la organización y el modelo de control “COSO” con el que se evalúa el sistema. Esta información se utiliza para el desarrollo de distintas actividades como la revisión de sus documentos internos, la realización de entrevistas y un análisis estadístico para detectar debilidades en el sistema de control y propuestas de solución para estas. Finalmente se entregan siete propuestas de mejoras, entre estas la implementación de un sistema gestor de base de datos y un plan de mejora continua, y se evalúa el nivel de impacto que se tendría en caso de su ejecución.

## **Abstract**

The present investigation is about the system of internal control of the public institution of the State of Chile, Housing and Urbanism Service of the Biobío Region (SERVIU). The general objective is to analyze and propose improvements to the system of internal control of SERVIU Biobío through the identification of existing controls, their evaluation through the self-perception of key agents and the reviews by the Internal Comptroller of the acts from service. This objective is achieved, in the first place, through the collection of relevant information such how the organization generally works and the “COSO” control model with which the system is evaluated. This information is used for the development of different activities such as the review of internal documents, interviews, and statistical analysis to detect weaknesses in the control system and solution proposals for them. Finally, seven proposals for improvements are delivered, between them the implementation of a data base management system and a continuous improvement plan and is evaluated the level of impact that would have in the case of their implementation.

## Tabla de Contenidos

1.	Introducción.....	8
1.1	Antecedentes de la organización.....	9
1.1.1	La organización.....	9
1.1.2	Estructura organizacional.....	10
1.1.3	Actividades SERVIU.....	14
1.2	Problemática inicial.....	20
1.3	Objetivos.....	20
1.3.1	Objetivo general.....	20
1.3.2	Objetivos específicos.....	21
1.3.3	Justificación del tema.....	21
2.	Marco teórico.....	22
2.1	Informe COSO.....	22
2.1.1	Definición de control interno.....	23
2.1.2	Componentes.....	24
3.	Metodología.....	28
3.1	Plan general de trabajo.....	29
3.2	Revisión de documentos SERVIU.....	30
3.2.1	Resoluciones.....	33
3.3	Complementación de catastro.....	34
3.4	Entrevistas.....	36
3.5	Análisis de los datos históricos.....	37
4.	Resultados.....	38
4.1	Análisis de las entrevistas.....	39
4.2	Resultado del análisis histórico.....	42
4.3	Propuestas de solución.....	45
4.3.1	Bases de datos.....	45
4.3.2	Plan de estandarización de resoluciones.....	46
4.3.3	Plan de mejora continua.....	47
4.3.4	Sistema de calificaciones.....	48

4.3.5	Indicadores .....	49
4.3.6	Coordinador jurídico de área.....	49
4.3.7	Plan de reestructuración de los procesos.....	50
4.4	Evaluación de las propuestas.....	51
4.5	Conclusiones.....	53
5.	Glosario.....	55
6.	Referencias.....	57
7.	Anexos. ....	60
7.1	Anexo 1: Mapa de procesos 1.....	60
7.2	Anexo 2: Mapa de procesos 2.....	61
7.3	Anexo 3: Resultados entrevista. ....	62
7.4	Anexo 4: Gráficos del análisis estadístico.....	69

## **Lista de Tablas.**

Tabla 3.1: Ejemplo de revisión de documentos .....	32
Tabla 3.2: Continuación ejemplo revisión de documentos. ....	32
Tabla 4.1: Evaluación de las propuestas de solución. ....	51
Tabla 4.2: Continuación evaluación de las propuestas de solución. ....	52
Tabla 7.1: Anexo 3. Resultados entrevista .....	62

## **Lista de Ilustraciones.**

Figura 1.1: Estructura organizacional Departamento Técnico.....	11
Figura 1.2: Estructura Organizacional Departamento de Operaciones Habitacionales. ....	11
Figura 1.3: Estructura organizacional Departamento de Administración y Finanzas. ....	13
Figura 1.4: Estructura Organizacional Departamento de Dirección. ....	14
Figura 2.1: Evolución de los marcos COSO y COSO ERM.....	22
Figura 2.2: Representación del sistema de control interno COSO 2013.....	27
Figura 3.1: Proceso de Investigación Cualitativo.....	28
Figura 4.1: Gráfico Resultados por Año. ....	43
Figura 4.2: Gráfico Resultados con Observación por Año. ....	43
Figura 7.1: Anexo 1. Mapa de Procesos 1.....	60
Figura 7.2: Anexo 2: Mapa de Procesos 2 .....	61
Figura 7.3: Grafico Promedio de Revisiones Mensuales. ....	69
Figura 7.4: Gráfico Documentos Revisados por Departamento. ....	69
Figura 7.5: Gráfico Resultados por Departamento.....	70
Figura 7.6: Gráfico Categoría de la Observación por Departamento 2022.....	70
Figura 7.7: Gráfico Categoría de la Observación por Departamento 2023.....	71
Figura 7.8: Gráfico Tiempo de Revisión.....	71

## **1. Introducción**

Uno de los objetivos primordiales para cualquier tipo de organización es el mejoramiento de la calidad de su producto o servicio. Esto puede lograrse mediante el aumento de la rapidez de la entrega, la disminución de errores, la adaptabilidad del servicio hacia el usuario o en general realizar mejoramientos en cualquier dimensión que concluya en una mayor satisfacción para el cliente. El control interno de los procesos es una herramienta sustancial si se quiere lograr lo anterior. Esto se logra mediante la constante revisión del correcto funcionamiento de los procesos, controlando la calidad del producto y/o servicio y detectando debilidades en el sistema, desviaciones a las regulaciones y actos indebidos de los trabajadores. Por esto, la existencia de una sección encargada del control interno dentro de una organización puede marcar la diferencia respecto a la eficiencia y efectividad de los procesos.

El objetivo de una entidad pública es satisfacer necesidades esenciales que tienen las personas que sin su ayuda no podrían suplir, en este caso, una problemática que padecen aún muchas familias en el país, y particularmente en la región del Biobío, es la falta de acceso a una vivienda, una apropiada urbanización e inclusión social. Si tenemos esto en cuenta, la perfectibilidad del ejercicio de la empresa se vuelve aún más importante, ya que con un mal funcionamiento de las actividades no solo se arriesgan fondos monetarios, sino que el bienestar de los ciudadanos de la región.

En este contexto, el propósito de este trabajo es mejorar la calidad del servicio que entrega el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región del Biobío (SERVIU), mediante el análisis, la detección de debilidades y la propuesta de mejoras del actual sistema de control interno. Se espera que, si se actualiza el sistema de control tomando en cuenta los descubrimientos y las ideas propuestas, el funcionamiento del servicio en general mejore en términos de calidad, de eficiencia y de disminución de errores.

La primera sección del trabajo consiste en una inmersión inicial al campo de estudio describiendo todos los conceptos que son tratados en las secciones siguientes. Aquí se explica el funcionamiento general del servicio, incluyendo su estructura organizacional y detallando los procedimientos relacionados al control interno que esta realiza, se plantean los objetivos y se detalla, como marco teórico, el sistema de control interno más ocupado en la actualidad, el que servirá de base para el análisis de las debilidades y soluciones encontradas.

En la sección de metodología, se describen todas las actividades realizadas, la manera en que se llevaron a cabo, los nuevos descubrimientos y las problemáticas encontradas, enfocándose principalmente en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por último, en la sección de resultados se encuentran descritos los productos obtenidos, el listado de propuestas de solución y la evaluación de su pertinencia y del impacto que se tendría si se logran aplicar correctamente.

Toda esta investigación y los productos que se obtuvieron son entregados a la entidad impulsora del trabajo que corresponde a la Contraloría Interna Regional del Serviu Biobío, la cual apoyó de cerca su realización brindando toda la información y datos que se necesitaron para la obtención de resultados. Por lo que servirá como insumo para la aplicación de las propuestas de solución y de otras políticas donde los descubrimientos obtenidos puedan ser de utilidad en un futuro.

## **1.1 Antecedentes de la organización.**

### **1.1.1 La organización.**

El Servicio de Vivienda y Urbanismo, también conocido como SERVIU es una institución pública de Chile que es dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y trabaja en conjunto con municipios y organizaciones sociales para identificar y satisfacer necesidades habitacionales y urbanas especialmente de los sectores de mayor vulnerabilidad promoviendo la integración social, la sustentabilidad, la pertinencia territorial y la participación de las comunidades.

Este servicio fue creado por el Decreto de Ley 1.305 de 1975 en cada región del país resultado de un proceso de reestructuración y regionalización administrativa del Estado, donde también fueron creadas las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). De este modo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo posee un organismo ejecutor de sus políticas, planes y programas enmarcadas en el contexto específico de las necesidades de la región donde se encuentra.

El reglamento orgánico que describe los servicios de vivienda y urbanización es el Decreto N°355 de 1976 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyo artículo 3 define sus funciones: El SERVIU estará encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de

áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio.

El presente estudio se centrará en el SERVIU Región del Biobío, que corresponde al ubicado en la octava región de Chile cuya oficina central se ubica en Concepción. También cuenta con dos delegaciones provinciales: Departamento Provincial de Biobío, ubicado en la comuna de Los Ángeles y Departamento Provincial de Arauco, ubicado en la comuna de Lebu. Así, este servicio cuenta con un representante que resguarde el correcto cumplimiento y aplicación de las obras y programas en cada una de las provincias de la región.

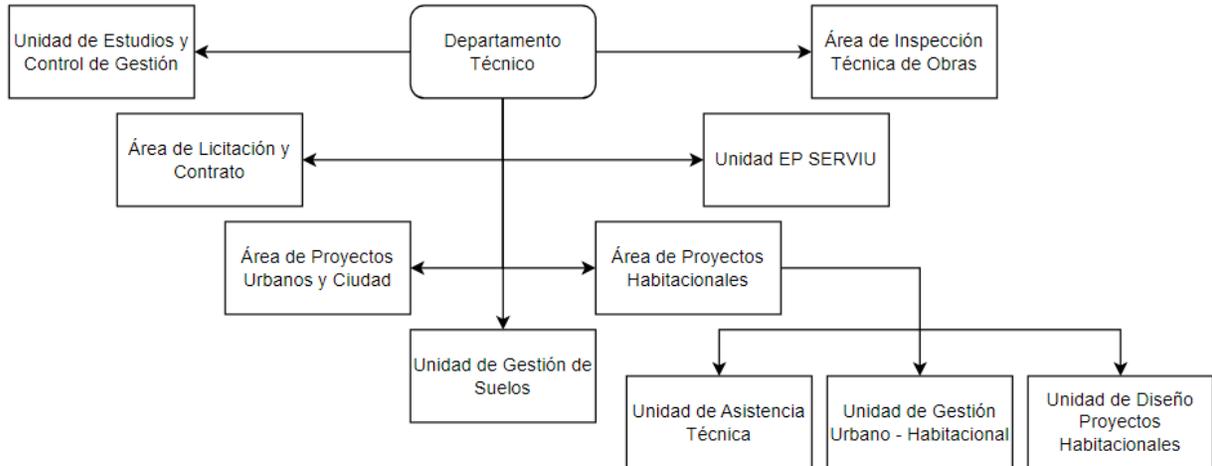
### **1.1.2 Estructura organizacional.**

La estructura organizacional de los SERVIU está definida por decreto y es igual en todas las regiones, a excepción de la Metropolitana la cual además de tener departamentos tiene subdirecciones con funciones distintas. Sin embargo, cada uno de los SERVIU cuenta con su propia estructuración dentro de cada uno de los departamentos, repartiendo sus funciones mediante áreas, unidades y equipos dependiendo de las características y necesidades que cada región tiene, previa autorización mediante acto administrativo por el Ministerio.

SERVIU Biobío cuenta con 586 funcionarios de los cuales 487 trabajan en la oficina central de Concepción. Su organización se constituye por un director, quien es el jefe superior del servicio y por los siguientes departamentos:

- **Departamento Técnico de Construcciones y Urbanización:** Es el encargado de efectuar los estudios para la adquisición de terrenos para programas habitacionales, de su urbanización o remodelación, y de proyectar y construir, efectuando para ello los estudios catastrales, de arquitectura, de ingeniería y de costos inherentes a las obras, fiscalizando su ejecución (Art. 22°, Dto N°355 del MINVU).

Es el departamento más numeroso del servicio con 255 empleados. Sus áreas y unidades se muestran en la Figura 1.1, cada una de estas divisiones se sigue desglosando en diferentes equipos especializados que cumplen funciones más específicas como el Equipo de Seguimiento de Obras y Apoyo Social, el Equipo de Arquitectura, Equipo de Ingeniería, Equipo Revisión de Proyectos, etc.

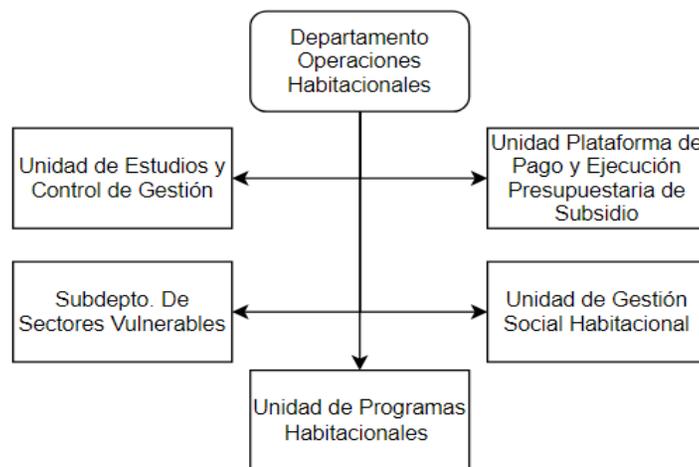


Fuente: Elaboración Propia.

**Figura 1.1: Estructura organizacional Departamento Técnico.**

- Departamento de Operaciones Habitacionales:** le corresponde esencialmente efectuar todas las gestiones referentes a postulación y asignación de viviendas o sitios, con estricta sujeción a la prioridad obtenida por los interesados, radicar y erradicar pobladores, vender, arrendar o ceder en comodato los inmuebles construidos o urbanizados por el Servicio o confiados a su administración (Art. 25°, Dto N°355 del MINVU).

Cuenta con 90 trabajadores y sus unidades (Figura 1.2) se desglosan principalmente en equipos que se encargan de un programa habitacional en específico, además de otros equipos como el Equipo Fiscalización, Equipo de Pago, Equipo de Gestión, etc.

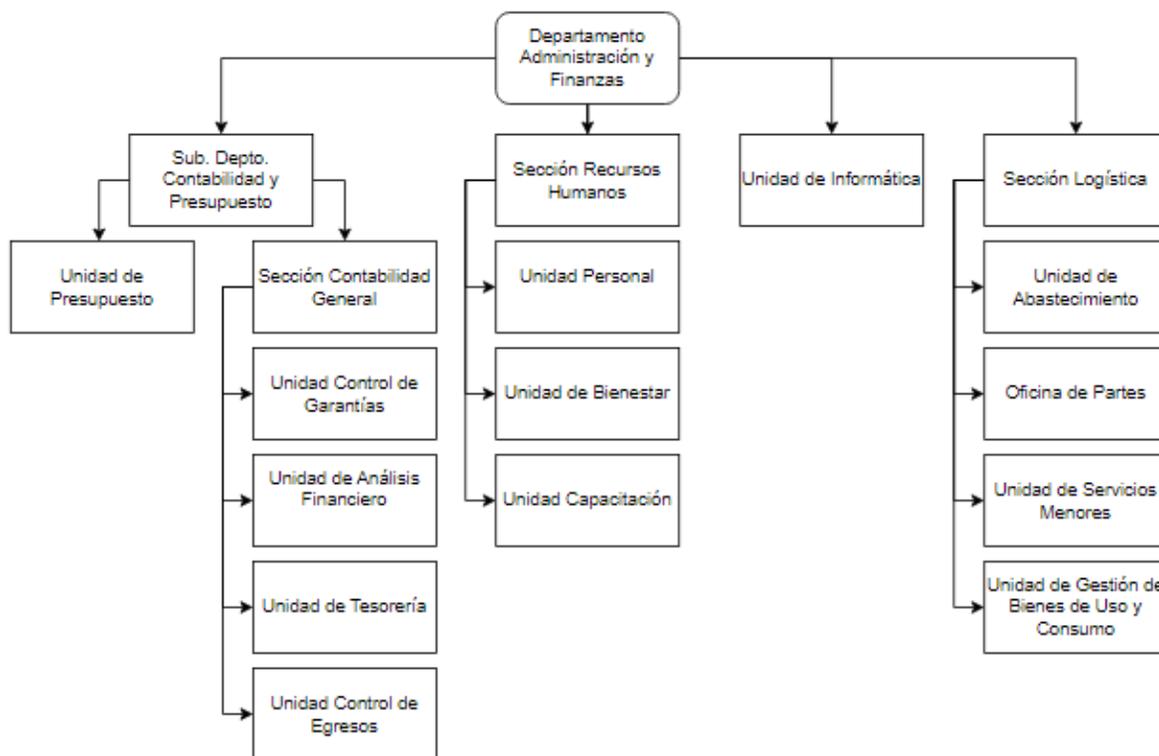


Fuente: Elaboración propia.

**Figura 1.2: Estructura Organizacional Departamento de Operaciones Habitacionales.**

- **Departamento Jurídico:** le corresponderá velar por el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes que atañen al SERVIU (Art. 33°, Dto N°355 del MINVU). Se compone de un equipo de 14 abogados y otros profesionales cumpliendo el rol de analistas jurídicos y asistentes técnicos jurídicos dando un total de 19 trabajadores en el departamento.
- **Departamento de Finanzas:** es el llamado a velar por el cumplimiento de la planificación y gestión financiera del Servicio, llevando un registro contable ordenado y comprobado de todas y cada una de las operaciones que realice, cualquiera sea su origen, dentro de una clasificación adecuada, capaz de adaptarse a las necesidades de verificación e información expedita (Art. 31°, Dto N°355 del MINVU). Se integra por 22 analistas contables y ejecutivos de pago, este departamento funciona conjuntamente al Departamento de Administración formando el Departamento de Administración y Finanzas cuya estructuración se muestra en la Figura 1.3.
- **Departamento de Administración:** Este Departamento es el encargado de velar por las relaciones del Servicio con su personal, cautelando que cumpla correctamente sus deberes y preservando, al mismo tiempo, sus derechos, su bienestar, recreación y capacitación. Deberá, además, mantener un servicio de adquisiciones y aprovisionamiento que asegure el oportuno abastecimiento de bienes muebles necesarios al funcionamiento del Servicio, atender el ingreso y egreso de correspondencia, archivo general e inventarios. Le corresponderá, además, proponer al Director las normas y procedimientos encaminados a la racionalización y modernización administrativa (Art. 38°, Dto N°355 del MINVU).

Este departamento cuenta con 52 funcionarios incluyendo analistas de recursos humanos, psicólogo, informáticos, auxiliares, choferes, entre otros. Funciona en conjunto al Departamento de Finanzas y su distribución se muestra en el siguiente esquema.



Fuente: Elaboración Propia.

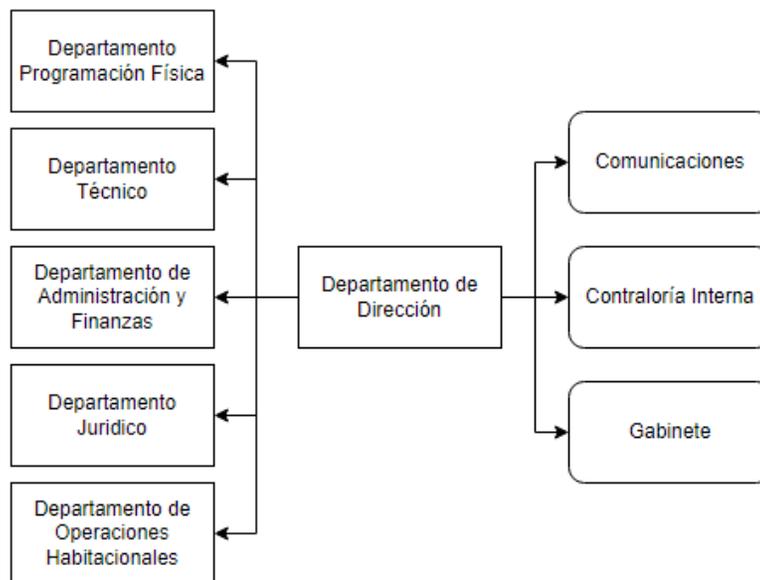
**Figura 1.3: Estructura organizacional Departamento de Administración y Finanzas.**

- **Departamento de Programación Física y Control:** Tiene la función de controlar el avance de las etapas asociadas a los proyectos y programas en las fases previas a su ejecución y su correspondencia con la programación aprobada por el Ministerio y evaluar la ejecución de las obras conforme a los plazos y condiciones establecidos en los programas, entre otras atribuciones (letra b) y c) Art. 42°, Dto N°355 del MINVU).

Se compone de 12 profesionales de Ingeniería Civil Industrial e Ingeniería Comercial que desempeñan el cargo de analistas de programación.

- **Sección de Contraloría Interna Regional:** Estudiar en forma crítica y sistemática el funcionamiento administrativo del respectivo Servicio y sus Unidades, evitando la duplicación de funciones o su interferencia, propendiendo a que los procedimientos administrativos y la atención de público sean ágiles, expeditos y debidamente informados o fundamentados, entre otras funciones (letra d), Art. 43°, Dto N°355 del MINVU).

Es conformado por 5 analistas de contraloría liderados por el Contralor Interno y sus funciones serán detalladas más a fondo en las siguientes secciones de este trabajo. Es parte del Departamento de Dirección junto a otras unidades como Comunicaciones y Gabinete.



Fuente: Elaboración Propia.

**Figura 1.4: Estructura Organizacional Departamento de Dirección.**

### 1.1.3 Actividades SERVIU.

#### 1.1.3.1 Programas Habitacionales

En la práctica, este organismo público cumple con sus deberes de suplir la demanda habitacional y promover el desarrollo urbano sostenible mediante distintos planes y programas que en su conjunto forman la política habitacional del país, estos se entregan mediante postulaciones individuales, colectivas o, en casos excepcionales como catástrofes, se asignan directamente sin necesidad de postulación. Algunos de ellos son:

**Programas de Subsidio Habitacional:** Estos programas tienen como objetivo otorgar subsidios a las familias que no tienen vivienda propia o que habitan en una situación precaria, para que puedan adquirir una vivienda nueva o usada, arrendar, construir en sitio propio o realizar mejoras en su vivienda actual. Algunos de los más utilizados son:

- DS 49, Fondo Solidario de Elección de Vivienda: Está destinado a atender preferentemente a las familias que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población nacional. Entrega un subsidio que puede ser utilizado en las modalidades construcción en nuevos terrenos, densificación predial, construcción en sitio propio, pequeño condominio (postulación grupal) o adquisición de una vivienda construida nueva o usada en el mercado inmobiliario (DS 49 del MINVU).
- DS 1, Sistema Integrado de Subsidio Habitacional: Se divide en tres tramos dependiendo de la clasificación en el Registro Social de Hogares del postulante y el monto máximo del subsidio. Permite a familias que no son dueñas de una vivienda y tienen capacidad de ahorro, acceder a una ayuda económica en las modalidades adquisición de viviendas nuevas y usadas, Adquisición de viviendas que formen parte de un proyecto habitacional y construcción de vivienda en sitio propio o en densificación predial (DS 1 del MINVU).
- DS 52, Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda: Está destinado a dar una solución habitacional transitoria a familias pertenecientes hasta el 70% de mayor vulnerabilidad otorgando un subsidio aplicable al pago del arrendamiento de una vivienda (DS 52 del MINVU).

**Programa de Integración Social y Territorial DS 19:** Este programa busca fomentar la integración social y territorial de las personas y familias más vulnerables, a través de la construcción de conjuntos habitacionales con viviendas sociales y otras viviendas de mayor valor, en un mismo barrio o sector (DS 19 del MINVU).

**Programa de Recuperación de Barrios:** También conocido como programa “Quiero mi Barrio”, tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias. Las obras que se pueden realizar en los barrios van desde áreas verdes, equipamiento deportivo y comunitario, hasta el mejoramiento de calles y veredas (DS 14 del MINVU).

**Programa de Protección del Patrimonio Familiar DS 255:** Este programa está dirigido a las familias de menores ingresos que habitan en viviendas que son patrimonio familiar, es decir, que han

sido construidas por sus antepasados. El programa busca financiar la conservación y mejoramiento de estas viviendas, con el fin de preservar su valor histórico y cultural (DS 255 del MINVU).

**Programa de Habitabilidad Rural:** Este subsidio está destinado a familias que necesitan una solución habitacional y viven en zonas rurales o urbanas de hasta 5.000 habitantes. Reconoce las particularidades culturales, geográficas y productivas de estos territorios y de quienes residen en ellos. Este aporte del Estado permite construir, mejorar y/o ampliar la vivienda o el equipamiento comunitario de las familias que buscan acceder al programa y se puede postular de manera individual o colectiva (DS 10 del MINVU).

### **1.1.3.2 Control interno.**

La responsabilidad de gestionar el control interno de los procesos del servicio recae en la Sección de Contraloría Interna, cuyas tareas van más allá de solo fiscalizar el trabajo realizado por los departamentos. También debe estudiar permanentemente los procesos operativos y administrativos con objeto que se cumpla cabalmente el principio de probidad y eficiencia. Entendiéndose principio de probidad como se define en el Artículo 1 de la ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública: “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” y el principio de eficiencia que se refiere a preservar el comportamiento eficiente y económico de la administración pública, sobre esto se define: “la eficiencia es el parámetro que relaciona el coste de los recursos empleados con los objetivos alcanzados” (Ponce Solé, 2001). Contraloría lleva a cabo su misión mediante los siguientes procedimientos administrativos:

**Examen a los procedimientos internos:** Estudio de procedimientos internos y revisión muestral de las operaciones y controles. Se revisan todos los actos administrativos como resoluciones, decretos u oficios antes de pasar a ser firmados por el director.

**Control Externo de Contraloría General de la Republica:** Servir como contraparte de la Contraloría General de la Republica y Contraloría Regional del Biobío atendiendo auditorías, investigaciones especiales, entre otros productos.

**Sistema de Integridad:** Conjunto de instrumentos internos que fomentan entre los funcionarios y funcionarias un comportamiento apegado a los valores dispuestos en el código de ética del Servicio. Se incluye un sistema para la atención de consultas y denuncias.

**Sistema Preventivo de Delitos funcionarios:** Conjunto de mecanismos específicos tendientes a prevenir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos funcionarios

**Procedimientos Disciplinarios:** Sistema de control y seguimiento a la instrucción, tramitación y finalización de los procedimientos disciplinarios.

Dentro de las actividades del servicio podemos distinguir dos tipos de controles. El primero tiene que ver con controlar de que los actos efectivamente sean realizados y de ahí, controlar que estos cumplan con los plazos establecidos por los distintos decretos regentes y por la ley. Este tipo de control está liderado por el Departamento de Programación Física y Control de una manera más general y de una manera específica en las unidades de control presentes en cada uno de los departamentos como la Unidad de Estudios y Control de Gestión del Departamento Técnico del Departamento de Obras Habitacionales y Departamento de Administración.

Por otra parte, el otro tipo de control existente tiene que ver con revisar de que los procesos sean realizados correctamente. Para esto, en el servicio, se ocupa un sistema de revisiones donde interactúan desde el funcionario que da comienzo al proceso, el coordinador del área, la jefatura de la Unidad y otras unidades que estén relacionadas con la materia del procedimiento, añadiendo su firma al documento que sirve como acto administrativo. Posteriormente, pasa a una revisión de ámbito jurídico por uno o más abogados en el Departamento Jurídico y cuando es aprobada pasa a una revisión final en Contraloría antes de ser firmado por el director. Si es que en alguna de estas revisiones se encuentra alguna falencia de cualquier tipo, el documento es devuelto a los primeros niveles para su corrección por el profesional correspondiente y el proceso de revisiones se repite.

### **1.1.3.3 Gestión de Riesgos.**

El proceso de gestión de riesgos en el servicio está a cargo de la coordinadora de riesgos, quien trabaja en conjunto con las unidades de control de cada uno de los departamentos. El sistema por el que se rigen es el indicado en el documento técnico N°70 elaborado por el Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG). Este documento, tiene por finalidad facilitar a las organizaciones gubernamentales, la implementación y cumplimiento del proceso de gestión de riesgos, así como su mantención y mejora continua. Está basado principalmente en la Norma Chilena NCh-ISO 31000, Gestión del Riesgo – Principios y orientaciones, y en menor medida, en el Marco de Gestión de Riesgos Corporativos ERM – COSO II.

De esta manera, se consideran las definiciones dadas por el Marco de Gestión de Riesgos COSO:

- El Riesgo se define como la posibilidad (probabilidad) de que un acontecimiento ocurra y afecte (consecuencia o impacto) negativamente a la consecución de los objetivos.
- La Evaluación del Riesgo implica un proceso dinámico e iterativo para identificar y evaluar los riesgos de cara a la consecución de los objetivos. Por esto, es que condición previa a dicha evaluación es el establecimiento de objetivos asociados a los diferentes niveles de la entidad.
- La Gestión de Riesgos es un proceso estructurado, consistente y continuo implementado a través de toda la organización para identificar, evaluar, medir y reportar amenazas y oportunidades que afectan el poder alcanzar el logro de sus objetivos. Todos en la organización juegan un rol en el aseguramiento de éxito de la Gestión de Riesgos, pero la responsabilidad principal de la misma recae sobre la Dirección (COSO III, 2013).

El procedimiento habitual de Gestión de Riesgos se resume en cuatro etapas: Establecimiento del contexto, Evaluación de Riesgos, Tratamiento y Monitoreo. Estas etapas se superponen año a año en un ciclo. En primer lugar, se trabaja completando la Matriz de Riesgos con todas las observaciones encontradas en conjunto con las unidades de control de los departamentos y en talleres conversatorios con distintas unidades. La identificación de estos riesgos puede venir también de los hallazgos del Informe Anual Procedimientos Sancionatorios realizado por Contraloría Interna, de las propuestas de riesgos de origen externos recomendados por la Seremi o de la Matriz de Riesgos del año anterior.

Cuando esta matriz es actualizada, se define el ranking de los riesgos según el nivel de exposición al riesgo, indicador que depende de la severidad de cada uno de los riesgos y de la efectividad del control que se quiere implementar. La severidad es el producto del impacto con la probabilidad de ocurrencia, la que puede ser clasificada en bajo, moderado, alto y extremo y la efectividad del control es dependiente de la periodicidad, nivel de automatización, nivel de efectividad y oportunidad (preventivo, correctivo o detectivo).

El tratamiento de los riesgos consiste en implementar estrategias para abordar estos riesgos. Aquí se detallan las acciones que se ejecutarán para mitigar, se define el principal responsable de la estrategia y se establece el plazo de implementación. La coordinación de la Gestión de Riesgos tiene la función de velar que estos compromisos se cumplan a lo largo del año.

Este proceso, es revisado de cerca por el CAIGG y por la Seremi. A estos se le deben entregar reportes durante el año y también realizan auditorías donde revisan todo el proceso y las actividades realizadas. Producto de estas auditorías se crean compromisos o en el peor de los casos multas al director.

#### **1.1.3.4 Sistema de Monitoreo de Desempeño Institucional**

Según el documento Procedimiento Planificación Estratégica y Control de Gestión, elaborado por la jefatura del Departamento de Programación Física y Control, el Sistema de Monitoreo de Desempeño Institucional o SMDI se define: “Herramienta de control de gestión que ayuda a las organizaciones a traducir la estrategia en términos de mediciones, impulsando el comportamiento y el desempeño de las personas hacia el logro de los resultados. Aquí se incorporan todos los indicadores de desempeño de la institución como: Indicadores presupuestarios, Indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión, Indicadores de Gestión Operativa e Indicadores de Gestión Interna”.

Este es un sistema impulsado por la DIPRES del Ministerio de Hacienda el año 2011 como una etapa posterior al “Sistema de Planificación y Control de Gestión”. Tiene como objetivo que las instituciones dispongan de la información del desempeño necesaria para apoyar el proceso de toma de decisiones al interior de los servicios con relación a la provisión de sus productos. Así como también que sirva de herramienta para la rendición de cuenta de su gestión institucional (Salces, 2016).

En la práctica, este proceso consiste en una revisión y actualización anual de la misión, los productos y los objetivos estratégicos además de la creación, eliminación y/o modificación de los indicadores de desempeño, el ingreso de los resultados y la evaluación de su cumplimiento. Esto es enviado al MINVU para su validación y a la DIPRES para su aprobación.

Ya con los indicadores actualizados, el encargado de SMDI solicita mensualmente la medición de estos indicadores a los responsables y con estas mediciones se reúne con los Encargados de Control de Gestión de cada departamento para revisarlas respecto al avance programado y el cumplimiento de metas. En base a esta revisión los Encargados de Control de Gestión ven si deben definirse medidas para revertir o prevenir las desviaciones, especialmente a aquellos indicadores que muestran reiteradamente riesgos en su cumplimiento a fin de año.

## **1.2 Problemática inicial.**

Si bien el trabajo que se realiza en Contraloría Interna, en el Proceso de Gestión de Riesgos y el SMDI ha logrado la función de controlar que los procedimientos realizados en este servicio público se realicen correctamente, cumpliendo con la legalidad de los actos, la llegada satisfactoria de los productos a los usuarios y asegurándose que también se cumpla con los estándares éticos, se pueden identificar algunas debilidades en el actual sistema de control interno que se enlistan a continuación:

- Catastro de procedimientos incompleto: Dentro de la organización interna del servicio, existe una estandarización de los procedimientos, sistema de calidad y listado de procesos (mapa de proceso y lista maestra procedimientos documentados), pero es insuficiente a la luz de lo diagnosticado en el levantamiento de procesos realizado durante el año 2022.
- Sobrecarga de controles: Aunque una mayor cantidad de controles implicaría una mayor perfectibilidad en las acciones, también conlleva una mayor ocupación de tiempo, disminuyendo la eficiencia. La revisión de una resolución o acto administrativo por alguna de las secciones revisoras puede demorar el procedimiento días o semanas.
- Falta de control interno: A pesar de que algunos procedimientos tienen una sobrecarga de controles, en otros existe una ausencia de estos, donde los actores toman decisiones bajo su propio criterio sin ser supervisados.
- Existencia de redundancias y falta de fiscalización: Existen procedimientos que deben ser revisados repetidas veces y aun así presentan fallos, esto se debe a que falta un proceso de fiscalización de que los controles estén siendo llevados correctamente y no solo firmados antes de pasar a la siguiente sección revisora.

## **1.3 Objetivos**

El presente trabajo se basa en el cumplimiento del siguiente objetivo general, el que se lleva a cabo mediante tres objetivos específicos.

### **1.3.1 Objetivo general**

Analizar y proponer mejoras para el sistema de control interno del SERVIU Biobío a través de la identificación de los controles existentes, su evaluación por medio de la autopercepción de agentes claves y la revisión realizada por la Contraloría Interna de los actos del servicio.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar los controles internos existentes en el SERVIU del Biobío, a través de la revisión de las políticas y procedimientos documentales del Servicio, así como aquellas mediciones presentes en el Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional y en el proceso de Gestión de Riesgos.
- b) Identificar falencias dentro del sistema de control interno, teniendo como insumo los registros históricos de Contraloría Interna Regional, las opiniones de los profesionales del servicio y las sugerencias de control interno previstas en la literatura especializada.
- c) Elaborar propuestas de solución al sistema de control y evaluarlas según las sugerencias del Consejo de Auditoría General de Gobierno.

### **1.3.3 Justificación del tema**

Mediante un diagnóstico del sistema de control interno, enmarcado dentro de la literatura especializada actual, se puede llegar a aumentar el nivel de cumplimiento de objetivos no solo de la Sección de Contraloría Interna, sino que también el nivel de cumplimiento y la eficiencia de las actividades realizadas por el servicio en general, disminuyendo el atraso en los procedimientos y las falencias que estos tienen. Estas son características fundamentales en un servicio al que los ciudadanos acuden cuando tienen una necesidad tan importante y esencial como la vivienda y la urbanización. Es importante recalcar, que el proceso de control interno toma mayor relevancia al tratarse de un servicio público, cuyo enfoque es lograr objetivos sociales y se trabaja para intentar responder a las expectativas y requerimientos de los ciudadanos, además, la utilización de fondos públicos hace esencial el cuidado y preocupación por la transparencia, la ética y la integridad.

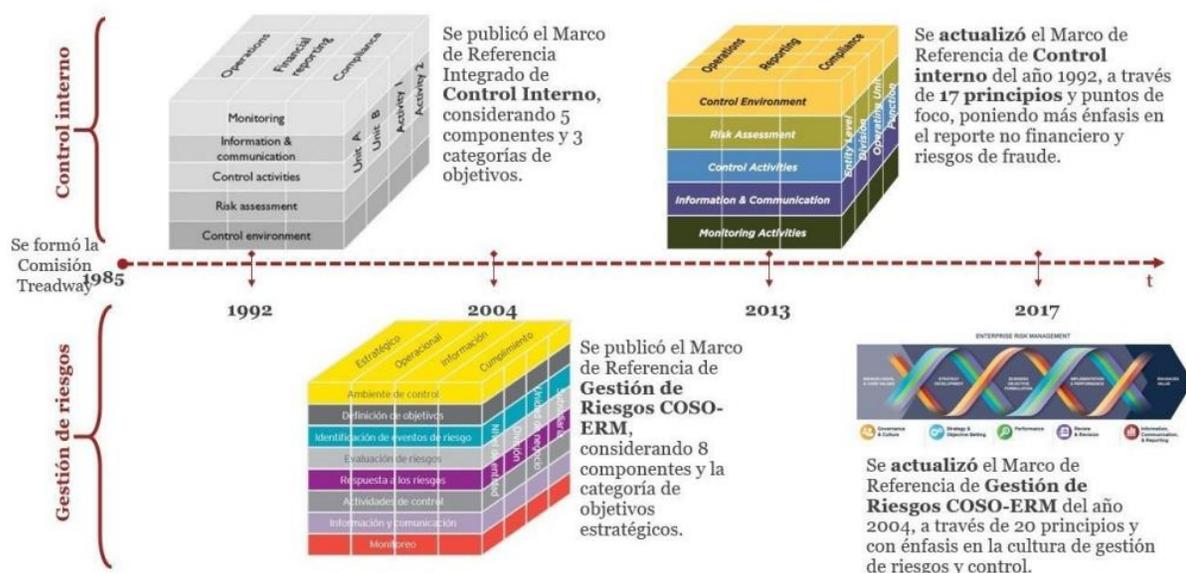
## 2. Marco teórico

El control interno tiene como propósito principal disminuir la cantidad y probabilidad de ocurrencia de riesgos, comportamientos poco éticos o que estén fuera de las regulaciones y leyes establecidas, si se hace correctamente permite detectar y anticiparse a estas alteraciones. Debido a su importancia, es esencial que las organizaciones cuenten con personal dedicado a esta tarea y que estos colaboren estrechamente con los directivos y sus procedimientos abarquen a toda la organización.

Con el fin de agilizar y aumentar la eficiencia de esta tarea se han publicado diversos modelos de control a lo largo del mundo y enmarcados en distintos contextos. Uno de los más famosos y ampliamente utilizado es el informe COSO de 1992, este se ha convertido en una herramienta esencial para muchas empresas públicas y privadas, además de servir como base y referencia para otros modelos de control interno posteriores.

### 2.1 Informe COSO

El COSO (Committee of Sponsoring organizations of the Treadway Commission) es una comisión fundada en 1985 en donde participan un grupo de representantes de cinco organizaciones financieras del sector privado de Estado Unidos, cuyo objetivo es desarrollar pautas para la realización de controles internos, la gestión de riesgos y la prevención y detección del fraude interno dentro de cualquier tipo de empresa pública o privada.



Fuente: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

**Figura 2.1: Evolución de los marcos COSO y COSO ERM.**

En la actualidad existen cuatro versiones de informe COSO:

- COSO 1 (1992), que establece los objetivos básicos del control interno.
- COSO 2 o COSO ERM (Enterprise Risk Management) (2004), que complementa la primera versión haciendo énfasis en la gestión de los riesgos.
- COSO 3 (2013), que sustituye la primera versión de 1992.
- COSO ERM 2017, que es una actualización de la versión de 2004.

### **2.1.1 Definición de control interno**

Este informe, crea un marco conceptual de control interno que logra integrar las diversas definiciones y conceptos vigentes hasta el momento bajo una sola definición.

Control interno: “Es un proceso ejecutado por el consejo de directores, la administración y el resto del personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de objetivos en las categorías: Efectividad y eficiencia de las operaciones, Confiabilidad en la información financiera y operativa, y Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables” (Cooper, 1997).

A nivel organizacional, esta definición realza la necesidad de que la alta dirección y el resto de la organización comprendan cabalmente la trascendencia del control interno, la incidencia del mismo sobre los resultados de su gestión, el papel estratégico a conceder a la auditoría y esencialmente la consideración del control como un proceso integrado a las operaciones de la empresa y no como un conjunto de reglas (Rivas, 2011).

Según Martínez (2014), estas categorías de objetivos permiten a las empresas centrarse en los diferentes aspectos que se deben tomar en cuenta cuando se quiere lograr un control interno eficaz que se alinee con sus objetivos estratégicos.

- **Objetivos operativos:** Estos objetivos se relacionan con el cumplimiento de la misión y visión de la empresa. Hacen referencia a la efectividad y eficiencia de las operaciones, el rendimiento financiero y operacional, y la protección de sus activos. Por lo tanto, estos objetivos están estrechamente ligados a la evaluación de los riesgos y el desarrollo de controles necesarios para mitigarlos.

- **Objetivos de información:** Estos objetivos se refieren a la correcta preparación de reportes para uso de la organización o para otras entidades como accionistas. Reportes de información financiera y no financiera interna y externa, que abarcan aspectos de confiabilidad, oportunidad, transparencia y otros conceptos o políticas que le interesen a la empresa.
- **Objetivos de cumplimiento:** Se refieren al cumplimiento de leyes y regulaciones a las que está sujeta la entidad.

### **2.1.2 Componentes**

El modelo plantea que un control interno completo y eficaz consta de cinco componentes relacionados entre sí y que están ligados con la manera en que se dirige la empresa. Los componentes son:

- 1. Entorno de Control:** Se define como la actitud general de los miembros de una organización, las acciones, políticas y procedimientos de los altos niveles de la administración y la concientización de los empleados en cuanto al control interno y su importancia. Algunos aspectos que se evalúan son:
  - **Integridad y valores éticos:** La existencia e implantación de códigos de conducta u otras políticas relacionadas con prácticas profesionales aceptables o pautas esperadas de comportamiento ético y moral.
  - **Compromiso por la competencia profesional:** La existencia de descripciones de puestos de trabajo formales y el análisis de conocimientos y habilidades para llevar a cabo el trabajo adecuadamente.
  - **Comité de auditoría:** El grado de independencia de los miembros del comité respecto a la empresa, la frecuencia de las reuniones entre el director financiero y auditores internos o externos y la facilidad que se le da a los auditores para supervisar los objetivos, estrategias, situación financiera y los resultados de la entidad.
  - **Situaciones que pueden incitar a los empleados a cometer actos indebidos:** Falta de controles o controles ineficaces, alto nivel de descentralización impidiendo que la dirección esté al corriente de las acciones en niveles más bajos y sanciones de comportamiento insignificantes o que no hacen públicas.

**2. Evaluación de riesgos:** La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, en base a dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser administrados y controlados. Este proceso es dividido en tres partes:

- Identificación de riesgos (identificar eventos): Identificar potenciales acontecimientos internos o externos que pueden tener un impacto en la organización y en la consecución de los objetivos, diferenciando los que puedan ser negativos (riesgos), positivos (oportunidades) o ambos a la vez.
- Evaluación de los riesgos: Evaluar las perspectivas del impacto económico y la probabilidad de ocurrencia de los acontecimientos riesgosos mediante técnicas cuantitativas o cualitativas. Se debe centrar en el análisis del riesgo inherente (riesgo existente antes de tomar medidas para su mitigación) y el riesgo residual (riesgo existente tras el establecimiento de medidas de control).
- Respuesta a los riesgos: La dirección debe evaluar la respuesta a cada uno de los riesgos en función de cuatro categorías:
  - Evitar: No hacer la actividad riesgosa.
  - Reducir: Reducir la probabilidad de ocurrencia del riesgo.
  - Compartir: Transferir la responsabilidad del riesgo.
  - Aceptar: Tomar una decisión informada y convivir con el riesgo.

**3. Actividades de control:** Las actividades de control se definen como las acciones establecidas a través de las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se lleven a cabo las instrucciones de la dirección para mitigar los riesgos con impacto potencial en los objetivos (Martínez, 2014). Según su naturaleza pueden ser preventivas o de detección y pueden abarcar una amplia gama de actividades manuales o automatizadas. Las actividades de control conforman una parte fundamental de los elementos de control interno. Rivas (2011) indica que algunas actividades de control son:

- Revisiones de alto nivel: incluyen la comparación del desempeño contra presupuestos y pronósticos.

- Procesamiento de la información: consiste en la realización de controles que verifiquen la precisión, integridad y autorización de las transacciones.
- Funciones directas o actividades administrativas: revisión de informes de desempeño.
- Controles físicos: revisión periódica de los equipos, inventario y activos que son comparados con los registros de control.
- Segregación de responsabilidades: para reducir el riesgo de error o de acciones inapropiadas.

**4. Información y comunicación:** La información y la comunicación son elementos esenciales en una estructura de control interno, este componente se refiere a los métodos empleados para identificar, registrar e informar acerca de las operaciones de la entidad dentro de la organización y hacia externos. También debe darse una comunicación efectiva en un sentido amplio, que fluya hacia abajo, a lo largo y hacia arriba de la organización, en este sentido, los empleados necesitan disponer de mecanismos para comunicar información relevante a los niveles superiores de la organización con facilidad. Generalmente los empleados operativos, que manejan aspectos clave de las actividades que se realizan, son los más capacitados para reconocer problemas en el momento que se presentan.

**5. Monitoreo:** Todo el proceso debe ser monitoreado con el fin de incorporar el concepto de mejora continua. Las actividades de monitoreo se refieren a la evaluación continua o periódica de la calidad del desempeño del control interno, con el propósito de determinar que controles están operando de acuerdo con lo planeado y la necesidad de su modificación según los cambios de las condiciones (Rivas, 2011). Martínez (2014) comenta que los sistemas de control interno cambian constantemente, debido a que los procedimientos que eran eficaces en un momento dado pueden perder su eficacia por diferentes motivos, como la incorporación de nuevos empleados, restricciones de recursos, entre otros.

Existe una relación directa entre las tres categorías de objetivos, que son lo que una entidad se esfuerza por conseguir, y los componentes, que representan lo que se necesita para lograr dichos objetivos. Todos los componentes son relevantes para cada categoría de objetivos. Al examinar cualquier categoría, tales como la eficiencia y eficacia de las operaciones, los cinco componentes deben estar presentes y funcionando de manera apropiada para poder concluir que el control interno sobre las operaciones es eficaz.

Estas relaciones se ven representadas en el modelo gráfico del sistema COSO. Este representa que el control interno no es un proceso en serie en el que cada componente influye exclusivamente en el siguiente, sino un proceso iterativo multidireccional, en que cualquier componente puede influir, y de hecho influye, en otro (Cooper, 1997).



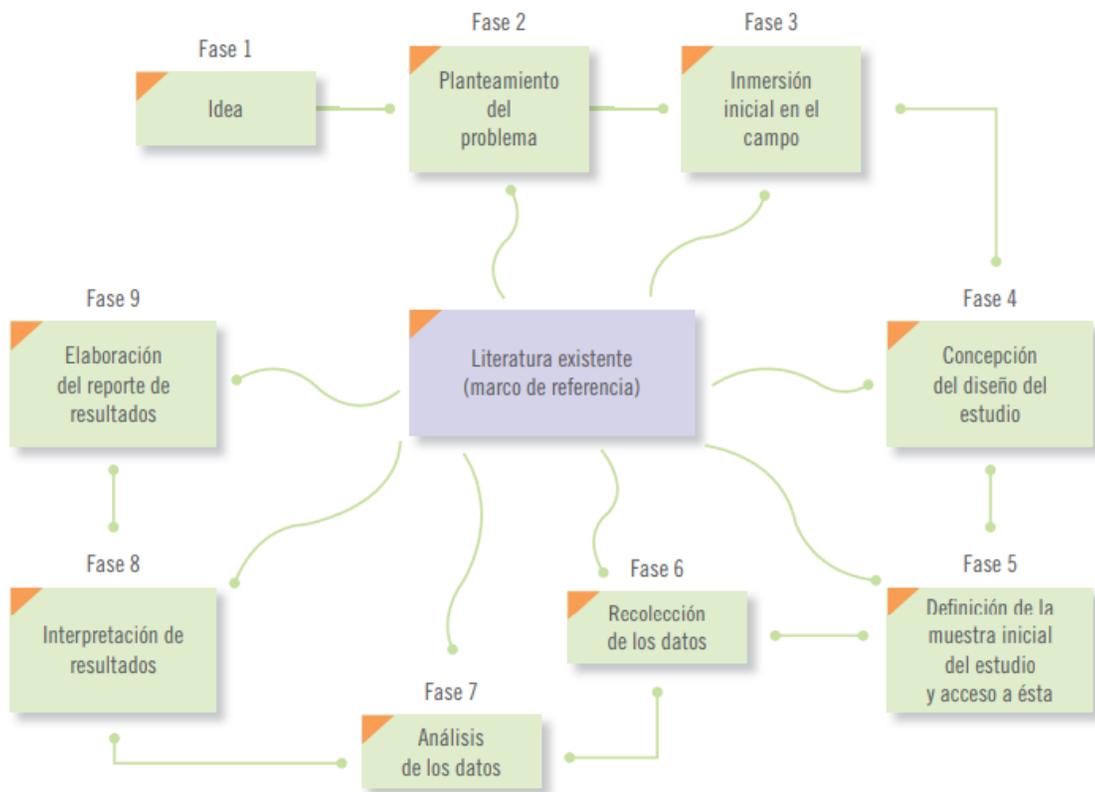
Fuente: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO 2013)

**Figura 2.2: Representación del sistema de control interno COSO 2013.**

Este modelo, como muchos de los otros existentes que se enmarcan en distintos contextos, sirve como guía de acciones y elementos que las organizaciones deben tener implementados si se quiere tener un grado razonable de seguridad con respecto a los objetivos de control. Se debe tomar en cuenta que para asegurarse de que el sistema cumpla con sus objetivos, no solo basta con un riguroso cumplimiento de las políticas e instrucciones, sino que debe ir acompañado del juicio y criterio de los profesionales.

### 3. Metodología

La investigación que se realizará es una con enfoque cualitativo, ya que utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir nuevas preguntas de investigación. Según Sampieri (2010), la estructura de este enfoque es más bien circular y su secuencia varía con cada estudio, pero intenta ser descrita en la Figura 3.1:



Fuente: Sampieri et al. (2010)

**Figura 3.1: Proceso de Investigación Cualitativo.**

Algunas características de las investigaciones cualitativas son:

- La literatura no solo es revisada al comienzo de la investigación, sino que puede complementarse en cualquier momento del estudio y puede apoyar desde el planteamiento del problema hasta la elaboración de los resultados.
- La inmersión inicial en el campo significa sensibilizarse con el ambiente o entorno en el cual se llevará a cabo el estudio, identificar informantes que aporten datos, adentrarse y compenetrarse con la situación de investigación, además de verificar la factibilidad del estudio.

- En el caso del proceso cualitativo, la muestra, la recolección y el análisis son fases que se realizan prácticamente de manera simultánea.
- Las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente obtener muestras representativas.

### **3.1 Plan general de trabajo**

Para el cumplimiento del objetivo del estudio se desarrollan las siguientes actividades:

- Revisión de documentación y directrices para conocer el estado del arte de los sistemas de control interno en el mundo enfocado en el sector público, creando un marco teórico con el cual comparar el existente en este servicio.
- Revisión de las políticas y procedimientos documentados del servicio, que detallan las actividades para realizar cada uno de los procesos, con el fin de identificar controles necesarios faltantes, innecesarios o que podrían mejorarse.
- Complementar catastro y estandarización de los procesos corrigiendo las falencias encontradas en el levantamiento de procesos realizado el 2022.
- Realización de entrevista a los funcionarios de los distintos departamentos del servicio para saber su calificación de los controles realizados a las actividades que llevan a cabo, basado en su experiencia diaria.
- Realización de análisis de las respuestas de las entrevistas, obteniendo los principales puntos de interés, evaluándolos según los modelos de control interno investigados en el marco teórico.
- Realización de análisis estadístico de los hallazgos históricos obtenidos por Contraloría Interna, para complementar la información levantada por la encuesta.
- Generación de propuestas de mejora al actual sistema de control de gestión.
- Revisión y evaluación de las mejoras según lo dispuesto por el Consejo de Auditoría General de Gobierno (CAIGG).

### **3.2 Revisión de documentos SERVIU**

La inconsistencia de la información puede llegar a ser un problema muy grande si se trata de una organización tan extensa como este servicio, donde trabajan más de 500 empleados en más de 100 unidades distintas. Esto acrecentado por tratarse de un servicio público, donde los altos cargos directivos son puestos de confianza del gobierno actual y, por lo tanto, son cambiados cada corto periodo de tiempo, cambiando así la manera de administrar.

La falta de claridad en los flujos de información hace que los funcionarios se cierren dentro de los procesos que les interesan y desconocen lo que se está realizando en las demás unidades, cuando la realidad es que cada uno de ellos realiza una labor esencial que cobra mayor importancia al conocer cómo afecta ésta a la cadena de valor.

Este desorden en el ordenamiento de los procesos se evidencia al investigar dentro de la intranet del servicio, página web donde se recopila una gran cantidad de documentos históricos, instructivos, planes de gestión, planillas de información, etc. Aquí podemos encontrar varios intentos de recopilación de procesos como el Mapa de Procesos, la Matriz de Riesgos Estratégica o la Lista Maestra de Procesos Internos.

Esta última, consiste en un listado de 116 documentos que detallan distintos procedimientos, cada uno definiendo su objetivo y alcance, los documentos de referencia y fuentes normativas, un listado de definiciones y palabras clave, entre otra información relevante para la comprensión del proceso en cuestión.

Al revisar estos documentos se puede notar que algunos interactúan entre ellos, unos están incluidos dentro de otros, varios se juntan para conformar uno más grande, entre otras complicaciones. Para facilitar la comprensión del investigador en la revisión de estos documentos, se complementa este listado con el levantamiento de procesos desarrollado el año 2022 por la Sección de Contraloría Interna. Este levantamiento, fue creado en el marco del programa de transformación digital del servicio y consiste en un archivo Excel donde se contemplan 90 procedimientos administrativos clasificados por unidad responsable.

Al realizar una comparación entre estos dos, notamos que solo 28 procesos están presentes en ambas, de los cuales 23 se refieren exactamente al mismo procedimiento y 5 se refieren al mismo tema, sin embargo, sus descripciones no coinciden exactamente. Esto deja 62 procesos de la lista de Contraloría

sin documentación y, en la otra parte, 88 documentos en la Lista Maestra sin su par correspondiente de la lista del Levantamiento.

Se establece que el listado guía del análisis de los controles internos será el Levantamiento de Procesos 2022, por lo tanto, se procede a hacer una revisión íntegra de los 23 documentos coincidentes para identificar cuantos controles se indican en cada procedimiento, quién hace los controles y de que tipo son.

Antes de comenzar con el estudio, es esencial definir cuáles de todas las inspecciones realizadas se considerarán controles que entrarán en el análisis. Para esto, se decide que se distinguirá entre las revisiones ordinarias hechas por los protagonistas del proceso sobre este, y las revisiones que realizan actores externos sobre el proceso. Las primeras, serán consideradas solo como parte del procedimiento que realizan los profesionales, y las segundas serán los controles que son objeto de este estudio.

Tomando en cuenta lo anterior, se revisa cada uno de los documentos de la siguiente manera:

- Se distinguen responsables de primer grado y actores relacionados.
- Se identifican la totalidad de controles del proceso.
- Se hace una distinción entre los controles realizados por los protagonistas del proceso y los controles realizados por actores externos al proceso como las realizadas por otros departamentos o por la SEREMI.
- Se intentan identificar controles faltantes desde la perspectiva del investigador, como documentos que no está indicada su revisión.
- Se complementa la información anterior con otras observaciones que faciliten el entendimiento del análisis.

En la tabla 3.1 se muestra un ejemplo del análisis realizado a uno de los 23 documentos mencionados, en este caso el procedimiento administrativo es Gestión de Inventarios de Bienes Inmuebles de Uso, a cargo del Departamento de Administración y Finanzas. Aquí se identifican 2 controles externos al proceso y tres controles necesarios que no están explícitos en el documento.

**Tabla 3.1: Ejemplo de revisión de documentos**

<b>Unidad responsable</b>	<b>Nombre del procedimiento administrativo</b>	<b>Descripción y/o alcance del procedimiento administrativo</b>	<b>Responsables 1°</b>	<b>Actores relacionados.</b>
Administración y Finanzas.	Gestión de inventarios de bienes muebles de uso.	Establece los mecanismos para el registro y control administrativo y financiero de los bienes de uso.	Analista de inventario (Departamento de administración y finanzas).	Jefatura del depto. de administración.  Director.  Contabilidad general.  Sección logística.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.2: Continuación ejemplo revisión de documentos.**

<b>Controles existentes en el proceso.</b>	<b>Controles externos al proceso</b>	<b>Controles faltantes</b>	<b>Observaciones</b>
<p>Las Resoluciones de Alta del bien, debe ser aprobado por el departamento de administración y finanzas.</p> <p>Para traslados externos se debe realizar un Acta de Entrega y Aceptación, suscrita por la jefatura del Departamento de Administración y Finanzas o la jefatura de la sección Logística y la persona/entidad favorecida con este.</p> <p>La Jefatura de la sección contabilidad general junto al Analista de Inventario, en los meses julio y noviembre de cada año, verifican que todos los bienes estén ingresados y contabilizados correctamente.</p>	<p>Resoluciones firmadas por el director.</p> <p>Conciliación de la información por sección contabilidad general.</p>	<p>Resolución del alta del bien revisada por el depto. de administración.</p> <p>Revisión de Resolución de modificación y transformación de bienes muebles.</p> <p>Revisión del Acta de Revisión (visitas inspectivas aleatorias).</p>	<p>Las revisiones para comodato, arriendo y enajenación se detallan en sus propios procedimientos.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

### 3.2.1 Resoluciones.

Al terminar esta revisión, se reconoce que el elemento objeto de la mayor cantidad de revisiones son las resoluciones, representando un 80% de los controles externos al proceso identificados. Estas son un tipo de acto administrativo descritas por la Ley 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de administración del estado. Se define: “Se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.” y, sobre las resoluciones: “Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión”.

Es decir, que cada vez que se tome una decisión acerca del curso de acciones que tomará el servicio en alguno de sus ámbitos, se debe dejar constancia por medio de una resolución, esta debe contar con las características que indica la ley y según su importancia, algunas deben ser llevadas a Contraloría General en un procedimiento llamado toma de razón, este es definido en el artículo 1 de la Resolución 6 de Contraloría General de la República de la siguiente manera: “La toma de razón es un control obligatorio de juridicidad que se efectúa sobre los actos administrativos en materias de personal que traten materias que se consideren esenciales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes, esta resolución y las que se dicten conforme a ella, antes de que éstos entren en vigor”.

Las resoluciones pueden ser de los siguientes tipos según si son afectas o no al trámite de toma de razón.

- Resolución Afecta: Resolución que debe cumplir con el trámite de toma de razón ante la Contraloría Regional del Biobío.
- Resolución Exenta: Resolución que se encuentra exenta del trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República.
- Resolución Exenta CR: Resolución que se encuentra exentas del trámite de toma de razón, pero que está afecta a eventuales Controles de Reemplazo por parte de la Contraloría General de la República, por lo que forma parte del listado de resoluciones que es informado semestralmente al Órgano Contralor.

Las resoluciones deben contar con los siguientes elementos:

1. Lugar, fecha y N° de Resolución
2. Vistos: Normativa que regula la materia tratada en la resolución

3. Considerando: Condiciones y hechos específicos del caso que justifican la decisión que se adoptará en la resolución.
4. Resuelvo: Decisión formal adoptada por la resolución que derivará en efectos jurídicos y administrativos sobre la materia tratada.
5. Distribución: Departamentos, unidades y autoridades a las que se les hará llegar el documento de la resolución.
6. Firmas.

Dependiendo de la materia que la resolución trate, a esta le puede corresponder una revisión y aprobación por las jefaturas de la unidad de origen y de departamento, una revisión en el Departamento Jurídico y una revisión en la Sección de Contraloría Interna antes de ser entregada al director del servicio para su firma aprobatoria. Los elementos que se revisan son tanto del fondo del acto administrativo como de la forma, es decir, errores ortográficos, de redacción, vistos y considerandos pertinentes, etc.

### **3.3 Complementación de catastro**

Una estrategia que puede atacar fuertemente al problema de la desorganización en las cadenas de información es la obtención de un listado oficial de procedimientos. Además, este puede ordenar investigaciones como la presente al permitir evaluar el nivel de control en los procesos uno por uno. Ahora que ya se tiene una idea más clara del funcionamiento del servicio, se puede iniciar identificando los ordenamientos ya presentes y proceder a compararlos para calificar que tan completos están unos respecto a otros y ver las clasificaciones que cada uno usa.

El equipo de gestión de riesgos realiza un catastro de procesos titulado “Matriz de Riesgos Estratégica”. La versión actual del año 2022 considera un total de 77 etapas dentro de 42 subprocesos clasificados en 10 procesos, sus riesgos asociados, la severidad de cada riesgo, los controles vinculados a cada riesgo, entre otros indicadores.

Por otro lado, en la intranet del servicio existe un mapa de procesos y subprocesos actualizado año a año que considera los flujos de 61 procedimientos dentro de 24 procesos clasificados en cuatro bloques: Procesos Estratégicos, Procesos Vivienda, Procesos Barrio Ciudad y Procesos Soporte.

Otro listado encontrado es el realizado por el Sistema de Monitoreo de Desempeño Institucional (SDMI), el que tiene 79 subprocesos clasificados en 26 procesos.

Si comparamos todos estos catastros obtenemos las siguientes observaciones:

- Los procesos están nombrados con nombres genéricos, pudiendo relacionarse una misma palabra a varios procesos distintos. Añadiendo dificultad a la comprensión de cual proceso en específico se está hablando.
- Los listados contemplan procesos diferentes, si bien una buena parte de los nombres de los procesos están presentes en todos los listados no es su totalidad.
- Existe una falta de claridad en la nomenclatura de la clasificación de los procesos, ya que estos se encuentran clasificados entre Macroprocesos, Procesos transversales, Procesos críticos, Subprocesos y Etapas de maneras distintas en cada uno de los ordenamientos.

Después del análisis de la composición de cada una de estas bases de datos, se realiza un nuevo mapa de procesos donde se intenta incluir todos los procesos y subprocesos encontrados, ordenando las nomenclaturas recién nombradas, pero excluyendo las etapas y actividades específicas de cada uno de los procesos. Este está compuesto por 4 Macroprocesos que se dividen en 10 Procesos transversales, a los que les corresponde 1 proceso crítico cada uno, estos últimos contienen sus subprocesos respectivos dando un total de 44. Este mapa está presente en el Anexo 1.

Paralelo a este mapa de procesos, este mismo ordenamiento se refleja en una planilla Excel donde sí se consideran las actividades y etapas encontradas en los distintos listados dando un total de 147.

Teniendo un primer intento de catastro de procedimientos y etapas que se realizan en el servicio, se procede a revisar cuáles de estos se encuentran documentados la “Lista Maestra de Procesos internos” y en “Levantamiento de procesos 2022”. La dificultad de esta tarea recae en que las clasificaciones de los procesos son diferentes: mientras que en el catastro realizado en este trabajo las clasificaciones son según macroprocesos y procesos transversales, en estos listados se encuentran clasificados por unidad responsable. Además de las dificultades ya mencionadas como que los nombres de los procesos, aun tratándose del mismo, son distintos o varían ligeramente.

Después de realizar la comparación recién descrita, se crea una segunda versión de mapa de procesos. Esta vez considerando los procedimientos descritos en el “Levantamiento de Procesos”, pero en vez de estar clasificados por Unidad Responsable, son clasificados por MacroProcesos. Este mapa se puede ver en el Anexo 2.

### 3.4 Entrevistas

Una entrevista, es una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona, el entrevistador, y otras, los entrevistados. Según Sampieri (2010), una entrevista al estar enmarcada dentro de una investigación cualitativa, debe comenzar de una manera abierta, es decir siguiendo una línea general de contenido pero con flexibilidad a la hora de manejarla, y a medida que se va teniendo mayor conocimiento del campo que se está tratando, puede ir estructurándose hacia una modalidad de entrevista semiestructurada, la que se basa en una guía de tópicos y preguntas pero el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados.

En este caso, se realiza una serie de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores clave dentro del servicio en donde se les permitió hablar libremente desde su opinión personal como funcionario, acerca de la efectividad del sistema de control. Los 20 profesionales entrevistados se escogen desde distintas unidades operativas y unidades de control de cada departamento del servicio para conocer la perspectiva desde diferentes lugares de la cadena de valor.

Las entrevistas se realizan en modalidad presencial desde el 17 de abril 2023 hasta el 28 de ese mes utilizando las dependencias del SERVIU y van desde los diez a veinticinco minutos de duración, siendo solo un par entrevistas grupales y el resto individuales. La recepción de los entrevistados fue en su mayoría positiva, teniendo una buena disposición a responder cada pregunta y a entregar datos adicionales que podrían ser de utilidad en el estudio. Adicionalmente, se mostraron disponibles para complementar la información proporcionada en una próxima ocasión ya que consideraron valiosa la investigación.

La estructura de preguntas que se utilizó es la siguiente:

- ¿Cuáles son las principales actividades que realiza su unidad?
- ¿Cuáles son los principales controles que se realizan sobre sus actividades?
- ¿En cuáles procesos, usted considera que existe una sobrecarga de controles? ¿Cuáles controles son los que hacen demorar más el proceso? ¿Cómo considera que se podría solucionar?
- ¿Cuáles controles hacen falta en algún procedimiento? ¿En qué procedimientos han ocurrido errores que nadie controló?

- ¿Cuáles son los procesos que son devueltos más frecuentemente porque no aprobó algún control?

Las respuestas entregadas por cada entrevistado son resumidas y reducidas a un listado de puntos de interés que reflejan las opiniones entregadas de una manera general. Para poder analizar estos tópicos desde una perspectiva del sistema de control, su análisis consiste en clasificar cada uno de estos puntos dentro del componente de control del Modelo COSO correspondiente a la observación.

### **3.5 Análisis de los datos históricos**

Para complementar la información que brinda la entrevista, se procede a analizar los archivos que se utilizan como base de datos históricos de la Sección Contraloría Interna. Se espera encontrar algunas tendencias como los departamentos que son objeto de más observaciones, cuáles son el tipo de documento que demora más en tramitar, cuáles son los tipos de observación que más se repite y cómo han variado los registros del año 2023 en comparación con los de años anteriores. Producto de este análisis se puede obtener información que puede dar razones fundamentadas para futuras capacitaciones, aspectos que Contraloría debe tomar en cuenta para el futuro y gráficas que permitan evaluar su trabajo de manera visual.

El documento que brinda la mayor cantidad de información que puede convertirse en un reporte valioso es la planilla Excel compartida “Revisión de Documentos Internos CIR” en la cual se registran las fechas de ingreso y salida de los documentos que se revisan por Contraloría Interna, la materia de la cual se tratan, el departamento de origen, el resultado de la revisión y las posibles observaciones, contemplando los ingresos del 2021, 2022 y los meses de enero a mayo del 2023. La dificultad del análisis recae en que hay registros incompletos con datos faltantes y erróneos, sobre todo en las planillas del 2021 y 2022, los que se tuvieron que omitir para no alterar los resultados.

## **4. Resultados**

A pesar de que el análisis realizado proviene de un actor externo que posee un conocimiento limitado de los procedimientos, las nomenclaturas y del funcionamiento interno de los procesos, del presente análisis se obtienen algunos productos que evidencian debilidades en el sistema de control y, por consecuencia, de la efectividad del servicio.

En primer lugar, del proceso de revisión de documentos SERVIU se obtiene una planilla Excel que combina la Lista Maestra de Documentos Internos del servicio con la lista del Levantamiento de Contraloría demostrando la gran cantidad de procesos esenciales que no cuentan con documentación oficial y, por otro lado, la cantidad de documentaciones con nomenclaturas, nombres y categorías poco claras que hacen difícil su reconocimiento y ubicación dentro de un proceso esencial, sobre todo para los usuarios no tan entendidos en el funcionamiento global del servicio como los auditores externos o los nuevos funcionarios.

Además, a través del desglose de cada uno de los documentos analizados obtenemos una lista con los controles documentados existentes en cada uno de los procesos, sus responsables en primer grado y los posibles controles internos faltantes que, si los complementamos con otra información como la que se extrae de las auditorías, se traducen en debilidades en el sistema de control que pueden convertirse en prioridades de corrección para la unidad responsable de este proceso.

En segundo lugar, a partir del diagnóstico realizado en la sección de complementación de catastro se reconocen las debilidades que tiene la organización respecto al ordenamiento de sus procesos, donde cada unidad reconoce procedimientos y actividades distintas, y se plantea una solución a este problema, consistente en dos propuestas de nuevos mapas de procesos y sus listados correspondientes, que permiten visualizar de mejor manera las dimensiones del trabajo general que realiza la organización, considerando la mayor cantidad de procesos esenciales encontrados, dejando de lado subetapas o actividades menores y ordenándolos en categorías que intentan llegar a un consenso de las distintas nomenclaturas utilizadas por las unidades. Estos deben pasar por una revisión de los encargados de esta materia en el Departamento de Programación Física para su posible edición y corrección antes de ponerse en funcionamiento.

En tercer lugar, mediante la realización de la serie de entrevistas se obtiene un listado de valiosas opiniones del sentir de los profesionales en el ejercicio de sus tareas con respecto a la eficiencia de los procesos y de los controles. Esto se traduce en un listado de problemas no solo del sistema de

control interno, sino que también de otros aspectos del funcionamiento del servicio, que además de servir para el actual diagnóstico, puede serle de utilidad al equipo directivo para la identificación de problemas y soluciones de gestión de procesos, cultura organizacional, recursos humanos o gestión de la información.

En cuarto lugar, del análisis estadístico de los datos históricos obtenemos 8 gráficas que describen algunas de las características del trabajo realizado por la Sección de Contraloría Interna que, al ser un ente fiscalizador del trabajo realizado por el resto de unidades, su análisis también brinda descubrimientos importantes sobre el desempeño general del servicio. Estas gráficas y sus tablas correspondientes fueron presentadas y entregadas a esta unidad esperando que este proceso de análisis se siga realizando semestral o anualmente con el fin de descubrir aspectos del trabajo que se deben corregir o verificar si existen mejoras con respecto a años anteriores.

#### **4.1 Análisis de las entrevistas**

En el Anexo 3, se resumen las respuestas entregadas por los distintos funcionarios entrevistados. Si algunos puntos de interés están repetidos o se refieren a lo mismo, se debe a que son respuestas entregadas por funcionarios de áreas diferentes. Con objetivo de visualizar esta información de manera ordenada se encasilla cada tópico en solo un componente de control, pero tomando en cuenta que estos no pertenecen exclusivamente a su categoría, sino que también influyen directamente en el resto.

De esta clasificación, se obtienen los principales elementos extraídos desde cada componente de control, que intentan reflejar la opinión y el sentir general de los profesionales. Punto base para la generación de propuestas de solución.

##### **1. Entorno de control:**

- La principal crítica que se hace respecto al sistema de control que tiene relación con la cultura organizacional, es que se ha instaurado una despreocupación por el trabajo que se realiza porque se sabe que ese trabajo va a ser revisado posteriormente, provocando que las primeras revisiones que se hacen sean infructuosas, transformándose en un mero trámite antes de proseguir con las revisiones verdaderas. Este problema escala a una desconfianza que se tiene con el funcionario que está antes en el flujo de trabajo ya que, aunque estén ahí las firmas de todas las revisiones anteriores, lo más probable es que aún existan errores.
- Los controles existentes debieran ser más estrictos. Los profesionales de las unidades de control se sienten sin herramientas como elementos de sanción, para presionar a que los

funcionarios de las unidades operativas se preocupen más por cumplir las funciones de las que son responsables.

- Si bien existen los perfiles de cargo y funcionalidad, estos no están funcionando bien, ya que existen profesionales sobrecalificados en algunas tareas y profesionales con estudios de áreas lejanas al trabajo que están realizando. Falta un control sobre el trabajo realizado por recursos humanos con el fin de sacar el mayor provecho a la organización de los cargos y del personal que el servicio posee.

## **2. Evaluación de Riesgos:**

- Falta estandarización y documentación de algunos procedimientos. Hay algunos procesos que llevan años sin ser documentados y quedan al criterio de cada profesional, dificultando el entendimiento de los nuevos funcionarios y aumentando la probabilidad de que ocurran errores por desconocimiento de las acciones a realizar. Además, algunas documentaciones describen lo pertinente a solo una unidad cuando existen procesos que son transversales a todos los departamentos, perdiendo el hilo conductor que describe la razón de ser de los procedimientos. Este problema lleva a que los funcionarios solo se preocupen del trabajo que ellos desarrollan, pero no se hacen responsables por lo que le pase al proceso después de ellos.
- El Departamento Técnico necesita más apoyo del Departamento Jurídico a la hora de discutir legalidades con los contratistas. Las empresas privadas cuentan con equipos de abogados que, por falta de conocimiento jurídico del Departamento Técnico, ganan juicios y los principales afectados son los directores de obras que pueden terminar con un sumario. Hoy en día esto se hace pidiendo asesoría como favor a los abogados, pero estos no siempre tienen disponibilidad o disposición para hacerlo.

## **3. Actividades de Control**

- Unas de las principales observaciones relacionadas con la falta de control en algún momento del proceso son en la elaboración de los insumos y proyectos. Como estos nacen con fallas desde un principio, tienen que ser revisadas y modificadas muchas veces demorando en gran manera la ejecución de estos proyectos. Incluso para cumplir con los plazos algunos profesionales envían los documentos incompletos para ganar tiempo mientras este es revisado.

- Los funcionarios que son directamente medidos con indicadores de gestión sienten que es injusto que otros profesionales no lo sean, ya que, al no tener una medición objetiva y sistemática sobre su trabajo, le restan importancia dejándole más carga laboral al resto.
- Faltan controles relacionados con la seguridad de la información. En este aspecto existe una gran oportunidad de mejora, ya que, debido al poco conocimiento o interés de los funcionarios, la información que poseen en sus bases de datos se encuentra muy vulnerable. Este problema se ve acrecentado por los avances tecnológicos y los procesos de transformación digital.

#### **4. Información y Comunicación**

- Un problema que es compartido por las distintas unidades del servicio es la falta de eficiencia en la gestión de la información, donde existen muchas planillas distintas pertenecientes a las unidades con datos relacionados entre sí, pero desconectadas entre ellas. Esto provoca que, para poder armar la información necesaria para realizar un procedimiento, se debe consultar a muchas unidades distintas repetidas veces demorando el proceso, además que se dificulta el poder darle seguimiento al estado actual de los trámites de interés.
- Hay mucha información en papel que no ha sido digitalizada, aumentando la dificultad para obtener datos y el peligro de poder perderlos irremediablemente debido a alguna catástrofe.

#### **5. Monitoreo**

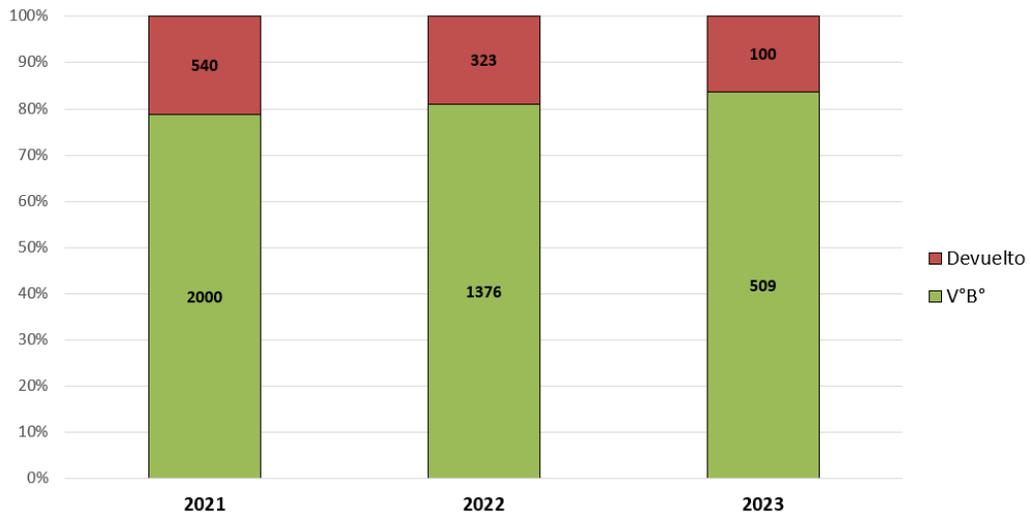
- La crítica más recurrente a los sistemas de control implementados en el servicio es que el rol de los profesionales de control es solo de recopilación de información, es decir, llenar planillas Excel con cumplimiento de los plazos y de los acuerdos. No existe un análisis de los datos recopilados, no son informados los hallazgos como los procesos que han ido en mejoría o los que necesitan correcciones mediante capacitaciones.
- Otra queja frecuente sobre todo en el Departamento Técnico es que en el Departamento Jurídico no solo se revisan jurídicamente los informes, sino que también se revisan en el aspecto técnico. Esto además de demorar el proceso no es bien recibido por los analistas técnicos del Departamento Técnico, ya que consideran que no se confía en su trabajo como profesionales. Sin embargo, el Departamento Jurídico considera necesario realizar estas revisiones ya que son ellos los que finalmente tienen que ocupar estos documentos en los tribunales.

- Uno de los principales factores que retrasan la conclusión de los procedimientos es la revisión de las resoluciones y otros actos administrativos. La revisión de cada uno de estos documentos puede atrasar el proceso varios días, además de que si se encuentra algún hallazgo se tiene que devolver el documento a la unidad de origen y pasar por todas las revisiones nuevamente. Algunas unidades ya intentaron solucionar este problema o están en proceso de solucionarlo mediante la creación de resoluciones tipo. Estas son plantillas que disminuyen la probabilidad de equivocaciones en aspectos poco importantes, las que son elaboradas por la unidad de origen en conjunto con el Departamento Jurídico y Contraloría Interna. Estas no han sido implementadas en la totalidad del servicio ya que depende de la voluntad de los funcionarios empezar su desarrollo.

## **4.2 Resultado del análisis histórico**

Se crearon ocho gráficos con algunas de las estadísticas que podrían ser de mayor utilidad para el análisis del trabajo de Contraloría. En la Figura 4.1 se muestra el gráfico “Resultados por año” donde se ve el total de documentos con visto bueno contra el total de documentos devueltos porque no fueron aprobados. En el gráfico de la Figura 4.2 “Resultados con observación por año” se detallan más los resultados obtenidos, clasificándose también en si fueron objeto de observaciones. En el Anexo 4, se encuentran el resto de los gráficos como “Promedio de Revisiones mensuales” que expone la cantidad de documentos revisados al mes en los tres años, ”Documentos Revisados por Departamento” que muestra el porcentaje de documentos pertenecientes a cada departamento, “Resultados por Departamento” que revela los resultados obtenidos por cada departamento por separado y su evolución año a año, “Categoría de la Observación por Departamento” que detalla cuáles son las observaciones más recurrentes en cada departamento y “Tiempo de revisión” que expone los días promedios de revisión en los años 2022 y 2023.

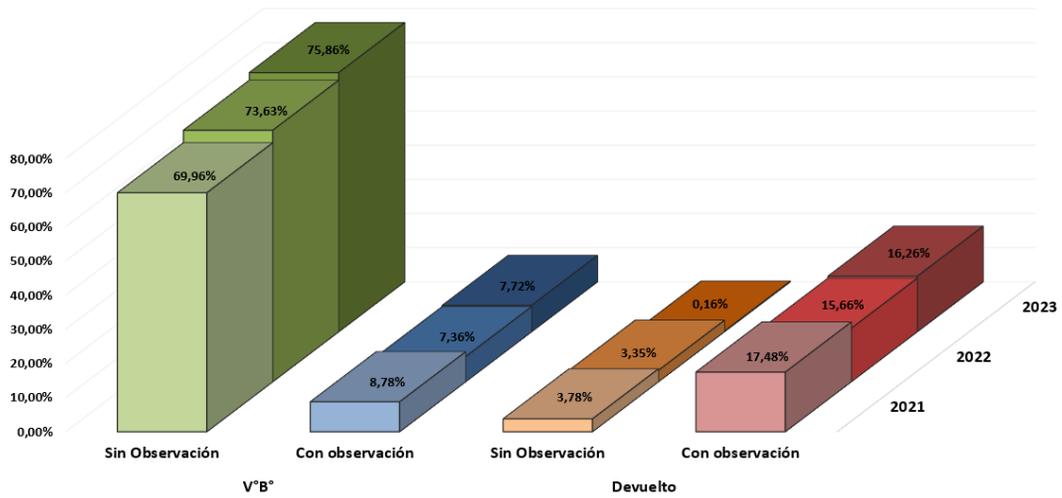
## RESULTADOS POR AÑO



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 4.1: Gráfico Resultados por Año.

## RESULTADOS CON OBSERVACIÓN POR AÑO



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 4.2: Gráfico Resultados con Observación por Año.

Algunos de los datos extraídos de estas gráficas:

- Se disminuyó drásticamente la cantidad de documentos mensuales revisados, representando un porcentaje de disminución de 42,4% desde el 2021 al 2023. Esto se puede explicar, y dar indicios de éxito, del programa de delegación de facultades que intenta segregar las responsabilidades de la revisión de documentos y así aumentar la rapidez y efectividad de este proceso.
- El porcentaje de vistos buenos sube de 78% en 2021 a 83% en 2023, de la mano con la disminución de documentos revisados. Respecto a las observaciones, el porcentaje de Vistos Buenos Sin Observación, el resultado más favorable, ha ido en aumento mientras que el resto de los casos han permanecido sin grandes variaciones, a excepción de los Devueltos Sin Observación que son casi inexistentes en el 2023.
- El departamento que más produce documentos a revisar es el Departamento Técnico con el 58% de todos los documentos contando los 3 años estudiados.
- Todos los departamentos han aumentado año a año su porcentaje de documentos aprobados menos el Departamento de Operaciones Habitacionales que lo ha disminuido.
- Las observaciones no tienen clasificación en 2021, en 2022 la gran mayoría aún no tiene y en 2023 este porcentaje ha disminuido, pero aún con gran cantidad de observaciones sin categoría, dificultando poder sacar conclusiones sobre cuáles son los errores más recurrentes en los documentos. A pesar de esto se obtienen datos como que la clasificación de observaciones más recurrente en 2022 es discrepancia en los antecedentes, antecedentes incompletos e irregularidad administrativa en el Departamento Técnico. Y en 2023 las más repetidas son Irregularidad administrativa en Administración, Técnico y Jurídico e Incumplimiento normativo en Técnico.
- En 2021 no está registrado el tiempo de revisión de los documentos y en 2022 no está registrado el tiempo de la segunda revisión que se hace cuando el documento ha sido rechazado. No obstante, se pueden extraer las siguientes observaciones: El tiempo de Revisión promedio bajó de 2,9 días en 2022 a 2,28 días en 2023 lo que representa una disminución de 21.4%. La revisión de los documentos objetados dura 0,28 días más que los vistos buenos. Cuando un documento es devuelto se le agrega 0,65 días en su segunda revisión.

### **4.3 Propuestas de solución**

Del análisis de estos resultados, se procede a la generación de propuestas de solución a los problemas identificados a lo largo del trabajo. Estas soluciones abarcan dimensiones de gestión de personas, recursos humanos, ingeniería de procesos y tecnologías de información, excluyendo otras posibles propuestas que no estén dentro del área de conocimiento del investigador.

Después de discutir estas ideas con el equipo de Contraloría Interna, se obtiene una lista de modificaciones en la gestión organizacional que, desde la perspectiva del investigador y de algunos funcionarios del servicio, pueden comenzar un proceso de orientación del sistema de control interno hacia uno más eficiente en la prevención y detección de desviaciones del correcto funcionamiento y de esa manera, aumentar el grado de cumplimiento de las actividades del servicio. Estas son:

- Implementación de sistema gestor de base de datos.
- Implementación de plan de estandarización de resoluciones.
- Ejecución de un análisis mensual del rendimiento, utilizando la información extraída por las unidades de control.
- Modificación del sistema de calificaciones.
- Implementación de nuevos indicadores de gestión interna y operativa.
- Formalización de puesto de coordinador jurídico de área.
- Implementación de plan de reestructuración de los procesos.

#### **4.3.1 Bases de datos**

La primera solución propuesta consiste en reemplazar el actual sistema de ficheros con el que se organiza la información en el Servicio de Vivienda y Urbanismo Biobío por un sistema gestor de bases de datos. Un sistema de ficheros consiste en un modelo descentralizado en que cada departamento almacena y gestiona sus propios datos, los departamentos no comparten la misma información, por lo que los datos comunes se encuentran duplicados en cada uno de ellos ocasionando inconsistencias (Marqués, 2011), en este caso son los programas Excel y Sharepoint los medios más utilizados por las unidades para organizar sus datos. Otras desventajas de este sistema es que, como los datos se encuentran separados, es más complicado acceder a ellos y cualquier cambio es difícil de realizar. Por otro lado, una base de datos se puede percibir como un gran almacén de datos que se define y crea una

sola vez y que se utiliza al mismo tiempo por todos los usuarios interesados, de este modo, la base de datos no pertenece a un solo departamento, sino que se comparte por toda la organización.

En la actualidad, existen muchos programas gestores de bases de datos especializados para tipos de datos específicos, por ejemplo: MySQL, MariaDB, Oracle, Visual FoxPro, Kexi y Microsoft Access. Siendo este último el recomendado para ser implementado en esta organización.

Microsoft Access emplea un modelo de datos relacional. Este modelo, a diferencia de otros como los Orientado a Objetos o en Red, basa su estructura en una colección de tablas que representan tanto los datos como las relaciones entre estos (López, 2016). Las ventajas que presenta este software sobre otros, es que al ser parte del paquete de productos de Microsoft 365, es altamente compatible con el resto de programas de Microsoft como Excel y Sharepoint, pudiéndose importar los datos fácilmente en caso de su implementación. Por otro lado, al ser estos programas ampliamente conocidos y utilizados por los profesionales del servicio, sus funciones resultan familiares facilitando el proceso de adaptación.

Microsoft Access, además de solo almacenar datos, ofrece una gran variedad de funciones como extraer información mediante consultas simples o complejas, crear informes y gráficos, dar seguimiento a los datos, crear formularios para que cualquier miembro de la empresa pueda modificar o añadir información, se puede acceder de manera multi usuario, etc. Además, se puede vincular con el resto de las aplicaciones empresariales que se utilizan como Sharepoint y PowerApps donde se puede automatizar para que se actualicen los datos en tiempo real. Todas estas características pueden ser altamente útiles para resolver los problemas de falta de eficiencia en los sistemas informáticos y puede ser implementado como una herramienta adicional a las planillas Excel y las páginas de Sharepoint que actualmente se utilizan.

#### **4.3.2 Plan de estandarización de resoluciones**

Con respecto al ya descrito problema de la falta de eficiencia en la revisión de resoluciones, una idea que puede ayudar a la agilización y mejoramiento de la calidad de este proceso es la implementación de un Plan de Estandarización de Resoluciones. Este plan, pretende ampliar el alcance de lo que algunas unidades ya comenzaron a poner en marcha, que es la creación de resoluciones tipo. Estas pretenden disminuir la cantidad de equivocaciones en el formato y redacción de estos actos administrativos. Para esto, se propone que los funcionarios quienes tengan la labor de elaborar

resoluciones sostengan una serie de reuniones por orden del servicio en conjunto con el Departamento Jurídico y Contraloría Interna, donde se discutan las principales debilidades que estas tengan y produzcan como resultado una plantilla de resolución preestablecida que facilitaría de gran manera el proceso de revisión.

Adicionalmente a esto, estas reuniones pueden servir para comunicar y dialogar acerca de los hallazgos históricos más repetidos y las principales consideraciones que se deben tener en cada uno de los tipos de resolución, pudiendo obtener como resultado aparte de la plantilla, un manual de instrucciones que puede ser de gran utilidad para los nuevos funcionarios o para quienes no estén familiarizados con la elaboración de resoluciones.

### **4.3.3 Plan de mejora continua**

La solución propuesta consiste en un Plan de Análisis de los Datos recabados por las Unidades de Control, similar al realizado en la **sección 4.2** de este trabajo, con el fin de aprovechar el potencial que posee esta información para mejorar la eficiencia y calidad de los procesos controlados y la manera en que estos controles se realizan. Este plan consiste en el establecimiento de reuniones mensuales de las Unidades de Control donde se analizarán los datos obtenidos durante el mes, comparándolos también con datos anteriores, con el objetivo de encontrar tendencias en el comportamiento de los hallazgos. Aquí se pueden obtener datos valiosos como la identificación de cuáles procesos han ido en mejoría respecto a la calidad, en mejoría respecto a los plazos, a que funcionarios les dificultan cuáles procesos, que funcionarios son los más confiables en sus operaciones, etc.

Para lograr esto se puede implementar la metodología del Ciclo de Deming para que la función de las unidades de control no solo sea de recolección de datos, sino que también de identificación y corrección de problemas, logrando un impacto positivo tanto en la calidad de la función de su unidad como también en todo el servicio.

El ciclo de Deming es un modelo desarrollado por Edward Deming para aplicar la metodología de la mejora continua en las organizaciones y consiste en un ciclo dinámico de cuatro etapas (Verástegui, 2018):

- Planificar: Encontrar un problema, identificar sus posibles causas y fijar soluciones.
- Hacer: Implantar la solución
- Verificar: Comprobar los Resultados

- Actuar: Aplicar los cambios necesarios a toda la organización y documentar el sistema.

También se pueden implementar soluciones alternativas o complementarias como la designación de un profesional dedicado a esta tarea, la utilización de softwares que analizan la tendencia de los datos y reuniones semestrales con el resto de Unidades de Control, en conjunto con otras áreas relacionadas como el Departamento de Programación Física y Contraloría Interna, para compartir y discutir los resultados de estos análisis y verificar que se estén realizando correctamente a lo largo de todo el servicio.

#### **4.3.4 Sistema de calificaciones.**

La eficiencia y efectividad de los procedimientos del servicio, en ocasiones se ve obstaculizada no solo por deficiencias y debilidades del sistema sino por la irresponsabilidad y falta de profesionalismo de algunos funcionarios. Con el fin de evitar estas situaciones, el Decreto con Fuerza de Ley N°29 sobre el estatuto administrativo, describe: “El empleado que infringiere sus obligaciones o deberes funcionarios podrá ser objeto de anotaciones de demérito en su hoja de vida o de medidas disciplinarias” (Art. 119, D.F.L N°29).

Las anotaciones de demérito son aquellas destinadas a dejar constancia de conductas o desempeño funcionario reprochable, como infracciones a las instrucciones del servicio y los atrasos en la entrega de trabajos (Art. 43, D.F.L °29). Estas anotaciones influyen en el proceso de calificación, al que se deben someter anualmente todos los funcionarios siendo clasificados en las siguientes listas: Lista N° 1, de Distinción; Lista N° 2, Buena; Lista N° 3, Condicional; Lista N° 4, de Eliminación. (Art. 33, D.F.L N°29).

Las medidas disciplinarias, deben ser acreditadas mediante investigación sumaria o sumario administrativo y de estas pueden resultar alguna de las siguientes sanciones tomando en cuenta la gravedad de la falta: Censura consistente en una reprensión por escrito, Multa consistente en privación de un porcentaje de remuneración mensual, Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses y Destitución (Art. 121, D.F.L N°29).

Aunque las normativas vigentes describen detalladamente los procedimientos para evitar la irresponsabilidad en los cargos, esto no se lleva a cabo de manera correcta en este servicio. Esto se puede observar en los resultados de las calificaciones, donde la gran mayoría de funcionarios son clasificados no solo en el nivel más alto, sino que también con nota máxima evidenciando que las jefaturas no realizan este procedimiento rigurosamente.

La propuesta de solución consiste en una nueva política de recursos humanos que permita hacer estas calificaciones de manera más acertada. Que el proceso de calificación deje de depender exclusivamente del arbitrio de las jefaturas, sino que se vincule con mediciones objetivas como los resultados de los indicadores de gestión y los resultados de cumplimiento obtenidos por las Unidades de Control de los departamentos. Esto acompañado con una revisión y un proceso de discusión de los perfiles de cargo, donde las jefaturas dejen claro a los funcionarios que es lo que se espera de ellos y cuáles son las conductas que pueden influir negativamente en su calificación.

#### **4.3.5 Indicadores**

Como ya fue descrito anteriormente, el Sistema de Monitoreo de Desempeño Institucional es quien tiene la labor de gestionar los indicadores del servicio según la aprobación del Ministerio y de DIPRES, en ese sentido se consideran 4 tipos de indicadores: Indicadores presupuestarios, Indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Indicadores Convenio desempeño director y colectivo (CDD Y CDC) e Indicadores de Gestión Operativa y de Gestión Interna (ICR).

Estos últimos, son formulados por los departamentos del Servicio respecto de los procesos que llevan a cabo con el objetivo de complementar el control del cumplimiento de metas y compromisos institucionales. Miden el desempeño de los procesos mediante la observación de variables como plazos, costos, calidad del producto, satisfacción del usuario, entre otros.

Una observación extraída de los resultados de las entrevistas es que hay ciertas unidades que no son medidos con indicadores. La propuesta de solución consiste en aumentar o modificar la cantidad de indicadores ICR con el fin de que incluyan a funcionarios que no son medidos actualmente. Esto se complementa con la propuesta anterior de vincular los resultados de estos indicadores con el proceso de calificación de los funcionarios.

#### **4.3.6 Coordinador jurídico de área.**

El puesto de coordinador jurídico de área es un cargo que existe actualmente de manera informal. Consiste en un analista jurídico que tiene la función adicional de encargarse de las solicitudes jurídicas pertinentes a su departamento designado. Actualmente, los departamentos tienen algunos abogados dedicados a brindar soporte y atender solicitudes de los demás funcionarios de su área, pero por el principio de legalidad, los pronunciamientos jurídicos solo tienen validez si es que provienen del Departamento Jurídico, por lo tanto, estos abogados de los departamentos están realizando una doble

función, ya que, no importando las respuestas que ellos den, de todos modos las solicitudes tienen que ir al departamento jurídico para ser analizadas y respondidas.

La formalización mediante resolución que nombre y fije las labores del coordinador jurídico de área no se ha dictado y, en la opinión de algunos analistas jurídicos, es un elemento que puede ayudar en gran medida a la eficiencia puesto que no se necesitarían más a los abogados de los departamentos y estos podrían pasar al Departamento Jurídico, el que tendría más analistas a su disposición. De esta manera, cada jefe de departamento o cada equipo sabría cuál es su abogado asesor al que puede acudir cuando tenga consultas y su respuesta no tendría que pasar por una reunión en otro departamento para tener validez, aumentando la agilidad de la interacción entre las unidades y el Departamento Jurídico, pudiendo solucionar algunos de los inconvenientes relacionados a este tema que fueron nombrados en las entrevistas.

#### **4.3.7 Plan de reestructuración de los procesos.**

Consiste en la continuación de lo realizado en la **sección 3.3** de este trabajo. Realizar una serie de reuniones entre las jefaturas y otros funcionarios pertinentes, para establecer un listado oficial de procesos del servicio. Para eso podrán complementar y realizar posibles correcciones a las propuestas entregadas en este trabajo, o bien utilizarlas como guía para crear una desde cero ayudándose de las consideraciones y descubrimientos expuestos.

Con un listado ordenado de procesos, se puede continuar con la identificación de cuáles se encuentran documentados y cuáles faltan por documentar, como se realizó en la **sección 3.2**. Si se logra obtener un listado de procesos que describa la totalidad del actuar del servicio y existan documentaciones ordenadas para cada uno de estos, SERVIU Biobío poseerá una fuente de información que consolide su funcionamiento, reduciendo una gran cantidad de riesgos y facilitando el proceso de revisión de cada uno de los procedimientos, mejorando de esta manera, el control interno de la organización.

#### 4.4 Evaluación de las propuestas.

Para asegurarnos de que las propuestas de solución representen una mejoría real en el funcionamiento del servicio se procede a evaluarlas según lo que indica el Consejo de Auditoría General de Gobierno en el Documento Técnico N°119: Evaluación de los Sistemas de Control Interno, ponderando las observaciones y recomendaciones de la Contraloría General de la República y las de Auditoría Interna.

Este contiene los lineamientos para la evaluación del sistema de control interno en el sector público de Chile durante los años 2022 a 2026 y se basa fundamentalmente en el Marco Integrado de Control Interno del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO 2013, descrito en la **sección 2.1**.

Por lo tanto, el proceso de evaluación de las propuestas de solución consiste en hacer una comparación del antes y después de la posible implementación de las propuestas de solución respecto a los cinco componentes de control descritos en este modelo.

**Tabla 4.1: Evaluación de las propuestas de solución.**

	<b>Antes de la solución</b>	<b>Después de la solución</b>
Entorno de control.	Podemos reconocer que existe una falta de concientización de la importancia de los controles dentro del servicio. Ya que el común de los funcionarios ve los controles como un mero trámite y no como una actividad esencial en la consecución de los objetivos.	La adición de los resultados de los controles y de nuevos indicadores en el proceso de calificación y de posibles procedimientos sancionatorios, obligaría a los funcionarios a tomarle el peso a cumplir cabalmente con lo que se mide en los controles.
Evaluación de Riesgos.	El proceso de gestión de riesgos solo consideraba los síntomas de las debilidades expuestas en este trabajo y no las problemáticas causantes de esos riesgos, como la inconsistencia del ordenamiento de los procesos y de las documentaciones, la inexistencia de una base de datos general o el mal funcionamiento del proceso de calificación.	Las soluciones propuestas solo indican nuevos riesgos a considerar, pero no afectan al funcionamiento del sistema de evaluación de riesgos.

Fuente: Elaboración Propia.

**Tabla 4.2: Continuación evaluación de las propuestas de solución.**

	<b>Antes de la solución</b>	<b>Después de la solución</b>
Actividades de Control	Las actividades de control recaban información que es archivada y no utilizada, además que el rol de los profesionales de control se limita solo a la revisión de documentos y de plazos.	Se plantea que la información de los controles sea utilizada para los procedimientos sancionatorios, la creación de indicadores y la posible reestructuración de algunos puestos de trabajo con fin de aumentar la eficiencia del servicio. Con la implementación de las soluciones propuestas se crearía un nuevo sistema de control enfocado en la mejora continua, donde los resultados de los controles son utilizados para detectar debilidades y fortalezas constantemente, tanto en la operación del servicio como en el sistema de control en sí.
Información y Comunicación	Este componente representa una de las mayores debilidades del servicio ya que la comunicación depende de los sistemas SIGEDOC y OFPA que solo pueden ser modificados desde el nivel central. Los principales problemas son la desconexión, la repetición y la vulnerabilidad de la información utilizada.	Con la implementación de una base de datos, se da pie de inicio a la creación de un nuevo sistema de gestión de la información con fin de disminuir la cantidad de planillas Excel desconectadas entre ellas, los documentos no digitalizados, la dificultad de encontrar datos y facilitar su utilización y análisis.
Actividades de Supervisión o Monitoreo.	Existe dificultad para evaluar por completo el sistema de control, debido a que no existe como tal una lista de los controles existentes.	Si se logra consolidar un listado de procesos documentados, se facilitarían en gran medida la evaluación del sistema de control, ya que existiría una documentación guía de los controles que se deben realizar y bastaría con monitorear el funcionamiento de cada uno de estos para obtener evaluaciones fundamentadas del control interno.

Fuente: Elaboración Propia.

## 4.5 Conclusiones

El diseño e implementación de un sistema de control interno efectivo es una tarea difícil que afecta a todas las organizaciones y sobre todo a las que poseen procedimientos complejos y delicados como las entidades públicas. Los nuevos avances de la tecnología, el aumento de las regulaciones legales, la globalización y otros desafíos, exigen que el sistema de control interno sea ágil a la hora de adaptarse, lo que debe realizarse sistemáticamente si no se quiere quedar en la obsolescencia arriesgando el buen funcionamiento de las operaciones. Esta investigación pretende ser de ayuda para este proceso de actualización, aportando descubrimientos y consideraciones relevantes, que no solo son exclusivas del sistema de control, sino que pueden ser encontradas en otros sistemas del servicio e incluso en otras organizaciones públicas o privadas.

Para evaluar el nivel de éxito de la investigación, se debe verificar el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos. El primer objetivo se lleva a cabo mediante la investigación y búsqueda dentro de la intranet del servicio, donde se hizo la revisión de todo tipo de documentos que pudieran aportar información acerca del nivel de control que tiene cada actividad y, con una base de datos ya formada, se procedió a la identificación de todos los controles posibles. Si bien se entrega un producto con la identificación de los controles existentes, este está incompleto con respecto a la totalidad que existe, ya que en cierto momento se acaban las documentaciones y de esta manera las fuentes de información. En total se logra obtener la identificación y análisis de los controles en 23 de los 90 procesos que en el “Levantamiento de Procesos 2022” se reconocen y, si bien esta cifra puede reflejar un bajo nivel de cumplimiento del objetivo, este cumple su rol de inmersión inicial del investigador en el campo a estudiar, aumentando el conocimiento general que se tiene sobre el funcionamiento de la organización, elemento clave al momento de enfrentar los siguientes objetivos y la consecución del objetivo general.

La búsqueda de debilidades fue una actividad que se realizó desde el comienzo de la investigación, donde se tomó como referencia la problemática inicial identificada por el Contralor Interno, las expuestas por las auditorías de la Contraloría General de la República, las sugerencias de sistemas de control de la literatura especializada, las opiniones personales de actores clave en el servicio y los descubrimientos que se obtuvieron en la consecución del primer objetivo y en el análisis estadístico de los registros históricos de Contraloría. En ese sentido, se puede concluir que el segundo objetivo se logró cabalmente, identificando varias debilidades y revelando algunas problemáticas causantes de éstas.

Ya con las problemáticas principales identificadas, la búsqueda de propuestas de solución se hizo tomando en cuenta las opiniones de los funcionarios de cómo mejorar o solucionar los problemas que cada uno identificaba y se intentó encontrar propuestas que dieran inicio a la corrección de la mayor cantidad de debilidades, apuntando a que estas sean logrables y se ajusten a la realidad del servicio. Este objetivo se puede considerar logrado ya que en total se desarrollaron siete propuestas de solución, consistentes en seis planes de acción para implementar mejoras en los sistemas y una modificación estratégica en la estructura organizacional, se espera que si estas se logran implementar habría una disminución en los resultados negativos de los controles haciendo más eficiente el trabajo de las unidades de control y mejorando de esta manera los resultados de todo el servicio en términos de calidad y de rapidez.

Con el cumplimiento de los tres objetivos específicos se puede concluir que el objetivo principal se logró correctamente ya que el producto principal de esta investigación es un análisis del sistema de control interno del servicio y de los elementos que influyen en su correcta aplicación, mediante una inmersión inicial identificando cuáles son los controles existentes en las documentaciones, la manera en que se llevan cabo a través de los testimonios de actores clave relacionados con el sistema de control y de los resultados de los controles obtenidos por Contraloría Interna ,y la propuesta de mejoras que apuntan a las principales debilidades encontradas.

Los resultados de esta investigación fueron bien recibidos por la Sección de Contraloría Interna quienes planean añadir las propuestas y consideraciones de esta investigación a su plan de actualización del sistema de control 2024, siendo la primera propuesta en implementarse el Sistema Gestor de Base de Datos, la que ya se encuentra en conversaciones con la Unidad de Informática para que Microsoft Access se convierta en su nuevo sistema gestor de información.

## 5. Glosario.

**CAIGG:** Comité de Auditoría General de Gobierno, su función consiste en desarrollar permanentemente una coordinación técnica de la actividad de las unidades de auditoría interna de los Servicios Públicos, apoyar la generación y mantención de adecuados ambientes de control, elaborar documentación técnica, prestar orientación general y asesoría en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa y efectuar un seguimiento permanente de los objetivos de control definidos en cada nivel de la Administración. (CAIGG, 2023)

**Contraloría General de la Republica:** Entidad gubernamental de Chile que tiene por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de otros Servicios, además de llevar la contabilidad de la Nación, pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios que deben tramitarse por la Contraloría General y vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo. (Dto N°2421 del MINDHA)

**Contraloría Interna Regional:** Sección perteneciente al SERVIU Biobío, liderada por el Contralor Interno Daniel Rodríguez, cuya función se define en el Decreto 355 del Minvu: “Estudiar en forma crítica y sistemática el funcionamiento administrativo del respectivo Servicio y sus Unidades, evitando la duplicación de funciones o su interferencia, propendiendo a que los procedimientos administrativos y la atención de público sean ágiles, expeditos y debidamente informados o fundamentados, entre otras funciones” (Art. 43°, Dto N°355 del MINVU).

**Control interno:** Según se define en el informe COSO: “Es un proceso ejecutado por el consejo de directores, la administración y el resto del personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de objetivos en las categorías: Efectividad y eficiencia de las operaciones, Confiabilidad en la información financiera y operativa, y Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.” (Cooper, 1997).

**Demanda habitacional:** Se define como la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan para reemplazar las viviendas inhabitables y entregar una vivienda a las familias allegadas. (CCHC, 2017)

**Desarrollo urbano sostenible:** Un desarrollo urbano se define como sostenible cuando en su diseño y planificación se han incorporado estrategias de las tres dimensiones de sostenibilidad: social, económica y medioambiental. (Ciriano, 2022)

**Informe COSO:** Es un marco que establece lineamientos generales para que las empresas de cualquier sector puedan autoevaluarse en materias de control interno, gestión de riesgos y prevención del fraude. Hasta la fecha se han publicado cuatro versiones siendo la primera en 1992. Es desarrollado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) y se ha convertido en el principal estándar de referencia para el manejo del control interno en las empresas alrededor del mundo.

**SERVIU:** Servicio de Vivienda y Urbanismo, tiene como objetivo materializar las políticas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las regiones del país. Entre sus principales atribuciones está la adquisición de terrenos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, formación de áreas verdes, conjuntos habitacionales, entre otros (Dto N° 255 del MINVU).

**SEREMI:** Secretaría Regional Ministerial, están dirigidas por el secretario regional ministerial quien funciona como el representante del ministerio respectivo en la región. Les corresponde realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que integren su respectivo sector, coordinarse con el gobernador regional en relación con la aplicación de políticas, planes y programas en la región, ejercer las atribuciones que se les deleguen por los ministros respectivos, entre otras funciones. (Art 64, DFL°1 del MI)

**Subsidio:** Los subsidios son ayuda que los poderes públicos otorgan a determinados ciudadanos, principalmente, con el fin de brindar acceso a los bienes y servicios básicos. (Economipedia, 2020)

## 6. Referencias

### Normas legales:

- Decreto N°355 de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Aprueba el Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización. 28 de octubre de 1976.
- Decreto N°49 de 2011, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Aprueba el Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. 13 de septiembre de 2011.
- Decreto N°1 de 2011, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Aprueba el Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional. 20 de enero 2011.
- Ley 20880, de Ministerio de Secretaría General de la Presidencia sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. 24 de diciembre 2015.
- Decreto N°14 de 2007, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Reglamenta Programa de Recuperación de Barrios. 22 de enero 2007.
- Decreto N°52 de 2013, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Aprueba Reglamento del Subsidio de Arriendo de Vivienda. 10 de junio 2013.
- Decreto N°255 de 2006, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Reglamenta Programa de Protección de Patrimonio Familiar. 13 de octubre 2006.
- Decreto N°10 de 2015, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo que Reglamenta Programa de Habitabilidad Rural. 18 de marzo 2015.
- Departamento de Programación Física y Control SERVIU Biobío (2022). Procedimiento Planificación Estratégica y Control de Gestión.
- Decreto N°1825 de 1998, de Ministerio del Interior que aprueba Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto al Estatuto Administrativo. 7 de septiembre 1998.
- Decreto con Fuerza de Ley N°29 de 2004, de Ministerio de Hacienda que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.834, Sobre Estatuto Administrativo. 16 de junio 2004.
- Decreto N°2421 (1964). Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. 10 de julio 1964.

- Decreto con Fuerza de Ley N°1 (2005). Fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 8 de noviembre 2005.

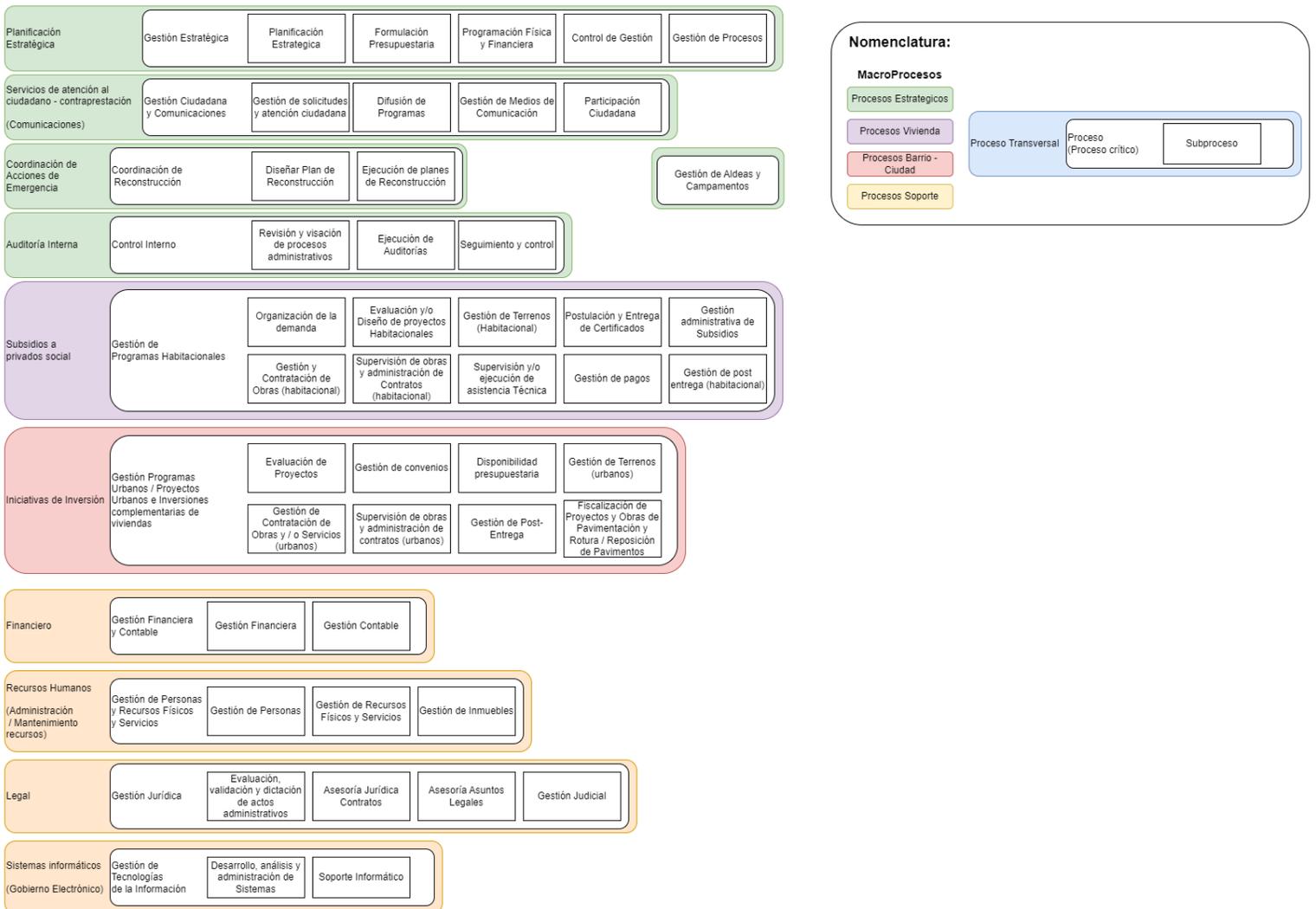
**Autores:**

- CAIGG. (enero 2023) Documento Técnico N°119 Control Interno Enero 2023. Evaluación de los Sistemas de Control Interno, ponderando las observaciones y recomendaciones de la Contraloría General de la República y las de Auditoría Interna.
- CAIGG. (2023). Información Corporativa. Auditoría Interna de Gobierno.
- CCHC. (2017). Déficit Habitacional: Un desafío pendiente.
- Ciriano, L. (2022). Urbanismo sostenible: como desarrollarlo y sus beneficios.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (septiembre, 2004) “COSO II: Gestión de Riesgos Corporativos- Marco Integrado. Técnicas de Aplicación”.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (2013), “COSO III: Control interno. Marco Integrador. Resumen Ejecutivo”
- Cooper, L. (1997). Los nuevos conceptos del control interno: informe coso. Ediciones Díaz de Santos.
- Economipedia (2020). Subsidio: definición técnica.
- Gutiérrez, H. (2010). Calidad total y productividad.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5° Ed.).
- López Herrera, P. (2016). Comparación del desempeño de los Sistemas Gestores de Bases de Datos MySQL y PostgreSQL.
- Marqués, A. M. (2011). Bases de Datos. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.
- Martínez, C. R. G. (2014). Marco Integrado de Control Interno. Modelo COSO III Manual del Participante.
- Ponce Solé, Juli (2001). Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad.

- Rivas Márquez, G., (2011). Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos. Observatorio Laboral Revista Venezolana, 4(8), 115-136.
- Salces Salces, I. J. (2016). Estudio exploratorio del sistema de monitoreo del desempeño Institucional en el Sector Público chileno.
- Verástegui León, P. A. (2018). Diseño de la metodología del ciclo de deming (PHVA) de mejora continua para elevar el nivel de servicio al usuario en el departamento de registro y orientación del SAT Cajamarca.

## 7. Anexos.

### 7.1 Anexo 1: Mapa de procesos 1.

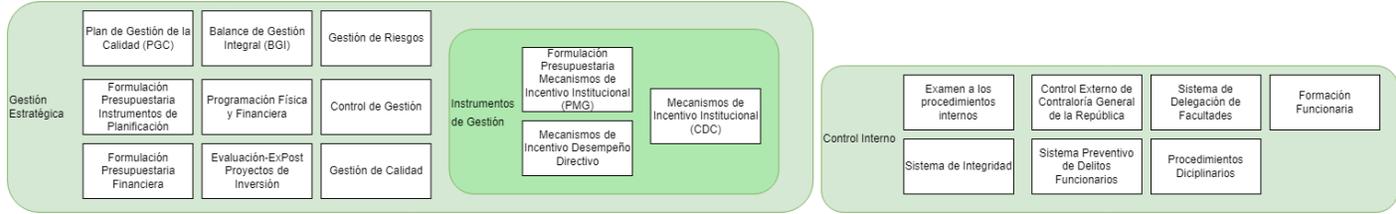


Fuente: Elaboración Propia.

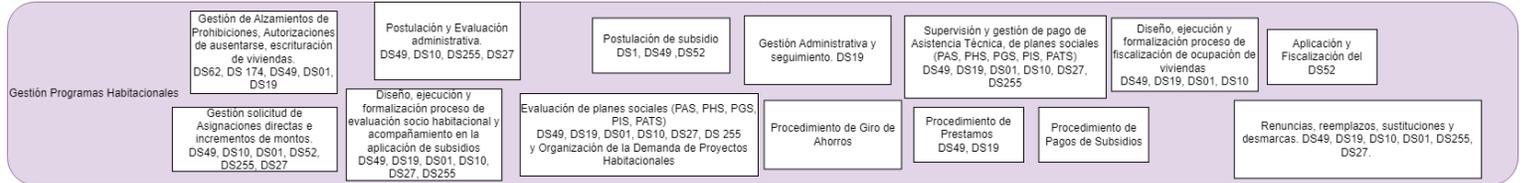
Figura 7.1: Anexo 1. Mapa de Procesos 1.

## 7.2 Anexo 2: Mapa de procesos 2.

### Procesos Estratégicos



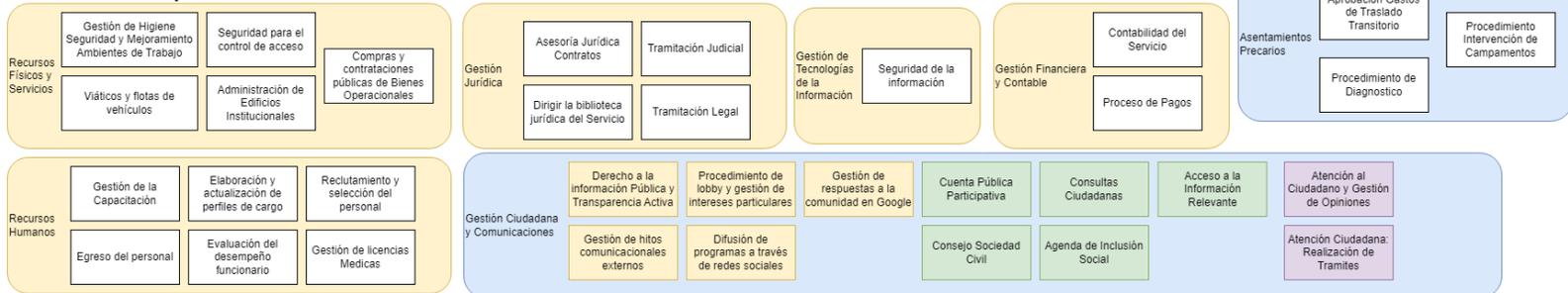
### Procesos Vivienda



### Procesos Barrio Ciudad



### Procesos Soporte



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 7.2: Anexo 2: Mapa de Procesos 2

### 7.3 Anexo 3: Resultados entrevista.

Tabla 7.1: Anexo 3. Resultados entrevista

Componente de control	Punto de interés
<p>Entorno de control: Puntos relacionados con la actitud general de los miembros de la organización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe la necesidad de controles más estrictos, la unidad de control de gestión se siente sin herramientas, como un elemento de sanción, para presionar que los funcionarios operativos se preocupen más en hacer su trabajo.</li> <li>• La entrevistada siente que en el Departamento Jurídico se puede mejorar la manera en que entregan la información, la receptividad y la tolerancia a las críticas constructivas.</li> <li>• El profesional reflexiona: un problema estructural que se encuentra en el servicio tiene que ver con la cultura organizacional que se ha instaurado por culpa de la sobrecarga de controles, donde se pierde la confianza que tienen unos profesionales sobre otros. Si un proceso se logra correctamente cumpliendo con un procedimiento y habiendo un responsable de la tarea, que ha sido aprobado por el coordinador, el jefe del equipo y el jefe del área ¿Por qué debe seguir revisándose con desconfianza? La única manera de que los profesionales se sientan responsables por las acciones que hacen es sabiendo que no va a ser revisada posteriormente.</li> <li>• En la opinión del funcionario, existe un subsidio de labores, ya que los funcionarios al saber que posteriormente el documento va a ser revisado por Jurídico y por Contraloría, no es revisado ellos mismos, dejando toda la responsabilidad a los niveles superiores. Las primeras revisiones terminan siendo infructuosas.</li> <li>• Un problema de cultura organizacional es que los trabajadores no se conocen entre ellos, por lo tanto, se hace difícil la comunicación.</li> <li>• Los perfiles de cargo y funcionalidad no están funcionando bien. Existen profesionales sobrecalificados en algunas tareas que podrían estar ayudando en otras y otros profesionales con estudios en áreas lejanas al trabajo que están realizando. No existe ese control de recursos humanos de si se está sacando el mayor provecho a la organización de los cargos y del personal que el servicio posee.</li> <li>• Hay acciones que están escritas en los procedimientos que algunos funcionarios no realizan y no son sancionados al respecto, dándole trabajo de más a la siguiente unidad en la cadena.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El progreso del servicio se estanca por el poco compromiso de los funcionarios, los problemas que se presentan hoy en día se pueden solucionar con una mayor dedicación de los profesionales. En resumen, es un problema de cultura organizacional.</li> <li>• La sección de control que pertenece al Departamento Jurídico se dedica más a la administración y coordinación del departamento. El control como tal lo lleva el jefe de departamento.</li> <li>• En opinión de la analista, no se debería seguir añadiendo controles, ya que se debe confiar en el criterio de los profesionales.</li> <li>• Se debe formalizar el puesto de coordinador jurídico de área. De esta manera, los asuntos de cada área se distribuirían de mejor manera entre los abogados y no existiría la necesidad de tener un abogado en cada departamento, ya que desde ese lugar sus pronunciamientos no tienen validez legal al no ser parte del Departamento Jurídico y están realizando una doble función. Esto también solucionaría el problema de las dudas jurídicas que puedan tener los profesionales de los otros departamentos, ya que tendrían un abogado designado para atender esas consultas.</li> </ul>
<p>Evaluación de Riesgos: Puntos relacionados con situaciones riesgosas que no han sido mitigadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltan muchos procedimientos que estén documentados, por ejemplo, el DS 27.</li> <li>• Falta apoyo de la parte jurídica en la discusión con los contratistas. Las empresas privadas cuentan con staffs de abogados, que, por falta de instrucción jurídica del Departamento Técnico, ganan juicios y los afectados terminan siendo los directores de obra quienes pueden terminar con un sumario. Una solución sería que hubiera un abogado designado por orden de servicio a prestar apoyo al Departamento Técnico para contestar a los contratistas, ya que actualmente esto se logra pidiendo como favor personal a los abogados del Departamento Jurídico, quienes no siempre tienen disponibilidad ni disposición para hacerlo.</li> <li>• Existen problemas al vincular los documentos, incrementado por la falta de secretarías.</li> <li>• Falta una estandarización en algunos procedimientos. Por las características de algunos procesos, se empiezan los procedimientos en una unidad y terminan en otra unidad de un departamento diferente, pero la documentación de los procedimientos está aislada en cada una de las unidades y no se entienden las líneas continuas de los procesos. Este problema, lleva a que los funcionarios solo se preocupen del</li> </ul>

	<p>trabajo que ellos desarrollan, pero no se hacen responsables por lo que le pase al proceso después de ellos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las jefaturas de los controles no gestionan bien los datos de sus subordinados, se presentan inconsistencias en la información oficial que ellos entregan. Los jefes deben tener responsabilidad por lo que hacen los subordinados.</li> </ul>
<p>Actividades de Control: Puntos relacionados con controles sobrantes o faltantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para cumplir con los plazos, los profesionales encargados de crear insumos como las licitaciones, envían el documento incompleto para ganar tiempo mientras es revisado. Ese es justamente el proceso que más se demora ya que tienen que revisar, devolverlo y volverlo a revisar repetidas veces. Podría existir un control que ocurra en el primer nivel, en la unidad que crea el insumo.</li> <li>• Hay ciertas modalidades de trabajo que son relativamente nuevas, en las que no sería adecuado quitar controles aún, ya que las equivocaciones son muchas al estar en etapa de aprendizaje.</li> <li>• Un control faltante que se identifica es en el proceso de consultas ciudadanas, el cual es bien controlado cuando se ingresan las consultas de manera formal por la oficina de partes. Pero cuando la consulta es ingresada por correo electrónico directo, es respondida sin revisión por parte del equipo.</li> <li>• Faltan más revisiones en la elaboración de los proyectos, ya que como tienen fallas desde un principio, tienen que ser modificados muchas veces demorando en gran manera la ejecución del proyecto. Si los proyectos nacieran sin fallas, no habría necesidad de realizar tantas revisiones y modificaciones.</li> <li>• Hace falta un control tipo ingenieril que analice los procesos que se realizan ya que la mayoría de las cosas se hacen forma automática sin realizar un juicio de por qué se está haciendo.</li> <li>• Falta un control en lo que se trate de seguridad de la información. El funcionario entrevistado creó un sistema de controles, pero encuentra inapropiado que los controles sean hechos por él mismo ya que pueden estar sesgados. Este es un aspecto donde existe una gran oportunidad de mejora ya que el común de los funcionarios no está informado en las políticas de seguridad de la información siendo esto muy importante en la actualidad, donde se están llevando procesos de transformación digital.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia un control sobre la comunicación efectiva y comunicación interna bidireccional. La información actualmente se pierde entre los correos o es ignorada.</li> <li>• Los indicadores del servicio deberían incluir a todas las unidades, ya que las unidades que no se ven afectadas por los indicadores le restan importancia a su trabajo.</li> <li>• El analista de programación nota que existe una duplicación de funciones entre el Departamento de Programación Física con las unidades de control de los departamentos, pero estas tienen miradas distintas. En las unidades tienen una mirada más técnica operacional y en programación una más asociada a lo que va pidiendo el nivel central. En resumen, se utiliza la misma información, pero se utiliza para fines distintos. Entre estos dos equipos existe una comunicación activa.</li> </ul>
<p>Información y Comunicación: Puntos relacionados con el eficiente manejo de la información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se repite mucho la solicitud de información, son los mismos datos los que son pedidos de distintos lugares. Se han intentado crear planillas a las que todos puedan acceder, pero no han funcionado bien, por lo que se vuelve a tener cada equipo su propia planilla.</li> <li>• Hay mucha información en papel que no está digitalizada, siendo que los documentos de los contratos son guardados durante años. Todo debería estar en las bases de datos para poder recurrir a ellos con facilidad y asegurarse de que estén en buen estado.</li> <li>• Existe una falta de eficiencia en el flujo de información entre las unidades operativas y las unidades de control. Ya que se hacen reuniones donde se entrega la información, pero esta no se formaliza y se vuelve a preguntar repetidas veces perdiendo tiempo en mandar correos, escribir memos, asistir a reuniones solo para entregar la misma información a unidades distintas. Como solución, se debería crear una sola planilla donde se recopile toda la información y todas las unidades interesadas puedan tener acceso.</li> <li>• Existe un problema de desconexión entre distintas planillas de información. Como las unidades operativas no tienen control sobre las planillas de seguimiento, no pueden agregarle nuevos componentes útiles que pueden agilizar el flujo de información. Actualmente, por el contrario, para armar información se debe mandar correos y solicitar respuestas a distintas unidades y distintas planillas entorpeciendo los procedimientos.</li> <li>• Las solicitudes de la Seremi llegan a las unidades quedando muy poco tiempo para que se cumpla el plazo para resolverlas o bien con el plazo ya cumplido, ya que los tiempos son muy acotados. Para solucionar este problema, con el nuevo contralor interno están trabajando en un</li> </ul>

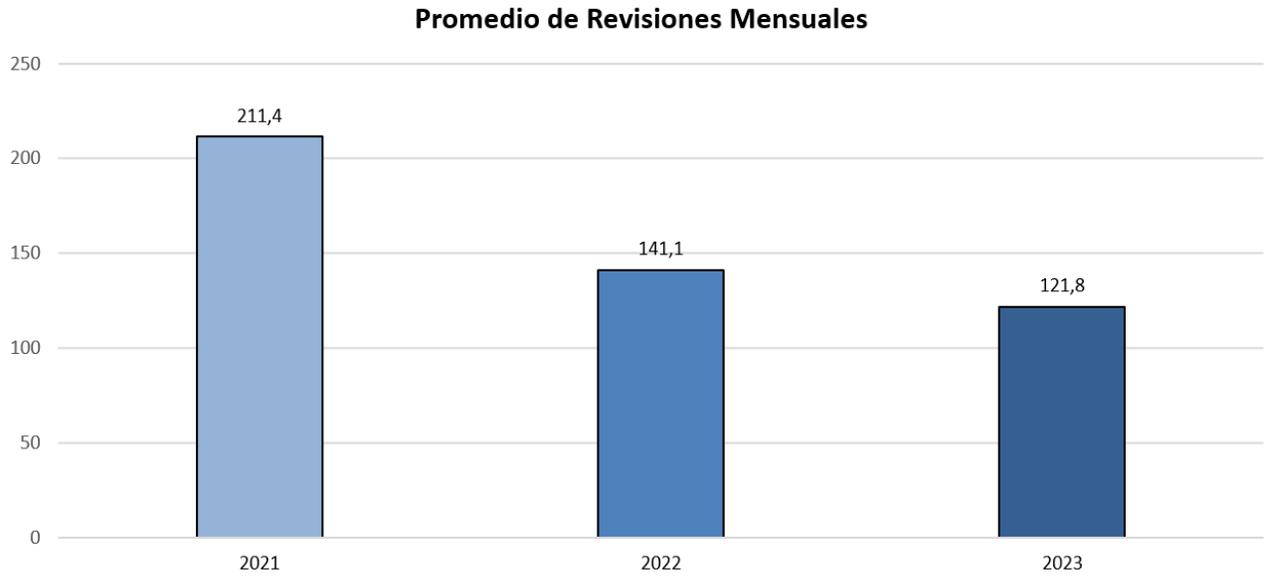
	<p>sistema de información donde se comuniquen las solicitudes de manera más rápida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando su unidad crea una resolución, tienen que hacerle seguimiento para saber en qué estado se encuentra y cuanto le falta para estar lista. Una solución sería crear un sistema que notifique a los interesados de forma automática el estado actual de sus trámites.</li> <li>• Existe una carencia de eficiencia en los sistemas de información OFPA y SGDOC ya que estos no se leen entre ellos. Se tiene que recolectar la información y darles seguimiento a los documentos manualmente. “El sistema debería reconocer el movimiento de un determinado número de serie e ir actualizándose”.</li> <li>• Las planillas Excel a veces suelen tener tantos datos que se obstaculiza su manejo además de poner lento el computador. Se deberían ocupar mejores softwares.</li> </ul>
<p>Monitoreo: Puntos relacionados con controles que se pueden mejorar en términos de eficiencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace poco se creó una solución a los problemas en las revisiones, consiste en un memorandum con instrucciones de cómo tiene que venir el insumo. Una recopilación de hallazgos frecuentes con el objetivo de que dejen de ocurrir en el futuro. Esta es una medida que puede llegar a ser altamente efectiva si se aplica hacia todas las unidades y los flujos de documentos.</li> <li>• Los controles más usuales no son en beneficio del proceso, sino que son más de llenar datos. Por ejemplo, entre el Departamento de Programación Física y Control y el equipo de Estudios y Control de Gestión se piden información entre ellos y vuelven a llenar otra planilla. Esto se podría solucionar con herramientas digitales como SharePoint en donde cada uno llena la información que le corresponde y la planilla se completa en tiempo real.</li> <li>• En algunos procesos, como el proceso de expropiaciones, existe una doble revisión técnica: Los informes y planos elaborados por la unidad de origen, que cuenta con arquitectos y geomentores, son revisados por la unidad de gestión de suelos y pasa al Departamento Jurídico para su revisión jurídica, pero en jurídico, es revisado técnicamente nuevamente por el analista técnico que hay ahí, demorando el proceso. Esto es así porque los abogados del Departamento Jurídico son los que ocupan finalmente estos informes en los tribunales para realizar la expropiación. Una solución a esta repetición de revisiones es que se trabajara en conjunto con los técnicos jurídicos en la elaboración de los informes.</li> <li>• Se cuestiona que en el Departamento Jurídico no solo se hace una revisión jurídica, sino que también se revisan y corrigen técnicamente</li> </ul>

	<p>los procesos a realizar, siendo que se debería confiar en el criterio de los profesionales del Departamento Técnico cuyo trabajo es ese.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Para generar pagos usualmente se ocupa el nuevo sistema SGDOC, pero existen ciertos programas que no cuentan con un sistema de pago, por lo tanto, se tiene que hacer de la manera antigua que es generando una resolución exenta que tiene que ser revisada varias veces atrasando el proceso. Para solucionar esto, está en conversaciones crear una plantilla preestablecida de resolución de pago, de esa manera, no tendría que pasar por revisión jurídica la resolución ya que ya estaría aprobado el formato tipo.</li><li>• En la opinión de los funcionarios, cada subunidad debería tener una persona dedicada a llevar el control, ya que esto hoy en día cae en manos de los coordinadores que no pueden dedicarse por completo a esta actividad.</li><li>• En ocasiones, Jurídico, por la falta de confianza que tienen hacia los niveles inferiores, revisan no solo en ámbito jurídico sino también en ámbito técnico, el fondo de lo que están haciendo cuando en teoría no le corresponde.</li><li>• El recurrente problema de las resoluciones, la unidad de logística lo logró solucionar poniéndose de acuerdo entre ellos para crear un formato de resolución aprobado por el Departamento Jurídico y Contraloría, de esta manera ya no presentan falta de eficiencia en ese proceso. Solo tienen problemas cuando ocurre alguna actualización a las normativas y ellos no están informados al respecto, debería existir un profesional jurídico, dedicado a hacer llegar las actualizaciones judiciales para implementarlas en los formatos preestablecidos.</li><li>• En la opinión del entrevistado, los equipos de control se dedican a juntar información más que a realizar un control en sí, su trabajo se reduce a rellenar planillas Excel. Pocas veces se ven análisis de los profesionales de control acerca de la mejora o avance de los procedimientos que revisan.</li><li>• Los profesionales de control dentro de los departamentos no trabajan de forma coordinada para hacer más eficientes los tiempos.</li><li>• No se ve control de gestión. Los profesionales de control de los departamentos se conforman con llenar una planilla Excel, pero no realizan un análisis más grande acerca de los procesos. El funcionario del servicio no entiende hacia donde apunta el control de gestión, se molestan cuando los profesionales de control llegan a pedirles datos y lo ven poco valorable.</li></ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por el principio de legalidad, todas las resoluciones deben pasar por revisión del Departamento Jurídico. Pero en opinión del analista, hacer resoluciones tipo es una buena idea. Hay que tener en cuenta que las plantillas no son formularios, son más una guía que un documento a completar. Para una correcta implementación se debe acompañar este nuevo sistema con una capacitación.</li><li>• La información de los controles la posee solo el jefe del departamento y no la traspasa continuamente a los funcionarios del departamento. Esa información no es analizada, o si es analizada los resultados no son publicados. Con esos datos, se pueden hacer estrategias muy valiosas en términos de eficiencia, como saber cuáles abogados se demoran menos revisando, cuáles son las resoluciones que presentan más equivocaciones, etc.</li></ul>
--	--

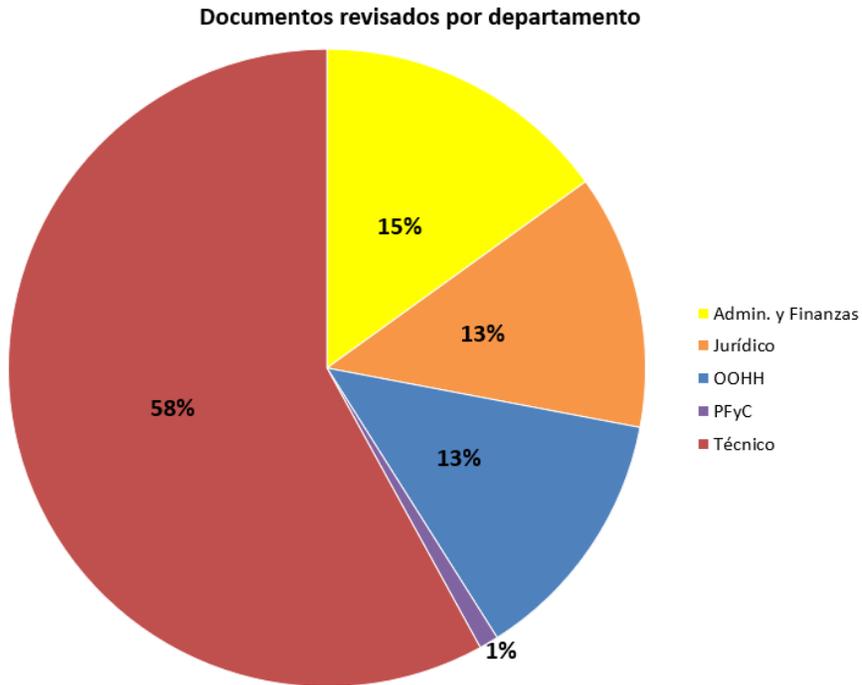
Fuente: Elaboración Propia.

### 7.4 Anexo 4: Gráficos del análisis estadístico



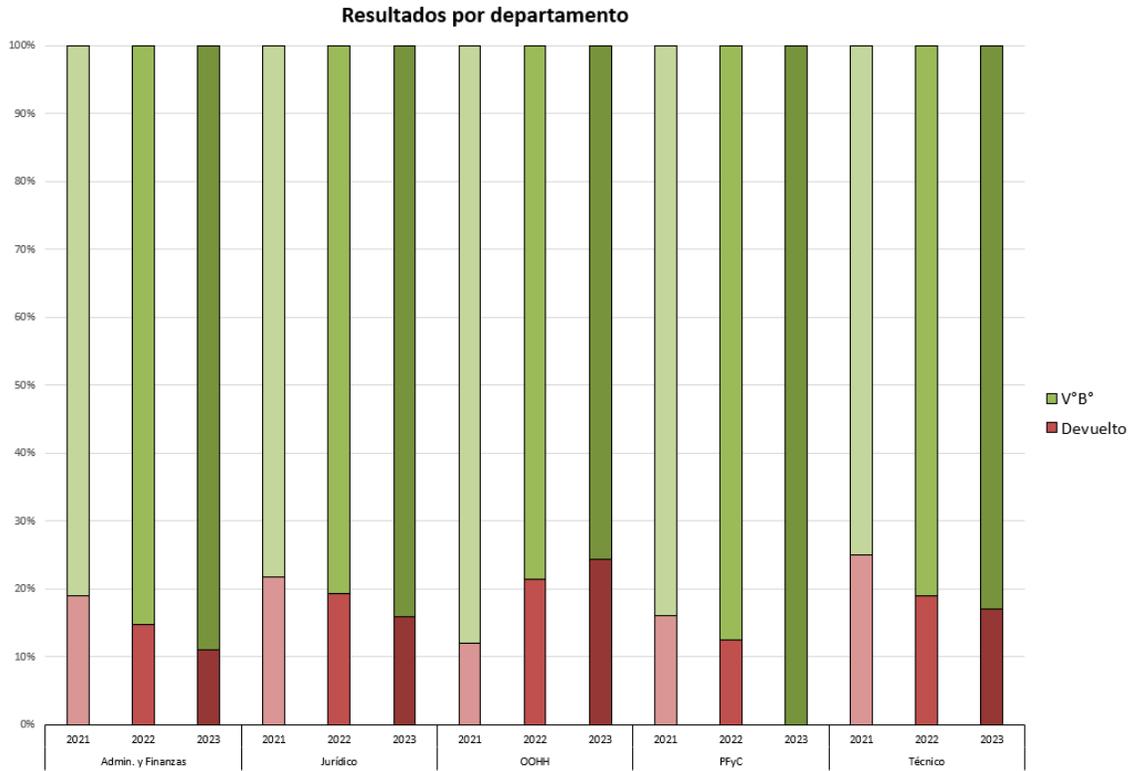
Fuente: Elaboración Propia

**Figura 7.3: Grafico Promedio de Revisiones Mensuales.**

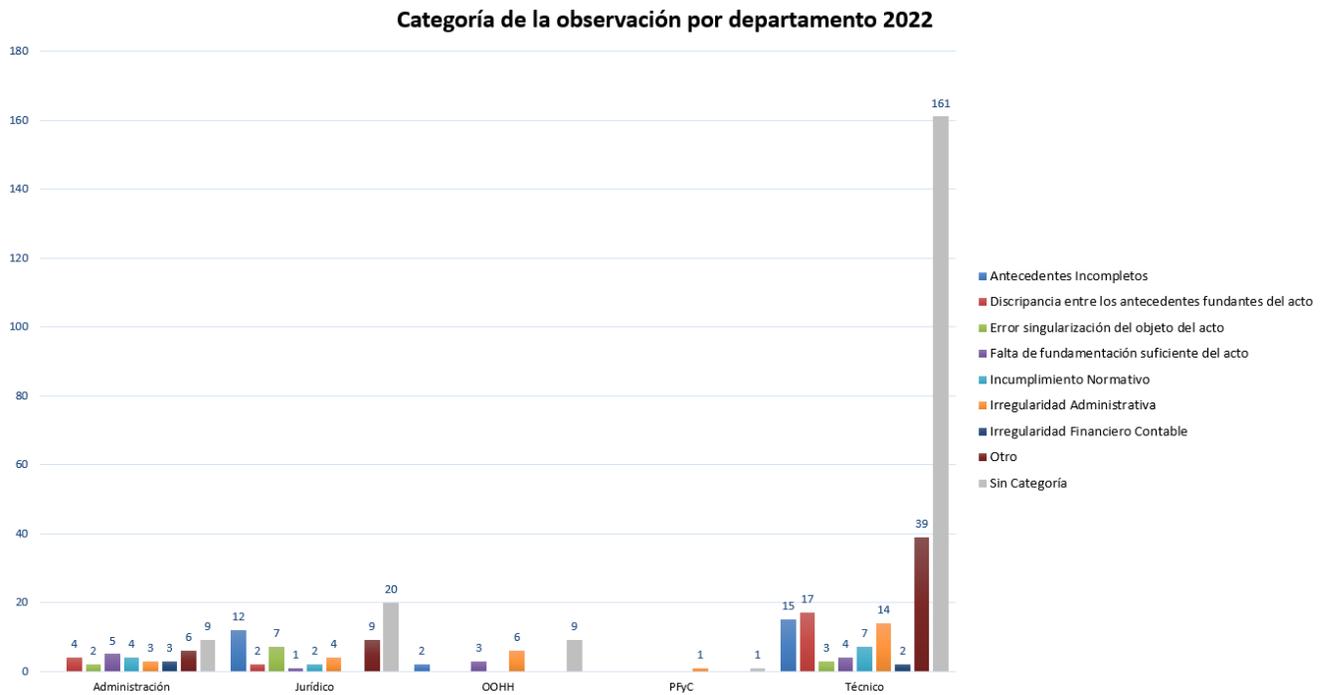


Fuente: Elaboración Propia

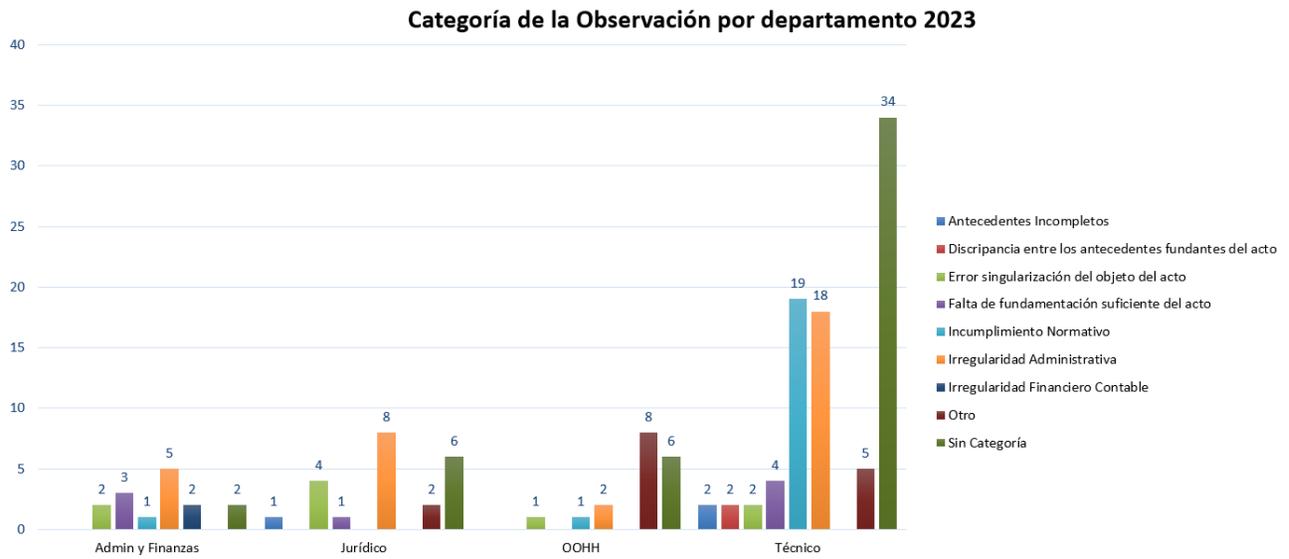
**Figura 7.4: Gráfico Documentos Revisados por Departamento.**



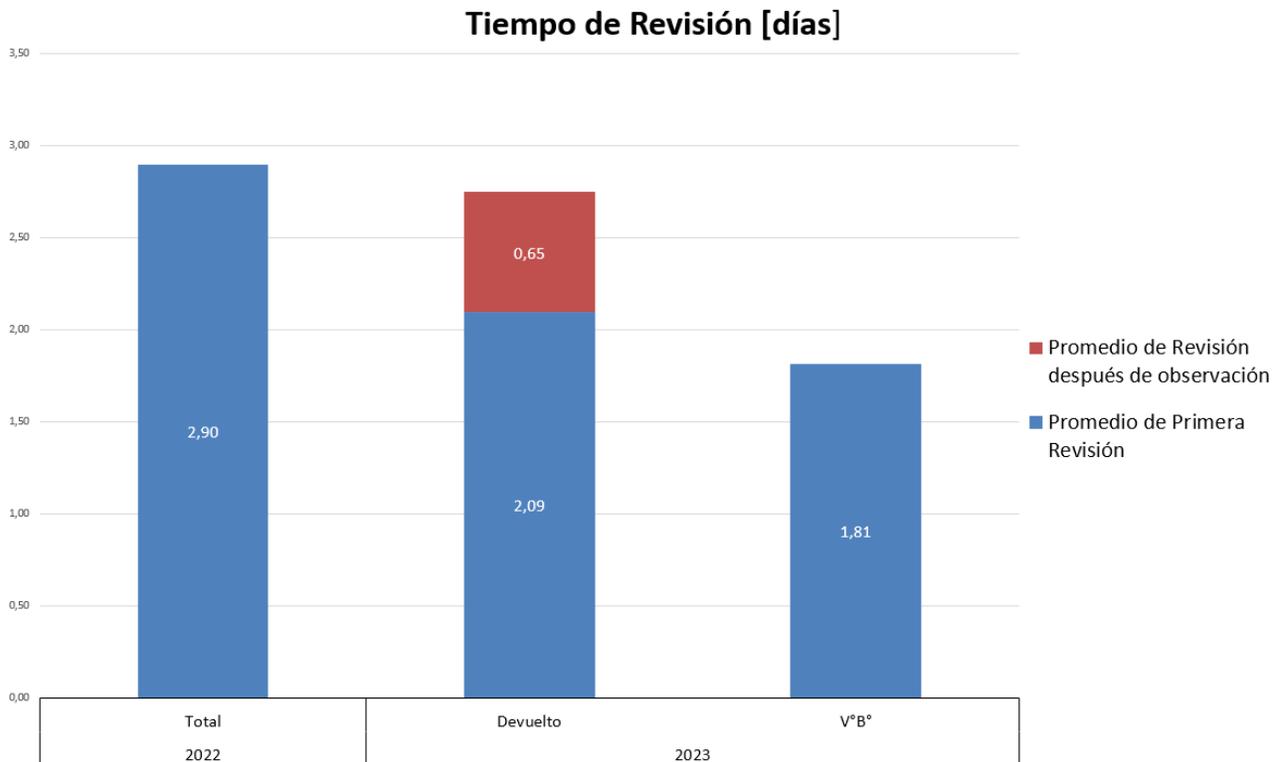
Fuente: Elaboración Propia  
**Figura 7.5: Gráfico Resultados por Departamento**



Fuente: Elaboración Propia  
**Figura 7.6: Gráfico Categoría de la Observación por Departamento 2022.**



Fuente: Elaboración Propia  
**Figura 7.7: Gráfico Categoría de la Observación por Departamento 2023.**



Fuente: Elaboración Propia  
**Figura 7.8: Gráfico Tiempo de Revisión.**

**UNIVERSIDAD DE CONCEPCION – FACULTAD DE INGENIERIA  
RESUMEN DE MEMORIA DE TITULO**

Departamento de Ingeniería		Ingeniería Industrial	
Título		Análisis del Sistema de Control Interno y Propuesta de Mejoras para SERVIU Biobío	
Nombre Memorista		Sebastián Ignacio Fernandez Villagra	
Modalidad	Presencial	Profesor(es) Patrocinante	
Concepto		Jorge Jiménez Del Río	
Calificación			
Fecha	31-08-2023	Profesional Supervisor	Institución
		Daniel Rodríguez Tapia	SERVIU Biobío
Comisión (Nombre y Firma)			
Sebastián Astroza Tagle			
Resumen			
<p>El presente informe trata del sistema de control interno de la institución pública del Estado de Chile, Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región del Biobío (SERVIU). Tiene como objetivo analizar y proponer mejoras para el sistema de control interno de este servicio a través de la identificación de los controles existentes, su evaluación por medio de la autopercepción de agentes claves y la revisión realizada por la Contraloría Interna de los actos del servicio. Se recopiló información relevante como el funcionamiento general de la organización y el modelo de control “COSO” con el que se evalúa el sistema. Esta información se utiliza para el desarrollo de distintas actividades como la revisión de sus documentos internos, la realización de entrevistas y un análisis estadístico para detectar debilidades en el sistema de control y propuestas de solución para estas. Finalmente se entregan siete propuestas de mejoras, entre estas la implementación de un sistema gestor de base de datos y un plan de mejora continua, y se evalúa el nivel de impacto que se tendría en caso de su ejecución.</p>			

