



Evaluación de la transparencia de las empresas públicas

Las empresas públicas tienen un estatuto de transparencia privilegiado

El principio de transparencia de la función pública consagrado en el artículo 8º de la Constitución y en la Ley Nº20.285 de 2008, sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, es aplicable a todas las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y a las sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o bien mayoría en el directorio.

Sin embargo, las empresas públicas sólo tienen obligaciones de “transparencia activa”. A ellas no se les aplica la “transparencia pasiva”, es decir, no están obligadas a responder las solicitudes que cualquier persona les formule para acceder a la información pública de la que disponen, entendiendo por ésta la que ha sido elaborada con presupuesto público o que tengan en su poder, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones específicas a la publicidad que contempla la ley.

RESUMEN EJECUTIVO

Las empresas públicas tienen un estatuto de transparencia privilegiado. Sólo tienen obligaciones de transparencia activa, es decir, de publicar en sus sitios electrónicos aquella información que la ley les exige perentoriamente, la que, en todo caso, es mucho menor a la que se exige a cualquier otra institución pública. Además, no se les aplica la transparencia pasiva. Considerando este tratamiento legal preferente, las empresas públicas debieran estar cumpliendo en su totalidad sus obligaciones de transparencia. No obstante, el promedio de cumplimiento de las 33 empresas públicas evaluadas es de un 84%, a pesar de que la ley no establece la posibilidad de cumplimientos parciales o graduales y de que ya ha transcurrido un año desde que es plenamente exigible la publicación de esa información.

En consecuencia, las empresas públicas están obligadas a publicar en sus sitios electrónicos sólo aquella información que la ley les exige perentoriamente, la cual, en todo caso, es mucho menor a la que se exige a cualquier otra institución pública.

En efecto, las empresas públicas, a diferencia del resto de los organismos de la administración del Estado, no están obligadas a publicar, por ejemplo, la planta y remuneraciones de todo su personal, las contrataciones de suministros de bienes muebles, ni tampoco las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con sus proyectos de inversión. De informar sobre todo esto están exentas las empresas públicas.

¿Cuáles son los deberes de transparencia de las empresas públicas?

En concreto, la “transparencia activa” que es exigible a todas las empresas públicas es el deber de mantener en sus sitios electrónicos, en forma completa, actualizada y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, los siguientes antecedentes:

a) El marco normativo que les sea aplicable; b) Su estructura orgánica u organización interna; c) Las funciones y competencias de cada una de sus unidades u órganos internos; d) Sus estados financieros y memorias anuales; e) Sus filiales o coligadas y todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica; f) La composición de sus directorios y la individualización de los responsables de la gestión y administración de la empresa; g) Información consolidada del personal y; h) Toda remuneración percibida en el año por cada Director, Presidente Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutivo y Gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa. Estas son, entonces, las exigencias legales de transparencia activa que tienen las empresas públicas en Chile.

En este trabajo nos proponemos evaluar el cumplimiento de cada una de estas obligaciones legales de transparencia activa. Para evitar sesgos de discrecionalidad al realizar la evaluación y en un esfuerzo de objetivar los criterios de cumplimiento, hemos recurrido a la “Instrucción general sobre transparencia activa para empresas públicas, empresas del Estado y sociedades del Estado” que el Consejo para la Transparencia aprobó y publicó el 3 de febrero de 2010¹ y que fija criterios comunes para las exigencias que plantea la ley.

1 Una propuesta de Instrucción, sobre el contenido mínimo y la forma cómo se deben cumplir las exigencias de transparencia que plantea la ley, fue sometida a consulta ciudadana durante el segundo semestre del año 2009. Su texto definitivo fue aprobado y publicado por el Consejo para la Transparencia en febrero de 2010 y será plenamente exigible a las empresas públicas desde el 1 de junio próximo. No obstante este plazo de adecuación brindado por el Consejo, las exigencias legales de transparencia están vigentes desde el 20 de abril de 2009, por ende, nos parece que los criterios formales que establece esta Instrucción permiten objetivar los actuales estándares de cumplimiento de las empresas públicas.

En concreto, esta Instrucción viene a fijar criterios comunes sobre el contenido mínimo y la forma en que deben cumplirse cada una de las exigencias que establece la ley, fijando ciertos estándares de cumplimiento:

- a) Para el marco normativo, el estándar es publicar las leyes a través de las que se creó la empresa y también sus estatutos en caso de ser una sociedad anónima, los reglamentos por los que se rige, las normas legales o reglamentarias que atribuyan responsabilidades, funciones, tareas o que definan su objeto social específico y, finalmente, colocar un link a todos estos documentos.
- b) Se solicita explicitar la organización interna detallada en un organigrama.
- c) Se pide que se describan las funciones y competencias asignadas a cada departamento, unidad u órgano interno de la empresa.
- d) Se solicita que se publiquen los estados financieros y las memorias anuales de los últimos años.
- e) Se pide explicitar la información respecto de vinculación a empresas filiales o coligadas y la información relativa a la vinculación con todas las entidades en que la empresa tenga participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.
- f) Se solicita identificar a los miembros del directorio y a los responsables de la gestión y administración de la empresa.
- g) Sobre la información consolidada del personal, se solicita publicar el número total de trabajadores, el número de trabajadores por unidad y la remuneración total que ellos perciben.
- h) Con respecto a las remuneraciones, se pide publicar la remuneración percibida en el año por cada Director, Presidente Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutivo y las remuneraciones percibidas por los gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa, utilizando un criterio formal, cual es consignar en una plantilla el cargo de la persona, su nombre, y los montos totales bruto y líquido de sus remuneraciones.

Método de evaluación de la transparencia activa

Considerando sólo a las 33 empresas matrices y no a sus filiales o coligadas, se evaluó el cumplimiento de cada una de las ocho exigencias que plantea el artículo décimo de la Ley N° 20.285.

Consideramos que una empresa específica cumple cada una de esas exigencias cuando la información exigida se encontraba disponible de manera completa en su sitio electrónico de acuerdo a los criterios recién expuestos, recogidos de la “Instrucción general sobre transparencia activa para empresas públicas, empresas del Estado y sociedades del Estado” del Consejo para la Transparencia. Cada obligación exigida por la ley se consideró por separado, subdividiendo su cumplimiento en el mismo número de criterios que para cada una de ellas planteaba la Instrucción. El cumplimiento de cada obligación, entonces, puede ser total o parcial.

Se considera que hay un cumplimiento total cuando la empresa evaluada publica en su sitio electrónico toda la información requerida por cada uno de los criterios contemplados en la Instrucción, para esa obligación legal específica. En este caso el cumplimiento de esa obligación es de un 100%.

El cumplimiento es parcial cuando la empresa otorga publicidad sólo a algunos de los criterios requeridos en la Instrucción para esa obligación de informar. En este caso, el porcentaje de cumplimiento de cada obligación de informar dependerá del número total de criterios respecto de los cuales la empresa sí entregue información en los términos solicitados en la Instrucción general. Por ejemplo, en el “marco legal aplicable” se consideraron cuatro criterios, si la empresa sólo cumplía dos de ellos, entonces su cumplimiento será de un 50% para ese tipo de información exigida.

Finalmente, se consideró que la empresa no cumple con su obligación legal de informar cuando la información exigida no estaba disponible en el sitio electrónico institucional o bien cuando ésta era muy incompleta para los criterios y estándares enunciados por la Instrucción.

Considerando el desempeño para cada una de las obligaciones que le plantea la ley y promediando sus respectivos porcentajes de cumplimiento, se obtiene el nivel de cumplimiento general de cada empresa. Asimismo, calculando el promedio de cumplimiento de cada tipo de información en todas las empresas revisadas, se pudo establecer el porcentaje de cumplimiento general respecto de cada obligación.

Todas las empresas públicas evaluadas tienen sitios electrónicos y mantienen en ellos información relevante relacionada con las exigencias de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, aunque muchas no respetan las recomendaciones sobre los contenidos mínimos, la forma de sistematizar la información para facilitar el acceso o sobre la actualización, que debe ser mensual. No obstante, ni las formas distintas de sistematizar la información ni tampoco los atrasos en su actualización fueron consideradas como un incumplimiento. Sin embargo, sí se consideraron incumplimiento las situaciones en que la información no se publicó de manera clara y precisa, a pesar de que pudiera ser inferida a partir de otros datos revelados. Recordemos que el espíritu de la ley es entregar información lo más fácil, clara y transparente posible, por lo que dificultar a los usuarios el acceso a los datos es violar ese espíritu.

Principales hallazgos

El promedio de cumplimiento que presentan entre las 33 empresas es de un 84%. Hay que considerar que, dado que se trata de obligaciones impuestas por una ley, el cumplimiento debiera ser de un 100%.

En efecto, como se observa en la Tabla 1, ninguna empresa cumple con el 100% de los requisitos exigidos por la ley. De forma tal que todas cumplen sólo parcialmente sus obligaciones exigidas por la ley en materia de transparencia activa.

Tabla 1: Nivel de cumplimiento según empresa²

	TIPO DE INFORMACION EXIGIDA								
	MARCO LEGAL	ORGANIZACIÓN	FUNCIONES	FINANCIEROS	FILIALES	RESPONSABLES	PERSONAL	REMUNERACIONES	TOTAL
SASIPA Ltda	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	96%
ASMAR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	96%
Empresa Portuaria Chacabuco	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	92%
Empresa Portuaria Austral	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
ENAE	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
CODELCO	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
BANCOESTADO	50%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	90%
COTRISA S.A.	100%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	67%	90%
CORREOS	66%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	90%
SACOR Ltda.	66%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	90%
Empresa Portuaria Antofagasta	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	67%	87%
ENAMI	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	67%	87%
Polla Chilena de Beneficencia S.A.	100%	100%	100%	100%	50%	100%	33%	100%	85%
CIMM S.A.	50%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	67%	85%
Empresa Sanitaria Lago Peñuelas S.A.	50%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	66%	83%
Empresa Portuaria San Antonio	66%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	33%	83%
ENACAR	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	33%	82%
Casa de Moneda S.A.	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	33%	82%
Televisión Nacional de Chile	67%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	67%	81%
ENAP	33%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	67%	81%
FAMAE	66%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	33%	81%
ZOFRI S.A.	75%	100%	100%	50%	50%	100%	100%	67%	80%
METRO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	33%	79%
Empresa Portuaria Arica	66%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	33%	79%
EFE	80%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	33%	79%
ECONSSA Chile S.A.	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	0%	78%
Empresa Portuaria Iquique	66%	100%	100%	50%	100%	100%	67%	33%	77%
Empresa Portuaria Valparaíso	66%	100%	100%	100%	100%	50%	33%	67%	77%
Empresa Portuaria Puerto Montt	66%	100%	100%	100%	50%	100%	33%	67%	77%
EMAZA	66%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	33%	77%
Empresa Portuaria Talcahuano-San Vicente	66%	100%	100%	100%	0%	100%	67%	67%	75%
LA NACION S.A.	25%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	33%	74%
Empresa Portuaria Coquimbo	66%	100%	0%	100%	50%	100%	100%	33%	69%
TOTAL POR TIPO DE INFORMACION	72%	100%	97%	94%	76%	98%	73%	59%	84%

Además, sus niveles particulares de cumplimiento fueron muy dispares. El nivel de cumplimiento de las exigencias de “transparencia activa” de cada empresa específica evaluada fluctúa en un rango que varía entre un 69% y un 95,8%.

² Por razones de espacio y diagramación, en la Tabla 1 sólo se presenta el porcentaje de cumplimiento de cada tipo de información por empresa, sin especificar los criterios considerados para el cumplimiento de cada una de esas obligaciones. Una tabla con esta información detallada está disponible en: <http://fjg.fjguzman.cl/transparencia.xls>

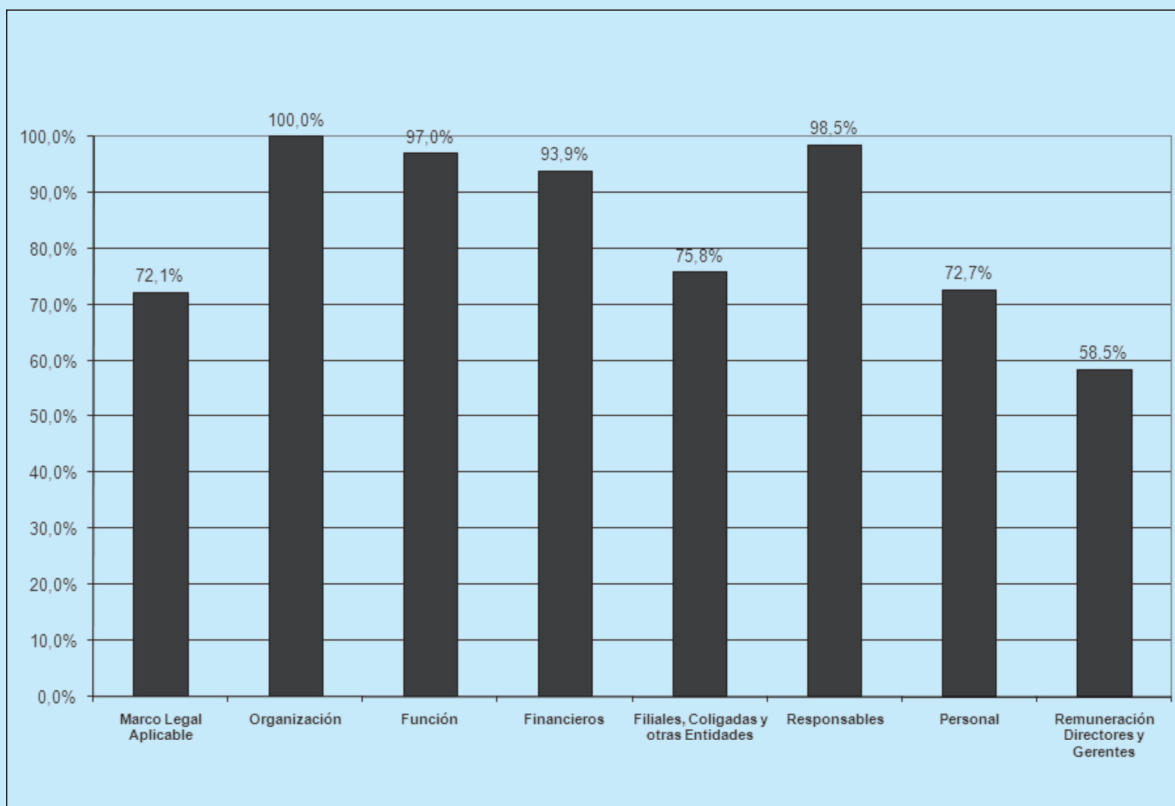
Aquellas empresas que alcanzan un alto grado de cumplimiento –esto es, sobre el 90%– son seis:

- Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR), Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda. (SASIPA), Empresa Portuaria Chacabuco, Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Empresa Portuaria Austral y Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (ENAER).

Las empresas que presentan un bajo grado de cumplimiento –esto es, bajo el 75%– son:

- Empresa Portuaria Coquimbo, Empresa Periodística La Nación S.A. y Empresa Portuaria Talcahuano-San Vicente.
- Por otra parte, analizando el nivel de cumplimiento según el tipo de información que se exige, como lo muestra el Gráfico 1, hay sólo un ámbito en que todas las empresas públicas evaluadas cumplen con el 100%:
- La información sobre “su estructura orgánica u organización interna”.

Gráfico 1: Nivel de cumplimiento promedio según tipo de información exigida



Todos los demás ámbitos presentan cumplimientos parciales, destacando por su bajo nivel, inferior a un 75%:

- La información sobre “toda remuneración percibida en el año por cada Director, Presidente Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutivo y Gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa”;
- La información sobre “el marco normativo que les sea aplicable”; y
- La información sobre “información consolidada del personal”.

En suma, considerando que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública impone a las empresas del Estado exigencias de publicidad muchísimo menores a las que pesan sobre los demás organismos públicos, que ellas no tienen ninguna obligación de entregar información adicional solicitada por particulares (transparencia pasiva), las empresas públicas debieran estar cumpliendo en su totalidad con las obligaciones impuestas por la ley.

En efecto, la ley no establece la posibilidad de cumplimientos parciales o graduales, sino que exige que toda la información requerida debe estar publicada en los respectivos sitios electrónicos. Y eso no está sucediendo, a pesar de que ya ha transcurrido un año desde que es plenamente exigible la publicación de esa información.