

## **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?**

**Autor: Juan Francisco Galli Basili**

Reseña del autor: Abogado de la Universidad Católica de Chile, realizó estudios en Economía y Finanzas en la Universidad de Chile y obtuvo un MPA en Políticas Públicas y Política Económica en la London School of Economics. Dedicado al servicio público desde su titulación, se ha desempeñado en los Ministerios de Hacienda y de Energía y en la Comisión Nacional de Energía. Actualmente, trabaja como asesor del Ministro del Interior y Seguridad Pública. Ha estado involucrado en procesos de reformas institucionales y en la formulación y ejecución de políticas públicas de distintos sectores del país.

## *Resumen*

*La Contraloría General de la República (CGR) ha sido tildada de inefectiva por la ausencia de una definición clara de su rol (Santiso, 2007). 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 símil 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 y limitándolo a uno jurídico-formal, carente de valor en un Estado moderno.*

## Introducción

Durante las últimas tres décadas Chile se ha destacado como uno de los modelos de desarrollo de Latinoamérica, destacando como uno de sus elementos distintivos el tener una administración pública moderna. Sin embargo, la institución auditora superior del Estado de Chile, la Contraloría General de la República, no ha evolucionado con el resto del sector público. Las razones para este anquilosamiento no han sido analizadas en profundidad pero sus consecuencias pueden ser profundas si llevan a un estancamiento de la modernización del sector público. Este trabajo explora las posibles causas de este fenómeno y los pasos a seguir para lograr su superación.

Las instituciones auditoras superiores constituyen un elemento central del proceso de las finanzas públicas. Un fracaso institucional de estas instituciones representa una seria amenaza para los intereses del Estado y la administración de los recursos públicos. Es por esto que se las ha denominado “pilares de la integridad”, señalando que son un instrumento clave para controlar la corrupción y mantenerla alejada del sector público (Dye y Stapenhurst, 1998). Más aún, estas instituciones no son sólo barreras que contienen la corrupción sino también un elemento esencial del proceso de accountability democrático. White y Hollingsworth (1999) desarrollaron un modelo que muestra como las instituciones auditoras supremas actúan proveyendo “una evaluación independiente de la exactitud y adecuación de las cuentas públicas y de su rendimiento” (p.9). La evaluación llevada a cabo por dichas instituciones es útil para los ciudadanos (o los electores) para medir el desempeño de su gobierno. El electorado puede, como parte de una democracia representativa, delegar esta función de control a otras instituciones democráticas como el Congreso Nacional o los medios de comunicación que tienen la capacidad o la voluntad política para fiscalizar al gobierno.

La independencia de las instituciones auditoras ha sido considerada esencial para que puedan “desarrollar su labor objetiva y efectivamente” (INTOSAI, 1998; White y Hollingsworth, 1999; Allen y Tommasi, 2001). El concepto de independencia, sin embargo, no debe ser entendido como la falta total de accountability. Al contrario, como cualquier otra institución del sector público, las instituciones auditoras deben reportar sus resultados a otras instituciones o al público en general, de tal forma que sus informes y la información que genera se transformen en una herramienta útil para el proceso democrático. Cualquiera sea el sistema bajo el que se organicen, no existe la independencia absoluta de las instituciones auditoras y existe total conciencia que ellas deben estar conscientes que son parte “del estado como un todo” (INTOSAI, 1998) y que deben adaptarse a los procesos de modernización del Estado.

El proceso de accountability actúa, por tanto, desde y a través de las instituciones auditoras. Para poder cumplir acertadamente su objetivo, las instituciones auditoras, por una parte, deben tener claramente determinado su rol dentro del proceso democrático y, por otra, deben estar dotadas de herramientas e incentivos adecuados para desarrollar su labor contralora. Así, la experiencia comparada muestra tres modelos orgánicos de instituciones auditoras. Primero, un modelo monocrático o de Westminster que se caracteriza por una dirección unipersonal, el auditor general, quien actúa de manera independiente del poder ejecutivo y le reporta directamente al parlamento. Sus informes están generalmente dirigidos hacia el control financiero y de resultados más que a un control legal. Las instituciones auditoras que siguen este modelo generalmente no cumplen funciones jurisdiccionales, sino que reportan sus resultados a las autoridades competentes en caso que deba procederse a buscar responsabilidades civiles, administrativas o penales. Un segundo modelo es el denominado de Cortes o Napoleónico, que tiene su origen en los tribunales de cuentas franceses y que involucra tanto a la Administración como al poder judicial. Finalmente, existe un modelo de Directorio que es similar al monocrático en su relación con el parlamento, sin embargo, se organiza de manera colegiada a través de una comisión auditora o directorio de auditoría, encabezado por el Auditor General (NAO, 2010; Santiso, 2007 y Stapenhurst y Titsworth, 2002).

Este trabajo se concentrará principalmente en el modelo monocrático de instituciones auditoras y los elementos que deben concurrir para que pueda cumplir con su rol de agente de accountability. Este enfoque es particularmente relevante para países en desarrollo en América Latina, los que han heredado realidades institucionales que no necesariamente son adecuadas para los desafíos que los Estados enfrentan en esta etapa de desarrollo. Este, según se verá, es el caso de Chile, país cuya institución auditora mantiene elementos de su diseño original desde la época colonial y que sigue un modelo monocrático. Dicho modelo requiere forzosamente de dos elementos para ser parte del proceso de accountability democrático. Primero, se necesita de una relación estrecha entre la institución auditora y el parlamento. Esta relación es bidireccional, esto es, la independencia política de la institución auditora es complementada por los incentivos políticos existentes en el parlamento para supervisar que el control que realiza es de calidad y oportuno. Asimismo, la información generada por la institución auditora es la base de la labor fiscalizadora del parlamento frente al gobierno (Pelizzo, R.; Stapenhurst, R; Olson, D., 2004).

Las implicancias del modelo bajo el cual se estructura la institución auditora superior va más allá de una opción institucional. En la discusión presupuestaria, considerada una de las herramientas más poderosas que tiene el parlamento para pedir rendición de cuentas

al gobierno (White y Hollinsworth, 1999; Wehner, 2006), los parlamentos requieren de información confiable y generada de manera independiente que les permita evaluar la forma en que se ejecutan los recursos públicos y medir el grado de cumplimiento de las promesas y resultados que les fueron presentadas en el período anterior. El rol de la institución auditora en este proceso es central, ya que ésta proveerá de la información y actuará de apoyo técnico para el parlamento en el proceso. Sólo una institución cuyo mandato legal y político sea el control permanente de la ejecución de los recursos públicos podrá entregar una asesoría útil para que el poder legislativo ejerza su labor fiscalizadora.

El segundo elemento esencial son los tipos de auditorías desarrolladas por la institución auditora. A pesar que se ha descrito al modelo monocrático como aquel que pone un “importante énfasis en las auditorías financieras y en las de resultado al momento de invertir sus recursos” (Department for International Development, 2004:3), la relevancia de dicho énfasis para la consecución de sus fines no ha sido completamente explorada. La poca importancia que instituciones auditoras que siguen este modelo dan a las auditorías legales o de cumplimiento de normas podría tener algún impacto en la forma en que se incorpora en el proceso de accountability democrático. Los diferentes énfasis pueden afectar o estar influidos por los mecanismos de incentivos presentes en el modelo, particularmente cuando se centra en auditorías de resultado o de desempeño y financieras. Para que los resultados del gobierno puedan ser el centro de la labor de la institución auditora y no el cumplimiento de leyes y reglamentos, deben existir algunos incentivos institucionales que guíen la acción de la institución en esa dirección.

La literatura existente ha identificado algunas características esenciales para que los incentivos se alineen hacia el desarrollo de las instituciones auditoras. Staphenurst y Tittsworth (2002) analizan la relación entre el parlamento y las instituciones auditoras, diferenciando entre los diversos modelos e identificando algunas condiciones que determinan el éxito de dichas instituciones. Su trabajo, sin embargo, apunta de manera general a las instituciones auditoras y se concentra en las características institucionales necesarias para un correcto desempeño. Así, describe la autonomía, el financiamiento y la claridad de mandato como elementos esenciales. Estas características son comunes a todos los modelos y no permiten hacer distinciones dependiendo de las realidades particulares de cada país. Por su parte, la División de Política del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico elaboró un trabajo sistemático que describe y analiza las fortalezas y debilidades de cada uno de los diferentes modelos de instituciones auditoras. Dicho trabajo analizó el nivel de centralización en la autoridad de las instituciones auditoras, la susceptibilidad de influencia política, su apertura y transparencia y la capacidad de las instituciones para hacer cumplir el resultado de sus

auditorías. Sus conclusiones son genéricas y no permiten un análisis específico aplicable a la realidad institucional de un país determinado. No existen estudios que hayan desarrollado metodologías para evaluar el rendimiento de cada uno de estos elementos.

Esto es particularmente relevante para el caso chileno, en que el modelo monocrático se aplica con modificaciones. Santiso (2005a y 2007) ha desarrollado diversos estudios respecto a las instituciones auditoras en América Latina y sus trabajos constituyen el primer esfuerzo sistemático de este tipo en la región. Sin perjuicio de lo anterior, la selección de países utilizada<sup>1</sup> pretendía analizar distintos tipos de modelos presentes en la región, comparando el rendimiento y la efectividad de cada uno y observando si las instituciones cumplían con las características básicas de cada modelo. Este trabajo pretende seguir la senda de lo realizado por Santiso para el caso chileno y sacar conclusiones desde la experiencia de la aplicación del modelo monocrático a dos realidades políticas e institucionales diversas.

A fin de identificar los factores que permiten una correcta implementación del modelo monocrático y evaluar si se logran los objetivos que dicho modelo busca, este trabajo utiliza los casos de Chile y del Reino Unido y desarrolla un análisis comparado con el foco en la realidad chilena. El estudio se centra en el análisis de la National Audit Office (NAO) británica, institución base del modelo monocrático<sup>2</sup>. La utilización de auditorías de desempeño y una relación constante entre el Parlamento británico y la NAO, a través de la Comisión de Cuentas Públicas, son características significativas del sistema británico que parecen darle contenido como mecanismo de accountability democrático.

A pesar de seguir el mismo modelo institucional, los dos casos analizados –Chile y el Reino Unido- tienen marcadas diferencias. El objetivo de este trabajo es observar las diversas aproximaciones que situaciones idiosincráticas pueden acarrear en la aplicación de un mismo modelo institucional. La NAO británica es internacionalmente reconocida por la calidad y relevancia de su trabajo y por el efecto que sus productos tienen en el trabajo del sector público inglés. Sus informes de auditorías basados en resultados son altamente valorados tanto por los parlamentarios como por el público en general (McGee, 2002) y ha sido considerada una de las instituciones auditoras líderes en el mundo (Dye y

---

<sup>1</sup> El trabajo de Santiso cubre las instituciones auditoras de Argentina, Brasil y Chile. El primer caso corresponde a una institución auditora que aplica el modelo de Directorio pero que es altamente dependiente del poder legislativo, perdiendo la necesaria independencia que requiere su labor. El caso brasilero corresponde a un Tribunal de Cuentas que tiene un sesgo fuerte hacia el control de normas o simplemente legal, con una fuerte influencia desde el poder judicial. Finalmente el caso chileno representa el modelo monocrático con un claro retraso en sus procedimientos.

<sup>2</sup> Pese a que el modelo monocrático debe su origen a la NAO, ésta durante el año 2010 llevó a cabo una reforma sustantiva a su gobierno corporativo pasando a un modelo similar al de Directorio, pero manteniendo la competencia en el Contralor y Auditor General.

Stapenhurst, 1998). El sistema parlamentario británico puede ser un factor determinante en el rol que cumplen tanto la NAO como el mismo Parlamento en el proceso de accountability democrático. El contexto en que se desenvuelve la Contraloría General de la República chilena es similar a otros en Latinoamérica y difiere, por tanto, de la realidad británica. El análisis que se presentará debería dar luces acerca de cómo el contexto institucional determina la forma en que una institución auditora de modelo monocrático se desenvuelve. Para ello, este trabajo cubrirá exhaustivamente el caso chileno, tanto desde el punto de vista de la capacidad del Congreso Nacional para controlar o fiscalizar al gobierno como desde el de la relación que debe tener el poder legislativo con la Contraloría y la capacidad de ésta para cumplir su rol de manera efectiva.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. Primero, se describe el trasfondo teórico del proceso de accountability democrático y el papel que les corresponde a las instituciones auditoras en dicho proceso. Particularmente, dicho capítulo se centra en las interacciones que deben existir entre las distintas instituciones del Estado y el rol que cada una debe jugar en dicho proceso. El segundo capítulo, analiza el marco normativo, político e institucional en que las instituciones se desenvuelven utilizando ambos casos en estudio. En especial, se observa la relación entre la institución auditora y el legislativo, apuntando a la participación de dicho poder en el proceso presupuestario y la capacidad de control del parlamento en dicho proceso. Desde esta perspectiva, define las características óptimas de la institución auditora frente al rol del poder legislativo en el proceso de accountability. El tercer capítulo, describe y analiza las características orgánico-institucionales de las instituciones auditoras y los tipos de auditorías que llevan a cabo, relacionando su estructura orgánica al rol que cumplen en el proceso de control del gobierno. Comparar los diferentes escenarios institucionales en los dos países a analizar proveerá de elementos que podrían permitir explicar cómo el caso chileno difiere de otros en que el modelo monocrático también es aplicado. Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones y las implicancias de política pública del caso chileno.

## I. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES AUDITORAS EN LA EXPERIENCIA COMPARADA: ¿UN CONTROL FORMAL O UNO DEMOCRÁTICO?

La ubicación orgánica dentro del Estado de las instituciones auditoras es determinada por su propio estatuto o por la Constitución Política. Generalmente, el principal objetivo de dichas instituciones es el examen e informe de las cuentas públicas y su ejecución (NAO, 2001). Sin embargo, la forma en que cada una de estas instituciones cumple dicho objetivo y las facultades para hacerlo difieren entre los diversos países. En primer lugar, Dye y Stapenhurst (1998) distinguen tres tipos de auditorías que pueden ser desarrolladas por estas instituciones:

- Financieras o contables
- Legales o de cumplimiento de normas, y
- De resultado o de desempeño.

Las auditorías financieras apuntan a verificar la exactitud e imparcialidad de los estados contables que realizan los organismos públicos en relación a su ejecución financiera. Generalmente, este tipo de auditorías es formal y consiste en una serie de procedimientos que siguen normas generalmente aceptadas de auditoría para entregar información contable sobre el estado de las finanzas públicas y la confiabilidad de las cuentas públicas. Sin embargo, dichas auditorías no proveen información acerca del cumplimiento del contenido implícito del presupuesto nacional sobre cómo se deben ejecutar los recursos. En segundo lugar, las auditorías de cumplimiento o legales, controlan si la ejecución presupuestaria de los órganos públicos cumple con los requerimientos legales que lo regulan. Así, dichas auditorías examinan si las transacciones realizadas por los distintos servicios fueron ejecutadas observando su normativa propia y la regulación especial de la ley de presupuestos. Este tipo de control legal puede ser realizado previo a la ejecución de la transacción, o ex – ante, de manera de verificar que las autorizaciones y facultades necesarias para la ejecución presupuestarias concurren a la transacción en particular o con posterioridad.<sup>3</sup> Finalmente, las auditorías de desempeño analizan si los recursos de

---

<sup>3</sup> A través del control ex – ante las transacciones son examinadas para verificar su conformidad antes de su total tramitación, siendo muchas veces necesaria la autorización expresa de la institución auditora para proceder al pago. Hay países que han considerado que el control ex – ante es parte de la gestión administrativa del gobierno, por lo que se ha considerado que no corresponde ejercerlo a la institución auditora, confiando en que el control posterior o ex – post de la ejecución es efectivo en la prevención de corrupción o ejecución irregular. Los países de la Unión Europea han migrado de un sistema de control ex – ante a uno ex – post (Allen y Tommasi, 2001).



contribuyente han sido “bien utilizados” por el gobierno y si los objetivos declarados de dichos recursos fueron cumplidos. De esta forma, este tipo de auditoría busca “asegurar que los procedimientos administrativos se ajustan a sólidas políticas, prácticas y principios de gestión pública” (Dye y Stapenhurst, 1998, p.15). Tanto las auditorías de desempeño como las financieras son generalmente auditorías ex –post, esto es, son realizadas luego que el programa a que se refieren ya ha sido ejecutado.

Desde la perspectiva de los diversos modelos institucionales, las auditorías de desempeño parecen menos apropiadas para modelos diversos al monocrático. Aquellas instituciones auditoras que se estructuran conforme al modelo napoleónico tienden a focalizar fuertemente su trabajo en su rol contralor de las cuentas públicas. La relación con el poder judicial que caracteriza dicho modelo tiende a llevar a las instituciones contraloras a “concentrarse en el cumplimiento de normas y regulaciones detalladamente, de manera de asegurarse que los recursos son gastados apropiadamente” (DFID, 2004, p.8). Este modelo encarna el supuesto liberal de desconfianza hacia el Estado y los funcionarios públicos. El estudio comparado de Pollitt y Bouckaert (2004) sobre gestión pública en Europa muestra que aquellos países donde se aplica el modelo napoleónico, esto es, Francia, Italia, la Unión Europea y Bélgica, son menos propensos a desarrollar auditorías de desempeño en una forma institucionalizada. Los procesos de reforma en la gestión pública que apuntan hacia el desarrollo de auditorías de desempeño se basan en una lógica más relacionada con la buena gestión del sector público.<sup>4</sup> Las auditorías de desempeño constituyen una herramienta más eficaz a través de la cual se puede obtener una evaluación de los resultados de los servicios públicos de un ente independiente y obtener una retroalimentación sólida respecto a su efectividad (White y Hollinsworth, 1999).

El lugar que deben ocupar las auditorías de desempeño en el sistema de control estatal ha sido muy discutido, particularmente respecto a cuan profundas deben ser y qué determina la relevancia de su examen. En primer lugar, refiriéndose a las diferentes fuerzas que pueden determinar el trabajo de las instituciones auditoras, Barcelay (1997) señala que no hay evidencia consistente respecto a que las relaciones legislativo-ejecutivo o la posición jurídico institucional de las instituciones auditoras determinen su capacidad para hacer auditorías de desempeño. Así, por ejemplo, el caso británico podría considerarse excepcional ya que “el principal cliente de la NAO es el comité parlamentario de cuentas públicas, en un régimen en que el dominio del ejecutivo sobre el legislativo es

---

<sup>4</sup> Speck (2000, en Santiso, 2007, p. 10) señala que las instituciones auditoras “están quebradas entre dos preocupaciones, una liberal por limitar y restringir el poder del ejecutivo, lo que se logra mejor a través de un control de legalidad ex – ante y otro de gestión que apunta a mejorar la gestión del sector público, lo que se logra a través de las auditorías de desempeño”..

generalmente fuerte” (Barcelay, 1997, p.249). En el caso británico, a pesar del desequilibrado poder del ejecutivo, Barcelay argumenta que hay ciertos procedimientos que permiten al gobierno bloquear informes de auditoría o influir en los términos de sus conclusiones. Existiría un acuerdo informal en el estado británico que exige que el auditado dé su conformidad al informe de la NAO antes que éste sea remitido al parlamento (Pollitt et al., 2002).

Pese a sus limitaciones, los diversos modelos y los tipos de auditorías que se llevan a cabo determinan la importancia de las instituciones auditoras en el proceso de accountability democrático. En primer lugar, tanto el modelo monocrático como el de Directorio parecen apuntar a un control más integral del gobierno y a proveer de información acerca del grado de cumplimiento del mandato democrático dado al gobierno y fiscalizado por el parlamento. En el modelo de Tribunal de Cuentas, las instituciones auditoras deben tomar más distancia del control político ya que su relación con el poder judicial y la importancia de control de legalidad las fuerzan a mantener un alto nivel de neutralidad y una aproximación apolítica. En segundo lugar, el tipo de auditorías que son llevadas a cabo por las instituciones auditoras es también relevante para determinar el rol que deben cumplir en el proceso de accountability democrático. Un control ex – ante que sólo examina el cumplimiento de las normas, permite una evaluación únicamente de lo regular del gasto, estos es, si existen suficientes recursos o facultades para llevar a efecto el programa que se pretende y si dicho acto está conforme a la regulación vigente. Por el contrario, una auditoría ex – post que evalúe el desempeño de la ejecución de recursos, permite procesar mayor información y evaluar el resultado real de las políticas implementadas, si el programa arroja los resultados esperados y si el producto del programa está acorde con los recursos invertidos.

## II. LA SUPERVISIÓN LEGISLATIVA: UN MANDANTE APROPIADO PARA LA INSTITUCIÓN AUDITORA

El modelo de institución auditora ha sido exitoso en diversos países de la Commonwealth, sin embargo su “exportación” a un ambiente institucional como el chileno, parece llevar a resultados no deseables. Con independencia del tipo de auditoría que se realice, que se verá en el capítulo siguiente, se requiere que existan incentivos institucionales correctos para que el rol que cumplan las instituciones auditoras responda a su ubicación en el proceso de accountability democrático. Lo primero, por lo tanto, es definir cuál es el rol que debe tener la institución auditora en dicho proceso.

El principal mecanismo de accountability democrático son las elecciones. El control político que ejerce el ciudadano a través del voto es la esencia de la democracia. Sin embargo, el control político que pueden ejercer los ciudadanos es limitado, tanto porque las elecciones tienen intervalos de tiempo relativamente largos como porque la disponibilidad de información al momento de ejercer el voto es limitada. De esta forma, la existencia de un accountability horizontal (O’Donnell, 1998) se basa en la necesidad de un sistema de pesos y contrapesos en el Estado que permita un control complementario al ejercido por los ciudadanos a través del voto. Así, nacen instituciones independientes del gobierno que puedan asumir la posición del ciudadano y ejercer el control.

El proceso de accountability horizontal protege al ciudadano del ejercicio discrecional de la potestad pública en aquellos espacios en que existe una definición difusa del mandato democrático. La forma más común de control democrático indirecto es aquél que ejerce el poder legislativo sobre el ejecutivo en virtud de sus facultades fiscalizadoras. Los legisladores, al menos teóricamente, tienen un mandato democrático más acotado que aquél del ejecutivo. Las decisiones del legislador, al ser electo por distritos electorales más pequeños, debería reflejar las preferencias de su electorado de mejor manera que el gobierno. Obviamente, esta coincidencia de preferencias puede verse distorsionada por las reglas electorales dependiendo de cuán representativo de las preferencias de los electores es el resultado de la elección. Sin embargo, aún cuando el mandato no sea completamente representativo, los legisladores deberían representar intereses y preferencias que son más cercanas a las de sus electores.

El poder legislativo tiene tres funciones democráticas principales: representar, legislar y fiscalizar (Pelizzo et al., 2005). En su rol fiscalizador, existen diversos mecanismos que le permiten controlar al gobierno y exigir rendición de cuentas respecto de sus decisiones de política. Así, cuando dichas políticas son implementadas mediante normas de rango legal

pueden modificarlas o rechazarlas, o indirectamente pueden controlar la preparación de ciertas políticas a través de solicitudes de información dirigidas al ejecutivo. La principal herramienta de control, sin embargo, es el control presupuestario o el “poder de la billetera” (White y Hollinsworth, 1999). Concretamente, en la mayoría de los países occidentales, son los parlamentos los que deben aprobar los presupuestos del sector público y el proceso de discusión presupuestaria constituye la principal interacción entre el ejecutivo y el legislativo en materia de políticas públicas.

Para que el poder legislativo constituya un actor relevante en el control democrático del gobierno debe estar dotado de facultades y poderes suficientes. Sólo de esta forma podría traducir la voluntad de los ciudadanos, complementando el diseño de políticas públicas desarrollado por el ejecutivo. Debido a razones históricas e incentivos políticos no siempre diseñados para tender al bien común, las legislaturas generalmente están dotadas de una capacidad técnica limitada para participar activamente en el proceso de discusión presupuestaria y descansan mayoritariamente en la experiencia y tecnocracia del ejecutivo<sup>5</sup> Estas restricciones a las facultades del legislativo en materias presupuestarias están generalmente consagrados en normas constitucionales, garantizando la estabilidad de una regulación desigual para el legislativo. Así, por ejemplo, la existencia de reglas que limitan la capacidad de los legisladores para aumentar el nivel de gasto debilita su posición en el proceso presupuestario y desincentiva una participación más activa en la discusión. Institucionalmente, es el gobierno quien dirige la discusión presupuestaria.

El objetivo de este capítulo no es cuestionar la racionalidad de este diseño institucional ya que entendemos que más que formulado para regular las relaciones del ejecutivo y el legislativo, está basado en razones de política fiscal y monetaria. Una política fiscal en realidades institucionales en que el poder ejecutivo concentra la iniciativa de gasto ha demostrado ser favorable para el desarrollo económico en economías emergentes debido a que restringen la “indisciplina fiscal” (Santiso, 2005b; Alesina y Perotti, 1996). Dado que los déficits fiscales y la inflación han sido las causas de varias de las crisis económicas en países en desarrollo (y también desarrollados) pareciera que las limitaciones a los poderes del legislativo en materias presupuestarias serían justificadas. Por lo mismo, muchos ordenamientos jurídicos o regulaciones financieras, han establecidos “reglas de salida” o

---

<sup>5</sup> Hay casos excepcionales en que las legislaturas tienen una posición preponderante en la discusión presupuestaria, en las cuales la argumentación presentada no se aplica. El Congreso de los Estados Unidos es un caso generalmente citado como uno en que la legislatura tiene amplios poderes en materia presupuestaria.

“puntos de reversión” (Santiso, 2005c) que permiten al gobierno imponer su propuesta presupuestaria cuando no se ha llegado a acuerdo con el legislativo<sup>6</sup>.

Esta justificada debilidad del poder legislativo en la formulación presupuestaria no necesariamente debe repetirse en el resto del proceso presupuestario. Por el contrario, la ausencia de un rol decisivo de la legislatura en la discusión presupuestaria debería llevar a que institucionalmente tomara una posición relevante en el control de la ejecución del presupuesto. La situación desbalanceada de la discusión presupuestaria debería generar un espacio político para que el poder legislativo fiscalizara el debido cumplimiento de los compromisos adquiridos durante la discusión, tanto en el uso de los recursos como en la entrega de los resultados comprometidos. La supervisión del presupuesto constituye una herramienta poderosa para el ejercicio del accountability democrático que debe realizar el poder legislativo.

Santiso (2005a) identifica dos tipos de limitaciones para que los legisladores desarrollen su rol fiscalizador de forma efectiva y responsable, limitaciones internas y externas. Las primeras corresponden a aquellas derivadas de la falta de institucionalización del proceso presupuestario en el parlamento, especialmente en lo que se refiere a formación de capacidad y diseño organizacional. Tres factores parecen ser los más relevantes en este sentido, la configuración de los comités o comisiones, la existencia de asesoría técnica especializada y la capacidad de investigación del parlamento. Estas limitaciones están directamente relacionadas con el poder legislativo mismo y la ausencia o mala calidad de éstos refleja las debilidades que tiene el parlamento para enfrentar su rol fiscalizador como institución democrática. Por otro lado, las limitaciones externas son “aquellas ligadas a las reglas formales e informales que rigen las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo” (Santiso, 2005a, p.27). Estas limitaciones externas están relacionadas con la forma de organización política de las democracias<sup>7</sup> y las formas de organización e incentivos que afectan al sistema electoral y a los partidos políticos. Por ejemplo, el sistema de partidos políticos tendrá una gran influencia en los mecanismos de incentivos que los legisladores tengan para tomar acciones de control frente al gobierno. Los partidos de oposición deberían ser los más interesados en fiscalizar al gobierno dado que los incumplimientos en medidas de política pública favorecen una agenda pública

---

<sup>6</sup> Santiso (2005c) señala que el juego presupuestario es definido por la ubicación de esos “puntos de reversión”, esto es, lo que sucede cuando el poder legislativo no aprueba el presupuesto a tiempo. En su estudio sobre América Latina, demuestra que en la mayoría de los países en dicho estudio era el presupuesto anterior, la propuesta original o modificada del ejecutivo la que se imponía. “La realidad de América Latina difiere del resto del mundo, especialmente respecto de los países miembros de la OECD, en que rigen acuerdos temporales en un 65,1% de los casos mientras no se llega a un acuerdo” (p.20).

<sup>7</sup> Los sistemas políticos latinoamericanos son presidencialistas, los que se caracterizan por un poder abrumador del presidente en materias de política pública.

desfavorable al gobierno. Ahora bien, si los sistemas de partidos o las reglas electorales no generan una oposición coordinada o lógicas de coalición, estos incentivos pasan a ser más difusos.

Dado que los parlamentos están sujetos a limitaciones en su capacidad para controlar al gobierno, otros mecanismos institucionales pueden ser efectivos para superar dichas limitaciones, particularmente las definidas como internas. Las limitaciones internas se relacionan con las características institucionales de los poderes legislativos como organizaciones y su habilidad para contrarrestar la disponibilidad de recursos e información de que goza el ejecutivo. Una de las herramientas más importantes para superar sus limitaciones es el trabajo que desarrollan las instituciones auditoras. Aunque varía según las características de cada institución auditora, el acceso a información y la capacidad de análisis de la misma, es muy superior en dichas instituciones al que pueden tener los parlamentos. Más aún, en aquellos casos en que las instituciones auditoras sólo realizan auditorías financieras o de cumplimiento, el mero acceso a información financiera de todos los servicios públicos les da una potencialidad de hacer análisis útiles para la mejora del trabajo público.

La relación entre las instituciones auditoras y el poder legislativo es de mutuo beneficio. Al igual como las instituciones auditoras pueden constituir una poderosa herramienta para el parlamento en su rol fiscalizador, el poder legislativo puede actuar como “mandante democrático” de la institución auditora. Si se considera que las instituciones auditoras son parte del proceso de accountability democrático, darle legitimidad democrática y establecer correctamente los incentivos políticos en su labor es esencial. Una de las fuentes primordiales de esa legitimidad democrática y de los incentivos para cumplir su labor es el mandato de fiscalización de que goza el legislativo.

De esta forma, las limitaciones que enfrentan los parlamentos en su rol fiscalizador necesariamente afectarán el papel que las instituciones auditoras cumplan en una democracia. Como ya se analizó, dentro de las limitaciones que enfrenta un poder legislativo, las internas están relacionadas con la capacidad para evaluar el desempeño del ejecutivo en la ejecución presupuestaria y verificar si los resultados de los programas financiados con el mismo. Por lo mismo, están estrechamente vinculadas con el papel que juegue la institución auditora. Dicha institución podría constituir una fuente confiable de información y análisis para el parlamento, que permita superar las limitaciones propias del legislativo. Es más, si la capacidad de análisis es muy limitada en el poder legislativo o simplemente no existe, la institución auditora puede constituir la única fuente confiable de información. Incluso en un nivel de coordinación más profundo, el legislativo podría dirigir sus solicitudes de información y de análisis a través de la institución auditora.

Por otra parte, las limitaciones externas que enfrenta el poder legislativo son más estructurales y afectan tanto la capacidad del legislativo como de las instituciones auditoras para cumplir con su rol fiscalizador. Este es el marco en el cual se sustenta el análisis de este documento de la institución auditora chilena, la Contraloría General de la República. El objetivo es revelar y analizar cómo las debilidades del Congreso Nacional chileno en su rol fiscalizador y en el proceso presupuestario pueden afectar el desempeño de la Contraloría en el ejercicio de su función fiscalizadora y su rol en el proceso de accountability democrático. Aunque este trabajo no realiza análisis empíricos que permitan demostrar cuál es el efecto de esta ausencia de interacción, el estudio comparado de la institución auditora británica da luces sobre aquellos factores que parecen aumentar tanto la efectividad del parlamento como de la institución auditora. El caso de la institución auditora británica será útil ya que, pese a estructurarse orgánicamente de manera similar a la chilena, enfrenta limitaciones internas y externas considerablemente distintas.

## II.1 La National Audit Office y el Public Accounts Committee: Un marco institucional para el proceso de accountability democrático

La independencia del Auditor y Contralor General (AyCG) británico parte por su proceso de nombramiento. Aunque formalmente es nombrado por el monarca, el AyCG es nominado por acuerdo del Primer Ministro y el Presidente del Comité de Cuentas Públicas, quien tradicionalmente es un parlamentario de oposición. Esta forma de nominación pretende dar independencia al contralor de cualquier partido o sector político. El AyCG es un oficial de la Cámara de los Comunes (Cámara Baja) del Parlamento Británico, sin embargo, esta dependencia administrativa no significa detrimento alguno en la independencia institucional del contralor ya que éste es autónomo para contratar personal y elegir los programas que serán objeto de control.

El cliente principal de la NAO es el Comité de Cuentas Públicas en el parlamento. El análisis que realiza dicha instancia en los sesenta informes que evacúa anualmente es la base del trabajo que desarrolla el Comité de Cuentas Públicas. Dicho Comité lleva a cabo audiencias públicas que se centran en las conclusiones de los informes emitidos por la NAO y tiene la facultad para citar a declarar testigos y a funcionarios públicos. El funcionario público que actúa como jefe permanente del servicio, un funcionario de carrera no de confianza política, actúa como Oficial de Cuentas y, en dicho rol, es quien comparece como responsable del servicio ante el Comité. Éste también emite informes con recomendaciones al gobierno en aquellas materias que son objeto de su investigación. Aunque dichas recomendaciones no son exigibles para el gobierno, éste debe dar cuenta de su recepción y, en caso de rechazarlas, debe explicar los fundamentos de dicha decisión.

Los límites de las facultades del Comité de Cuentas Públicas están claramente definidos: su función es abocarse al conocimiento de las auditorías de desempeño y financieras que realiza la NAO. El control político de las iniciativas legislativas que el gobierno presenta ante el Parlamento es realizado, al igual que en nuestro país, por la comisión especializada correspondiente. De esta forma, el control que realiza el Comité de Cuentas Públicas se refiere al desempeño de las políticas y su ejecución financiera, no cuestiona, por tanto, el fundamento político de las mismas (Pelizzo et al., 2006). En el mismo sentido, hay una distinción clara entre la discusión y el control político que ejerce el parlamento en su rol fiscalizador y el rol que juega el Comité de Cuentas Públicas, que centra su labor en el examen de la regularidad, economía, eficiencia y efectividad de las políticas públicas. Pelizzo et al. (2006) distingue entre el control ex – ante, en que el poder legislativo



fiscaliza la preparación o diseño de una determinada política y el control ex – post, en que el parlamento fiscaliza la ejecución o implementación de una política. El Comité de Cuentas Públicas sólo actúa en un control ex – post, basándose fuertemente en el trabajo técnico realizado por la NAO<sup>8</sup>.

Con una relación correctamente definida entre la NAO y el Comité de Cuentas Públicas, los incentivos parecen perfectamente alineados en el cumplimiento de su función fiscalizadora. Las brechas de información existente entre el poder ejecutivo y el legislativo son cubiertas por el trabajo exhaustivo realizado por la NAO a través de auditorías financieras y de desempeño. Tanto la institución auditora como el parlamento se complementan para ejercer los roles de accountability democrático y, de esa forma, la ciudadanía es debidamente representada en el examen que hace el parlamento sobre los resultados del gobierno. Las limitaciones internas son superadas a través de una relación coordinada entre la institución auditora y el parlamento, en la cual este último actúa como un agente legitimador de la acción de la NAO y la primera provee de capacidad al parlamento para ejercer plenamente su rol fiscalizador. La NAO además desarrolla su labor trabajando estrechamente con el ejecutivo de una manera preventiva, permitiendo que posibles errores o imperfecciones en la gestión puedan ser corregidos oportunamente. De acuerdo con la NAO<sup>9</sup>, esta es la principal razón por la que un 93% de las recomendaciones son aceptadas por el ejecutivo pese a que la NAO no tiene facultades de imponer sus conclusiones.

Aunque son las limitaciones internas las que determinan la capacidad de las instituciones auditoras para tener un rol relevante en el proceso de accountability democrático, las limitaciones externas también puede influir de manera importante en dicho papel. Desde este punto de vista, el caso del Reino Unido puede no ser el mejor punto de comparación para nuestro país, ya que en un régimen parlamentario como el británico se podría suponer que el poder legislativo tendría un rol más preponderante tanto en la discusión presupuestaria como en la fiscalización del gobierno. Pelizzo, Stapenhurst y Olson (2004) muestran que países con un régimen parlamentario tienden a tener parlamentos más empoderados en su rol fiscalizador. Dicho estudio muestra que las legislaturas en los sistemas parlamentarios tienen mejores herramientas de control y mayor poder en el proceso presupuestario, especialmente en el análisis y reporte ex – post. En el caso británico, este argumento requiere de un análisis más acabado. Primero, porque las facultades del Parlamento Británico no son tan potentes como el sistema parlamentario

---

<sup>8</sup> No confundir con el control previo y posterior que puede realizar la institución auditora, en este caso nos referimos al control político ejecutado por el poder legislativo.

<sup>9</sup> Entrevista con Mr. Bill Burnett, director responsable de las relaciones Internacionales y Cooperación Técnica de la NAO.

haría suponer. La propuesta de presupuesto que se somete al conocimiento del parlamento es casi completamente preparada en el Ministerio de Finanzas – H.M Treasury – con escasa participación de parlamentarios y las modificaciones no son una característica común del sistema británico (Krafchik y Wehner, 1999). El poder del Parlamento en materias presupuestarias se concentra principalmente en el control ex – post y la fiscalización a través del Comité de Cuentas Públicas.

En segundo lugar, los incentivos institucionales presentes para que los legisladores ejerzan verdaderamente su rol fiscalizador varían según las características de cada sistema político. En los sistemas presidenciales en que los legisladores son elegidos en elecciones separadas al ejecutivo, existen menos vínculos electorales entre ambos poderes. Así, en dichos sistemas hay menos restricciones para que los legisladores se opongan a propuestas legislativas del gobierno o a sus propuestas presupuestarias. Por otro lado, en los sistemas parlamentarios como el británico en que los partidos controlan el financiamiento electoral y la selección de candidatos, el costo de oponerse al gobierno es alto para los parlamentarios oficialistas.

Más aún, otro factor que determina la libertad con que pueden actuar los legisladores en el proceso presupuestario y en el ejercicio de su función fiscalizadora es si el ejecutivo es formado por una coalición o por un partido único (Messick, 2002). El sistema británico con un régimen electoral uninominal conduce predominantemente a gobiernos de partido mayoritario, salvo excepciones como la coalición Conservatives-Liberal Democrats de 2010. Este diseño refuerza la disciplina entre los parlamentarios oficialistas (Shepard, 2004). A pesar que el parlamento británico está sobre el promedio en herramientas de control sobre el gobierno, los incentivos políticos a realizar una fiscalización efectiva están dispuestos para que dicho control sea débil (Pelizzo, Stanhurst y Olson, 2004). Este rol está liderado principalmente por los parlamentarios de oposición, por lo que la capacidad de éstos para exigir cumplimiento es baja. En este escenario político, la NAO actúa como un soporte esencial para el Parlamento, de manera de permitir un control gubernamental informado y efectivo. La participación activa del o de los partidos de oposición en el Comité de Cuentas Públicas, que preside un legislador de oposición, muestra cómo la asesoría de la institución auditora es un insumo indispensable para la función de fiscalización del parlamento.

La NAO constituye, de esta manera, un elemento central de la fiscalización legislativa en el Reino Unido. El Comité de Cuentas Públicas basa su labor en los informes de la NAO, utilizando su asesoría y muchas veces requiriendo asistencia técnica. A pesar de la ausencia de incentivos institucionales a un control efectivo por parte del parlamento, la labor cumplida por el Comité de Cuentas Públicas es considerada el principal medio por el

cual el gobierno rinde cuentas a la ciudadanía. De la experiencia británica, se sugiere que la relación entre las instituciones auditoras y el parlamento es una condición necesaria para que las primeras jueguen un papel en el proceso de accountability democrático. Es justamente a través del mandato legislativo que la NAO puede realizar una función fiscalizadora manteniendo neutralidad política. Hacer que el gobierno rinda cuenta de sus compromisos tiene consecuencias políticas y la institución que ejerce dicha función debe tener la legitimidad democrática que le permita representar la voluntad del pueblo.

En consecuencia, existen tres factores principales que determinan la relación entre la NAO y el Parlamento:

- 1) El Parlamento como fuente de legitimidad democrática para la NAO en el ejercicio de la labor fiscalizadora. Sin el apoyo del parlamento, la labor de auditoría dependería del efecto que sus informes pudiesen tener en los medios de comunicación o en grupos de interés y la voluntad de éstos de pedir resultados al gobierno. Es un objetivo esencial de la labor legislativa el exigir rendición de cuentas al gobierno y la NAO constituye el medio a través del cual ese objetivo puede cumplirse. La relación entre la NAO y el Comité de Cuentas Públicas es de principal – agente, en que el poder legislativo delega sus capacidades técnicas en un órgano independiente, la NAO, de manera de asegurarse un análisis objetivo del desempeño del gobierno y la regularidad de sus actos.
- 2) El Parlamento es la vía a través de la cual la NAO puede hacer cumplir sus recomendaciones. Aunque ni el Parlamento ni la NAO puede forzar al gobierno a aplicar las recomendaciones, la adopción de las mismas por el Comité de Cuentas Públicas refuerza la validez de los informes y aumenta el costo político de un rechazo de sus recomendaciones. El hecho que las recomendaciones no sean exigibles legalmente es un fuerte incentivo para que la NAO evacúe informes de alta calidad. Los informes deben, por lo tanto, estar basados en evidencia y estar sólidamente fundados de manera de dar fundamento a los cuestionamientos que pueden ser dirigidos por el Comité.
- 3) La NAO cumple el rol de soporte técnico del parlamento para que éste ejerza la función fiscalizadora. Es a través de los informes de la NAO que el parlamento obtiene la información y el análisis requerido para hacer seguimiento a la implementación de la políticas públicas aprobadas en el proceso legislativo.

De esta forma, la relación entre la institución auditora británica y el parlamento es un elemento esencial del diseño institucional. Así, el modelo de Westminster o monocrático no puede ser analizado con independencia del rol que le cabe al poder legislativo en el proceso de accountability democrático. Aunque la relación cercana existente entre la NAO

y el Comité de Cuentas Públicas no debe ser asumida como adecuada para cualquier realidad institucional, la existencia de una interacción entre ambas instituciones es necesaria. Como se observó en el caso inglés, esa interacción es la que otorga legitimidad democrática al trabajo de la institución auditora y determina la calidad y profundidad en que el legislativo puede cumplir su rol fiscalizador.

## II.2 El Congreso Nacional y la Contraloría General de la República: ¿Existe alguna relación?

El poder legislativo chileno está conformado por un congreso bicameral con una Cámara de Diputados y un Senado, siendo la primera la facultada constitucionalmente para fiscalizar los actos del gobierno<sup>10</sup>. La Constitución no señala, sin embargo, el tipo de fiscalización que debe llevar a cabo la Cámara de Diputados y se ha entendido que ésta es eminentemente política. Las principales herramientas de que está dotada la Cámara de Diputados para cumplir esta función son las comisiones investigadoras y las interpelaciones ministeriales. La interpelación es una institución ajena a la tradición constitucional chilena que fue introducida recientemente en un esfuerzo para fortalecer el poder político de la legislatura en un régimen reconocido como altamente presidencialista en que el ejecutivo goza de amplias facultades co – legislativas. La práctica de la interpelación ha resultado poco efectiva como ejercicio de control del ejecutivo, transformándose en una instancia de debate político, con una lógica puramente partidaria. Así, la función de fiscalización se ejercita principalmente a través de las comisiones investigadoras, las cuales se constituyen especialmente para el tratamiento de un tema específico, generalmente derivado de alguna denuncia de irregularidades que ha causado conmoción pública. Estas comisiones investigadoras tienen facultades para citar ministros, funcionarios públicos y particulares que puedan dar testimonio acerca del tema en estudio. La comisión emite un informe que declara las responsabilidades políticas y administrativas por el asunto en cuestión. Sin embargo, los efectos de dichos informes han resultado intrascendentes ya que no existe un mecanismo para exigir el cumplimiento de las conclusiones de la comisión y aquellos antecedentes que pueden derivar en responsabilidades administrativas o penales son remitidos a las autoridades competentes.

A partir del año 2003, existe también una comisión mixta permanente de presupuesto encargada de fiscalizar la ejecución presupuestaria del gobierno. Esta comisión está compuesta por miembros de las comisiones de Hacienda de ambas cámaras y son los mismos parlamentarios encargados del estudio del proyecto de ley de presupuestos que el gobierno envía cada año al Congreso Nacional. Ni la comisión ni las cámaras tienen facultades para modificar la propuesta presupuestaria, salvo la facultad para rechazar o reducir algunas partidas del presupuesto no permanente o modificar las glosas que lo regulan. En la práctica, la comisión negocia con el gobierno las prioridades presupuestarias y logra modificaciones puntuales de la propuesta inicial. La comisión funciona con un equipo de asesoría presupuestaria que es acotado y descansa

---

<sup>10</sup> Artículo 52 N°1 de la Constitución Política de la República.

principalmente en la información que le provee el gobierno. Los parlamentarios logran que las autoridades de gobierno se comprometan mediante acuerdos informales, consagrados en los denominados “protocolos”, a evaluaciones externas de algunos programas, las que son comunicadas al Congreso. La Contraloría no tiene participación alguna en las labores de fiscalización del Congreso y sólo excepcionalmente sus informes dan lugar a comisiones investigadoras.

Como se ve, la ausencia de una relación entre la Contraloría General y el Congreso Nacional está explicada principalmente por factores institucionales. La Contraloría fue creada como una institución independiente del gobierno y se considera a sí misma el “cuarto poder del Estado”. Esta independencia, fuertemente incorporada en la cultura de la organización, es considerada esencial dado el control de legalidad que realiza, el que exige objetividad. Actores políticos han destacado la relevancia del control de legalidad que realiza la Contraloría y se considera de extrema importancia evitar cualquier injerencia política en dicha labor (Piñera y Rivadeneira, 2007). Se cree que la credibilidad de la Contraloría se basa en la ausencia absoluta de criterios políticos en el ejercicio de su función y una relación con el Congreso podría afectar dicha credibilidad. La idiosincrasia altamente legalista de la sociedad chilena puede ser la razón por la cual está lógica de independencia no lleva a cuestionar la legitimidad democrática de una institución como la Contraloría. Como el principal control que realiza la institución es de legalidad, la Constitución y la ley serían la principal fuente de legitimidad de la institución contralora. Esta legitimidad formal, sin embargo, no parece suficiente para una institución que cumple un rol central en la ejecución e implementación de las políticas públicas: una legitimación democrática es necesaria.

La fuente de legitimidad de la institución auditora y su relevancia para el proceso de accountability democrático son factores centrales del modelo monocrático de instituciones auditoras. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, considera en sus estándares de auditoría a la independencia como una condición necesaria para el adecuado desarrollo de la labor contralora, sin embargo, también destaca como crucial la existencia de un vínculo con el poder legislativo. “La institución auditora debería trabajar cercanamente con la legislatura, incluyendo a cualquier comité que sea mandatado por la legislatura para recibir y analizar sus informes. Dicha vinculación puede contribuir al adecuado seguimiento de la labor de la institución auditora.” (INTOSAI, 2001, párrafo 2.2.5). Los estándares de auditoría de INTOSAI subrayan el adecuado trabajo colaborativo que debe existir entre el poder legislativo y la institución auditora, pero también son enfáticos en señalar que se debe evitar la interferencia política en sus responsabilidades de auditoría. Esta independencia de la interferencia política parece haber sido llevada al extremo en el caso chileno. En lo que se

ha denominado “la paradoja de la independencia” (Santiso, 2007), la Contraloría General de la República ha tenido una autonomía excesiva que puede terminar afectando su efectividad. El marco institucional chileno confunde lo que debe entenderse como el adecuado control político llevado a cabo por el Congreso Nacional y el correspondiente control de técnico que es dirigido por la Contraloría. El uso político de los informes de la Contraloría para forzar interpelaciones o comisiones investigadoras ha obligado a la institución auditora a extremar las medidas para garantizar su independencia del poder legislativo. Por otra parte, la ausencia de una clara distinción entre los dos tipos de control, uno político y otro técnico, ha empujado a la Contraloría a limitar su acción a un control formal y legalista. El efecto de este diseño es la falta total de accountability del gobierno por el cumplimiento de sus compromisos. Así, no existen evaluaciones objetivas de los resultados de los programas o proyectos del gobierno y el poder legislativo se encuentra en una posición debilitada para cuestionar los mecanismos utilizados por el gobierno para enfrentar los problemas públicos.

### II.3. Necesidad de una relación entrelazada entre el poder legislativo y la Contraloría para tener un accountability efectivo

Las restricciones de la Contraloría chilena están vinculadas con las limitaciones internas y externas a las que está expuesta la legislatura chilena. La incapacidad del Congreso Nacional chileno para supervigilar efectivamente al gobierno afecta la capacidad de la Contraloría para tener un rol más relevante en el proceso de accountability democrático. Aún cuando hay características institucionales de la Contraloría, como su cultura organizacional altamente formalista o haberse constituido como una corte administrativa de facto, la falta de una relación entre ambos actores puede explicar parcialmente las limitaciones de ambos. Los incentivos políticos presentes en la legislatura chilena no están alineados con sus roles de fiscalización. La capacidad limitada de los partidos de oposición para usar instrumentos de control de manera sistemática está relacionada con la ausencia de una separación institucional entre el ámbito político y el control de desempeño del gobierno. La confusión tiene dos efectos principales. Primero, los partidos de gobierno rechazan cualquier fiscalización del Congreso Nacional porque es entendida como una crítica meramente política que apunta a debilitar al gobierno. La economía, eficiencia y efectividad de las políticas del gobierno son exclusivamente evaluadas y controladas por el

propio ejecutivo y no hay espacio en dicha función para actores externos<sup>11</sup>. Esto se aplica esencialmente en contra del poder legislativo, el cual, por lo tanto, solo puede utilizar sus facultades fiscalizadoras para infligir daños políticos al gobierno.

En segundo lugar, la confusión entre el control político y el de desempeño desincentiva a otras instituciones en estos procesos. La Contraloría chilena no se ha convertido en un actor relevante en su rol de contralor del gobierno salvo ejerciendo sus facultades descubre faltas que pueden atribuirse a fallas o errores administrativos. La institución auditora tiende a restringir sus acciones de control a aquellos casos en que detecta contravenciones las normas administrativas, ya que solo así puede eliminar cualquier sospecha de intencionalidad política en su trabajo. Como la fiscalización liderada por el Congreso está altamente politizada, la Contraloría debe asegurarse que sus informes están fundados en la legalidad. Como los controles o auditorías de desempeño son menos tajantes en sus conclusiones y las reglas de gestión tienen límites más difusos, la Contraloría evita dichos controles. De esta forma, cuando fallas en la gestión de los servicios públicos pueden ser controlados bajo el pretexto de algún incumplimiento legal, las recomendaciones de dichos controles suelen ser acotadas y circunscritas a las fallas legales o administrativas detectadas.

La Contraloría General requiere del poder fiscalizador de que goza el legislativo para extender su mandato a un control propiamente democrático. El rol de la institución auditora es diferente al del Congreso Nacional. La primera realiza un control técnico, informando al público cuál es el desempeño del gobierno. El segundo, está mandatado constitucionalmente para controlar al gobierno en un sentido más amplio, representando la posición política y los intereses de sus distritos. El caso británico con la NAO muestra que ambas funciones son altamente complementarias y que los límites entre un control y otro pueden y deben ser claramente definidos, así, la NAO y su contraparte legislativa, el Comité de Cuentas Públicas, tienen roles diversos en el proceso de accountability. El control político, que es desarrollado por el resto de los comités del Parlamento, está fuera

---

<sup>11</sup> Es más, la ley de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N°1263, de 1975, establece explícitamente en su artículo 52 “Artículo 52° Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al ejecutivo.”. corresponde al Ejecutivo.



de la competencia de la NAO y del Comité de Cuentas Públicas y es esta definición la que permite que la NAO mantenga su independencia. Por otra parte, el Parlamento hace exigibles las recomendaciones técnicas de la NAO haciéndolas propias y dándole legitimidad política a través del ejercicio de su función fiscalizadora. De esta forma, la labor fiscalizadora se realiza de manera entrelazada entre la legislatura y la institución fiscalizadora. La ausencia de esta relación reduce la legitimidad del control que se realiza y debilita la capacidad de la institución auditora para tomar posiciones más riesgosas.

El Parlamento británico actúa como el mandante de la NAO. Es el Parlamento el que le trasmite su mandato democrático para permitir que un agente técnico sea parte del proceso de accountability. En el caso chileno, no hay relación de mandato, el rol del Congreso y la Contraloría son independientes uno del otro y, por lo tanto, no hay transmisión de poder. Más aún, este trabajo ha considerado tanto las debilidades de la legislatura como mandante como las de la institución auditora como mandatario, sin embargo, la principal razón para el anacronismo de la Contraloría parece ser la ausencia total de relación.

### III. LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES AUDITORAS Y SU RELEVANCIA PARA EL PROCESO DE ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICO

#### III.1 La National Audit Office: un contralor de desempeño en un modelo monocrático

La National Audit Office (NAO) es un actor relevante en el proceso de accountability británico y tiene su mandato claramente definido en el marco institucional británico. Un análisis de sus actividades de fiscalización provee una primera aproximación acerca del control de auditoría que debería prevalecer en una institución auditora de modelo monocrático. La NAO “certifica las cuentas de todos los departamentos del Gobierno y una amplia gama de otros servicios públicos; y tiene autoridad de acuerdo con su estatuto para reportar al Parlamento respecto a la economía, eficiencia y efectividad con que dichos departamentos y otros servicios utilizan sus recursos.” (NAO, 2007).

El control financiero es la principal función de la NAO de acuerdo a sus estatutos. Por ello, ésta ha sido considerada la función central de toda institución auditora bajo un modelo monocrático (DFID, 2004). La expansión de la NAO hacia el control o las auditorías de desempeño se ha desarrollado después de lo que Power (2000) ha denominado la “explosión de la auditoría”. De acuerdo con Power, junto con el auge de las ideas del New Public Management, ha surgido en la ciudadanía una creciente demanda por transparencia y accountability y presiones para una reforma hacia una práctica regulatoria de calidad (Power, 2000; Leewu, 1995). La primera regulación estatutaria que hace responsable a la NAO por auditorías de desempeño fue establecida en 1983 en el National Audit Act, en la cual se establece el concepto de las 3Es – Economía, Eficiencia y Efectividad (Figura 1).

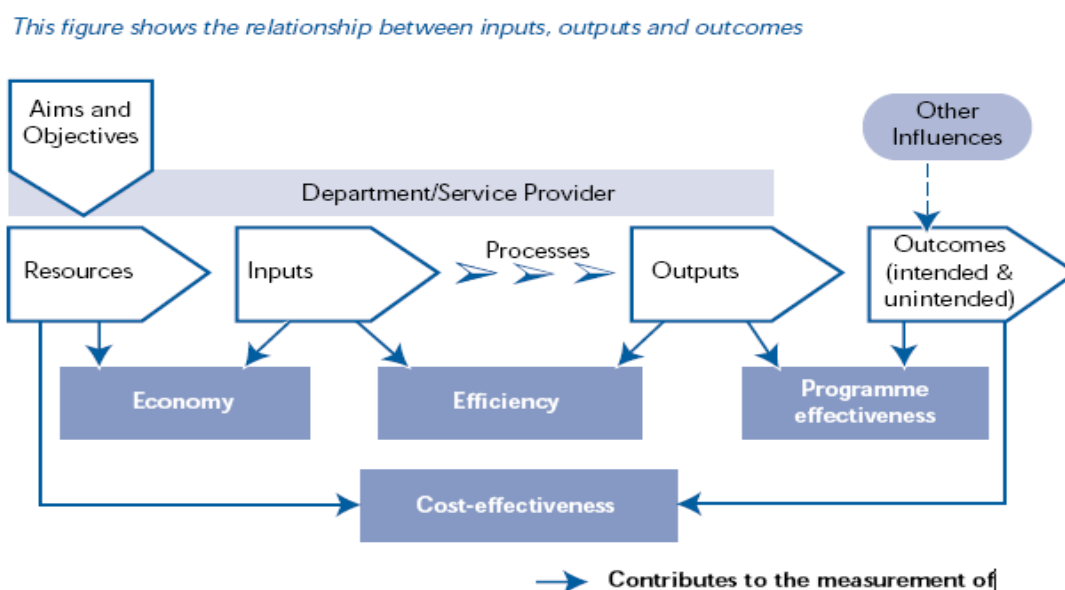
Aunque los tres elementos de la auditoría de desempeño son tratados como igualmente importantes, ha habido profundas discusiones académicas respecto al tercer concepto, la tercera E, el control de efectividad. La distinción entre lo que es el control de efectividad de las políticas y lo que constituye la formulación de las mismas ha sido parte de una discusión no totalmente zanjada. “La distinción entre la política y los medios para implementarla no es clara, estando la primera fuera de la competencia del Contralor y Auditor General y la última dentro de su competencia” (White y Hollinsworth, 1999). La NAO ha declarado que la auditoría de desempeño constituye una parte importante de su rol<sup>12</sup> y dedica una proporción relevante de sus recursos presupuestarios a dicha tarea. En 2010, un 23% de los recursos de la NAO fueron destinados a este fin (NAO, 2010). Las

---

<sup>12</sup> Ver “The role of the NAO” en <http://www.nao.org.uk/about/role.htm>

auditorías por desempeño consumen más recursos humanos y presupuestarios que las demás auditorías, especialmente porque requieren de información primaria obtenida directamente desde los servicios y muchas veces, requieren la contratación de expertos externos a la organización. Por lo mismo, una vez realizadas, sus resultados son fácilmente comunicables y de fácil comprensión para el público, los medios de comunicación y el parlamento. Los informes anuales de la NAO correspondientes a los años 2007 y 2010 muestran cómo se realizan las auditorías de desempeño con datos obtenidos por la misma NAO, como en el caso de los Centros Infantiles SureStart<sup>13</sup>, generando una evaluación de primera fuente sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos del programa y tres años después reportan el seguimiento del programa conforme a las recomendaciones realizadas.

Figura N°1 Modelo del proceso de auditoría por desempeño en la NAO



Source: National Audit Office

Las auditorías de desempeño permiten a la ciudadanía, a través de sus representantes y de los medios de comunicación, exigir rendición de cuentas al gobierno por la correcta inversión de los recursos públicos, dándole acceso al contribuyente para conocer de forma directa y entendible cómo se usan sus impuestos. Estas auditorías no sólo permiten a los ciudadanos conocer cómo se invierten los recursos del país, sino que también fuerzan al gobierno a diseñar fundadamente sus políticas y desarrollar metodologías para explicitar sus objetivos a fin de hacerlos auditables. Así, el gobierno británico debió desarrollar la metodología de objetivos SMART, esto es, específicos, medibles, logrables, realistas y con

<sup>13</sup> Ver Informe Anual de NAO 2007, pg. 18, e Informe Anual 2010, pg. 21.

plazos<sup>14</sup>. De acuerdo con el informe realizado por la NAO sobre la materia (NAO, 2001), ésta trabaja sobre los objetivos que los mismos departamentos del gobierno se fijan para cada uno de sus programas, auditando el nivel de cumplimiento de los mismos (Figura N°1). En el pasado, cuando los objetivos de los programas no estaban claramente definidos, ésta era la principal observación de los informes de auditoría y los parlamentarios eran incisivos en demandar explicaciones acerca de las razones de la implementación de programas que no tenían objetivos claramente identificados.

Con el tiempo, las auditorías de desempeño han pasado a ser el núcleo del trabajo que una institución como la NAO realiza. La evaluación de desempeño del gobierno tiene como uno de sus principales objetivos el ser útil para que el ciudadano pueda exigir la rendición de cuentas al gobierno a través del proceso de accountability democrático. De esta forma, la NAO ha priorizado la evaluación de desempeño del gobierno dentro de su más amplia gama de competencias. El principal fundamento para este movimiento de la NAO ha sido su responsabilidad de proveer información al parlamento respecto al uso de los recursos públicos. Como se analizó en el capítulo II, la información provista por la NAO al Parlamento es esencial para que éste pueda ejercer su rol fiscalizador y cumplir con su parte en el proceso de accountability democrático.

¿Es la auditoría de desempeño una condición necesaria para que la NAO pueda lograr sus objetivos dentro del proceso de accountability? Hoy en día, la mayoría del trabajo de la NAO se concentra en el control financiero. Esto se confirma por la destinación de recursos a esta materia y la proporción e importancia que tienen los contadores dentro de la estructura de la organización (NAO, 2011). En el último tiempo la NAO ha reconocido la necesidad de ampliar el rango de profesionales dando gran importancia a emplear “gente talentosa de un rango de perfiles y profesiones. Esto incluye contadores, estadísticos, economistas, analistas de negocios y expertos en áreas determinadas” (NAO, 2007, pg. 22). Usando el análisis comparado de Pollitt en que éste identifica cuatro posibles roles para las instituciones auditoras<sup>15</sup>, se puede argumentar que el rol más relevante sigue siendo el de contadores públicos (Pollitt et al., 2002). Además, en el ejercicio del control financiero, la NAO audita la documentación y el gasto de todos los servicios públicos, lo que representa un gasto de más de 800 millones de libras esterlinas, tarea a la cual destina casi el 50% de su presupuesto (55% en 2011). Por otro lado, las auditorías de desempeño representan alrededor de un 25% de sus recursos y emplean una gama más amplia de profesionales (NAO, 2006; NAO, 2007; NAO, 2011).

---

<sup>14</sup> Los objetivos SMART vienen del inglés Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-framed.

<sup>15</sup> Pollitt et al. (2002) clasifica los roles de las instituciones auditoras en a) contadores públicos, generando accountability y transparencia; b) consultores en administración, mejorando los servicios públicos; c) organizaciones basadas en la investigación científica, controlando y probando científicamente los programas públicos, y d) jueces y magistrados, controlando la legalidad y regularidad de los actos públicos.

Sin perjuicio de lo señalado, un análisis sobre las prioridades institucionales dentro del marco del proceso de accountability democrático parece llevar a una conclusión diferente. La Comisión de Cuentas Públicas, encargada de revisar los informes de la NAO, concentra su atención en la forma en que el gobierno está desarrollando su labor, centrándose principalmente en observar si los programas públicos logran los objetivos para los cuales fueron creados. Los informes de auditoría de la NAO que dan cuenta de la ejecución financiera deben siempre realizarse para un adecuado control y para cumplir con su mandato legal, sin embargo, la Comisión utiliza mayoritariamente los informes de las auditorías de desempeño para desarrollar su labor. El informe anual de la NAO contiene una cuenta detallada de las auditorías realizadas y de los ahorros que dichas auditorías generan al contribuyente.

La esencia del proceso de auditoría externa del gobierno es el de controlar al ejecutivo. Sin embargo, esta misión no tienen sentido alguno sino como un insumo del proceso de accountability democrático. El caso de la NAO muestra que el parlamento en su rol fiscalizador depende en gran parte del trabajo que realice dicha institución a través de las auditorías de desempeño. Esto a su vez, muestra como dichos instrumentos son el insumo esencial en el trabajo fiscalizador del parlamento. La única forma en que la institución auditora tenga un rol en el sistema de accountability gubernamental es que sus auditorías sean relevantes, esto es, provean de información y análisis al ciudadano y a sus representantes.

Este supuesto funciona, sin embargo, en un marco institucional en que la función primaria de toda institución auditora, como es la auditoría financiera, se cumple regular y eficientemente. La realidad británica muestra que la NAO realiza las auditorías financieras dentro de un sistema de control interno estructurado en que el fraude y las irregularidades son escasos y en que existe alta colaboración por parte de los servicios públicos. Más aún, de acuerdo con la OECD, la tendencia hacia las “auditorías de desempeño ha sido parcialmente en respuesta a un control interno consolidado. Como los sistemas de control interno se han hecho cargo de la confiabilidad y cumplimiento de las normas financiero – contables, las instituciones auditoras han jugado un mayor rol en promover la rendición de cuentas del gobierno, particularmente a través de estrechar sus vínculos con las legislaturas” (OECD, 2005, pg. 88). De esta forma, la evolución de las instituciones auditoras modernas depende del nivel de desarrollo de los sistemas de control interno y de administración financiera.

### III.2 La situación de la Contraloría chilena: una estructura híbrida y confusa.

El Contralor General de la República es el jefe superior de la institución auditora del país y, de acuerdo con la Constitución, ésta es una institución independiente del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial. Esta independencia institucional es corroborada por el mecanismo de nombramiento y remoción del Contralor General, quien permanece en su cargo por ocho años o hasta la edad de 75 años y sólo puede ser removido a través de la acusación constitucional, lo que lo hace prácticamente inamovible.

Siguiendo una estructura creada en 1927, la Contraloría destina una parte importante de sus recursos al control legal y financiero de los actos de la administración. Este tipo de control apunta a fiscalizar el cumplimiento de requisitos legales, tanto de la legislación presupuestaria, glosas e ítems, como la regulación administrativa. Sus funciones, de acuerdo con la legislación que la regula, son:

- a) fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes;
- b) verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes;
- c) llevar la contabilidad general de la Nación;
- d) 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;
- e) vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo; y
- f) desempeñar todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.

Las funciones de la Contraloría General fueron redefinidas en la Constitución de 1980 y luego modificadas en 2002. Sin embargo, la inclusión de las auditorías de desempeño en su mandato fue considerada excesiva para algunos de los reformadores (Pantoja, 2005). En su momento se argumentó que tal atribución sería una restricción ilegítima a la función del gobierno de diseñar e implementar las políticas públicas. El resultado fue una amplia definición de funciones que cubre desde el control de legalidad ex – ante hasta las

auditorías de ejecución financiera del Estado. En el año 2002, durante una de las últimas modificaciones relevantes a la ley que regula la Contraloría, el gobierno de la época reconoció explícitamente la necesidad de modernizar la regulación de la institución auditora. Pese a la declaración de intenciones, los cambios finalmente fueron mínimos. Éstos incluyeron una ampliación de las facultades de la Contraloría permitiéndole realizar auditorías para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. Para ello, la contraloría debería:

- evaluar los sistemas de control interno de los servicios y entidades;
- fiscalizar la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos;
- examinar las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria;
- verificar el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y,
- formular las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

La reforma mantuvo la independencia política de la Contraloría, incluyendo sin embargo la distinción entre aquellas áreas que corresponden a decisiones de política y aquellas que están sujetas a auditoría. De esta forma, se estableció en la ley la imposibilidad de realizar control de legalidad o auditorías que evaluaran la conveniencia o mérito de las políticas públicas diseñadas o ejecutadas por la autoridad política.

La Contraloría General es, por tanto, principalmente un contralor legal de los actos del sector público. Esta condición se ha consolidado con los años y ha sido asumida como su rol principal en el ordenamiento jurídico chileno. Así, al modificarse la Constitución en el año 2005, el único cambio que se realizó al capítulo que trata la materia fue consagrar el requisito que el Contralor General debía ser abogado de profesión. La principal herramienta de control que utiliza la contraloría es el denominado trámite de “toma de razón”, una autorización previa para los decretos y resoluciones de la Administración basada en su concordancia con la Constitución y con las leyes que lo regulen. En consecuencia, la principal preocupación de la institución auditora chilena es lo que Speck (2000, citado por Santiso 2007, pg.10) denomina “la preocupación liberal por limitar y restringir el poder del ejecutivo”. El énfasis del marco jurídico y de control chileno está puesto en garantizar la probidad, dejando el control de la gestión exclusivamente en el

ejecutivo. Este énfasis no considera, sin embargo, que existe un costo en eficiencia como consecuencia de la priorización de la probidad del sector público.

El control de legalidad que lleva a cabo la Contraloría chilena reemplaza o se superpone al que podrían realizar tribunales administrativos. En efecto, la Contraloría es la principal fuente de jurisprudencia y doctrina respecto a la aplicación de la ley administrativa, mediante los denominados “dictámenes”. Todos los requerimientos que digan relación con la competencia de los servicios públicos o la aplicación de la ley administrativa, particularmente relacionado con la gestión de recursos humanos, son resueltos por la Contraloría. Sus dictámenes son de cumplimiento obligatorio para todo el sector público y su cumplimiento es exigible por la Contraloría a los funcionarios públicos. Pese a que las funciones de control legal no son extrañas a las instituciones auditoras en la experiencia comparada, el papel de juez administrativo *de facto* de la Contraloría, no es propio de dicha institución.

De acuerdo con Marshall y Waissbluth (2007), la estructura de la Contraloría sigue la estructura de un estado weberiano, en que las responsabilidades y poderes están centralizados en los niveles más altos de la jerarquía del gobierno. Consecuentemente, no hay pesos y contrapesos en las etapas iniciales del proceso de diseño de la política pública. De acuerdo a este diseño institucional, el control legalista ex – ante desarrollado por la Contraloría chilena apunta directamente a que la alta jerarquía del ejecutivo se abstenga de realizar actos impropios.

Los mismos autores clasifican los controles de la gestión pública en tres niveles diferentes, el control interno del gobierno, el de la institución auditora y la evaluación de impacto externa. Ellos señalan que el control previo de la inversión pública realizado por la Contraloría no debería ser ejecutado por la misma institución que evalúa el impacto de las políticas. De manera similar, la autorización de los actos de la Administración no debería mezclarse con el control posterior de eficacia y probidad.

El control en las primeras etapas de ejecución de las políticas debiera ser desarrollado por los mecanismos de control internos de los servicios públicos. Esos sistemas generalmente son auditados por las instituciones auditoras de tal manera que se produce una relación fluida entre los mecanismos de control interno y los de auditoría financiera externa. Dado lo anterior y que el sistema de control financiero contable del Estado chileno se encuentra aún en desarrollo<sup>16</sup>, principalmente dirigido por la Dirección de Presupuestos, la Contraloría no puede confiar plenamente esa etapa del control a los mecanismos internos.

---

<sup>16</sup> En 1997, se creó el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno, sin embargo, éste carece de todas facultades legales. Éste simplemente actúa como coordinador de los auditores internos del gobierno y su actuación no ha generado un cambio sustantivo en la modernización del sector público.



Por lo mismo, la Contraloría ha mantenido su función contralora, ejecutada ex – ante, principalmente para compensar la debilidad de los controles internos. Esta compensación, sin embargo, ha significado una sobrecarga de trabajo para la Contraloría y no reemplaza necesariamente todos los aspectos que un sistema de control interno debería cubrir. Además, dicho control produce efectos perversos en la capacidad de la Administración para ejecutar su presupuesto de manera eficiente y responder a las demandas ciudadanas de manera oportuna.

El departamento de auditoría administrativa de la Contraloría realiza las auditorías financieras a los distintos servicios del gobierno central. Estas auditorías son realizadas en base a una metodología casuística, generalmente como consecuencia de denuncias de la opinión pública o de algún parlamentario. En el último tiempo se han realizado auditorías aleatorias de acuerdo a una planificación basada en riesgo.

Conforme a lo expresado por la misma Contraloría en su Cuenta Anual 2009 (CGR, 2010):

*“La función de Auditoría e Investigaciones Especiales se ejecuta respecto de la cuenta rendida por la Administración en relación con los aspectos jurídicos, financieros-presupuestarios y de transparencia y probidad involucrados en la gestión que ella desarrolla con el objeto de cumplir con las finalidades que el sistema normativo le asigna, de tal manera que a través de ella la Contraloría General garantiza, por una parte, que los entes que administran los recursos públicos rindan cuenta de sus obligaciones y, al examinarla, verifica que sus contenidos posean la validez legal y la pertinencia requeridas, que de no verificarse cabalmente da lugar al esclarecimiento de las responsabilidades administrativas, civiles y penales consecuentes, a través de los mecanismos que sobre el particular establece la legalidad vigente.” (pg.75).*

Estos controles tienen como resultado informes con recomendaciones para los servicios auditados para que corrijan las irregularidades detectadas<sup>17</sup>. Las evaluaciones del sistema de control interno o de gestión financiera son accesorias y sus recomendaciones son genéricas. Es más, en caso de existir recomendaciones específicas se refieren al caso en particular y no son compartidas con los demás servicios públicos. Esto es completamente diferente en la experiencia comparada, donde las recomendaciones sobre los sistemas de control internos son compartidos con el resto del gobierno de manera de hacer las

---

<sup>17</sup> Esta función no es irrelevante, la Contraloría es muy respetada por el control de legalidad que realiza y sus resultados son generalmente cubiertos por los medios de comunicación. Es más, el año 2008, uno de sus informes sobre inconsistencias en las cuentas del pago de subvenciones de educación del Ministerio del ramo y el pago excesivo a ciertas escuelas, todo producto de la ausencia de controles internos, fue el principal argumento para acusar constitucionalmente a la Ministra de Educación. Sin perjuicio de las graves consecuencias políticas que tuvo el episodio, éste no fue seguido de un debate acerca de las debilidades del sistema de gestión del sector público, ni siquiera dentro del Ministerio de Educación.

recomendaciones aplicables a todos los servicios públicos que podrían estar incurriendo en fallas similares.

Las auditorías financieras son parcialmente desarrolladas por la Contraloría. Debido a su mandato amplio, estas auditorías se focalizan en la contabilidad y la revisión de los estados financieros. Lo que se controla finalmente es si el dinero asignado a ese servicio en el presupuesto fue gastado en la forma que debía serlo. Este control es superficial y formal y los mecanismos de control interno son auditados sólo en algunas oportunidades. De esta forma, la contraloría asume un rol híbrido, realiza auditorías financieras pero el resultado de dichas auditorías no es útil para los ciudadanos en el ejercicio democrático se informen acerca de cómo se desempeña el gobierno.

Analizando el status actual de la Contraloría General de la República, el Informe de Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública – (CFAA) realizada conjuntamente con el Banco Mundial (World Bank/Inter American Development Bank, 2005a, pg. 30) señala que existe la necesidad de “revisar su amplia gama de funciones actuales para determinar cuáles debe continuar realizando, como por el ejemplo la supervisión de la información gubernamental y la investigación de irregularidades y cuales, a la luz de otras reformas fundamentales emergentes en la Administración Pública Chilena, pueden no ser necesarias en adelante, como la revisión ex-ante de los actos administrativos, o que pueden ser mejor ejecutadas por otros agentes, como es el caso de la preparación de los estados financieros.”. Esto sugiere que la estructura híbrida de la Contraloría chilena con sus múltiples funciones no ha permitido un apropiado desarrollo de una institución auditora externa. El control de legalidad que consiste en la verificación del cumplimiento de requisitos legales formales y de asignaciones presupuestarias ha concentrado la acción de la Contraloría.

A fin de desarrollar un caso comparable con el de la NAO británica, este trabajo se focalizó en la naturaleza de la auditoría que se realiza y su relevancia para el propósito del control. El Informe CFAA ha descrito el trabajo de la Contraloría como satisfactorio, señalando que “las actividades de auditoría ex post están relacionadas principalmente con la revisión de cuentas financieras de las entidades auditadas y la idoneidad de los controles internos. También revisa los sistemas informáticos. No posee requisitos estatutarios para realizar auditorías de rendimiento o valor para estudios monetarios, pero tampoco se ve imposibilitada de examinar e informar sobre temas de eficiencia y eficacia como un adjunto de sus auditorías financieras o como investigaciones especiales de iniciativa propia. Siempre ha realizado la revisión externa de proyectos de inversión bajo términos de referencia acordados con el BID y el Banco Mundial. Esta revisión es generalmente realizada por los Bancos y se considera de alta calidad.” (WB/IADB, 2005, pg. 61).

Asimismo, Santiso (2005a) califica a la Contraloría como una de las de mejor rendimiento cuando evalúa la efectividad de las instituciones auditoras de Latinoamérica. Sin embargo, esta medición de efectividad fue desarrollada en base a cuatro subíndices que medía la independencia de la institución auditora, su capacidad para hacer cumplir sus recomendaciones, la credibilidad de sus resultados y la oportunidad de sus informes. Ninguno de los indicadores está relacionado con la naturaleza de las auditorías que desarrollan las instituciones ni con la relevancia de sus productos para la gestión pública del país.

De esta forma, las auditorías de desempeño o rendimiento no han estado al centro de la labor de la Contraloría General chilena y no se ha evaluado el impacto de su omisión. Por otra parte, las instituciones auditoras que siguen el modelo monocrático han evolucionado desde el control de legalidad previo a un control de gestión financiera y de desempeño. La tendencia de mantener el control ex – ante parece estar guiado por una tendencia histórica, vinculado con las herencias de los modelos de control de los países de Europa continental “donde contralores delegados del Tesoro y cortes de auditores cuasi-legales aprobaban y supervisan el gasto público.” (OECD, 2005, pg. 87)<sup>18</sup>. Así, durante el año 2009, se analizaron por parte de la Contraloría más de 25.000 documentos en ejercicio de la función de control previo de legalidad y se generaron 23.275 dictámenes que contienen opiniones legales sobre asuntos requeridos por el Congreso Nacional, parlamentarios, servicios públicos o el público en general. De éstos, los temas más solicitados se refieren a dudas respecto a la regulación y el pago de los funcionarios públicos, a la regulación laboral o previsional, funciones y atribuciones de algún servicio público y materias económicas. En ejercicio de su función de control de personal de la Administración del Estado, le correspondió la revisión de más de 550.000 documentos relacionados con la contratación, remuneraciones, beneficios de seguridad social e información sobre patrimonio (Contraloría General de la República, 2009). Por otra parte, la Contraloría llevó a cabo alrededor de 1.000 auditorías, pero en su gran mayoría éstas corresponden a un control contable de cumplimiento de los servicios públicos.

Paralelamente, el control de desempeño en Chile es desarrollado por los mecanismos de evaluación del desempeño de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos está a cargo de diseñar, preparar y presentar al Congreso Nacional el proyecto de ley de presupuesto de cada año, en lo que se ha definido como un sistema presupuestario jerárquico (Marcel y Tokman, 2001). Como ya se vio, las facultades

---

<sup>18</sup> Ver también, “State of the Audit in the European Union”, de la NAO, estudio comparado que muestra que entre los países de la UE 25, todas las instituciones auditoras, salvo Grecia, desarrollan algún tipo de auditoría de desempeño y sólo siete de ellas mantienen procesos de auditoría previos o judiciales. Coincide con el argumento, el hecho que todos los países con orígenes latinos (España, Francia, Italia y Portugal) están dentro de aquellos que mantienen el control previo o judicial.

del poder legislativo en el proceso presupuestario son limitadas, por lo que la parte más importante de la discusión se lleva a cabo entre los ministerios sectoriales y la Dirección de Presupuestos. A fin de mejorar el rendimiento del Estado en la ejecución del gasto público, la Dirección de Presupuestos desarrolló un sistema de evaluación de desempeño con indicadores transversales al gobierno que han permitido tener mejor y mayor información acerca de la ejecución presupuestaria y actúa “como un medio para reforzar la rendición de cuentas por resultados.” (Marcel y Tokman, 2001, pg. 10). La misma Dirección también desarrolló un Sistema de Evaluación de Programas a través del cual expertos externos al gobierno evalúan de manera independiente la efectividad de los programas implementados. Los resultados de estas evaluaciones son públicos y son remitidos al Congreso Nacional.

Aunque las evaluaciones y las mediciones de desempeño sean realizadas por expertos externos y sus resultados sean públicos, se advierten diversos inconvenientes en dejar exclusivamente la función de control del desempeño del gobierno en una dependencia del Ministerio de Hacienda. En primer lugar, hay un claro conflicto de interés en la competencia de la Dirección de Presupuestos. El servicio público que debe proponer la distribución de los recursos y debe negociar la priorización de los mismos entre los distintos ministerios es el mismo servicio que define los programas a ser evaluados y los términos en que dicha evaluación se realizará. La independencia es también un factor, especialmente si es considerada una de las características más importantes que debe tener un sistema de evaluación gubernamental creíble (Fiedler, 2004). Tener al ejecutivo controlándose a sí mismo no da garantías que su evaluación será veraz y objetiva cuando se detecten problemas. Eso, sin embargo, no significa que la Dirección de Presupuestos no pueda tener y desarrollar mecanismos de control y evaluación de las políticas y la ejecución del gasto, pero dicha labor no puede considerarse parte del proceso de accountability democrático. En segundo lugar, el control de desempeño que el ejecutivo dirige sobre sus propios programas es de naturaleza diversa al que debe realizar la institución auditora y su objetivo es también diferente. La medición del desempeño o de resultados es una parte esencial de la gestión pública moderna y el ejecutivo debe monitorear su desempeño constantemente de manera de poder mejorar la forma en que presta sus servicios. Las auditorías de desempeño, por otro lado, constituyen un elemento del proceso de accountability en que el rol de la institución auditora es hacer que el gobierno rinda cuenta de las políticas que implementa ante la ciudadanía. Su principal objetivo, por tanto, es analizar cómo se invierten los recursos, si los productos o servicios comprometidos se entregaron o prestaron y si los resultados esperados se cumplieron.

Las mediciones de desempeño desarrolladas por la Dirección de Presupuestos cumplen el objetivo de proveer información valiosa al gobierno para mejorar su rendimiento, sin

embargo, no cumplen con ser un insumo confiable para el ejercicio de la función fiscalizadora. La Dirección de Presupuestos no es un actor separable del gobierno para efectos de la rendición de cuentas y las mediciones que realiza, por sí o mediante expertos, no están diseñadas para cumplir ese rol. Como alternativa a este modelo, se ha propuesto la creación de una agencia de la calidad de las políticas públicas (Ferreiro y Silva, 2009), cuyo objetivo sería evaluar el impacto de las políticas públicas. Ahora, la sola proposición de nuevos organismos autónomos o semi autónomos que se hagan cargo de esta función deja ver que hay un espacio en el proceso de accountability que no está cubierto.

### III.3. Auditorías de desempeño en la realidad institucional chilena: ¿debe ser la Contraloría quien las realice?

La Contraloría General es correctamente definida como una institución auditora que sigue el modelo monocrático o Westminster. Está encabezada por una autoridad única, el Contralor, con una independencia absoluta del poder ejecutivo y un énfasis en las auditorías financieras o de cumplimiento. Ahora bien, la adaptación del modelo a la realidad institucional chilena está lejos de ser exitosa. El control de legalidad ocupa gran parte de la dedicación de la Contraloría, prioridad heredada de un sistema español colonial que ha demostrado estar profundamente enraizado en la sociedad chilena, perviviendo varios intentos de modificación. Pese a que la administración pública chilena ha sido reformada sustancialmente, particularmente en lo que se refiere a las compras públicas y a la alta dirección, éstos no han conllevado un cambio más orgánico en el sistema de gestión pública. Así, la institución auditora sigue consumida por la carga de resolver la gran mayoría de las disputas jurídicas que se presentan en el sector público.

La adaptación del modelo monocrático parece haber fallado en sus elementos más esenciales. La ausencia total de una función de auditoría de desempeño del gobierno confirma que pese a la similitud orgánica de las instituciones que siguen dicho modelo, la labor que realizan puede diferir ampliamente. El caso de la NAO muestra una institución auditora moderna bajo el modelo monocrático. Ésta debe centrar su acción principalmente en controlar el rendimiento del ejecutivo e informar sus resultados de manera accesible para todos los ciudadanos. Es a través de ese tipo de control, y no del meramente legal, que el ciudadano puede darse cuenta de la forma en que el gobierno está cumpliendo su labor y cumpliendo los compromisos que realizó.

Sin embargo, se deben tomar en consideración las características más globales del sector público en que las instituciones auditoras se desenvuelven. La incorporación de las auditorías de desempeño en la labor de la institución auditora no es necesariamente la solución a todos los problemas de gestión de la administración pública. Las instituciones auditoras como la Contraloría responden a los incentivos institucionales presentes y para avanzar deben presentarse condiciones institucionales básicas. El caso británico muestra que la auditoría financiera sigue siendo la función nuclear de la institución auditora bajo un modelo monocrático, por lo que la primera etapa de la reforma debe asegurar una correcta ejecución de dicha función. Los sistemas de gestión financiera del Estado y los mecanismos de control interno deben funcionar correctamente para que las instituciones auditoras puedan tomar posiciones más vanguardistas y asumir la evaluación de desempeño. La ausencia de un sistema de control financiero – contable consolidado y la falta de un sólido sistema de control interno en Chile hace más difícil la implementación de auditorías de desempeño por parte de la Contraloría. El hecho que la NAO británica dedique la mitad de su presupuesto al desarrollo de auditorías financieras aún con un sistema de control interno bien desarrollado muestra lo complejo que puede ser avanzar sin consolidar las funciones básicas.

#### IV. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

Chile ha sido uno de los países de América Latina en que el desarrollo ha sido acompañado por una presencia fuerte del Estado, particularmente en su rol de regulador e impulsor de la política social. Las estadísticas generales, particularmente en mediciones internacionales, muestran a Chile como un modelo institucional para los países en desarrollo. Pese a ello, existe una fuerte sensación en la población de falta de accountability y transparencia en el sector público. Los éxitos destacados internacionalmente no son correspondidos por la población y la evaluación de los gobiernos y de la actividad pública no es buena. Una de las instituciones en la estructura estatal que debería tener un rol preponderante en este proceso de accountability es la Contraloría General de la República, sin embargo, la actual institucionalidad no cumple dicha función.

A lo largo de este trabajo, se han analizado los diferentes modelos institucionales existentes para las auditoras superiores. Particularmente, se analizaron las características propias del modelo chileno, monocrático, que opera con total independencia de las demás autoridades públicas y a cargo del control financiero y de desempeño del gobierno. Este modelo tiene su origen en la institucionalidad británica de control, que en la actualidad es liderada por el Comptroller que es un oficial del Parlamento británico y que realiza su función en estrecha vinculación con dicha institución. Por otro lado, como en el resto de Latinoamérica, la herencia del Estado colonial ha llevado a que la institución auditora chilena mantenga funciones que no corresponden a su modelo institucional. Así, la Contraloría chilena sigue destinando gran parte de sus recursos a un control de legalidad y cumplimiento de normas, en que su principal rol es resolver disputas entre los ciudadanos y los servicios públicos respecto de asunto administrativos.

Los estándares internacionales aplicables a este ámbito, particularmente en el caso de aquellas instituciones que siguen el modelo monocrático, apuntan a que un control efectivo del gobierno debe realizarse contando con un vínculo con el poder legislativo. Es este poder el que actúa como mandante democrático de las instituciones auditoras, legitimando su rol en el proceso de accountability democrático. En definitiva, es el poder legislativo el que goza de la legitimación constitucional y política para ejercer el rol fiscalizador del gobierno, por lo que puede transmitir dicha legitimidad a la institución auditora. Este poder democrático es el que ha permitido, en la experiencia británica, hacer exigibles las recomendaciones de la auditora y la que incentiva a dicha institución a generar una fiscalización de calidad que permita el ejercicio del control democrático.

En el caso británico, el marco institucional ha funcionado para que la institución auditora pueda jugar un rol en el proceso democrático. Basado en controles internos sólidos, el

control financiero que realiza la NAO es principalmente un control sistémico o del proceso de control. Más aún, la NAO rara vez realiza controles específicos a transacciones para conocer la situación financiera de los servicios públicos. Por el contrario, verifica que los sistemas de control interno estén correctamente diseñados e implementados, destinando gran cantidad de recursos a este fin. Ahora bien, el principal foco de la labor de la NAO se encuentra en su rol de accountability a través de las auditorías de desempeño. Como se analizó, estas auditorías apuntan a controlar la economía, eficiencia y efectividad de las políticas implementadas por el gobierno y del gasto público. Las auditorías desarrolladas por la NAO también constituyen el núcleo de la relación de dicha institución con el Parlamento, a través del Comité de Cuentas Públicas. Este comité examina los informes emitidos por la NAO y en base a ellos, ejercer su rol fiscalizador del gobierno. Los 60 informes emitidos anualmente son la principal herramienta de control que utiliza el Parlamento para evaluar el desempeño del gobierno y la inversión de los recursos públicos. La combinación del trabajo de la NAO y el Comité de Cuentas Públicas están en el centro del proceso de accountability del Reino Unido.

La situación en Chile es diametralmente distinta. El marco institucional frente al que se encuentra la Contraloría General de la República no permite que ésta tenga un rol en el proceso de accountability. La debilidad institucional del sector público chileno en sus sistemas de control interno no ha permitido que la Contraloría evolucione a funciones que son propias de una institución auditora del siglo XXI. Pese a que las funciones de control de desempeño del gobierno ha sido implementada por los órganos públicos del área económica, su pertenencia al ejecutivo generan dudas de la independencia de sus resultados. Los conflictos de interés presentes les restan credibilidad como herramienta de accountability, limitando los resultados a ejercicios de control de gestión interna del gobierno. Asimismo, el control de legalidad aleja cualquier posibilidad de vinculación entre la Contraloría y el poder legislativo, restringiendo el uso de los informes de la institución contralora a casos específicos generalmente guiado por motivaciones políticas.

Todo ello lleva a que el mandato democrático de la Contraloría no esté del todo claro. No debe responder ante nadie por la calidad de su labor, sus productos son eminentemente técnicos, de naturaleza financiero – contable o legal y la institución goza de absoluta independencia. Es más, la Contraloría no actúa en representación de los ciudadanos cuando ejerce su control, por lo que no existe fuente alguna de legitimidad democrática que valide su función. Este vacío democrático lleva a la Contraloría a un control jurídico – formal que no pretende ser parte del proceso de accountability del gobierno ni ser democrático en sí. Probablemente, esta sea una de las principales razones por la que la



ciudadanía no considera a la Contraloría como un actor relevante en el proceso de accountability del gobierno ni ella es objeto de cuestionamientos cuando se levantan demandas de mayor transparencia.

El caso británico es nuevamente ilustrador a este respecto. En primer lugar, el trabajo de la NAO británica está estrechamente vinculado con las necesidades de la población, ya que sus informes permiten informarse de la eficiencia y efectividad de las políticas que lleva a cabo el gobierno. En segundo lugar, la NAO debe responder ante los ciudadanos representados en el Parlamento y su trabajo es permanentemente evaluado por los parlamentarios que reciben sus informes. El contraste con el caso chileno es considerable, el trabajo de la Contraloría se ve lejano de la realidad de la ciudadanía y no es percibido que su objetivo sea mejorar la gestión pública. Existe, sin embargo, valoración de la ciudadanía por el control de la corrupción que produce la Contraloría.

Del análisis comparado entre la Contraloría chilena y la NAO británica, este trabajo detectó diferencias que van más allá de su estructura orgánica. Las condiciones que determinan la distribución de poder entre el ejecutivo y el legislativo y la capacidad de éste último para ejercer su rol fiscalizador son áreas que requieren de mayor investigación. Ahora bien, el diseño institucional de la Contraloría General y los mecanismos de control internos pueden mejorarse en base a los análisis aquí presentados. Esas modificaciones deberían permitir a la Contraloría dirigir sus esfuerzos hacia el control del desempeño del gobierno, validando democráticamente su labor y estrechando, previa modificación legal o constitucional, su relación con el legislativo.

En conclusión, este trabajo muestra que la estructura organizacional que dio origen a la Contraloría como la conocemos hoy, requiere de condiciones esenciales que en Chile no se cumplen. Los tipos de auditorías que las instituciones realizan y su relación con los poderes democráticamente elegidos son elementos claves para que cumplan un rol de accountability. Este rol es fundamental en un Estado moderno, quizás mucho más que el desarrollo de medidas que apuntan al control de la corrupción y esto es lo que puede estar contribuyendo a mantener un Estado del siglo XIX en un país que pretende ser desarrollado en el siglo XXI.

## V. REFERENCIAS

- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P. and Vial, J. (2006) *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile* (Washington, DC: IDB Research Network Working Paper R-521)
- Alesina, A. and Perotti, R. (1996) *Reducing Budget Deficits* Swedish Economic Policy Review, Spring 1996, 3: 113-34
- Allen, R. and Tommasi, D., (2001) *Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries*, OECD.
- Barzelay, Michael, (1997) *Central Auditing Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol.10, No.3, July 1997, pp. 235-260.
- Contraloría General de la República de Chile
  - (2003), *Doctrina Institucional*, Resolución Exenta No. 1.202, 2003.
  - (2010), *Cuenta Pública año 2009*
- Department for International Development, (2004), *Characteristics of Different External Auditing Systems*, Briefing Policy Division Info series, Crown Copyright.
- Dye, K., and Stapenhurst, R. (1998) *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption* World Bank Institute, Washington, DC.
- Ferreiro, Alejandro y Silva, Felipe, (2009), *Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente*, en *Un Mejor Estado para Chile*.
- Fiedler, Franz, (2004) *The Independence of Supreme Auditing Institutions*, in INTOSAI (2004) *INTOSAI: 50 years 1953-2003*.
- Heinrich, Carolyn J., (2002) *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*, Public Administration Review, Nov./Dec. 2002, Vol. 62, No. 6, pgs. 712-725.
- Honorato, Juan, (2003) *El Sistema Nacional de Control y el Órgano Superior de Control Público: una Integración Posible*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003.

- International Organisation of Supreme Audit Institutions
  - (1998). *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Vienna, INTOSAI.
  - (2001) *Code of Ethics and Auditing Standards*, INTOSAI.
- Krafchik, Warren and Wehner, Joachim, (1999) *The role of Parliament in the Budget Process*, Institute for Democracy in South Africa.
- Leuw, Frans L., (1996) *Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers*, Accounting, Auditing and accountability Journal, Vol.9, No.2, 1996, pp. 92-102.
- Marcel, Mario, and Tokman, Marcelo, (2003) *Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case*, [OECD Journal on Budgeting](#), Volume 2, Number 3, January 2003 , pp. 38-60(23)
- Marshall, Jorge, and Waissbluth, Mario, (2007) *Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad*, Seminario CEP- Expansiva.
- McCubbins, M. and Schwartz, T., (1984) *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 1. (Feb., 1984), pp. 165-179.
- McGee, David, (2002), *The Overseer, Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press.
- Messick, Richard, (2002), *Strengthening legislatures: implications from industrial countries*, PREMnotes Public Sector, Number 63, March 2002, The World Bank.
- National Audit Office:
  - (2010) *Annual Report 2010*
  - (2007) *Annual Report 2007, Generating impact across Government*
  - (2006) *Annual Report 2006, Helping the Nation Spend Wisely*
  - (2005a) *Annual Report 2005, Helping the Nation Spend Wisely*
  - (2005b) *State Audit in the European Union*, Dec. 2005
  - (2005c) *State Audit in the European Union: National Audit Office – United Kingdom*, Nov. 2005

- (2001) *Measuring the Performance of Government Departments*, Report by the Comptroller and Auditor General HC 301 Session 2000-2001: 22 March 2001.
- OECD (2005) *Modernizing Government: The Way Forward* OECD Publishing.
- Pantoja Bauzá, R. (2005) *El Control de la Administración pública en Chile. Desde el control causal de objeto formalizado a un control plural sustantivo* in Cienfuegos, D. “Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz”, Vol. 1, Administrative Law, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pelizzo, Riccardo and Stapenhurst, Rick, (2004) *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation* World Bank Policy Research Working Paper No. 3388 August 25, 2004.
- Pelizzo, Riccardo; Stapenhurst, Rick and Olson, David, (2004) *Trends in Parliamentary Oversight*, The World Bank Institute.
- Pelizzo, Riccardo; Stapenhurst, Rick; Sahgal, Vinod; and Woodley, William, (2006), *What Makes Public Accounts Committees Work? A comparative Analysis*, Politics and Policies Vol.34 No. 4. pgs. 774-793. Blackwell Publishing Inc.
- Pinto, Sonia; Mendez, Luz María; Vergara, Sergio, (1977), *Antecedentes Históricos de la Contraloría general de la República*, Contraloría General de la República, Santiago de Chile.
- Piñera, Sebastián, and Rivadeneira, Ignacio, (2007) *una nueva Contraloría para el Chile del Siglo XXI*, available at [http://www.chilecontodos.cl/participa/detalle\\_proyecto-8.html](http://www.chilecontodos.cl/participa/detalle_proyecto-8.html)
- Pollitt, Christopher, (2003) *Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices*, Critical Perspectives on Accounting 2003 Vol. 14, pp.157-170.
- Pollitt, Christopher, and Bouckaert, Geert, (2004) *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher; Girre, Xavier; Lonsdale, Jeremy; Mul, Robert; Summa, Hilikka; and Waerness, Marit, (2002) *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries* Oxford University Press.
- Pope, Jeremy, (2000) *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International Source Book.

- Power, Michael:
  - (1997) *The Audit Society, Rituals of Verification*, Oxford University Press.
  - (2000) *The Audit Society – Second Thoughts*, International Journal of Accounting, 2000 Vol. 4, pp. 111-119.
- Rahman, Taiabur, (2008) *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia: A comparative analysis of Bangladesh, India and Sri Lanka*, Routledge, New York.
- Ruiz-Tagle, Pablo, (forthcoming) *Una Contraloría General de la República que Sirva a Todos los Chilenos*.
- Sahgal, Vinod, (2007) *Audit and Legislative Oversight: Developing country perspective*, in United Nations (2007) *Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability*, Department of Economic and Social Affairs Division of Public Administration and Development Management, New York.
- Santiso, Carlos
  - (2004) *IDB lending to budget oversight institutions*, CEPAL Review No. 83, August 2004
  - (2005a) *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process* (Washington, DC: WBI Working Paper No. 37253).
  - (2005b). *Parliaments and Budgeting: Understanding the Politics of the Budget*, paper presented at the Annual Meeting of the Governance for Development Network of the IDB, Hamburg, Germany, on 12-13 December.
  - (2005c) *Strengthening fiscal governance and public sector auditing: Multilateral support to parliaments and external audit agencies*, LACEA.
  - (2007) *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina.
- Siavelis, Peter

- (1997) *Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment*, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press)
- (2000) *Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Post authoritarian Chile* in *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 1. (Spring, 2000), pp. v-vi+71-98
- Shephard, Mark, (2004) *Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster* in Pelizzo, Riccardo; Stapenhurst, Rick and Olson, David, (2004) *Trends in Parliamentary Oversight*, The World Bank Institute.
- Stapenhurst, R.; Johnston, N.; y Pelizzo, R., (2006) *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, World Bank Institute
- Stapenhurst, Rick, (2004) *The Legislature and the Budget*, World Bank Institute.
- Stapenhurst, Rick y Titsworth, J. (2002) *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*, Findings Number 208, World Bank.
- Streim, Hannes, (1994) *Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions*, *European Journal of Law and Economics*, Vol.1 1994, pp. 177-191.
- Wehner, Joachim, (2006) *Effective Financial Scrutiny*, in Stapenhurst, R.; Johnston, N.; And Pelizzo, R., (2006) *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, World Bank Institute.
- World Bank/ Inter American Development Bank
  - (2005a) *Republic of Chile Country Financial Accountability Assessment*, Report No. 32630-CL.
  - (2005b) *Colombia Country Financial Accountability Assessment*, Report No. 31915-CO.
- White, F. and Hollingsworth, K., (1999) *Audit, Accountability, and Government*. Oxford, Clarendon Press anniversary