

Reflexiones de Valor Público es una serie de exclusiva responsabilidad de los autores para plantear puntos de vistas y opiniones, que contribuyan e incidan en la agenda pública. Lo expuesto en esta serie no representa la opinión del Centro de Sistemas Públicos.

# REESTRUCTURACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

REFLEXIONES DE VALOR PÚBLICO  
OCTUBRE 2018

Mario Weissbluth<sup>1</sup> y Jeannette von Wolfersdorff<sup>2</sup>

## RESUMEN EJECUTIVO<sup>3</sup>

Este ensayo presenta un diagnóstico sobre los principales problemas que afectan a la Contraloría General de la República (CGR) y que, por ende, menoscaban también, en parte, el funcionamiento del aparato gubernamental en Chile. Desde su creación, esta institución ha desarrollado una encomiable labor que ha contribuido a tener a Chile en los sitios más elevados de control de corrupción, no solo en América Latina sino en el mundo.

Sin embargo, la creciente complejidad y presupuesto del Estado, la sofisticación que requieren sus funciones de control del gasto, sumada a los incidentes de 2018 por todos conocidos, ofrecen la coyuntura ideal para transformar la crisis en una oportunidad y así llevar a esta institución directamente al siglo XXI; convirtiendo el sistema de control del Estado en un ejemplo internacional.

Este ensayo culmina con la presentación, para la discusión nacional, de 12 propuestas de aplicación más bien inmediata, que no requieren legislación, y de cuatro iniciativas estructurales que requieren modificaciones legales.

---

<sup>1</sup> M. Weissbluth es Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile y Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Es fundador y actual consejero del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la U. de Chile, fue miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, director de diversas empresas públicas y privadas, así como consultor e investigador de decenas de entidades públicas en Chile y el extranjero. Dirigir correspondencia a [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl)

<sup>2</sup> J. Von Wolfersdorff es Ingeniera Comercial de la RWTH Aachen, Alemania. Desde 2012 se especializa en transparencia del sector público. Es fundadora del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile y su actual Directora Ejecutiva. Además, es miembro del Consejo de la Sociedad Civil de la Contraloría General de la República.

<sup>3</sup> Los autores agradecen los comentarios de Alejandro Barros y Eduardo Engel. Asimismo, agradecen las ediciones de Javier Fuenzalida y Constanze Kerber.

## INTRODUCCIÓN

Cada cierto número de años, en Chile se produce efervescencia en torno a la reforma del Estado, coincidente ya sea con cambios de gobierno o con crisis, como fue el Caso MOP-Gate o Chiledeportes. Por cierto, todos los programas de gobierno han incorporado un capítulo al respecto. El Centro de Estudios Públicos (CEP) publicó recientemente su libro “Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización”, que constituye un gran aporte y contiene numerosas propuestas, incluyendo algunas sobre la Contraloría. Además, el Presidente convocó a un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, que tiene el mérito de ser concebido por primera vez para trascender más allá de un solo período presidencial.

Sin embargo, aunque ha habido importantes avances para modernizar el Estado, los resultados son acotados. Sin ir más lejos, las propuestas de reforma se repiten de un documento al siguiente y los obstáculos a la implementación de estas reformas han sido esencialmente cronológicos y/o políticos.

El presente texto no es un artículo académico y es de responsabilidad única de sus autores. No está basado en un estudio extenso de estadísticas o encuestas formales, sino en la experiencia de quienes lo escribieron.

En el caso de Mario Waissbluth, se basa en más de 15 años de trabajo previo como docente universitario, durante los cuales ha tenido como alumnos a más de mil funcionarios públicos, generalmente de nivel medio y algunas jefaturas de servicio, de las más variadas entidades, servicios, ministerios y municipalidades. En el transcurso de esta labor docente, las quejas y discusiones respecto a un actuar concentrado en minucias formalistas de la Contraloría General de la República (CGR) han sido anormalmente frecuentes.

La experiencia de Jeannette von Wolfersdorff, por su parte, se basa en el trabajo colaborativo sostenido desde el año 2013 con distintas instituciones públicas, en materia de datos, transparencia y probidad del gasto público.

El presente documento reconoce la buena voluntad de la CGR por modernizar la institución. Muestra de ello fue, por ejemplo, el intento por lograr la toma de razón automática para la contratación pública, o también las interesantes propuestas de modernización interna que un grupo de funcionarios de la CGR ha estado preparando recientemente.

Sin embargo, pese a esfuerzos de modernización que se pueden observar tanto en la actualidad, como durante los últimos años, los autores consideran que estos no han sido suficientes. Lo anterior se debe, en parte, a la ausencia de contrapesos institucionales adecuados para facilitar o profundizar reformas necesarias. Ninguna institución, ni pública ni privada, logra unir suficiente energía para la continua auto-modernización cuando se encuentra en una posición de autonomía total y, además, con todo el poder concentrado en su jefatura superior.

En este sentido, la aspiración de este texto es la de invitar a una discusión constructiva en la ciudadanía, el sistema político, e incluso en la propia CGR, sobre temas mayores relacionados con este organismo. Esto, para contribuir a su fortalecimiento, que es y seguirá siendo crucial para el buen funcionamiento del Estado de Chile.

## DIAGNÓSTICO GENERAL

La CGR, fundada en 1927 y con antecedentes desde el siglo XVI, goza de prestigio en la ciudadanía, que la ve como un baluarte contra la corrupción. De acuerdo con el *World Governance Institute*, la posición de Chile en el ranking mundial del indicador de control de la corrupción, si bien ha descendido entre los años 2006 y 2016, es todavía comparable a los países OCDE de alto ingreso. Parte del mérito se debe al rol que esta institución ha jugado, tanto por su estabilidad y antigüedad, como también por una tradición republicana que proviene desde O'Higgins y Portales, quienes cuidaron muy especialmente la probidad del Estado.

Otro aspecto positivo de la institución es que, por lo general, no se han conocido incidentes de corrupción entre sus propios funcionarios, lo que se ve refrendado en las encuestas de opinión pública. Es más, recientemente se inició un interesante programa de capacitación general a funcionarios públicos en diversas materias transversales sobre el funcionamiento del Estado.

En todo el mundo, los órganos de auditoría gubernamentales (*Supreme Audit Institutions*) tienen una o varias de tres funciones esenciales: la auditoría de cumplimiento de las normas y leyes, la auditoría financiera y la auditoría de impacto, eficacia, eficiencia y resultados de los servicios y programas públicos. En el caso chileno, las labores de la CGR son mayoritariamente de cumplimiento normativo, una pequeña proporción de ellas son de carácter financiero, y son casi nulas en términos de auditorías de impacto y efectividad del gasto público. Esto último, a pesar de que la ley le permite, aunque de manera poco precisa, un espacio para hacerlo. Cabe mencionar que lo anterior ha sido motivo de continuos debates en relación a las limitaciones del control gubernamental en aspectos de mérito, consagrado en el artículo 21 B de la Ley 10.336.

Más específicamente, las actividades de la CGR hoy incluyen: (a) toma de razón *ex ante* de actos administrativos; (b) dictámenes y pronunciamientos jurídicos; (c) auditorías, investigaciones especiales y atención a denuncias ciudadanas; (d) juicios de cuenta; (e) establecimiento de normas contables y consolidación de información financiera de los servicios públicos (Contabilidad General de la Nación); y (f) capacitaciones a funcionarios.

Dicho lo anterior, es nuestra impresión personal que la CGR, en la cotidianeidad de su operación con los servicios públicos, tiene un amplio espacio de mejora, pues ralentiza en extremo la toma de decisiones menores como la contratación de un funcionario e incluso la toma de decisiones mayores como la construcción de una gran obra pública. De hecho, no existe hasta hoy una evaluación independiente, encargada por el Senado, del impacto y eficiencia de esta institución. Las que se han efectuado han tenido como contraparte o "cliente" a la propia CGR, y, por ende, siendo valiosas, han mantenido obligadamente un cierto tono "diplomático" o limitado en alcance respecto a sus conclusiones<sup>4</sup>.

La CGR agrega insuficiente valor al Estado. En primer lugar, un porcentaje significativo de su actuación (y de sus profesionales) se ocupa en innecesarias tomas de razón *ex ante* de actos menores (por ejemplo, contrataciones de funcionarios en instituciones públicas) que, además, toman mucho tiempo en resolverse. En el caso particular de las contrataciones, dado que es posible observar plazos que sobrepasan la legalidad, en algunos servicios públicos incluso se han instalado prácticas donde los funcionarios inician sus labores, aunque la toma de razón

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el estudio "Una aproximación al Valor Económico del Control Fiscal Superior, el caso de la CGR de Chile" (E. Engel y colaboradores) o el informe "Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública" (OCDE).

formal de la Contraloría todavía está pendiente. Esto, debido a una necesidad práctica de no detener demasiado las actividades operativas de las instituciones.

Si bien la Contraloría aduce que el tiempo promedio de las tomas de razón es de 11,9 días, esto no computa ni hay estadísticas disponibles sobre las numerosas ocasiones en las que estas caen en el ciclo reiterado de recibir observaciones, retiros y reinicios del trámite<sup>5</sup>. Un porcentaje relevante de tomas de razón son devueltas con cambios menores de ortografía y detalles de redacción, y entonces los tiempos parten su conteo desde cero. Además, se han constatado prácticas instaladas desde la CGR de agendar reuniones con los servicios públicos, para emitir una serie de observaciones antes del ingreso oficial de un documento. De esta manera, el proceso subyacente determina plazos reales para la toma de razón que terminan siendo considerablemente más prolongados.

Junto con lo anterior, la CGR no publica estadísticas respecto a cuántos documentos exceden el plazo legal de tramitación ni de cuántas veces una misma petición ha sido devuelta para su revisión, aunque se conocen casos en que estas se han extendido por 10 ó 12 meses, en base a una secuencia de objeciones formalistas. El impacto de estos atrasos, aunque difícil de medir, es obviamente inmenso considerando los proyectos y programas públicos que se ven afectados. Muchas veces los directivos de servicios son sancionados e incluso despedidos por no ejecutar la totalidad de su presupuesto anual, cuando el origen real está en este fenómeno.

También se observan problemas por el carácter a menudo formalista de las fiscalizaciones de auditoría de la Contraloría, las que son mayoritariamente de cumplimiento administrativo, puesto que no se ha construido hasta hoy una capacidad profesional relevante para realizar auditorías financieras integrales y de contenido técnico. No se advierte tampoco un foco en auditoría de procesos críticos, así como el desarrollo de una inteligencia de negocios basada en analítica de datos de suficiente envergadura. En algunas ocasiones se emiten juicios técnicos en el tema de Tecnologías de Información que demuestran desconocimiento del problema. Muchos hallazgos de auditoría de la Contraloría General de la República son cuestiones menores que carecen de valor. Esto se explica, en parte, porque en la cultura interna de la CGR se considera que si un fiscalizador no encontró nada es un “mal profesional”, en circunstancias que el real problema es el carácter más bien formalista de estas actividades y las técnicas de muestreo utilizadas, que “ven árboles, pero no el bosque”. Otro fenómeno que se presenta habitualmente en los procesos de fiscalización es la extrema rigidez de los planes de auditoría, donde una vez definidos los objetivos, pruebas y resultados de la fiscalización, si en el transcurso de la revisión el fiscalizador observa otros hallazgos relevantes que no estaban contemplados, no tiene la suficiente flexibilidad para incorporar ese levantamiento en la auditoría, pues no puede desviarse de su propósito original.

Cabe destacar que recientemente, la CGR está comenzando a analizar cómo realizar auditorías financieras. Tal como en el sector privado, este tipo de auditorías permite determinar la confiabilidad de los estados financieros de las instituciones, toda vez que examina la correcta aplicación de los criterios contables en la imputación de las transacciones a las distintas cuentas presupuestarias. Por lo tanto, es de suma importancia para la probidad del gasto público que se implemente esta modalidad, considerando que en la actualidad no es posible -con la información captada por el Sistema de Contabilidad de la Nación (SICOGEN)- dar certeza sobre la calidad de los datos contables, especialmente en el sector municipal.

Hay muchos casos en que la CGR ha constatado problemas financieros mayores como, por ejemplo, en JUNAEB o en Chiledeportes. Sin embargo, la concentración de las labores de auditoría en asuntos menores se da, a pesar de

---

<sup>5</sup> <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=419569>

que en diversas ocasiones el país ha conocido la existencia de fraudes millonarios, sobre los cuales existían indicios previos, que no habían sido abordados y que se descubrieron por otras vías. A menudo se vigilan los pesos y se escapan los millones de pesos. Este ha sido, por ejemplo, un caso frecuente y reiterado en las Fuerzas Armadas y en los servicios asociados a ellas, como CAPREDENA y DIPRECA. El grave caso de Carabineros de 2018 es solo una demostración más de esto.

Debido a las limitaciones de muestreo utilizadas para definir las transacciones que se auditan en programas o servicios públicos, así como la aún carente capacidad analítica de grandes volúmenes de datos, la CGR observa finalmente solo un porcentaje menor de transacciones, y no el proceso completo. Además, hace algunos años la CGR abandonó su metodología de identificación y evaluación de riesgos en sus procesos de fiscalización, disponiendo en la actualidad solo de una matriz de importancia relativa que le permite priorizar a las instituciones sujetas a su fiscalización en base a una serie de variables de tamaño, presupuesto y niveles de compra, entre otras, pero que no le permite ponderar aquellos procesos críticos o altamente riesgosos que habría que auditar continuamente.

Respecto de la información financiero-contable, su proceso de consolidación termina siendo de poco valor, con una utilización exigua para la labor de fiscalización de la propia CGR, así como para la realización de estudios proyectivos del gasto público o de la situación patrimonial del Estado. Es más, incluso la misma Dirección de Presupuestos (DIPRES) es quien aprovecha en mayor medida la información presupuestaria tanto para fines prácticos de control como para la elaboración de estudios, pese a que esta entidad no tiene facultades de fiscalización y sancionatorias. En este contexto, el análisis que se lleve a cabo a partir de la consolidación de la información de carácter financiero, patrimonial y presupuestario podría proveer valiosa información que apoye un proceso cada vez más trazable y transparente, que permita cruzar la información presupuestaria con la contable.

Un claro ejemplo de ello podría ser el seguimiento de la contabilidad municipal, exigiendo estándares que permitan mayor trazabilidad en el uso y contabilización de los recursos gastados. Cabe destacar que los estados de situación presupuestaria y patrimonial están hoy día almacenados en el ya mencionado SICOGEN de la CGR, cuya plataforma tiene la debilidad de que consolida los datos en un nivel de agregación demasiado alto, pues no llega a las transacciones diarias, lo que dificulta la real utilización de esas cifras para fines de fiscalización.

Otro ejemplo de falencias en la CGR está en el Sistema de Administración del Personal del Estado (SIAPER). Este parece pensado para facilitar la labor de la CGR y no para facilitar el proceso a los servicios públicos que por obligación deben utilizarlo. Esto refleja cómo la mirada del órgano de control tiene poca empatía con sus controlados. Más aún, como repositorio actualizado de la información del personal de la Administración del Estado sería extremadamente valioso para el desarrollo de analítica, estadísticas y estudios en la materia.

En varias ocasiones se ha pedido transparencia acerca del registro de empleo público, ya que existen dudas sobre la calidad de los datos que los propios servicios públicos divulgan como parte de su transparencia activa, así como sobre los datos que la DIPRES publica como estadísticas del empleo público. En ambos casos, se trata de datos autoreportados sin suficiente validación. Dado que la CGR debe llevar el registro del empleo público, según su Ley Orgánica, se consideraría un avance importante que comience a publicar los respectivos datos, junto con auditar y depurar este registro de forma continua.

Sumado a lo anterior, en la CGR se acumula, en general, una gran cantidad de datos potencialmente útiles para la gestión de distintas instituciones, que no se aprovechan debidamente por carencia de una estrategia clara de captura y gobierno de datos, así como de inteligencia informática y capacidades profesionales de analítica de la

información. Muchas de sus bases de datos están, además, incompletas y, en general, hay carencia de información fidedigna (y, por ende, de indicadores relevantes) sobre sus diferentes funciones.

Otro aspecto importante a mencionar son las inversiones que gestiona la propia CGR. No son parte del Sistema Nacional de Inversiones y no se integran al Banco Integrado de Proyectos. Por lo tanto, corren el riesgo de ser discrecionales, por no contar con la debida evaluación socioeconómica *ex ante*.

Adicionalmente, la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, que es la primera y más antigua de esta institución, opera con una lentitud y burocracia que está dada por un procedimiento de lato conocimiento y restricciones legales. Por ejemplo, las notificaciones no se pueden hacer por medios electrónicos, sino solo de forma presencial. Asimismo, el procedimiento seguido en estos juicios genera una situación donde la CGR es, en cierto modo, juez y parte. En cambio, en el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII), los ciudadanos cuentan con Tribunales Tributarios independientes para defenderse.

Otro elemento cultural, no necesariamente normativo, se expresa en el hecho de que se contratan mayoritariamente abogados y auditores que no han tenido experiencia anterior trabajando en servicios públicos, ni menos dirigiéndolos. Esto puede explicarse por el hecho de que, históricamente, los procesos de reclutamiento y selección de personal de la CGR no se han caracterizado por su rigurosidad ni tampoco se convocan abiertamente al público para una adecuada transparencia y garantías de competitividad y acceso por parte de los postulantes, como lo permiten plataformas como Empleos Públicos.

Por lo anterior, y dada su especialización en competencias del ámbito jurídico y de auditoría, la CGR corre el riesgo de adoptar decisiones de carácter sancionatorio y retrasar tomas de razón o de jurisprudencia sin sopesar las consecuencias que ello tiene sobre el trabajo de los servicios y, con mucha frecuencia, desconociendo los fundamentos técnicos o de política pública de determinadas decisiones. Prima así el formalismo sobre el deber de agregación de valor público de los servicios, sin que exista un contrapeso a las decisiones de la Contraloría.

Peor aún, a un nivel más sutil -difícilmente evaluable en lo cuantitativo, pero sin duda más severo- la labor de la CGR induce una suerte de parálisis entre los funcionarios públicos, que mayoritariamente adoptan la actitud de que “es mejor no hacer nada que correr el riesgo de un sumario o juicio de cuentas”. Esto inhibe tanto la acción cotidiana como las mejoras e innovaciones en los servicios, cuyos directivos deben asumir a regañadientes una actitud de hacer apuestas y correr riesgos si es que desean hacer algo para mejorar sus organizaciones.

Por otro lado, la toma de razón *ex ante* de la CGR lleva, paradójicamente, a una actitud de descuido de muchos funcionarios y directivos de servicios públicos, que prefieren descansar en este proceso en lugar de hacer desde el inicio sus procedimientos y trámites de la manera correcta. Si estas actitudes persisten, será muy difícil que cualquier otra reforma del Estado, o incluso cualquier innovación institucional menor, tenga el impacto esperado.

Tal vez el mayor de los problemas es el de gobernanza institucional. Una vez que el Senado ratifica a un Contralor, en un procedimiento altamente politizado, si es que se comete un error de evaluación en cuanto a sus capacidades, experiencia o habilidades, el país queda casado con este nombramiento por 8 años; por muchas que sean las equivocaciones que cometa tanto respecto a sus actuaciones externas como en su gestión interna. Salvo en el caso de una grave acusación constitucional, el Contralor no responde a nadie por una eventual mala gestión institucional y tiene, además, la potestad de despedir a todos sus funcionarios sin expresión de causa<sup>6</sup>. El Contralor puede realizar reestructuraciones organizacionales radicales o eliminar sistemas y procedimientos completos sin que deba dar explicaciones a nadie, cuestión que ha ocurrido recientemente.

---

<sup>6</sup> La excepción es el Subcontralor que él mismo designa, lo que ha llevado a los recientes incidentes por todos conocidos.

Cabe en este punto citar el resumen de un trabajo realizado hace más de una década para la Sociedad Chilena de Políticas Públicas<sup>7</sup>:

*“La Contraloría General de la República (CGR) ha sido tildada de inefectiva por la ausencia de una definición clara de su rol. La CGR debe ejercer un control externo del Gobierno, sin embargo, ni su estructura administrativa, ni su marco regulatorio, ni los incentivos institucionales están diseñados para su objetivo.*

*Se analizará cómo el tipo de control ejercido por la CGR y la falta de una relación de principal-agente con el Congreso Nacional, constituyen las razones principales para su irrelevancia en el control de las políticas públicas. Para ello, se le comparará con su similar británica. Dicha experiencia parece señalar que el accountability democrático a través del Parlamento y el desarrollo de auditorías de resultado, son centrales. En Chile, la estructura híbrida de la CGR no permite un adecuado control de las políticas públicas, limitándolo a uno jurídico-formal, carente de valor en un Estado moderno”.*

En suma, más allá de sus evidentes virtudes, se ha ido desarrollando una cultura institucional de “fortaleza asediada e inexpugnable” que no le rinde cuentas a nadie, de carácter más bien formalista y confrontacional, de funcionarios de la CGR que, por lo general, desconfían de sus usuarios en los servicios, con los cuales existe poca tradición de colaboración y actuación preventiva, sino más bien sancionatoria. Ya es hora de que el país tome decisiones mayores en cuanto a su gobernanza, especialmente si existe la decisión gubernamental de realizar reformas profundas del Estado.

## RECOMENDACIONES QUE NO REQUIEREN LEGISLACIÓN

1. Esta es la recomendación fundamental de corto plazo: que el Senado encargue periódicamente un informe internacional externo y plenamente independiente sobre la calidad, impacto, eficacia y eficiencia de la CGR en su conjunto y de cada una de sus funciones por separado, incluyendo comparadores internacionales y audiencias del Senado a directores de servicios y municipalidades, así como a expertos internacionales<sup>8</sup>. Esta revisión periódica también deberá incluir una presentación de su gestión de evaluación de riesgos, para las auditorías. En general, la evaluación debiera muestrear casos concretos en todos sus espacios de actuación.
2. Revisar el sistema de evaluación y gestión de riesgos de la CGR, con foco en procesos críticos para prevenir casos de corrupción y no solo tratar de detectarlos ex post. Como buena práctica, el sistema completo de gestión y medición de riesgos debiera ser expuesto una vez al año frente al Congreso.
3. Impulsar proactivamente una nueva forma de rendición de cuentas de la CGR, con el objetivo de mostrar la eficacia de las auditorías de la Contraloría a nivel Gobierno General, con estadísticas que permitan continuamente informarse sobre (i) los tipos de auditorías realizadas, (ii) los hallazgos encontrados, las observaciones emitidas y el estado de subsanación y (iii) los seguimientos realizados que den cuenta de la tasa de resolución de las observaciones (subsanación), incluyendo datos de los reintegros o sanciones

---

<sup>7</sup> “El rol de la Contraloría en el Estado chileno actual: “¿Debería actuar la Cámara de Diputados como su mandante en el ejercicio de la función fiscalizadora?”, Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 2007, Juan Francisco Galli Basili (el autor es el actual Subsecretario de las Fuerzas Armadas).

<sup>8</sup> Hay un informe de 2015 denominado “Una aproximación al valor económico del control fiscal superior: El caso de la Contraloría General de la República de Chile”, de E. Engel et al. La relación económica costo-beneficio parece ser positiva, aunque no computa el impacto de los atrasos de las actividades del sector público derivados de su actividad.

administrativas aplicadas. Las estadísticas que se presentan deberían incluir datos de las auditorías reservadas.

4. Generar una norma interna que obligue, en la contratación de todos los profesionales fiscalizadores de la CGR, a contar con una experiencia previa de dos años como mínimo en algún servicio público<sup>9</sup>. Asimismo, para quienes ya están contratados, generar pasantías en diversas organizaciones públicas. De esta manera, los funcionarios podrán tener una mayor comprensión sobre la compleja realidad que afecta a la mayoría de los servicios públicos y, por ende, de las consecuencias colaterales de las acciones de la CGR.
5. Contratar a todos los funcionarios de la CGR vía la plataforma Empleos Públicos o en otro proceso abierto que permite elevar al máximo la competencia por los respectivos cargos. Publicar el registro del empleo público, con datos de todos los funcionarios, y establecer auditorías sobre los datos para mejorar su veracidad.
6. Elevar gradual, pero calendarizadamente el umbral financiero mínimo de las tomas de razón *ex ante* disminuyendo su cantidad total anual, en especial (más no únicamente) por contrataciones. Esto implica una modificación a la Resolución 1.600 de la CGR que establece dichos umbrales. Es necesario insistir en que el problema central no es el costo ni el monto agregado de las remuneraciones de los funcionarios de la CGR involucrados en las tomas de razón<sup>10</sup>, sino las pérdidas de tiempo, eficacia, recursos y distorsiones de actitud en el actuar de los servicios, ministerios y municipios, cuyo accionar suma hoy cerca de US\$ 70 mil millones por año.
7. Diseñar un nuevo modelo de gestión y tecnologías de la institución, con lo cual se facilite la mejora continua y participativa de sus procesos, su transformación digital y la integración de sus bases de datos, tanto internamente como con otros organismos del Estado: Dirección de Presupuestos (DIPRES), Servicio Civil, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), ChileCompra, Servicio de Impuestos Internos (SII) y Registro Civil. Esto debe hacerse en base a una sólida y planificada estrategia de largo plazo, incluyendo una auditoría previa de la calidad y completitud de los datos que se integren, y una arquitectura informática *ad hoc* en el tiempo. Parte de ello consiste en elaborar una propuesta de Gobernanza de Datos, que busca aumentar la certeza y capacidad analítica de la CGR. De esta manera se podrá optimizar tanto la gestión interna de la CGR, como la eficiencia y eficacia de las auditorías, basada en analítica de datos. También deberán identificarse datos potencialmente útiles para la gestión de otras instituciones y definirse los respectivos espacios y protocolos de conectividad. En este mismo sentido, deben rediseñarse los procesos de respuesta a consultas jurídicas -incorporando sistemas de analítica de textos- que permitan responder las consultas de forma más rápida y eficiente, dándole, a la vez, trazabilidad y predictibilidad al proceso. Estas consultas debieran constituirse en un eficiente mecanismo para fortalecer aquellos actos administrativos que queden fuera de la toma de razón. Asimismo, debería avanzarse proactivamente, en conjunto con el Ejecutivo, en la digitalización de trámites y el uso de la firma electrónica, lo cual le permitiría a la misma CGR ser más eficiente en su función, eliminando la “cultura del papel”. Es importante destacar que el rediseño del modelo de gestión debe ser previo y no posterior al de las Tecnologías de Información (TI).
8. Por mucho que los municipios sean autónomos, existe un amplio espacio para promover y desarrollar una plataforma común de contabilidad, Recursos Humanos y presupuesto, que ayudaría a disminuir la

---

<sup>9</sup> Estableciendo las debidas inhabilidades ocasionadas por potenciales conflictos de interés, a partir de sus experiencias.

<sup>10</sup> Este costo es cercano al equivalente del 15% de la dotación de la CGR.

tradicional opacidad de muchas de estas entidades, reducir costos y facilitar muchas labores de todos los involucrados.

9. Colaborar con el Ejecutivo para obtener el acceso a las cuentas bancarias de los servicios públicos, sin el cual sus auditorías financieras se hacen muy imprecisas. Esto se ha anunciado recientemente y es una noticia muy positiva.
10. Avanzar en la realización de auditorías financieras, que permitan otorgar mayor confiabilidad a los estados financieros de todas las entidades de la administración del Estado, las cuales hoy día nadie podría garantizar en términos de la calidad de sus datos y la adecuada aplicación de la jurisprudencia y criterios contables.
11. Emitir una directiva (a través de una resolución) consensuada con el Poder Legislativo, que permita la aplicación de auditorías de desempeño (gasto eficiente). Dicha directiva debe definir los alcances de este tipo de auditorías de eficacia y eficiencia al gasto público que sí son posibles de realizar hoy en día, sin entrar a debatir el mérito de las respectivas decisiones que dieron origen al gasto ni calificar a la respectiva política pública. En este sentido, la Contraloría podría, por ejemplo, analizar precios por unidad comprada, o la eficiencia de la construcción de un hospital público, sin entrar a calificar la decisión que dio origen al gasto. Para lo anterior, debería emitirse un dictamen que dé cuenta del alcance conceptual de estas auditorías de desempeño versus las restricciones jurídicas definidas por Ley Orgánica de la CGR.
12. Integrar las inversiones de la CGR al Sistema Nacional de Inversiones, lo cual requeriría adaptar la normativa vigente, en el sentido que permita que este proceso cumpla con los procedimientos vigentes para evaluar *ex ante* la inversión pública y, al mismo tiempo, garantice la debida independencia del órgano contralor.

## RECOMENDACIONES QUE REQUIEREN LEGISLACIÓN

1. Eliminación gradual del control de legalidad *ex ante*, hasta su total eliminación. Los costos directos e indirectos asociados a su proceso están muy por encima de dichos beneficios. Cabe resaltar que en el concierto internacional esta función de control de legalidad previo prácticamente no existe en ningún país que cuenta con una Entidad de Fiscalización Superior como la CGR. Esta eliminación requerirá cambiar la Ley Orgánica de la CGR (Ley n° 10.336).
2. Separar la CGR (manteniendo el costo total de operación) en tres entes: (i) uno con las funciones de auditoría y contabilidad gubernamental, al estilo de la NAO británica o GAO norteamericana, y cuya autoridad superior sea un especialista en estas materias (con requisito de dirección previa en algún servicio público). (ii) La otra rama mantendría las funciones de vigilancia jurídica y jurisprudencia de los actos administrativos del Estado, a cargo de un abogado especialista y también con experiencia previa dirigiendo servicios públicos. Como se ha mencionado anteriormente, la función de la toma de razón debería eliminarse gradualmente. En el escenario actual, con predominio y cultura de la auditoría de cumplimiento normativo, sería casi impensable que la CGR comience a efectuar auditorías de impacto y efectividad de instituciones y programas públicos. En cambio, con esta separación institucional, asimilando esta vertiente de la CGR a la NAO británica y/o GAO norteamericana, esta ampliación de funciones podría considerarse seriamente. La separación de funciones puede realizarse en paralelo con

los rediseños de procesos arriba mencionados. (iii) Por último, constituir el Tribunal de Cuentas como un órgano separado, con una dotación reducida y *ad hoc* a sus funciones jurisdiccionales.

3. Revisar las competencias que la ley actualmente otorga a la figura del Contralor y generar un diseño con contrapesos donde se establezcan funciones por ley, ya no como delegación de las mismas, sino como responsabilidad propia de otras instancias: las distintas divisiones de la organización, las Contralorías Regionales y, por cierto, la figura del Subcontralor. Este esquema permitiría un escenario de contrapesos internos necesario para el sano desarrollo organizacional. Al respecto, resulta interesante el esquema del SII, donde los Directores Regionales tienen funciones propias que generan contrapeso respecto del Director del servicio. Asimismo, se requiere revisar el requisito excluyente de que el Contralor deba ser un abogado de profesión, así como también la edad para ejercer el cargo.
4. Crear, en ambas vertientes institucionales, un contrapeso externo basado en un Consejo Superior ante el cual sus responsables rindan cuentas periódicamente. Este debiera estar integrado por especialistas en esta materia y también con especialistas en políticas y gestión pública, así como por el encargado del otro ente contralor aquí propuesto. El buen diseño de esta gobernanza y la selección de sus integrantes con un perfil adecuado es esencial, de manera que estos Consejos no sean una más de las instancias en que la designación es materia de cuotas políticas. Asimismo, estos Consejos de ningún modo deben actuar u opinar sobre cada fiscalización específica de la Contraloría General de la República, o la contratación de sus funcionarios, sino limitarse a opinar, aprobar o rechazar los informes periódicos de la CGR, revisar sus indicadores agregados de desempeño -previo su envío al Congreso- y aprobar o rechazar el plan anual de desarrollo y el proyecto de presupuesto. No se trata de obstaculizar la labor del Contralor, sino de poner una etapa de revisión técnica previa a su envío a parlamentarios, quienes, por lo general, no tienen el tiempo necesario para una vigilancia detallada y menos aún en un proceso de transformación como el aquí propuesto.

## CONCLUSIONES

Desde su creación, la CGR ha desarrollado una encomiable labor que ha contribuido a tener a Chile en los sitios más elevados de control de corrupción, no solo en América Latina sino que también en el mundo. Sin embargo, la creciente complejidad y presupuesto del Estado, la sofisticación que requieren sus funciones de control del gasto, sumada a los recientes incidentes por todos conocidos, dan la coyuntura ideal para transformar la crisis en una oportunidad que lleve a esta institución directamente al siglo XXI, convirtiendo el sistema de control del Estado en un ejemplo internacional.

Los cambios aquí propuestos, tanto los no legislativos como legislativos son, en su mayoría, de gran envergadura. Como tales, es posible que enfrenten resistencias al cambio provenientes de culturas fuertemente arraigadas en la CGR y, por cierto, en los propios servicios públicos. Por ello, quienes los lideren no solo tienen que ser especialistas en derecho administrativo o auditoría, sino que también contar con una gran y demostrada capacidad en gestión organizacional y trabajo cooperativo con sus funcionarios, quienes debieran ver esto como una oportunidad de desarrollo personal. Entrar a hacer cambios de forma vertical, meramente vía decretos y/o legislaciones, no solo conducirá al fracaso, sino que también pondría en riesgo todo lo que hay de positivo en la tradición e historia de esta gran institución. Aquí no se trata únicamente de contratar consultorías externas de rediseño de procesos o sistemas, sino de que las máximas autoridades institucionales sean los y las líderes del proceso de transición a este nuevo siglo.