

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina



INICIATIVA TPA

CHILE

POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana
y rendición de cuentas en las EFS de América Latina**

Política de Transparencia de la Contraloría General de la República

CHILE



INICIATIVA TPA



Libertades Ciudadanas

Informe realizado por la Corporación Libertades Ciudadanas
(Investigadores: Adolfo Castillo y Manuel Sandoval).
Finalizado en diciembre de 2011.

Índice

Índice.....	3
Presentación.....	5
Nota metodológica.....	7
Antecedentes del informe.....	9
Iniciativa TPA	9
Contraloría General de la República de Chile	10
Análisis Documental.....	13
Normativas asociadas	13
Contexto de instalación de las prácticas	14
1.- Agenda del Contralor	16
2.- Dictámenes e Informes de Auditoría	18
3.- Cuenta Pública.....	20
4.- Relación con el Consejo para la Transparencia y otros actores	21
Impactos, Debilidades, Fortalezas y Lecciones Aprendidas.....	23
Impactos	23
Debilidades.....	23
Fortalezas.....	24
Lecciones aprendidas	24
Conclusiones.....	25
Referencias	27

Presentación

El presente informe presenta una revisión de la Política de Transparencia implementada por la Contraloría General de la República de Chile, en el marco de la documentación de buenas prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en las Entidades de Fiscalización Superior de América Latina, emprendida por la Iniciativa TPA.

El objetivo del presente trabajo de documentación de esta *buena práctica* implementada en la Contraloría chilena, tiene como objetivos:

1. Comprender con mayor profundidad el desarrollo de la Política de Transparencia desarrollada e implementada por la Contraloría General de la República de Chile.
2. Indagar, mediante una revisión documental y entrevistas en profundidad, sus antecedentes, contexto de aplicación, mecanismo de implementación, resultados obtenidos, obstáculos y desafíos.
3. Identificar y registrar lecciones aprendidas a fin de que de la Política de Transparencia de la Contraloría, pueda ser mejorada y replicada por otras entidades de la región.
4. Difundir información detallada y confiable sobre esta buena práctica, en el marco de la transparencia en la gestión pública, con el fin de promover su implementación por otras entidades de la región.

El estudio ha sido elaborado por Corporación Libertades Ciudadanas, entidad de la sociedad civil de Chile, con sede en la ciudad de Santiago, y bajo ejecución directa de Adolfo Castillo, historiador y cientista político, y Manuel Sandoval, administrador público.

Nota metodológica

El presente informe de investigación aborda la Política de Transparencia implementada por la Contraloría General de la República de Chile, que se expresa en el desarrollo de cuatro prácticas: Agenda del Contralor, Dictámenes de Auditoría, Informes de Auditoría y Cuenta Pública; además de incorporar una revisión a la relación de este organismo con el Consejo para la Transparencia.

El estudio ha seguido, en cuanto ha sido posible, los lineamientos técnicos para la elaboración del estudio, establecidos en el Protocolo para la documentación de buenas prácticas - Iniciativa TPA.

La información recabada para alcanzar los objetivos establecidos, provienen principalmente de dos tipos de fuentes: por un lado, la que contiene el sitio Web de la Contraloría General de la República de Chile (www.contraloria.cl), sitio que alberga los antecedentes requeridos por este estudio, entre otros, se detalla agenda del contralor, informes y dictámenes de auditoría, cuentas públicas; leyes que norman y regulan el funcionamiento de la institución, convenios existentes con otras entidades públicas, como el Consejo para la Transparencia. En segundo lugar, se ha recurrido a informantes claves de la Contraloría, a quienes se han aplicado entrevistas semiestructuradas, lo que permitió clarificar el desarrollo de prácticas, recabar antecedentes de procesos, y particularmente, contar con percepciones de alto valor para el estudio.

Los profesionales entrevistados fueron, Milén Oliva Chiang, Jefe de la Unidad de Acceso a la Información, y Mauricio Muñoz Gutiérrez, Abogado de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales, de la Contraloría General de la República.

Tanto el material recabado del sitio Web institucional, como el obtenido en entrevistas, constituyen la base informativa en que se asienta el estudio, y el modo en que los contenidos son integrados al discurso que conforma el informe, debe entenderse como parte integrante de los hallazgos alcanzados. Desde luego, toda información o juicio emitido en el texto, es de exclusiva responsabilidad del equipo de investigación de Corporación Libertades Ciudadanas.

El documento está conformado por tres secciones: en primera instancia se mostrarán antecedentes del presente informe y su contexto, se continuará con un análisis documental de la Política de Transparencia de la Contraloría General de la República de Chile, y se complementará con la información aportada en las entrevistas en profundidad realizadas, y en tercer lugar, se presentarán las conclusiones del presente trabajo de documentación.

Antecedentes del informe

Iniciativa TPA¹

La INICIATIVA TPA es un proyecto a nivel regional, que tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de los sistemas de control público en los diferentes países de América Latina. El proyecto convoca a organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios de los organismos de control de la región en la generación de conocimiento, el intercambio de experiencias, la construcción de indicadores y estándares comunes, y el desarrollo de acciones tendientes a la promoción de prácticas de transparencia, participación ciudadana y *accountability* / rendición de cuentas (TPA) en las entidades de fiscalización superior (EFS) de la región.

La iniciativa reconoce la importancia, como institución y por el rol de control que cumplen sobre la administración, de las Entidades de Fiscalización Superior, pero advierte que en Latinoamérica los vínculos que estas instituciones establecen con la sociedad civil son débiles, lo que queda reflejado en que esta última no percibe como actores importantes a los organismos de control. Además, reconoce que las Entidades de Fiscalización Superior sufren el problema de un diseño institucional que no facilita su accionar y las deja vulnerables a las presiones políticas, lo que afecta de manera negativa la eficacia del control de la administración pública.

Esto constituye el problema identificado, cual es que existe una alta demanda para que las EFS implementen mecanismos y prácticas de transparencia, participación y rendición de cuentas en su funcionamiento. En efecto, existen experiencias en diferentes países que demuestran que la mayor colaboración y la interacción entre las instituciones de supervisión y la ciudadanía, así como iniciativas de transparencia, participación y rendición de cuentas, ayudan a fortalecer la función del control público. Y es desde la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS²) que se reconoce que, tanto la transparencia como la rendición de cuentas, son un área clave en la que las entidades de fiscalización tienen mucho que mejorar.

El proyecto tiene como objetivo general contribuir al fortalecimiento del sistema de control público en los países de América Latina, promoviendo la incorporación de prácticas de transparencia, participación y rendición de cuentas por parte de las entidades de fiscalización superior. Además, se propone los siguientes objetivos específicos:

1) Generar conocimiento relativo a TPA: documentar experiencias exitosas y buenas prácticas sobre transparencia, participación y rendición de cuentas en las EFS.

¹ <http://www.iniciativatpa.org/>

² Revisar sitio <http://www.olacefs.net>

2) Promover la adopción de estándares mínimos de TPA: construir un espacio de diálogo regional con miras a generar consensos para promover la adopción de normas de TPA por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Es en el marco del primer objetivo específico que se sitúa el presente informe, que tiene por fin realizar una revisión de la Política de Transparencia implementada por la Contraloría General de la República de Chile.

Contraloría General de la República de Chile³

La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política de la República de Chile, y es autónoma al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Básicamente, se trata de una entidad que no está sometida al mando ni a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo, de control de la legalidad (jurídica, contable y financiera) de los actos de la Administración del Estado, esto es, que es la encargada de verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y sujetos a los procedimientos contemplados por la ley.

La Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional (Ley N° 10.336) y otras leyes especiales entregan el marco legal que dota de las funciones con las que cuenta la CGR; estas funciones se pueden agrupar en 4 tipos, a saber:

I. FUNCIÓN JURÍDICA

Es su función principal, y consiste en controlar la *juridicidad de los actos de la Administración*, mediante:

1.1.- Función de dictaminar: se refiere a la facultad de la CGR de interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo, y emitir informes jurídicos obligatorios para los servicios públicos.

1.2.- Toma de Razón: es el procedimiento mediante el cual la CGR verifica la legalidad de los decretos y resoluciones que emanan de la administración del Estado.

³ Desde <http://www.contraloria.cl>

2.- FUNCIÓN DE AUDITORÍA

La CGR debe realizar auditorías para velar por el cumplimiento de la Ley, resguardar el patrimonio público y la probidad administrativa.

3.- FUNCIÓN CONTABLE

Otra función de la CGR es generar información sistematizada sobre los eventos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado, para apoyar la toma de decisiones de los poderes del Estado, de las autoridades y de los órganos de fiscalización. Por último, tiene la responsabilidad de regular la contabilidad general del sector público.

4.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La Constitución Política le confiere a la CGR la función de juzgar las cuentas de las personas o funcionarios que tienen a su cargo fondos o bienes públicos, de velar por la legalidad de sus ingresos, gastos y también por la integridad del patrimonio estatal. Esto se lleva a cabo mediante la Fiscalía de la CGR que actúa como parte, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

La CGR está dirigida por el Contralor General de la República, que es nombrado por el Presidente de la República, y ratificado por el Senado. En la actualidad, y desde abril de 2007, este cargo lo ocupa el abogado Ramiro Mendoza Zúñiga. Los demás empleados de la Contraloría serán de la exclusiva confianza del Contralor, quien podrá nombrarlos, promoverlos y removerlos con entera independencia de toda otra autoridad⁴.

⁴ Párrafo segundo, Artículo 3 de la Ley 10.336 a Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Análisis Documental

Normativas asociadas

La Política de Transparencia que diseñó y está implementando la Contraloría General de la República de Chile data de diferentes fechas, según el aspecto que se tenga en cuenta, pero todos ellos tienen sus orígenes en la Ley Orgánica de la Contraloría.

Es la misma Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Ley N° 10.336) la que señala que la CGR debe regirse por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública consagrado en la Constitución Política de la República y en la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285), siendo este último cuerpo legal el que rige el actuar de la CGR en materia de transparencia, en cuanto a obligaciones, deberes y sanciones. De hecho, se menciona textualmente en la Ley de la Contraloría que es el Contralor quien deberá establecer las normas necesarias que den cumplimiento a las disposiciones legales en materia de transparencia, y que para ello deberá considerar las normas generales que dicte el Consejo para la Transparencia⁵.

Por su parte, la ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), en lo relativo a la utilización de los recursos públicos, señala la eficiencia y la eficacia y, por ende, la necesaria transparencia en los actos que disponen el uso de los recursos públicos.

En materia de Transparencia y Acceso a la Información, como se señaló anteriormente, cabe destacar que en Chile está vigente, desde agosto de 2008, la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285), que “regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información”⁶.

A la fecha de publicación de la ley 20.285, la Contraloría ya contaba con una serie de instrumentos y políticas de transparencia y acceso a la información pública. Es así como en su sitio Web (www.contraloria.cl), se encontraba disponible y en forma permanente, información relativa a los actos y resoluciones de la Contraloría, su estructura orgánica, normativa institucional, e incluso la Agenda del Contralor General y de todas las autoridades del organismo. Sin embargo, y desde noviembre

⁵ Desde el artículo 155 de la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

⁶ Artículo 1, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 20.285.

de 2008, se crea la Unidad de Acceso a la Información⁷, para asesorar al Contralor General de la República en el cumplimiento de la ley 20.285.

Contexto de instalación de las prácticas

En el período previo a la puesta en vigencia de las prácticas, en el país se sostenía un fuerte debate sobre la conveniencia de institucionalizar la transparencia en la gestión del Estado. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei, en 1994, la Comisión Nacional de Ética Pública, propuso 41 recomendaciones en su informe final. Uno de sus frutos más importantes fue la Ley N° 19.653, de 1999, también conocida como “Ley de Probidad”, que reguló materias como el acceso a la información administrativa, las inhabilidades e incompatibilidades funcionarias o el tráfico de influencias y los conflictos de intereses a que pueden verse sometidos los servidores públicos.

En el gobierno del Presidente Lagos, en 2003, se alcanzó un amplio acuerdo político-legislativo al que se sumaron todos los sectores políticos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento, que facilitó la aprobación de un nuevo y significativo conjunto de reformas. Entre ellas se destacan las siguientes: 1) Establecer mecanismos concursales, transparentes y objetivos para el nombramiento de los altos funcionarios públicos –desde las Jefaturas de Servicio hasta las Jefaturas de Departamento– y la promoción de los funcionarios de planta (Ley N° 19.882, de 2003); 2) Mejorar la transparencia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público (Leyes Nos. 19.875 y 19.896, de 2003); 3) Transparentar el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos (Leyes Nos. 19.884 y 19.885, de 2003; Leyes Nos. 19.963 y 19.964, de 2004, y Ley N° 20.053, de 2005); 4) Aprobar una Ley de Bases de Procedimiento Administrativa (Ley N° 19.880, de 2003); 5) Aprobar una Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N° 19.886, de 2003); 6) Regular los gastos reservados y crear nuevas asignaciones para las altas autoridades y los funcionarios que desempeñan funciones críticas (Ley N° 19.863, de 2003), y 7) Exigir una Declaración de Patrimonio a las autoridades y altos funcionarios, que se sumó a la Declaración de Intereses introducida en 1999 (Ley N° 20.088, de 2006)⁸.

Así, el debate sobre el momento en que se ponían en ejecución las prácticas de transparencia en la Contraloría, coincidieron con el debate legislativo de la Ley de Transparencia o acceso a la información (20.285), y de lo que fue la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (20.500). Desde luego,

⁷ Unidad creada mediante la resolución de la contraloría N° 3.311, de 2008.

⁸ Información contenida en: Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Enero de 2009.

la primera ley, de agosto de 2008, fue determinante. Antes de la ley de acceso a la información había práctica, tendencia, y el Contralor era pro transparencia, llegando a hacer público su pensamiento en los foros a los que asistió, como el Seminario Internacional organizado por Fundación AVINA.

Además, es importante destacar que las prácticas observadas en la Contraloría de Chile responden a una convicción personal del Contralor, más que a la necesidad de responder a obligaciones legales. Asimismo, debe observarse que en el proceso de implementación de las prácticas de transparencia en la Contraloría se careció de participación ciudadana. Sólo las auditorías no planificadas son a solicitud de la ciudadanía, y las de dictámenes, pero no están formalizadas como participación de la sociedad civil, por lo que no podrían entenderse como formas de participación ciudadana institucionalizadas⁹.

De acuerdo a los antecedentes recabados, la política de transparencia implementada por la Contraloría está estructurada por 5 aspectos fundamentales y que son importantes de destacar en el presente documento, a saber:

- (i) la agenda del contralor y de otras altas autoridades del organismo.
- (ii) la publicación de los dictámenes emitidos por la Contraloría y que sientan jurisprudencia para la Administración del Estado.
- (iii) la publicación de los informes de auditoría realizados por la entidad.
- (iv) la realización y publicación de las cuentas públicas anuales de la Contraloría.

En cuanto a la relación establecida entre la Contraloría y el Consejo para la Transparencia¹⁰, se analizará en la medida que afecte las prácticas en estudio.

En adelante se presentará cada uno de los aspectos antes mencionados y se analizarán por separado. Para efectos de la descripción de la práctica y de su análisis, y considerando que en el estudio de la Contraloría General de la República de Chile se distinguen un conjunto de instrumentos que constituyen la práctica, se procederá en la medida que se disponga de la información o sea relevante, a disponer de los siguientes elementos de contexto o marco de implementación de la práctica: ubicación temporal y espacial, instituciones involucradas, antecedentes, normativa relacionada y contexto de implementación. Respecto de su análisis, se tendrá a la vista especialmente el proceso de implementación, recursos involucrados, impacto, debilidades y fortalezas, y las lecciones y recomendaciones irán en un apartado final.

⁹ Los textos en letra cursiva corresponden a opiniones aportadas por informantes calificados de la Contraloría General de la República.

¹⁰ Organismo creado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar su debido cumplimiento por la Administración del Estado, más detalles en:

<http://www.consejotransparencia.cl>

I.- Agenda del Contralor

Desde el día **04 de mayo de 2007**, en el portal Web de la Contraloría General de la República, se publica una “agenda” con las actividades institucionales que desarrollan diariamente, dentro o fuera del Organismo Fiscalizador, las autoridades de la Contraloría.

Para ello existe un enlace ubicado en la página de inicio del portal de la CGR, que incluye datos sobre las reuniones, audiencias, visitas a diversos lugares y saludos protocolares, entre otras actividades. Las agendas disponibles son, por separado, de todas las autoridades de la Contraloría, tanto del Contralor General, la Subcontralor General, los/as nueve Jefes de División (incluida la Fiscal) y de los/as catorce Contralores Regionales. Como se señala en el mismo sitio Web “la actualización de esta agenda se realiza diariamente, sin perjuicio que eventualmente, pudieran existir 2 días hábiles para su completa actualización”.

OBJETIVO

Ahora bien, se puede destacar que, de las prácticas estudiadas, la agenda del Contralor fue el primer acto de transparencia, y ocurrió a la llegada de la autoridad al servicio, en abril de 2008. El objetivo fue transparentar la labor del Contralor, pues se trataba de un profesional que provenía del sector privado, lo que suponía una carga subjetiva de juicios sobre el desempeño del cargo, pues pudiesen existir conflictos de intereses o relaciones que podrían perjudicar su desempeño. De este modo, fue una señal pública de la transparencia de los actos que la autoridad llevaría adelante, desprovisto de la desconfianza que generaba alguien externo al servicio. Esta agenda ha sido llevada internamente por el equipo de gabinete del Contralor y se actualiza diariamente. Cabe destacar que también fue integrada a la labor de los jefes de división de la Contraloría y la de los contralores regionales.

ANTECEDENTES

Si nos concentramos en los antecedentes de la agenda, se trata de una iniciativa nueva, donde no existen experiencias anteriores con todo el detalle que ésta entrega. Esta práctica es calificada como un “big bang” al interior de Contraloría, pues antes sólo se rendía cuentas por rituales formales.

PERTINENCIA

Puede afirmarse que fue una política plenamente pertinente, pues a la llegada del actual Contralor existía un ambiente cargado de desconfianzas hacia la actividad del Estado, poca transparencia, casos de corrupción, lo que generaba un escenario

apropiado para instalar estas prácticas. En cierto sentido, la agenda fue concebida para transparentar la acción institucional.

En este acto la voluntad y el liderazgo del Contralor fue clave, no obstante los rezagos organizacionales y la cultura instalada, la decisión fue esencial.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Las experiencias en las contralorías de otros países desde luego que contribuyeron al desarrollo de nuevas prácticas de transparencia. Desde la Contraloría de Chile siempre se observan las experiencias externas; el mismo foro que brinda OLACEFS fue, en este sentido, muy significativo. En este marco, es importante apuntar que al interior de la entidad se estima que existiría una menor brecha entre norma y práctica, pues se hace lo que está normado. En otros países, en cambio, tienden a existir prácticas más declarativas. Punto importante a destacar es que el Contralor fue presidente de la Comisión de Ética y Transparencia de OLACEFS.

COMUNICABILIDAD

Desde el punto de vista de la comunicabilidad de la práctica, apenas se implementó comenzaron a recibirse opiniones. Es importante destacar que la Contraloría no publicita lo que hace: los actos administrativos se llevan a la práctica, sean dictámenes, informes de auditoría u otros, no se tiene necesidad de construir legitimidad política pues está ajena al ciclo político. La Contraloría opera de hecho.

RECURSOS

Desde el punto de vista de los recursos comprometidos, éstos son imputables a costos de informática, siendo recursos técnicos con una inversión marginal. Por cierto, fue necesario efectuar capacitaciones en uso y mantención de software.

Si se correlacionan recursos invertidos y resultados, se puede sostener que hay maximización en el uso de recursos. Los ajustes organizacionales que se efectuaron desde luego implicaron esfuerzos institucionales, pues se debió adecuar equipos, prácticas de trabajo de los auditores y abogados. La transparencia ha obligado a mejorar los productos ofrecidos, a la vez que hay conciencia de que se evalúa desde afuera, lo que anteriormente no ocurría.

REPERCUSIONES

Evaluando las repercusiones que implica esta transformación por la adopción de estas prácticas, un primer dato es que aumentaron las visitas al sitio Web de la Contraloría,

siendo la agenda lo más visitado, así como los informes de auditoría y jurisprudencia. Hubo impactos internos en los procedimientos, pues se debió uniformar formatos de informes de auditoría y ha sido necesario efectuar cambios permanentes, y por tanto las auditorías planificadas y no planificadas se han homologado, con soportes informáticos.

2.- Dictámenes e Informes de Auditoría

Definiremos primero qué se entiende por ambos conceptos. Un dictamen es, según el Diccionario de la Administración Pública Chilena, la opinión o juicio especializado que emite una persona u organismo sobre una materia de su conocimiento. En este sentido, los dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República tienen fuerza obligatoria para ministerios y servicios sujetos a su fiscalización.

En segundo término, y como se apuntó en párrafos anteriores, una de las funciones de la Contraloría es la auditoría, para lo cual la entidad realiza exámenes y análisis posteriores a los actos que se ejecutan en los diferentes organismos de la Administración del Estado. De estos exámenes, la Contraloría emite informes, que son los que comunica a los servicios evaluados y, desde que se está implementando esta práctica, los pone a disposición de toda la ciudadanía en su sitio Web.

ANTECEDENTES

Estos dos instrumentos, Dictámenes e Informes de Auditoría, son presentados en conjunto, debido a que corresponden a una misma determinación de la autoridad de la Contraloría. Fue el Contralor quien decidió hacer públicas las dos bases de datos más importantes, como son los dictámenes e informes de auditorías. Antes eran entregados al jefe de servicio con la orden de instruir algo, siendo una relación personal entre el jefe de servicio y la Contraloría¹¹. Esta práctica no está normada, es un criterio puesto en práctica por la voluntad de la nueva autoridad que asume al frente del organismo en abril de 2007.

Como fue señalado previamente, el liderazgo y decisión del Contralor Mendoza hicieron posible que se volvieran públicos documentos que con anterioridad a su llegada no lo eran. Por tanto, es un proceso que ha ido adoptando la forma de práctica de transparencia institucional que adquiere una reglamentación interna. Los Informes de Auditoría se comenzaron a publicar desde abril de 2008, los cuales anteriormente no eran públicos. Cabe destacar que la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública es de abril de 2009.

¹¹ Anteriormente, había que pagar para acceder a las bases de datos e informes, o concurrir personalmente a la Contraloría y solicitar copias de estos expedientes. Se trataba de una gestión engorrosa.

OBJETIVOS

El objetivo de esta práctica consiste en hacer pública la jurisprudencia que emite la Contraloría, particularmente los dictámenes.

COMUNICABILIDAD

La Contraloría pone a disposición para la consulta de toda la ciudadanía, mediante el portal Web institucional, la jurisprudencia administrativa, publicando todos sus dictámenes generales y municipales, además de normativas asociadas. Además, desde el mes de abril de 2010, está disponible un buscador de todos los informes de auditoría en el portal institucional. Las auditorías se hacen públicas de modo periódico a medida que son elaborados los informes y se publican en la semana.

Ante esto, cabe destacar que el sitio Web institucional, según la propia Contraloría, es un importante medio de información y difusión del organismo, donde se pone a disposición del público gran cantidad de información de interés, además de fomentar la transparencia en la actuación de la Institución. La misma Contraloría informa para el año 2010 sobre “un uso intensivo por parte del público del portal institucional, llegándose a un total de 2.679.415 accesos anuales, con un promedio mensual de 223.285, cifra que equivale a más de 7.400 accesos diarios”.

REPERCUSIONES E IMPACTOS

En tanto práctica nueva, ha tenido repercusiones internas y externas. Por un lado, las auditorías se han trabajado como un proceso, pues no es sólo una evaluación ex post respecto de recursos, sino también como un sistema que implica al personal, lo que se ha ido estandarizando y generando normas. Estos informes están a cargo de las divisiones de Auditoría Interna, Auditoría Administrativa y Auditoría Jurídica.

Por otro lado, las repercusiones externas se relacionan con el uso que brinda esta política de publicidad a los actores sociales y políticos, así como a los medios de comunicación. Es destacable que en cuanto se hace público un informe de auditoría, es descargado inmediatamente del sitio Web de la Contraloría, por los medios de comunicación y publicados; o que entidades privadas de investigación, como por ejemplo el Instituto Libertad y Desarrollo¹², reconoce que la Contraloría está en primer lugar de la imagen de los ciudadanos.

¹² <http://www.lyd.com/>

3.- Cuenta Pública

ANTECEDENTES

Según la Ley Orgánica Constitucional sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, en su artículo 143, la máxima autoridad del organismo deberá elaborar anualmente una Cuenta Pública sobre la gestión correspondiente al año anterior. De igual modo, y como señala el último inciso del mismo artículo, cada Contralor Regional deberá confeccionar la Cuenta Pública por la gestión cumplida en la región cada año, y ésta debe ser enviada al respectivo Gobierno Regional.

De acuerdo con la última cuenta pública de 2010, se puede señalar que ésta se compone de 3 áreas fundamentales referidas a gestión institucional, gestión interna y gestión interinstitucional. De esta forma, en la primera de ellas, se detalla el ejercicio de las funciones propias de la Contraloría General, en la segunda parte, se muestra la gestión interna entregando detalles de la gestión presupuestaria, gestión de recursos humanos y de activos físicos, por último, la tercera área informa sobre las relaciones institucionales con otros organismos, nacionales o internacionales, además de las materias referidas a la relación con la ciudadanía.

OBJETIVOS

La Contraloría debe dar cuenta a los Poderes del Estado y a la Comunidad en general, sobre lo que el organismo realizó durante el año.

De acuerdo con la Ley N° 10.336, artículo 143, el Contralor General de la República de Chile dará cuenta de las principales actividades significativas realizadas por la Institución. Este acto es una política de transparencia y difusión de lo que la Contraloría realiza, tanto en cuanto a sus productos de fiscalización, como respecto de los servicios de información que presta.

En el marco de la Ley N° 20.286, de acceso a la información, es un acto de transparencia y publicidad de máxima trascendencia, que contribuye a la realización del derecho a la información.

COMUNICABILIDAD

Las cuentas públicas anuales, así como los discursos de presentación de las mismas, en texto y en video, están disponibles para ser revisados y descargados desde el sitio Web institucional de la Contraloría. Esta medida se inició igualmente con la llegada del Contralor; anteriormente, sólo se destacaban en este informe de gestión los aspectos considerados importantes.

IMPACTO

Al igual que con la puesta en ejecución de los restantes instrumentos que constituyen la política de transparencia de la institución, a través de la cuenta pública se instala la idea de que constituye un acto de rendición de cuentas a la sociedad. Y ello, tratándose de una entidad de poder en el Estado, contribuye a su legitimación ciudadana, pues, al comunicar sus acciones rindiendo cuentas al país, genera corrientes de simpatía y aprobación.

4.- Relación con el Consejo para la Transparencia y otros actores

Esta sección describe un ámbito relevante de la Política de Transparencia de la Contraloría, cual es su vinculación con otro órgano autónomo del Estado, responsable de velar por la correcta implementación de la Ley 20.286 o de acceso a la información.

En primer lugar, cabe señalar que el Consejo para la Transparencia¹³ (CPLT) es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada para garantizar el debido cumplimiento por la Administración del Estado, de la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información Pública.

Es por ello que cuenta con variadas atribuciones, algunas de las cuales son compartidas con otros organismos del Estado chileno, destacando entre ellos la Contraloría General de la República que, entre sus auditorías, debe también velar por el respeto de los principios constitucionales de publicidad y transparencia de la gestión pública. Además, tiene, al igual que el Consejo para la Transparencia, la facultad de sancionar a los funcionarios públicos cuando éstos infrinjan las normas respecto de las cuales la institución es responsable.

En este contexto, ambos organismos han celebrado un Convenio de Colaboración con el fin de prestarse apoyo mutuo en algunas materias. Dicho convenio data del mes de junio de 2009.

Los ámbitos de cooperación en materia de fiscalización consistirán en que el “Consejo comunicará periódicamente a la Contraloría los parámetros y criterios técnicos que haya definido en materia de transparencia activa y/o gestión de solicitudes de acceso a la información y su interés por que se verifique su cumplimiento en determinados sectores o servicios públicos. La Contraloría incorporará dichos parámetros y criterios en las auditorías que realice y remitirá al

¹³ <http://www.consejotransparencia.cl>

Consejo copia de los informes que emita de ellos, para que éste ejerza las facultades reguladoras o fiscalizadoras que le correspondan en conformidad a la ley”¹⁴.

En materia de sumarios administrativos, por otra parte, “el Consejo podrá solicitar a la Contraloría que tome esta labor en lo que relaciona a las infracciones previstas en la Ley de Transparencia. En estos casos, la Contraloría investigará los hechos y, en su caso, establecerá las sanciones, remitiendo los antecedentes al Consejo, el cual luego del estudio correspondiente, decidirá si aplica una sanción o sobresee”. Entre el 26 de abril de 2010 y 25 de agosto de 2011, se registraron 10 solicitudes de sumarios por parte del CPLT a la Contraloría General de la República. De ellos, 3 han concluido en multas, 3 han sido sobreseídos y 4 se encuentran en actual instrucción.

Por último, el acuerdo establece un trabajo en conjunto entre ambas instituciones en materia de capacitación respecto a la Ley de Transparencia y respecto a las publicaciones que realice tanto el Consejo como la Contraloría.

¹⁴ “Consejo para la Transparencia y Contraloría firman Convenio de Cooperación”, información disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-y-contraloria-firman-convenio-de-cooperacion/consejo/2009-06-03/141929.html>

Impactos, Debilidades, Fortalezas y Lecciones Aprendidas

Se presentan a continuación los hallazgos principales alcanzados en el transcurso de la documentación de las prácticas de transparencia de la Contraloría.

Impactos

Los impactos generados por la adopción de estas prácticas se expresan al interior de la institución, como exteriormente, especialmente en los medios de comunicación.

Internamente, se observa un impacto al interior de la Contraloría, los profesionales fiscalizadores se sienten más valorados, y que su trabajo es reconocido. Indirectamente, estas prácticas están asociadas a políticas de incentivos y metas de gestión, y algunos de esos instrumentos están presentes en la planificación operativa y metas que son evaluadas y se asocian a reconocimientos económicos del personal.

Externamente, el impacto de las prácticas se relaciona con la difusión pública de información que históricamente había sido de acceso restringido, tanto a quienes pudiesen costear como a quienes podían acceder a ellos por vías políticas. Esto trae aparejado un cambio de las percepciones sociales de la Institución, ganando prestigio y reconocimiento público. A modo de ejemplo, se observa un cambio de percepciones en líderes de opinión en el tema, como Davor Harasic, quien fuera presidente de Chile Transparente, quien hoy valora altamente a la Contraloría por sus prácticas, muy distinto a la opinión que tenía de ella hace algunos años.

Debilidades

Una de las debilidades más claras se relaciona con la ausencia de participación ciudadana en la adopción de decisiones en esta materia. La CGR no contempla modalidades de participación ciudadana en la gestión de sus políticas, ni aún las leyes más avanzadas en la materia, como la N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.

Esto no contribuye a mejorar la administración del Estado, particularmente su transparencia, pues no obstante las buenas prácticas observadas, no existen canales institucionales de acceso al conocimiento de cómo son adoptadas las decisiones de fiscalización, auditorías, investigación, que la Contraloría lleva adelante.

Fortalezas

Se ha señalado que la presencia de un orden institucional jerárquico al interior de la CGR explica la adopción ejecutiva de las prácticas de transparencia llevadas adelante bajo el mando del actual Contralor. Ello, sumado a la autonomía operativa y lejana a ciclos políticos, hace de ella una entidad capaz de aprehender nuevas prácticas de gestión pública.

No obstante lo anterior, la entrada en vigencia de la Ley 20.286 de Transparencia ha sido un eficaz estímulo y respaldo a la labor que lleva adelante la Contraloría, contando con una normativa que contribuye a la labor fiscalizadora de esta institución. Esto es difícil de cuantificar debido a que se requeriría efectuar una investigación de los costos asociados al interior de Contraloría.

Lecciones aprendidas

Desde la perspectiva de las dificultades que se encontraron durante la puesta en ejecución de la Política de Transparencia, se afirma que un servicio jerárquico como es la Contraloría no ofrece dificultades al desarrollo de este tipo de prácticas. Sólo se aplicó una orden del Contralor. En el evento de que se observasen dificultades, éstas deben ser evaluadas externamente.

La adopción de estas prácticas debe ser comprendida en un contexto institucional, donde el liderazgo institucional es un factor gravitante en su desarrollo. Ha sido necesario contar con una inequívoca voluntad de cambio, una visión estratégica sobre los resultados e impactos esperados, y una planificación detallada de los procesos, donde el conjunto de las unidades institucionales comprendan y ejecuten los procedimientos de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad superior del servicio.

Asimismo, el desarrollo de la práctica no supone costos elevados, pues se dispone de la capacidad instalada, siendo relevante la disposición y capacitación de equipos para mantener la actualización de procesos asociados.

Conclusiones

Del análisis de la Política de Transparencia implementada por la CGR, podemos mencionar las siguientes conclusiones generales:

- a) La voluntad de la máxima autoridad institucional, el Contralor General, es un factor clave para el desarrollo del proceso de innovación y modernización en general del servicio, y en particular, de la instalación de los procedimientos de transparencia que fueron revisados en el presente documento.
- b) El contexto en que aparecen las prácticas es un factor que puede explicar y facilitar su implementación, como ocurre con situaciones de crisis institucionales por problemas de corrupción en áreas de la gestión del Estado, o entre otros factores, la desconfianza social hacia los órganos de gobierno.
- c) La cultura institucional respecto del proceder frente a lo normado o declarado es un factor relevante a la hora de la implementación de prácticas de transparencia. En Chile, y por ende en la CGR, impera el apego a lo normado más que a lo declarado.
- d) Las nuevas prácticas generan cambios institucionales que contribuyen a la formación de culturas organizacionales, expresadas en el mejoramiento de la calidad de procesos y en el cumplimiento de las obligaciones del organismo, incrementando sus propios estándares de gestión, e incorporando nuevas y más altas exigencias en su funcionamiento.
- e) Se observa un impacto en el personal de la CGR, producto del aumento de las exigencias que implica la gestión de la transparencia en el servicio, que lleva a reconocimientos por la labor bien desempeñada y al establecimiento de incentivos a la gestión de calidad.
- f) Las dificultades que puede ocasionar el desarrollo de prácticas de transparencia en entidades jerárquicas como la CGR, no siempre son observadas en su interior, pues se trata de procesos establecidos en el marco de atribuciones de la autoridad, lo cual no necesariamente implica promover procesos deliberativos previos. Por lo anterior, las resistencias o dificultades observables en el desarrollo de las prácticas deben ser evaluadas externamente.
- g) El hecho de que documentación de alto valor informativo sea hecha pública y se facilite su acceso mediante la plataforma Web de la CGR, producto de la decisión de la máxima autoridad del servicio, da cuenta del liderazgo institucional que resulta decisivo a la hora de poner en acción convicciones que no siempre encuentran soporte en entidades sin autonomía operacional.
- h) Al transformar las prácticas en actos públicos, se legitima la labor de un órgano del Estado frente a la sociedad, siendo la CGR una institución que está en el centro de las miradas cuando en la sociedad se levantan incertidumbres frente a la transparencia del actuar de entidades públicas.

i) Es un hecho constatado que la ausencia de participación ciudadana en todo este proceso ha contribuido a la mantención de espacios de opacidad en la gestión del Estado. Al no estar excluida la CGR, una mayor legitimación de sus actos demanda una presencia institucionalizada de actores sociales en el conocimiento de los procesos de elaboración de políticas y acciones públicas por parte de la entidad.

Referencias

- i. <http://iniciativatpa.wordpress.com/>
- ii. <http://www.olacefs.net>
- iii. <http://www.contraloria.cl>
- iv. <http://www.consejotransparencia.cl>
- v. Ley 10.336.-, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Ver:
http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/Documentos/Documentos_de_Interes/DOI_01_LEY_N10336
- vi. Ley 18.575.-, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Ver:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>
- vii. Ley 20.285.-, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ver:
<http://www.bcn.cl/ley-transparencia>.

Datos de profesionales entrevistados

- Milén Oliva Chiang, Jefe Unidad Acceso a la Información, Contraloría General de la República. Tel.: (56 2) 870 1830 , Fax: (56 2) 870 1843 , E-mail: molivac@contraloria.cl
- Mauricio Muñoz Gutiérrez, Abogado. Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales, Contraloría General de la República. Tel.: (56 2) 870 5697 , Fax.: (56 2) 870 1849 , E-mail: mmunozg@contraloria.cl



INICIATIVA TPA

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina