

2012

Ingeniería Institucional contra la Corrupción: el caso de ChileCompra

Dr. Mariano Mosquera



Ingeniería institucional contra la corrupción: Estudio del caso Chile - Compra

FLACSO Chile, noviembre de 2012

Resumen

La innovación permanente sobre una matriz de transparencia pública que se inserta en una tradición histórica de administración profesionalizada junto con fortalecidas autoridades de aplicación posibilita a Chile sostener una baja percepción de la corrupción y duplicar al resto de Latinoamérica en la materia.

Avances institucionales y tecnológicos en Chile en materia de transparencia pública quedan expresados en una serie de principios, estrategias, políticas públicas y tecnologías específicas articulados entre sí. Esta matriz institucional a favor de la transparencia se destaca por su actualización permanente, siendo el caso de Chile – Compra una de las principales referencias de innovación en la relación del Estado con el sector privado.

Tres factores complementarios son los que permiten la funcionalidad como sistema de transparencia pública. Primero, el factor cultural – histórico de profesionalización de sectores sensibles de la administración; segundo, el factor coercitivo de respeto a la ley por el poder sancionatorio de autoridades de aplicación competentes; y tercero, la innovación en tecnologías específicas como es el caso de compras gubernamentales.

Estos tres factores, cultura, autoridad e innovación permiten que se consolide una baja y sostenida percepción de la corrupción en Chile.

1. Introducción

El presente documento se enmarca en un estudio postdoctoral realizado en FLACSO Chile. La institución posee una importante trayectoria en estudios institucionales y, en particular, ha desarrollado estudios específicos sobre compras gubernamentales en la región.

El estudio persigue como objetivo principal explicar la relación entre los arreglos institucionales sobre transparencia pública, y en particular sobre compras públicas transparentes, y la baja percepción de corrupción del índice de Transparencia Internacional (IT).

En este sentido, los objetivos particulares han sido: describir el caso chileno, en el contexto latinoamericano, en materia de percepción sobre la corrupción; mapear la ingeniería institucional en transparencia y lucha contra la corrupción en Chile; e identificar la relevancia cualitativa de los arreglos institucionales en materia de transparencia en compras gubernamentales como caso testigo.

Se parte de la hipótesis de que la matriz institucional de transparencia en Chile, en particular por su condición de innovación, favorece una baja percepción de la corrupción según el IPC (Índice de Percepción de la Corrupción de IT).

Finalmente, como variable de control se trabaja sobre factores de cultural política, en este caso la profesionalización de la administración pública nacional y las implicancias que tiene sobre las percepciones la existencia de autoridades de aplicación fortalecidas.

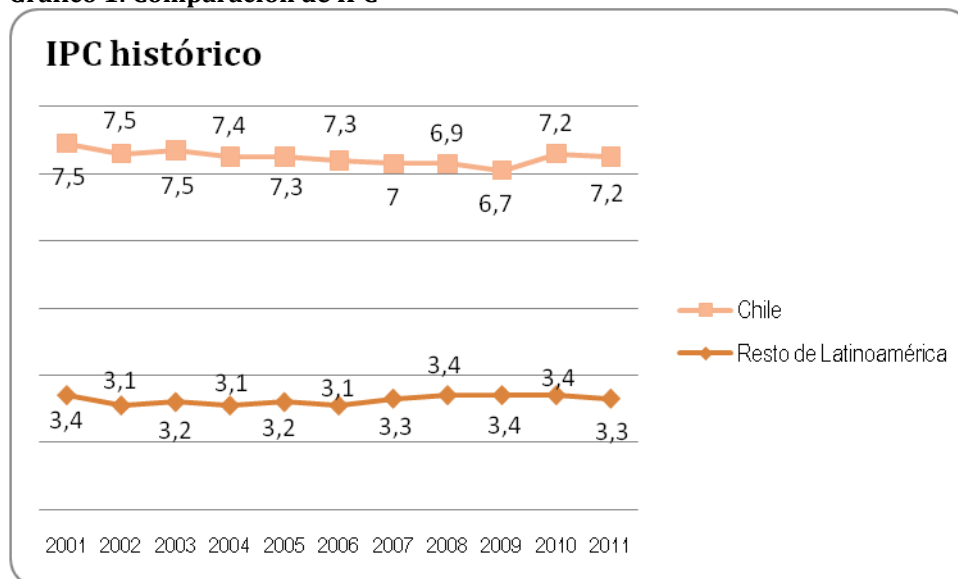
Con respecto a la metodología se construye un marco teórico preliminar y flexible que describe de manera exhaustiva los diferentes y probables elementos de una matriz de control de la corrupción. Luego se trabaja con el método de estudio de casos. Esto es, la investigación sobre el caso Chile - Compra como elemento de indagación y probable identificación de las diferentes relaciones de una matriz de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia gubernamental. La elección de este caso se fundamenta en el cumplimiento de variadas características como ser los procesos de innovación tecnológica, la vinculación con el sector privado y con el sector civil así como la aplicación de principios de información pública activa y pasiva.

La sistematización y el análisis de la información se realizan sobre el relevamiento documental y diversas entrevistas semiestructuradas a actores clave y expertos, como actores gubernamentales, empresarios, especialistas universitarios e investigadores de organizaciones civiles.

2. Percepción sobre la corrupción en Chile

Desde 1995 la organización internacional Transparencia Internacional (IT) publica el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). La corrupción entendida como el abuso del poder encomendado para el beneficio privado (*corruption is the abuse of entrusted power for private gain*) se mide por una serie de encuestas nacionales a expertos y funcionarios de organizaciones en una escala que va de mayor a menor percepción de la corrupción, de cero (0) a diez (10) puntos.

Gráfico 1: Comparación de IPC



Fuente: Elaboración propia en base a IT

Chile, en promedio, desde el año 2001 ha tenido una percepción de corrupción de 7,22 puntos mientras que en el resto de Latinoamérica ha sido de 3,26. Esto hace a una diferencia promedio de un significativo 3,96 puntos en el IPC.

La forma de medición del IPC con encuestas a expertos y miembros de organizaciones implica comprender que se trata de percepciones de un sector informado y con conocimientos importantes sobre el funcionamiento de la matriz. Esta aclaración implica que no necesariamente la percepción ciudadana se corresponde con la percepción de estos actores que poseen la información y el conocimiento.

3. Enfoque

Los estudios sobre corrupción han centrado sus miradas en la percepción sobre la misma y en los diferentes efectos de la corrupción sobre las instituciones. A partir de allí se derivan una serie de consecuencias sociales que también han sido trabajadas desde diferentes enfoques.

En lo que respecta a las causas de la corrupción los trabajos parecen centrarse en perspectivas culturales e institucionales. Los segundos, han realizado importantes esfuerzos en señalar la importancia de la acción colectiva institucionalizada pero sin la correcta construcción empírica de los arreglos institucionales necesarios.

Es decir, si bien se valoriza la función de las instituciones para preservar el interés público frente a prácticas corruptas, no existen estudios que comprueben la funcionalidad de la ingeniería institucional vigente e identifiquen las falencias concretas y, a partir de esto, definan posibilidades de mejora desde ciertos modelos teóricos - empíricos. En este sentido, el presente estudio busca completar ese vacío por medio de la construcción del modelo chileno.

Según Amundsen (1997) la corrupción es la manipulación de las situaciones políticas y las reglas de procedimiento en favor del beneficio privado. Esto implica que, en la gestión pública, tanto la decisión política como la instrumentación administrativa de dicha decisión son distorsionadas para un beneficio particular - privado.

La presente investigación se basa en un supuesto esencial que destaca las influencias de una sociedad competitiva e individualista de mercado sobre el desarrollo de prácticas corruptas en la gestión pública. Es decir, estrategias de maximización de beneficios de mercado que se trasladan al Estado con la búsqueda de *atajos* para lograr objetivos particulares (Malem Seña, 2000).

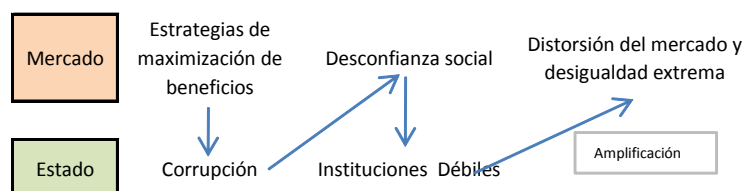
La posibilidad de diferenciar los intereses que provienen del mercado de un enfoque que determine derechos legítimos y equitativos desde el Estado constituye el gran desafío analítico de la presente investigación. Es decir, establecer parámetros operativos para resguardar los derechos públicos por sobre los intereses ilegítimos de mercado en el acceso al Estado.

3.1. Efectos de la corrupción

Para describir los efectos, se comprende que la percepción de la corrupción en la esfera pública por parte de la ciudadanía produce un clima de desconfianza social y debilita así instituciones estatales que ven reducida su legitimidad. Estas instituciones, a su vez, actúan en consecuencia como amplificadores de distorsiones de mercado y generando desigualdad social extrema¹. Amplificación que aparece con ineficiencia burocrática e ineficacia política (Estévez, 2004).

¹Cuando el Estado, por el contrario, desde una perspectiva prescriptiva debería corregir distorsiones y promover la equidad (Stiglitz, 2000).

Esquema 1: Espiral negativa de corrupción



Fuente: Elaboración propia

La consecuencia más evidente de la corrupción es la pérdida de legitimidad ante el pueblo que padecen los gobiernos (Rose-Ackerman, 1996). Luego, instituciones debilitadas sin legitimidad social pierden capacidad de control sobre el mercado (imposibilitadas moralmente de exigir obediencia), incrementando las prácticas de corrupción con ineficiencia de la administración e incumplimiento de objetivos del Estado.

La distribución del ingreso se ve negativamente afectada por la corrupción ya que permite a personas bien posicionadas aprovechar las actividades del Estado a expensas del resto (Tanzi, 1998). En cuanto a la distorsión de los mercados y en particular de las garantías para la inversión, Fons (1999) demostró, por ejemplo, que los bajos índices de transparencia se vinculan con bajas calificaciones financieras². Tanzi (1998) también se ha referido a como la corrupción afecta la productividad de la inversión pública con el aumento de los costos de transacción.

El estudio que aquí se desarrolla busca identificar una adecuada estructuración de mecanismos de control en Chile que impida conflictos de intereses³, reduzcan la percepción generalizada de corrupción y con ello favorezcan condiciones de equidad y confiabilidad en el mercado.

La referencia a una necesaria adecuación de ingeniería institucional de controles se basa en definir a la corrupción política como efecto de un Estado deficiente (Hope, 2000) y a la idea de que el control efectivo es determinante para reducir prácticas corruptas.

3.2. Estructuración de una matriz de control

Existe una situación de conflicto de intereses cuando el interés privado de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (Cooper, 1982). Decimos, entonces, que implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario cuando los intereses privados influyen negativamente

²La percepción de la corrupción del índice de Transparencia Internacional y la calificación de Moody's se basan en diferentes tipos de información relevada, sin embargo el estudio de Fons (1999) muestra su correlación y afirma que países transparentes tienen bancos fuertes.

³Preservar el interés público por sobre las influencias privadas provenientes de la sociedad de mercado.

sobre el desempeño de los deberes y responsabilidades propias de la gestión pública (OCDE, 2003).

Sobre una situación de conflicto de intereses actúan de forma negativa diferentes influencias particulares - privadas⁴ tanto de mercado como también aquellas para la reproducción ilimitada del poder político de un grupo o partido.

En el primer caso destacan las influencias para el enriquecimiento de funcionarios y los *lobbies* sectoriales⁵ que benefician, en desigualdad de condiciones, a ciertos intereses particulares - privados por sobre otros.

En el segundo caso nos referimos a una cierta lógica de la cultura política en el ejercicio del poder que implica la acumulación ilimitada de capacidades de decisión política de un determinado grupo o partido.

Por último, un importante nexo entre ambos casos esta dado por el financiamiento de la política⁶, como factor determinante que vincula a los recursos del mercado (y aquellos extraídos ilegítimamente desde el Estado) con la reproducción del poder.

Como contraposición a estas influencias privadas decimos que actúan una serie de mecanismos de control para evitar y sancionar conflictos de intereses, protegiendo de esta manera el interés público por sobre el privado.

Estos mecanismos se pueden distinguir entre aquellos externos para garantizar la equidad en el acceso al Estado de los intereses de mercado⁷, y los internos que buscan evitar la reproducción ilimitada del poder político.

En este sentido resulta imprescindible una adecuada estructuración, como ingeniería institucional, que permita complementar los diferentes incentivos contra las influencias privadas para favorecer la eficiencia y la eficacia del Estado. Ingeniería que articule los diversos mecanismos necesarios para evitar deficiencias de autoridad.

3.2.1. Mecanismos externos

En el primer caso se destacan los mecanismos de compras públicas transparentes, los modelos de gestión de intereses y los mecanismos de información pública que implican la difusión de información⁸ administrativa - financiera⁹ y, a nivel personal, la declaración

⁴Lo particular - privado incluye a lo personal y sectorial. La colisión de un interés particular - privado con las obligaciones públicas puede implicar la utilización particular - privada de recursos públicos, sea materiales, humanos o de información.

⁵Lo sectorial incluye lo corporativo y lo político - sectorial, sobre todo para comprender el acceso en inequidad al Estado de ciertos beneficiarios de políticas públicas como expresión de un financiamiento indirecto de la política.

⁶Es claro que una condición de inequidad de acceso al Estado, con ciertos sectores o funcionarios ilegítimamente enriquecidos puede favorecer la reproducción del poder por medio del financiamiento político. Este financiamiento puede ser directo o indirecto para beneficiar con recursos públicos desviados a un sector de preferencia. En el caso indirecto se encontrarían la situación de un beneficiario social o un sector político que accede con preferencia a recursos no monetarios pero directos del Estado (políticas públicas sociales, etc.).

⁷Intereses de beneficiarios de políticas, sectores empresariales o privados de funcionarios públicos (acceso a una remuneración justa por la tarea desarrollada).

⁸La información con cualidades de no exclusión y no rivalidad. La primera hace referencia a la información como un bien público que no puede excluir a nadie. La segunda cualidad refiere a un bien público que puede compartirse sin perjuicio para las partes.

⁹Presupuesto, ejecución presupuestaria, planta de personal, escala de remuneraciones, deuda pública, licitaciones y contrataciones públicas, normativa tributaria, boletín oficial e información referida a trámites, entre otros.

patrimonial periódica de funcionarios públicos¹⁰. También resulta fundamental en este punto la información de impacto que mide la implementación de políticas de acuerdo a criterios objetivos de necesidades, esto para garantizar el principio de equidad en las intervenciones del Estado¹¹.

Es decir, mediante todo régimen de conflictos de intereses lo que se busca es preservar la independencia de criterio y el principio de equidad de quien ejerce una función pública, evitando que su interés particular afecte la realización del fin al que debe estar destinada la actividad del Estado (Zin, 1986). En Held (1997), el atractivo del Estado se encuentra en la promesa de una comunidad gobernada por un marco equitativo que es igualmente restrictivo y habilitante para todos sus miembros. Una práctica neutral que no favorece ninguna concepción particular del bien a expensas de las demás; instituciones justas con respecto a las expectativas personales. En North (1993) la fortaleza de un marco institucional se evalúa en relación con el grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social.

3.2.2. Mecanismos internos

En el segundo caso, referido al control interno para evitar la reproducción ilimitada del poder político para un sector de preferencia, destacan las limitaciones temporales para elecciones indefinidas de funcionarios y el acceso de recursos humanos a la función pública por idoneidad.

En este sentido el concepto de Kauffmann (2001) de *captura del Estado* hace referencia al condicionamiento que se hace a las agencias estatales mediante la instalación de personas afines a intereses privados (o políticos - sectoriales bajo la forma de *spoil system*). La mejor forma para evitar esta situación se da con la profesionalización de la función pública (Andvig, 2000).

Por otra parte, según Tiihonen (2003) también un tipo de estructura de toma de decisiones más horizontal (colegiada, parlamentaria) desincentiva las prácticas corruptas porque impide la concentración del poder¹².

En este mismo sentido existe un importante mecanismo que vincula el control externo para la equidad en el acceso al Estado con el control interno para evitar la reproducción ilimitada del poder, la regulación del financiamiento partidario.

Por último se entiende la importancia de contar con autoridades de control para la investigación, la recepción de denuncias, la sanción administrativa y la recuperación de activos. Una o varias autoridades de aplicación de los mecanismos de control con autonomía funcional, capacidades y recursos para garantizar la aplicación efectiva de las herramientas en su conjunto. La autoridad de aplicación es la garante de la equidad en el acceso político y

¹⁰Un sistema de declaraciones de ingresos, activos y pasivos de funcionarios públicos permite verificar variaciones injustificadas en el patrimonio de los funcionarios.

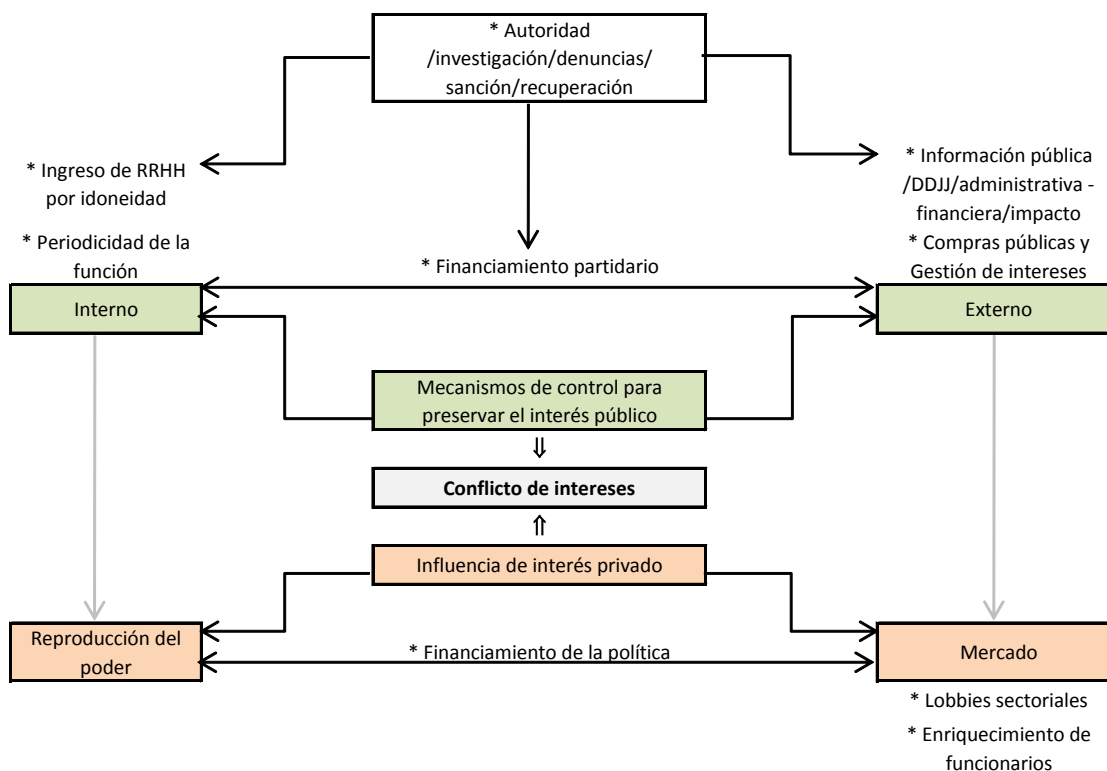
¹¹*Evidence based policy.*

¹²En este caso de investigación se entiende que una cierta estructuración de mecanismos de control puede promover la horizontalidad organizativa o evitar la reproducción ilimitada del poder incluso en sistemas de decisión más verticales o jerárquicos. También, autores como Tanzi (1998) han señalado que el exceso de burocracia puede ser causa de corrupción en la búsqueda de acelerar expedientes. De la misma forma, en este estudio se entiende que buscamos la estructuración de mecanismos de control que fomenten la eficiencia administrativa o disuadan a las prácticas corruptas incluso en un contexto de ineficiencia administrativa.

administrativo al Estado de los intereses de mercado así como de evitar la reproducción ilimitada del poder político.

De esta forma construimos el siguiente esquema¹³ teórico de estructuración de mecanismos de control para evitar y sancionar conflictos de intereses influenciados por las lógicas competitivas del mercado o por las lógicas de acumulación ilimitada del poder político.

Esquema 2: Conflicto de intereses, influencias privadas y mecanismos de control



Fuente: Elaboración propia

4. Aplicación al caso Chile

En este esquema teórico introducimos el caso de estudio. Chile resuelve sus mecanismos internos con una importante y recurrente mención a la profesionalización de su administración pública nacional. Esto se da, sobre todo, en sectores sensibles como el servicio de impuestos internos, estadísticas, Justicia y seguridad, entre otros. La referencia a la profesionalización aparece como una condición de cultura política en un proceso histórico relativamente extendido. Sobre esta tradición se insertan hoy importantes instituciones como lo es el sistema por Concurso de Alta Dirección Pública.

¹³Proyección ideal para el análisis de casos y en términos de nuevas posibilidades de relacionamiento entre elementos ya existentes (Dewey, 1934, 2005). Implica el análisis de brechas entre el tipo ideal y la construcción empírica del dato para cada caso de estudio.

Este elemento de referencia a mecanismos internos en nuestro esquema teórico resulta relevante ya que la base sobre la cual se desarrolla toda la matriz de control y, luego, su innovación permanente está dada por un primer desarrollo y el sostenimiento histórico de la profesionalización del sector público nacional.

Es sobre esta base de confianza social en las instituciones como neutrales y equitativas por su capacidad técnica que luego se instala una agenda contra la corrupción, recién explicitada en el año 1994 con sus primeros antecedentes.

Esta percepción sobre la profesionalización reduce las posibilidades de discrecionalidad, abuso de poder o arbitrariedad a hechos aislados y evita que en Chile se generen condiciones sistémicas de corrupción¹⁴.

Con respecto a los mecanismos externos destacan la Ley de Transparencia 20.285 que define los principios de información pública activa y pasiva. La información activa como aquella difundida proactivamente por la administración y la pasiva como aquella que el Estado debe brindar ante pedidos de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

En materia de compras públicas transparentes es la Ley 19.886 de Contrataciones Públicas la que crea el sistema de transparencia Chile – Compra y sus instituciones. Estos mecanismos externos que transparentan el acceso en equidad al Estado desde el mercado competitivo se insertan en aquella tradición de profesionalización de la administración pública y en la confianza social que esta inspira.

Por otra parte, actúa de manera más rezagada en su aplicación la Ley 20.500 que establece Consejos de Participación Ciudadana para toda la administración pública nacional. En el caso de Chile – Compra la aplicación está dada por el Consejo de Integridad.

Finalmente, con respecto al financiamiento partidario Chile posee la Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral además de las leyes 19.963 y 19.964 con las cuales se completa la matriz de controles externos contra la corrupción.

La autoridad madre en estas materias, en el control del cumplimiento efectivo de los mecanismos internos y externos es la Contraloría General de la República con importantes funciones y autonomía en su desempeño. La fuerte presencia de la Contraloría queda reflejada en sus prioridades. Primero, el fortalecer el principio de probidad administrativa y transparencia en la gestión pública (cautelando la preeminencia del interés general sobre el particular, fomentando la capacitación de los funcionarios del sector público y asegurando la transparencia de las decisiones administrativas). Segundo, el reestructurar el sistema de incentivos al desempeño de los funcionarios al promover el bien común al interior del proceso permanente de modernización del Estado.

Otra autoridad de aplicación es el Consejo de Transparencia (establecido por la Ley de Transparencia) aunque más limitado en sus funciones para hacer cumplir los principios de información activa y pasiva. Este Consejo también posee alguna capacidad de fiscalizar y sancionar.

¹⁴Esto no sucede a nivel municipal en Chile donde la profesionalización de la administración pública no se ha dado de manera generalizada, generando repercusiones sobre una mayor percepción de la corrupción en este nivel de gobierno.

El Tribunal de Contrataciones en casos de compras públicas también actúa como autoridad de control y en el caso de control sobre el financiamiento partidario actúa el Servicio Electoral de la Nación.

Existen también algunas autoridades internas, administrativas, que pueden estar teniendo una importante función como incentivo para la eficiencia y la eficacia administrativa y disuadiendo prácticas de corrupción. Este es el caso de los Programas de Mejoramiento de la Gestión que miden el cumplimiento de metas de gestión y permiten acceder a quienes las cumplen a ciertos incentivos monetarios.

Como únicas materias pendientes en Chile se encuentran en agenda legislativa la regulación de la gestión de intereses y la definición de mecanismos de protección de denunciantes y testigos en casos de corrupción.

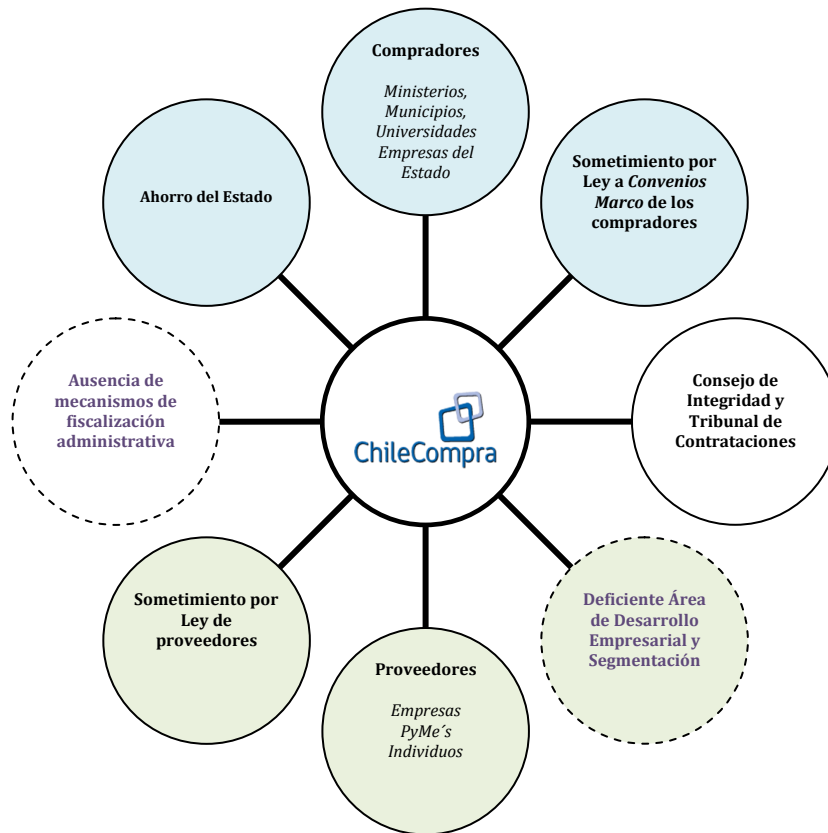
4.1. El caso Chile - Compra

La Dirección Chile - Compra es la institución que administra el sistema de compras públicas de la República. Chile - Compra funciona con un marco regulatorio basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

Es un servicio público descentralizado, que se relaciona con el Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República. Se creó con la Ley de Compras Públicas 19.886 y comenzó a operar formalmente en 2003. La misma Ley crea el Tribunal de Contrataciones como instancia de denuncia y resolución de conflictos. Por otra parte la complementación con la Ley 20.500 posibilitó la creación del Consejo de Integridad de Chile - Compra conformado por cámaras empresariales, universidades y organizaciones internacionales y de la sociedad civil. También la Ley de Transparencia 20.285 asegura condiciones de transparencia activa y pasiva en esta dependencia.

El siguiente esquema resume avances y desafíos del funcionamiento del sistema Chile - Compra para la comprensión de su relevancia cualitativa en los mecanismos externos de control.

Esquema 3: Características de Chile - Compra



Fuente: Elaboración propia

4.1.1. Compradores

Chile – Compra es una plataforma donde se encuentran demandantes y oferentes en un mercado público. Desde el punto de vista de las compras del Estado se deben someter a la plataforma, por ley, todos los organismos públicos que deseen comprar o contratar un servicio. El mayor incentivo para esto está dado por una relación entre eficiencia y transparencia. Es decir un proceso competitivo que favorece el ahorro del Estado.

Chile – Compra abre procesos licitatorios (con bases y condiciones en convenios marco) por sectores de la economía para que a las mismas se presentes los diferentes proveedores. El convenio marco sectorial les asegura a los proveedores un cierto volumen de ventas. Luego, quienes compran en la plataforma Chile – Compra se aseguran que en sus licitaciones específicas, creadas por ellos, participen los proveedores sometidos al convenio marco y a los precios de este.

Sin embargo, en determinados mercados, se ha observado que el Estado al someterse a los convenios marco no necesariamente está produciendo un ahorro. Los cambios en los mercados y la rigidez y duración de los convenios marco a veces atentan contra el fin de la eficiencia y el ahorro. Es decir, la falta de posibilidad de análisis de los mercados por parte del

comprador y el sometimiento automático a la ley produce algunas situaciones de ineficiencia. Si bien existe la posibilidad de que algún organismo público se aparte del convenio marco con un oficio de justificación, esta situación no es habitual por la burocracia del trámite tanto para el comprador como para Chile – Compra.

En los casos de productos no contemplados en convenios marco directamente los compradores llaman a licitación específica y los proveedores se presentan en la misma plataforma. En estos casos los problemas identificados se relacionan con la falta de proveedores en algunos sectores de la economía lo cual requiere una mayor presencia del Estado para incentivar su participación.

La ausencia de análisis de mercado no sólo se relaciona con la imposibilidad de un ahorro real sino también con algunas variables ignoradas. Por ejemplo, los municipios pierden el vínculo (y la promoción) con su propio entramado productivo local favoreciendo muchas veces a proveedores de convenios marcos de otras regiones.

La obligación que establece la ley y la dificultad de presentar una excepción, la posibilidad de ahorro y en tercer lugar la transparencia configuran los tres incentivos, en ese orden, para los compradores.

Las implicancias de esto son por demás relevantes para nuestro estudio ya que se visualiza claramente como el incentivo contra la corrupción en las compras públicas va vinculado a otros dos elementos. Primero la autoridad de la ley y, segundo, una cuestión de eficiencia basada en el ahorro. Esto último implica para la administración la posibilidad de demostrar el ahorro del Estado en cada gestión particular de cada organismo público y a la transparencia como medio para esto. La transparencia no como un fin en sí mismo sino apoyando conceptos de eficiencia más arraigados en la cultura política de la administración pública chilena.

4.1.2. Proveedores

Desde el punto de vista de los proveedores Chile – Compra realiza constantes capacitaciones desde su Área de Desarrollo Empresarial para fomentar el ingreso de PyMe's y micro empresas al sistema.

Igualmente las falencias todavía vigentes de una adecuada transferencia de competencias para operar el sistema sigue siendo la mayor limitación en la expansión del mismo. Chile – Compra posee unos 110.000 proveedores de los cuales más del 90% son PyMe's, sin embargo se estima que en todo su territorio Chile posee unas 1.300.000 PyMe's, entre aquellas formalizadas y las que no lo están.

También otro dato a destacar está dado porque las PyMe's solo adjudican el 40% de la facturación, es decir que el 10% (empresas grandes) adjudica el 60% de la facturación.

Otro desafío pendiente es la segmentación por subsector de la economía o tamaño de la empresa para promover la equidad del sistema y para evitar que en ciertas licitaciones de ciertos sectores no se cumpla el criterio de tener dos o más proveedores postulantes.

Al igual que en el caso de los compradores, aquellos proveedores y prestadores de servicios que quieren relacionarse con el Estado deben hacerlo por el sistema Chile – Compra dada la ley vigente.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, la posibilidad de que el sector privado se vincule con el Estado por medio de un sistema público y transparente tiene como primera referencia la obligación de la ley. En segundo término se ubica la posibilidad de participar en condiciones de equidad en un sistema competitivo que quede asegurado por la transparencia del mismo.

Las constantes revisiones al sistema están dadas en el sentido de profundizar los criterios de equidad, al expandir el sistema y hacerlo equilibrado en su interior. Nuevamente dos referencias externas predominan en el sistema, la obediencia a la ley y, segundo, la transparencia como medio para promover la inclusión y la equidad en la estructura económica del país.

4.1.3. Controles

Respecto a los mecanismos de control, el Consejo de Integridad que fomenta la participación de actores económicos, académicos y civiles se encuentra en funcionamiento y el Tribunal de Contrataciones ha recibido escasos reclamos que sólo representan el 0,08% de los procesos de compras públicas.

Como aspecto a revisar se encuentra la ausencia de fiscalización administrativa de Chile – Compra, para controlar de forma activa los llamados de los compradores y las postulaciones de los proveedores. Actualmente solo algunas guías de ética, pactos de integridad voluntarios y la propuesta de autoevaluación del proveedor aparecen cubriendo este déficit.

Nuevamente en lo que refiere a nuestros objetivos de investigación cabe destacar que los controles establecidos para el propio sistema o aquellos que lo trascienden (Contraloría General de la República y Consejo de Transparencia) tienen una marcada independencia y poder de sanción.

Las implicancias de Chile – Compra son considerables en la matriz institucional a favor de la transparencia, esto a pesar de que el sistema no ha alcanzado un volumen considerable y que todavía existen falencias en el mismo como la falta de fiscalización administrativa, fallas de metodologías en los convenios marcos, la ausencia de análisis de segmentación y excepciones por mercado. Esto tanto para hacer más eficiente al sistema como para generar inclusión y equidad en la estructura económica de los actores privados que se vinculan con el Estado.

La repercusión del sistema competitivo y transparente se da en una gran cantidad de proveedores e incluso podría tener un cierto carácter social por medio de las compras “chicas” establecidas en la ley¹⁵.

Chile – Compra desde el punto de vista de los compradores se basa en un fuerte sometimiento a la ley y, en segundo término, a la posibilidad de generar ahorro y demostrar eficiencia de gestión utilizando a la transparencia como medio.

En el caso de los proveedores la ley impone las condiciones en primer término y luego la transparencia del proceso parece ser utilizada nuevamente como medio para fomentar inclusión y equidad en la estructura de proveedores del Estado.

Finalmente, los controles quedan claramente establecidos al igual que las formas de participación ciudadana.

Desde el punto de vista de los mecanismos de control externos, el sistema de plataforma Chile – Compra resulta un eje fundamental al definir procesos y guías de acceso al Estado por parte del sector privado en condiciones de equidad. Tal como fue planteado en el marco teórico la equidad en el acceso al Estado debe ser preservada por mecanismos de control externos que

¹⁵Al impulsar por medio de Chile – Compra licitaciones de tres unidades de medición UTM (unos 200 U\$S) se generan micro proveedores y prestadores de servicios individuales que difunden el sistema en sus círculos económicos - familiares.

aseguren transparencia. En este caso, la visión desde el Estado hacia los proveedores se encuentra en este sentido mientras que la mirada desde el Estado hacia sí mismo se encuentra dominada por la eficiencia del ahorro que utiliza a la transparencia como medio.

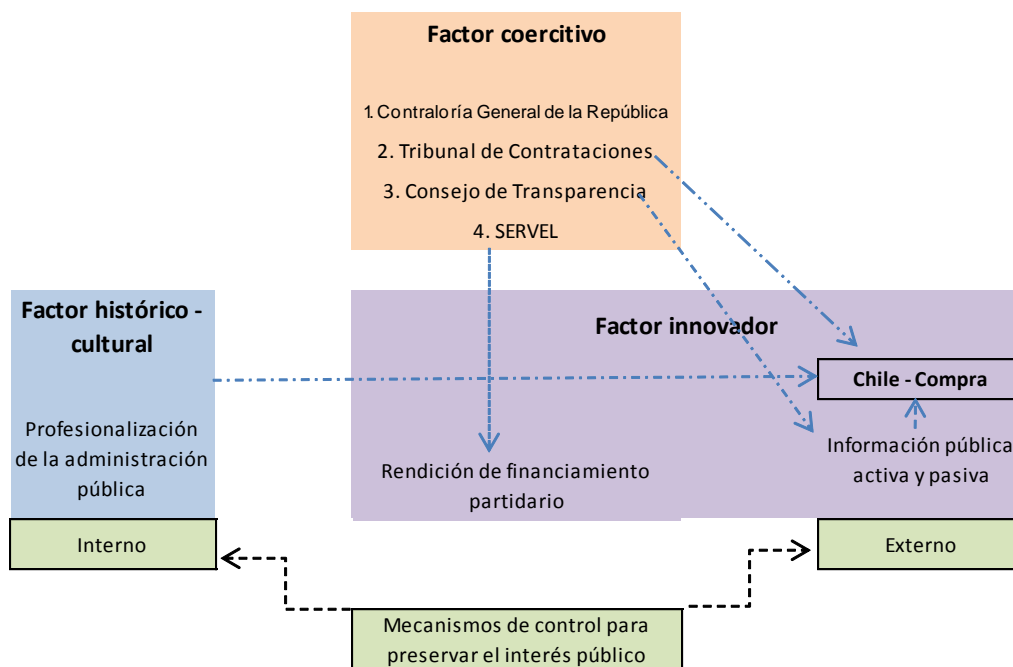
5. Conclusiones

El caso de estudio Chile – Compra permitió determinar las relaciones de los mecanismos concretos de compras gubernamentales con ciertos principios teóricos (eficiencia y equidad) definidos en el marco conceptual.

También, el caso de estudio permitió comprender la interrelación de una matriz de control, revisada constantemente en procesos de innovación institucional y tecnológica. En particular la relación de los principios de información pública y de participación ciudadana con el sistema de compras públicas.

Por último, el caso de Chile – Compra permitió identificar las relaciones del sistema con bases culturales en la profesionalización de la administración pública y con autoridades de control fortalecidas.

Esquema 4: Conclusiones por factores



Fuente: Elaboración propia

Tres claros bloques pueden diferenciarse en los resultados del estudio.

Primero, el factor histórico – cultural vinculado a la profesionalización del sector público nacional en Chile. Este bloque o factor identificado implica una tradición en un cierto proceso histórico y que se erige como base de confianza social en las instituciones. En nuestro marco teórico este elemento corresponde a los mecanismos internos de control. El sistema en su

conjunto se inclina hacia este elemento ya que sobre esta base cultural – histórica se apoya y se inserta el resto de los componentes.

Segundo, el factor coercitivo que implica una obediencia efectiva y preventiva a la ley por su poder sancionatorio a través de autoridades de aplicación específicas. Este bloque implica un marcado respeto hacia las instituciones. Destaca la Contraloría General de la República como máximo órgano de control, pero también el Consejo de Transparencia y el Tribunal de Contrataciones con cierto poder de sanción y, finalmente, el Servicio Electoral (SERVEL), con funciones de control sobre el financiamiento partidario.

Tercero, el factor innovador donde se genera un permanente desarrollo y actualización de herramientas y tecnologías específicas. En este tercer bloque destaca Chile – Compra, sus propias instituciones y políticas públicas pero también su vinculación con los principios de transparencia activa y pasiva de la Ley de Transparencia y el fomento de la participación ciudadana por medio del Consejo de Integridad. Al interior del caso interesa observar las implicancias de la transparencia con los principios de eficiencia del Estado y equidad en el acceso al Estado. El factor innovador, sobre todo, se encuentra referenciado en nuestro estudio con los mecanismos externos de control cuya articulación y actualización es posible porque se apoya en bases firmes de profesionalización de la administración y porque las autoridades de aplicación de las leyes se encuentran claramente fortalecidas.

Finalmente, destacar que el conocimiento y la información de los expertos sobre el funcionamiento general de la matriz de control, sus innovaciones, las bases de profesionalización de la administración pública sobre las que se apoyan y las fortalecidas autoridades de control determinan un bajo Índice de Percepción de la Corrupción en Chile, esto dadas las características metodológicas de medición de IT.

Autor



Mariano Mosquera es Doctor en Ciencia Política del Centro de Estudios Avanzados y de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es profesor de Administración Pública de la Maestría en Ciencias de la Ingeniería con mención en Administración de la Universidad Nacional de Córdoba y profesor de Políticas Públicas de la Especialización en Dirección de Organizaciones Públicas de la Universidad Católica de Córdoba e investigador asociado a FLACSO Chile. Es Coordinador de la red de ONG's "Córdoba Transparente" constituida con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bibliografía

- Amundsen, I. 1997. *In search of a counter – force. State power and civil society in the struggle for democracy in Africa*. S.p. Universidad de Tromso.
- Andvig, J. 2000. *Research on corruption. A policy oriented survey*. Michelsen Institute y Norwegian Institute of International Affairs: Oslo.
- Concha y Naser. 2012. *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. ILPES – CEPAL. Santiago de Chile.
- Cooper, Terry L. 1982. *The Responsible Administrator*. Kennicat Press Corporation: Washington.
- Dewey, John. 1934, 2005. *Una fe común*. Losada: Buenos Aires.
- Estévez, Alejandro. 2004. *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*. UBA: Buenos Aires.
- Fons, J. 1999. *Improving transparency in Asian banking system*. FMI: Chicago.
- Held, David. 1997. *La Democracia y el orden global*. Paidós: Buenos Aires.
- Hope, K. 2000. *Corruption and development in Africa*. St. Martin Press: Nueva York.
- Kauffmann, D. 2001. *Confronting the challenge of the State capture in transition economies*. Finance and Development: Washington.
- Malem Seña. 2000. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Ed. Gedisa: Barcelona.
- Nohlen, Dieter. 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. Porrúa: México.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica: México.
- OCDE. 2003. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. OCDE: Paris.
- Rose-Ackerman, S. 1996. *The political consequences of corruption*. BM: Washington.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch: Madrid.
- Tanzi, V. 1998. *Corruption, public investment and growth*. FMI: Washington.
- Tiihonen, Paula. 2003. *Good governance and corruption in Finland*. International Institute of Administrative Science: Bruselas.
- Zin, Máximo. 1986. *Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*. Ed. Depalma: Buenos Aires.

Documentos

- Convención de la Naciones Unidas (ONU) contra la Corrupción aprobada por resolución 58/4 de la Asamblea General del 21 de noviembre de 2003.
- Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos aprobada por resolución 51/59 de la Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU) del 28 de enero de 1997.
- Informes del *Centre of Expertise for Government Reform*, del Consejo de Europa de la Unión Europea (UE).
- Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la conferencia especializada del 29 de marzo de 1996.
- Herramientas de cooperación jurídica desarrolladas por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Departamento de



Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, en cumplimiento de las acciones y mandatos previstos en el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

- Manual de aplicación del Programa de certificación de operadores de sistemas de contratación. FLACSO Chile y Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Informe de Evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas. Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de Chile, 2008.

Entrevistas

- Semiestructuradas bajo metodología de actores clave: gubernamentales, empresarios, especialistas universitarios e investigadores de organizaciones civiles.