

SEMINARIO

¿QUÉ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA NECESITA EL CHILE DE HOY Y DEL FUTURO? PANEL N° 1: ROL, FUNCIONES, ÁMBITO Y POTESTADES

**INTERVENCIÓN DEL SEÑOR EUGENIO VELASCO MORANDÉ,
PRESIDENTE DE LA CÁMARA CHILENA DE LA
CONSTRUCCIÓN, A.G.**

Lunes 13 de noviembre de 1995

Señor Contralor General de la República, don Osvaldo Iturriaga Ruiz,
Honorable Senadores Señores Sergio Diez Urzúa y Anselmo Sule Candia
Señoras y señores:

I.- INTRODUCCIÓN

Quisiera agradecer a la Contraloría General de la República el haber invitado a la Cámara Chilena de la Construcción, asociación gremial que integran las más importantes empresas de nuestro país vinculadas a la actividad constructora, para exponer una visión empresarial acerca del tema "¿Que Contraloría General de la República Necesita el Chile de Hoy y del Futuro?", en relación con su Rol, Funciones, Ámbitos y Potestades. Por otra parte, no puedo dejar de mencionar la grata visita efectuada el 18 de abril pasado a la institución que presido por el señor Contralor y por la señora Jefa de la División de Vivienda y Urbanismo, Obras Publicas y Transporte de la Contraloría, doña Ximena Zapata, quienes explicaron a nuestros socios, de un modo claro y preciso, la labor de este organismo

público.

Me dirijo a Ustedes en el contexto de la creciente preocupación del sector empresarial por profundizar en todos aquellos aspectos que contribuyan a la imprescindible modernización del Estado que debe afrontar nuestra sociedad, y al afianzamiento del sistema económico de mercado que ha contribuido a dar prosperidad y crecimiento al país. En este orden de ideas, vale la pena hacer presente que la Confederación de la producción y del Comercio, conjuntamente con la Universidad Nacional Andrés Bello, preparó un documento titulado "Modernización del Estado: Un Desafío Pendiente", cuyas principales conclusiones fueran expuestas con motivo del Encuentro Nacional de la Empresa, ENADE '94. Este documento dedica un capítulo especial a la Contraloría General de la República, que consideramos conveniente tener en cuenta.

Por lo anterior, nos resulta particularmente grato saber que una Entidad de tanta importancia como la Contraloría General de la República es consciente de la necesidad de los órganos públicos en orden a abrir una ventana para que el aire de la nueva época en que vivimos impregne su actuación. Esperamos que el Proyecto en tramitación para generar una nueva Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República pueda por tanto ver reactivada su tramitación, como una buena señal de adecuación a los tiempos que vivimos.

Mi exposición no será la de un jurista, la de un legislador o la de un académico, que están muy bien representados en los distintos paneles de este Seminario. Hablaré más bien desde la experiencia de un sector

empresarial cuya actuación ha estado constantemente relacionada con las labores de control de juridicidad de los actos de la Administración Pública y de Tribunal de Cuentas, ejercidas por la Contraloría. Estas labores se remontan a los inicios de nuestra vida republicana e incluso a la época colonial. En este sentido, uno de los aspectos cruciales para el buen funcionamiento de un Estado de Derecho inserto en un régimen democrático de gobierno y en una economía de mercado, es el imperio de las normas jurídicas, que dan seguridad a la actividad económica y estabilidad a la convivencia social. Retomando el pensamiento de los clásicos, es preferible el gobierno de las leyes al gobierno de los hombres; y las leyes deben adecuarse tanto a la ley natural y a la justicia, como a las necesidades concretas de la vida social.

II.- ALGUNOS ASPECTOS POSITIVOS DE LA RELACIÓN ENTRE LA EMPRESA PRIVADA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Existen muchos aspectos positivos que merecen destacarse en la actividad de la Contraloría respecto de la relación entre la empresa privada y Administración del Estado.

1º Jurisprudencia Administrativa

Los dictámenes y oficios emanados del organismo Contralor reflejan consistencia, sólida fundamentación jurídica, precisión y rigor, y en ello puede apreciarse una auténtica jurisprudencia administrativa. Así, por ejemplo, un reciente estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, con

la colaboración de Contraloría, nos ha permitido conocer el criterio Contralor acerca de la obtención de permisos de edificación y el pago de derechos municipales cuando el Estado es el mandante, especialmente para obras de infraestructura.

En ocasiones puede uno estar en desacuerdo con la decisión que adopte la Contraloría, pero no se puede negar que, cuando un empresario acude a ella, sabe a qué atenerse, pues aprecia en la Contraloría un invariable apego a la ley y a los criterios inspiradores de nuestro ordenamiento jurídico.

2° Garantía ante la arbitrariedad

La Contraloría ha dado muchas veces la razón a las pretensiones hechas valer por los empresarios en materias como contratos con el Fisco, solicitudes de permisos y pago de derechos. Esto refleja un adecuado ejercicio de la función de control de legalidad que la Constitución le ha conferido a dicho órgano, que se ha convertido en una auténtica garantía ante una eventual arbitrariedad o falta de criterio por parte de las autoridades o funcionario de la Administración Pública sujetos a su fiscalización y control. Personalmente, me ha correspondido comprobar esta realidad en diversos asuntos referidos a mi actividad empresarial.

3° Freno a la corrupción

Existe una generalizada inquietud frente al surgimiento de brotes de corrupción, que desfiguran el tradicional prestigio de honestidad, rectitud

y austeridad del cual gozan los funcionarios públicos, que nos ha distinguido de otros países de nuestro continente donde los fenómenos descritos son tristemente habituales, y amenazan incluso la supervivencia misma de sus regímenes políticos y económicos.

La Contraloría ha demostrado ser un eficaz antídoto contra la corrupción, a través del uso de herramientas como las rendiciones y los juicios de cuentas. Cuando ha contado con los medios suficientes y la información adecuada, ha podido actuar drásticamente para evitar abusos como el requerimiento de sobornos para la adjudicación de contratos, la desviación en el uso de fondos públicos o el aprovechamiento ilícito de bienes fiscales.

Sin embargo, en materia de control sobre empresas estatales, consideramos que tales empresas deben estar sujetas a las mismas reglas de juego que las del sector privado. En este sentido, la intervención a posteriori del organismo Contralor ha tenido inconvenientes, al realizarse cuando poco se puede hacer para resolver determinadas situaciones. De ahí se desprende la conveniencia de que estas empresas estén sujetas a la normativa común aplicable a las sociedades anónimas, y para no impedir que realicen una gestión eficiente, sus trabajadores y sus directivos deben quedar sujetos a dichas reglas en todos los ámbitos: laboral, de responsabilidad por sus actos, tributario y otros.

Estimamos que son los tribunales ordinarios de justicia los que deben conocer de los litigios que se susciten respecto de la actuación de las empresas del Estado. Al respecto, casos de irregularidades, como los

conocidos en ESVAL y la R.P.C. en la Quinta Región, más que significar un llamado de alerta sobre la necesidad de mayor control estatal, son un signo de que debe continuarse con la privatización de empresas cuya función no justifica su permanencia en manos del Estado.

4° Relación contractual con el Fisco

Debemos reconocer la imparcialidad y la capacidad de los funcionarios de la Contraloría para interpretar los contratos que se celebren con el Fisco -con sus respectivas bases de licitación- y para establecer los alcances de la relación jurídica que se genera entre el particular y la administración. Al mismo tiempo, existe acuciosidad en la evaluación y cuantificación de los aspectos económicos de tales contratos, por ejemplo, en materias tan delicadas para la construcción como los aumentos de obras o plazos, las circunstancias de fuerza mayor sobreviniente -como un terremoto o un acto de la autoridad-, o la procedencia o improcedencia en la aplicación de multas y en el cobro de garantías.

Este último aspecto bastaría por sí solo para justificar el respeto, aprecio y prestigio de que goza la Contraloría General de la República por parte del sector empresarial. Es gratificante saber que sus funcionarios son fieles al espíritu de servicio público, rigor, sobriedad y abnegación que inspiró a los organizadores de nuestra República.

III.- ALGUNOS ASPECTOS QUE PODRÍAN MEJORARSE

No sería sincero con este destacado auditorio, si no me refiriera a algunos aspectos de la gestión de la Contraloría que preocupan a los empresarios. Creo que mencionarlos contribuye a una sana discusión sobre el mejoramiento de labores que podrían ser aún más eficientes si no se produjeran algunas situaciones como las que referiré. Respetuosamente pido a Ustedes que no vean en estas referencias más que el propósito de contribuir a dar respuesta a la interrogante fundamental de este Seminario: "¿Que Contraloría General de la República Necesita el Chile de Hoy y del Futuro?"

1° Lentitud

En ocasiones, las respuestas a cuestiones cruciales sobre contratos con el Fisco, sobre interpretación de Bases, sobre legalidad de decretos adjudicatorios de contratos de obras de construcción, sobre aprobación de planes reguladores, sobre procedencia de reintegros a particulares, etc., suelen demorarse mucho tiempo en su etapa de tramitación y eventualmente, de resolución por Contraloría.

El tiempo en una economía de mercado está asociado a lo que se conoce como "costos de transacción", es decir, todos aquellos costos adicionales al precio de un bien. El mercado castiga a las empresas que no cumplen oportunamente su cometido, seleccionando a otras que demuestren mayor eficiencia. En relación con los contratos entre el Estado y los particulares, a veces las consultas formuladas a Contraloría implican

una suspensión o retardo en la ejecución de lo pactado, o bien demoran la suscripción de los contratos mismos. Las demoras de Contraloría generan, a su vez, costos que en ocasiones son muy difíciles de asumir por las empresas, las cuales requieren resoluciones expeditas y oportunas.

Podría suceder que Contraloría careciera de los medios adecuados para resolver dentro de un breve plazo problemas como los que he descrito. Puede incluso ocurrir que los mismos organismos públicos a los que aquélla se dirija retarden la aclaración a las consultas que se les formulen o el envío de antecedentes indispensables para una resolución pertinente en tiempo y lugar. Aún reconociendo estas realidades, podría pensarse en estudiar e implementar proyectos de reducción de plazos en los procedimientos que debe efectuar Contraloría para pronunciarse sobre un determinados asuntos sometidos a su conocimiento. Sobre el particular, otras entidades estatales han tenido exitosas experiencias al respecto, que valdría la pena conocer. Me refiero, por ejemplo, a las reducciones de plazo en la tramitación de una pensión de jubilación del antiguo sistema previsional, o a la determinación anticipada de roles de avalúo, para efectos de las contribuciones de bienes raíces.

2º Formalismo

Una tradición arraigada en nuestra sociedad, tanto en el ámbito público como en el privado, es nuestro estricto apego a la letra de las leyes, decretos y reglamentos, especialmente en lo referente a ciertas formalidades establecidas en las normas jurídicas. Si bien dicha tradición es positiva, pues conlleva una salvaguardia frente a la discrecionalidad, en

ocasiones se echa de menos un criterio más finalista en ciertos organismos de la administración del Estado. Es decir, nos encontramos ante el desafío de dar un cierto margen de acción al criterio del Contralor o fiscalizador, sin caer por ello en la incertidumbre jurídica. Así, por ejemplo, si un organismo de conocida representatividad formula una consulta de carácter informativo a Contraloría, y ésta se le devuelve señalándola que sólo se reciben consultas particulares, es posible preguntarse si no resulta más eficiente dar respuesta a lo solicitado, para que a su vez el organismo representativo difunda entre sus asociados los criterios contralores.

En este sentido, cabe aprender de la experiencia de otros países, que reconocen un cierto rango o margen de falta o deficiencia en una actuación, que en nada comprometen el debido respeto por el ordenamiento jurídico.

La actividad económica tiene también mucho que ver con el ejercicio de las virtudes, aquellos hábitos operativos buenos de los cuales nos hablan los sabios, entre las que destacan la prudencia, la templanza, la justicia y la fortaleza. Si una persona ocupa un determinado cargo, es dable suponer que lo ejercerá conforme a derecho, pero que también requerirá de un cierto margen de libertad para poder aplicar la equidad, la justicia en el caso concreto, aún cuando esa persona no tenga funciones de tribunal de justicia.

3º Adecuación a las circunstancias de tiempo y lugar.

Hoy en día goza de generalizada aceptación el papel primordial de la empresa privada en el desarrollo económico, y el rol subsidiario del Estado en esta materia, al reconocer y amparar a los grupos intermedios y garantizarles una adecuada autonomía para que puedan organizarse y cumplir con sus fines, de acuerdo a lo que señala nuestra Constitución.

Esta realidad debería a nuestro juicio formar parte de los principios o criterios de decisión de las autoridades en cuanto a la relación entre los particulares y el Estado. Sin embargo, a veces resulta difícil desprenderse de una manera de ver las cosas que nos ha acompañado por mucho tiempo. Por lo anterior, y respetuosamente, me atrevo a sugerir que organismos públicos de tan relevante rol como la Contraloría, tengan un contacto más permanente con el mundo de la empresa, a través de instancias adecuadas, para permitir un fructífero intercambio de experiencias y reflexiones. Del mismo modo, uno de los aspectos más importantes de la capacitación de personal en que puede trabajarse es precisamente una adecuada formación -técnica, por cierto- en los más relevantes tópicos de la economía y la administración de empresas.

IV.- OTROS TEMAS DE INTERÉS

La Contraloría ha bregado con especial fuerza para que su autonomía tenga también un carácter financiero, pues debido a la naturaleza de sus funciones, requiere no estar sujeta a presupuestos que

en algún momento pudieran serle asignados con criterios políticos.

Si bien esta aspiración resulta muy justificada, para los empresarios aparece como necesario complementarla con ciertos parámetros que permitan evaluar adecuadamente la eficiencia de gestión a la que me he referido antes. Uno de estos criterios pasa por la flexibilidad laboral y la existencia de incentivos, como una eficaz herramienta de evaluación y de mejoramiento de productividad en el sector público. Por lo anterior, reviste gran interés la labor que al efecto desarrolla en otros organismos públicos el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, contribuyendo así de un modo muy concreto a la anhelada modernización del Estado. Experiencias como éstas, al menos con carácter de planes-piloto, son dignas de ser conocidas y tenidas en cuenta.

A lo expuesto, se une el hecho de que las remuneraciones del personal de Contraloría pueden ser inadecuadas respecto de la importancia de su misión. Lo mismo que se ha señalado acerca de la autonomía financiera puede afirmarse respecto de este tema, y cabe además preguntarse si resulta atingente a los tiempos el rígido sistema del Estatuto Administrativo y de las plantas de los órganos de la Administración del Estado, con sus encasillamientos y escalas.

Por otra parte, un aspecto relevante para el correcto funcionamiento de la economía de mercado es la transparencia del gasto público. Ello requiere información precisa, oportuna y adecuada, de modo de poder apreciar con fundamento el adecuado cumplimiento de los programas

públicos y sus gastos asociados y autorizados en la Ley de Presupuestos. El Proyecto de Ley de Contraloría podría contemplar la obligación de las autoridades económicas de informar periódicamente a Contraloría acerca de estas materias, para que un ente autónomo, como la misma Contraloría, tras haber verificado la correcta ejecución de los programas y el empleo de los recursos comprometidos, dé a conocer tales antecedentes a la comunidad.

V.- CONCLUSIÓN

Al terminar estas palabras, quisiera referirme a las enormes posibilidades de crecimiento y prosperidad con las cuales nuestro país pasará al próximo milenio; para que sean realidad, es necesario continuar por la senda de la democracia y de la economía de mercado que hemos recorrido hasta hoy. Como lo señalan destacados pensadores contemporáneos, existe crecimiento económico cuando hay estabilidad institucional y cuando las normas jurídicas justas son conocidas y respetadas. De aquí se desprende el trascendente papel que corresponde desempeñar a la Contraloría General de la República, como garante de la legalidad de los actos de la Administración y como custodio del correcto uso de los fondos fiscales.

La Cámara Chilena de la Construcción, entidad empresarial nacida en 1951, aprecia enormemente y agradece el bien que la Contraloría ha significado para nuestra sociedad. Esperamos que tenga mucho éxito en el desafío que ha emprendido para modernizarse y para que la nueva ley

Orgánica que la regirá responda al anhelo de dicha Institución de dar cumplimiento a las tareas que le asigna la Constitución. Por ello, es importante recordar un gran principio contenido en nuestra ley fundamental: el Estado está al servicio de la persona humana, y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la misma Constitución establece.

Muchas Gracias.

PGM/ 13.11.95

10:15 hrs.

D.

0



AUTOR Delgado y Cofre

TITULO Lección de: ¿Qué es la Construcción?

Nº TOP 03687 c.1



0007176