



Reforma del Estado y Rendición de Cuentas

Es consustancial a la democracia la existencia de controles y contrapesos que busquen indagar, fiscalizar y eventualmente sancionar a las autoridades que han incurrido en conductas lesivas a sus deberes públicos. Esos procedimientos son parte del sistema de rendición obligatoria de cuentas que pesa sobre cualquier autoridad elegida democráticamente. Sin la existencia de estos diques de contención del poder del Estado simplemente imperaría la discrecionalidad, la opacidad y se extenderían la arbitrariedad y la impunidad¹. Las instituciones y mecanismos que forman un sistema de rendición de cuentas requieren de transparencia y acceso a la información pública, y fomentan la participación ciudadana y la confianza democrática².

La rendición de cuentas implica que las autoridades den razón de sus atribuciones y deberes. Pero no se trata de las cuentas tradicionales que se agotan en comunicar una simple lista de logros, siempre funcionales a quienes ejercen el poder. Por el contrario, se trata de que todos los órganos y personas que ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Es la lógica de una ciudadanía que participa, que controla, que evalúa, que no realiza un simple acto de delegación, sino que se comporta realmente como “soberano”³.

RESUMEN EJECUTIVO

Una de las Reformas del Estado pendiente es el establecimiento de un sistema moderno y eficaz de rendición de cuentas y responsabilización de las autoridades públicas. Todos los órganos y personas que ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Es la única manera que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Pero, los controles formales debieran ser complementados con un sistema de rendición de cuentas con un enfoque moderno que privilegie una lógica de obtención de resultados que permita estimular el mejoramiento del desempeño gubernamental.

Un sistema de rendición de cuentas intenta prevenir y corregir los comportamientos abusivos: primero, obliga a las autoridades y funcionarios a aceptar la indagación pública en las decisiones de su competencia; segundo, las obliga a fundamentar y a expresar la razón de sus opciones ante la ciudadanía; y tercero, las obliga a asumir las consecuencias de sus actos y decisiones, incluso sujetándolas a sanciones cuando se apartan de sus deberes públicos. Esto es de la mayor relevancia, pues la eventualidad de que las conductas impropias sean develadas a la luz pública y consiguientemente castigadas es un disuasivo robusto a incurrir en ellas⁴.

Cualquier sistema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: información, fiscalización y capacidad punitiva⁵. En la primera dimensión lo clave es disminuir la eventual opacidad que envuelve los actos de quienes detentan el poder, por ende, hay que avanzar en otorgar transparencia a los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como a las razones que las fundaron y a los procedimientos seguidos para adoptarlas. A pesar de ser ésta una dimensión elemental, nuestro país recién se comienza a poner al día mediante la reciente promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado⁶, hito central en el proceso de generación de transparencia pública que habilita a los ciudadanos para exigir a los organismos del Estado el acceso a los documentos fundantes de sus decisiones, mejorando su capacidad de participar en el aseguramiento de la responsabilidad de las autoridades, lo que debiera redundar en una mejora de los niveles de confianza de la población hacia las instituciones públicas y también contribuir a la credibilidad del régimen democrático.

En su dimensión fiscalizadora puede inmiscuirse en ámbitos bastante disímiles y amplios, tales como el apego y respeto a las reglas, procedimientos y procesos preestablecidos, el control de la legalidad de los

¹ Jaime Guzmán Errázuriz señaló que “la Carta de 1980 busca combinar hacia el futuro la eficiencia gubernativa con los contrapesos más adecuados para evitar los excesos o desviaciones del aparato administrativo”, artículo “Apreciaciones distorsionadas” en revista *Ercilla*, Santiago, 5 de marzo de 1986.

² Se trata, en última instancia, de evitar que se confirme la frase atribuida a Jean Jacques Rousseau: “el pueblo es soberano en el momento de la elección y deja de serlo al día siguiente”.

³ Guillermo O’Donnell acuñó el término “democracia delegativa” para referirse a algunos procesos democráticos en América Latina durante la década de los noventa y que, a su juicio, no lograron establecer democracias representativas, sino delegativas, es decir, institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos tradicionales, y una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Ejemplos serían, a nuestro juicio, los gobiernos de Menem en Argentina (1989-1998), Fujimori en Perú (1990-2000) y Chávez en Venezuela (1998-2008). Las democracias delegativas tienen repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas. Véase O’Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp.55–69.

⁴ Evidencia empírica puede consultarse en Banco Mundial: “Anticorruption in transition: A contribution to the policy debate”, Washington D.C., 2000.

⁵ Véase Schedler, Andreas: “Conceptualizing Accountability” en Andreas Schedler, Larry J. Diamond y Marc F. Plattner (editores): “The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies”, editorial Lynne Rienner, Londres, 1999.

⁶ A pesar de que la transparencia y el acceso a la información pública son claves para cualquier proceso de participación ciudadana y rendición de cuentas, en Chile hasta ahora primó una cultura de “secretismo” que predicaba la normalidad de sustraer del conocimiento de la opinión pública los actos y decisiones de las autoridades. Esta ley viene a subsanar esta carencia, al tiempo que da concreción al principio de publicidad de los actos y resoluciones estatales, recogido en la reforma constitucional de 2005. A efecto de ejemplarizar el retraso de nuestro país en esta materia, considérese que una de las leyes fundamentales de Suecia, la de libertad de prensa, ya en 1776 consultaba similar principio.

actos, los criterios para la adopción de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la eficiencia de su ejecución, así como también evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas. En efecto, aunque originalmente la rendición de cuentas se orientó a frenar el exceso de poder y la corrupción, hoy también requiere evaluar el desempeño gubernamental en la elaboración y prestación eficaz de políticas públicas. Más allá de perfeccionar las clásicas auditorías financieras y de cuentas, los controles parlamentarios y los recursos judiciales, es necesario también avanzar en una lógica de resultados y de evaluación de impacto de los programas sociales.

En su tercera dimensión, la punitiva, el control requiere de agencias públicas dotadas de recursos materiales, de protección institucional y de autoridad y autonomía para investigar, exigir e imponer sanciones, así como para neutralizar la capacidad de influencia y de captura que pueden tener los grupos de interés sobre las definiciones de políticas públicas.

Los sistemas de rendición de cuentas clásicos

Los controles tradicionales de un sistema de rendición de cuentas también suelen jugar el rol de mecanismos de resolución de conflictos institucionales que evitan la confrontación y dirimen las controversias entre poderes del Estado. Su importancia es tal que en su ausencia puede incluso verse amenazada la estabilidad institucional⁷.

En América Latina existen varios de estos mecanismos. Sin pretender ser exhaustivos, ni en los mecanismos ni en los países de la región en que cada uno está presente, sólo por vía ejemplar, tenemos el juicio político o acusación constitucional a las más altas autoridades del país⁸ (Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela); la declaración de inhabilidad de algunas autoridades (Chile y Ecuador); la existencia de tribunales constitucionales (Chile); la existencia de contralorías generales (en toda Latinoamérica); la competencia de la Corte Suprema para resolver conflictos de interpretación de ley (Argentina); los plebiscitos para que sea la ciudadanía quien dirima (Perú); los plebiscitos derogatorios de ley (Uruguay); los referendos revocatorios de mandatos presidenciales (Bolivia, Venezuela); la censura parlamentaria (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela); la disolución del parlamento (Perú, Uruguay y Venezuela); la interpelación parlamentaria; la existencia de Ombudsman (mayoría de legislaciones latinoamericanas); el acceso a la información y documentación pública (Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú); las declaraciones de patrimonio e intereses de autoridades y altos funcionarios públicos.

⁷ No debe confundirse estabilidad con gobernabilidad. Por la primera entendemos la permanencia y proyección del sistema político, demostrando su capacidad de absorber, canalizar y resolver, por medio de mecanismos preestablecidos, los diversos conflictos que se dan en su interior. Mientras que gobernabilidad es la capacidad que tienen las instituciones de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas en un marco de legitimidad política y social, ajustándose al estado de derecho.

⁸ En las últimas décadas fueron destituidos mediante este mecanismo los presidentes Collor de Melo (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas (Paraguay, 1999).

En los países latinoamericanos, fuertemente presidencialistas, donde el poder ejecutivo se alza con una gran autonomía frente a los demás poderes del Estado, estos mecanismos de responsabilización o “accountability político”, destinados a controlar y limitar a los gobernantes, cobran una particular relevancia para contener el poder del Ejecutivo.

La acusación constitucional, por ejemplo, es uno de los mecanismos que permite al Congreso corregir eventuales abusos de altos funcionarios y así restringir el enorme poder del que dispone el Gobierno en un régimen presidencial⁹. El hecho de estar radicado en un poder del Estado distinto al Ejecutivo es precisamente lo que lo hace un procedimiento valioso para hacer efectiva la responsabilidad de los altos servidores públicos. Al contrario de lo que se sostuvo, en abril pasado, a propósito de la acusación constitucional a la ministra de educación, en el sentido de que su presentación y aprobación ponían en riesgo la estabilidad institucional del país, creemos que la existencia y buen funcionamiento de este tipo de mecanismos de resolución de conflictos entre los poderes del Estado es reveladora de una capacidad institucional robusta, que no socava sino que afianza la gobernabilidad y estabilidad del sistema democrático y la proyección de sus instituciones.

No obstante, este tipo de institucionalidad en materia de rendición de cuentas está concebida y organizada para evaluar el cumplimiento formal de los aspectos normativos, enfatizando los controles de normas y procedimientos y las autorizaciones previas para una importante cantidad de actos administrativos, sin que existan instancias suficientes destinadas a evaluar la eficiencia con la que son utilizados los recursos o el cumplimiento de estándares de calidad prefijados. Al sistema de control gubernamental del Estado chileno le falta una instancia de evaluación independiente --complementaria al control formal-- que permita a los ciudadanos (contribuyentes) conocer si los recursos administrados por el Estado están siendo bien utilizados, tanto en términos de la legalidad de su inversión como de la eficiencia con que están siendo gastados. Los controles formales debieran ser complementados con un sistema de rendición de cuentas con un enfoque moderno que privilegie una lógica de obtención de resultados que permita estimular el mejoramiento del desempeño gubernamental.

¿Sólo controles o también evaluación del desempeño?

En los últimos años la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado un cierto control de eficiencia a través de un conjunto de instrumentos de gestión, tales como indicadores de desempeño,

⁹ Por lo demás, la acusación constitucional es un mecanismo añejado al calor de nuestras tradiciones republicanas. Estuvo en las Constituciones de 1833 y de 1925, inspirado en el “impeachment” norteamericano de la Constitución de Filadelfia de 1787, a donde había pasado desde Inglaterra, donde ya se recogía en la Carta Magna de 1215. Más aún, también estuvo en nuestra Constitución de 1828, aunque aquí adaptada de la Constitución de Cádiz de 1817, que a su vez reconocía su fuente remota en el “juicio de residencia” establecido por las Cortes de Toledo en 1480 y antes en las Cortes de Monzón de 1289, que obligaban a los funcionarios a residir durante un tiempo en el lugar en que habían servido un cargo para posibilitar que quienes se consideraban agraviados por sus actuaciones pudieran perseguir su responsabilidad. Es decir, hasta en las monarquías absolutas se reconoció que las autoridades –con la excepción del monarca, por cierto- debían responder de los abusos cometidos en el ejercicio de sus cargos ante terceros que no habían intervenido en sus nombramientos.

evaluación de programas gubernamentales, evaluaciones de impacto y evaluación comprehensiva del gasto. No obstante, falta aún mucho por avanzar, particularmente porque estos controles son realizados por agencias internas del propio aparato gubernamental y, por ende, carecen de la autonomía necesaria respecto del gobierno.

La ausencia de un enfoque con énfasis en los resultados y logros obtenidos desincentiva una gestión de mayor eficiencia de parte de las agencias estatales. Se trata, entonces, de poner de relieve en la discusión pública un sistema de evaluación de los resultados de la acción gubernamental que, sin reemplazar ni erosionar los mecanismos tradicionales de control y fiscalización, también permita medir el rendimiento y eficacia de la gestión de las autoridades y funcionarios públicos. La idea tras esto es que *“los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas”*¹⁰. La calidad de la respuesta estatal a las demandas ciudadanas también es objeto de permanente evaluación, de tal modo que podría decirse que se trata de “jugar a ser privados” en la medida que las agencias públicas debieran estar sometidas a similares estándares y exigencias de calidad que los privados¹¹.

Una cara del desafío es avanzar hacia agencias públicas más eficaces y comprometidas con el mejoramiento de sus propios resultados y, al mismo tiempo, más transparentes y dotadas del instrumental necesario para resistir los intentos de influencia o captura de intereses particulares. Para implantar mecanismos de rendición de cuentas modernos que pongan el énfasis en el rendimiento y en mejorar el compromiso de los gestores públicos con los resultados de su gestión hay que estar dispuesto, eso sí, a asumir riesgos. Esto pasa por permitir mayores grados de discrecionalidad a quienes administran o gestionan lo público, estimulando la delegación de decisiones, pues de otra forma esos gestores tendrán más incentivos para poner énfasis en evitar equivocarse y centralizarán sus decisiones, elevando las exigencias de sus procedimientos y controles internos, más que enfatizar el resultado de su gestión. Esta orientación a resultados requiere de *“una clara separación de funciones entre los procesos de formulación de políticas (diseño, planificación, definición y evaluación) y las responsabilidades de ejecución, incluyendo las labores de fiscalización, supervisión y regulación”*¹².

La otra cara de este desafío es llevarlo a cabo sin debilitar los sistemas de control formales, sean administrativos, parlamentarios o sociales, que contribuyen a prevenir la ocurrencia de irregularidades y corrupción, y sin que las autoridades y funcionarios utilicen esta mayor discrecionalidad para eludir sus responsabilidades. En suma, *“el reto es promover la puesta en práctica de sistemas de exigencia y rendición de cuentas compatibles con una gestión pública eficaz y eficiente. Es una exigencia social irrenunciable*

¹⁰ Consejo Científico del CLAD (coord.): “La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana, Buenos Aires, EUDEBA, 2000, p.3.

¹¹ Ciertamente esto no implica renunciar a que el Estado se desprenda de aquéllas de sus acciones, funciones y tareas que bien puedan ser realizadas por los privados directamente.

¹² Marshall, Jorge y Mario Waissbluth: “Reforma del Estado en Chile: una oportunidad”, en Varios Autores: “Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos”, CEP-Expansiva, Santiago, 2007, p.31

que los gestores públicos rindan cuentas de la eficacia y eficiencia de su actuación, y no solamente de la corrección formal de sus procedimientos”¹³.

Hacia un sistema nacional de rendición de cuentas¹⁴

1. Con relación al sistema de control de legalidad, proponemos modernizar la Contraloría General, reorientando algunas de las atribuciones que actualmente distraen parte importante de sus recursos humanos y materiales.

Lo primero sería suprimir el trámite de toma de razón ex ante y reemplazarlo por una revisión posterior y obligatoria de los principales actos de la administración. El trámite previo ha contribuido a burocratizar el sistema de controles sin haber fortalecido como contrapartida la legalidad de los actos de la administración pública. Adicionalmente, el mecanismo de toma de razón no parece aportar a la eficiencia de la gestión, en la medida que una importante cuota de los actos gubernamentales que están sujetos a este procedimiento de revisión previo queda pendiente de ejecución durante un lapso de tiempo que puede conspirar contra su oportunidad.

En concreto, se propone eliminar el control preventivo de los actos y concentrar los esfuerzos en un sistema de revisión posterior obligatorio de la legalidad de los principales actos de administración, dejando los actos de menor relevancia sujetos a un control, también posterior, pero aleatorio. De esta forma se tendería a maximizar el costo beneficio del control y se permitiría determinar con claridad la responsabilidad de quienes han incurrido en irregularidades o actos ilegales.

2. En segundo lugar, eliminar las facultades jurisdiccionales que ejerce la Contraloría General a través de los tribunales de cuentas. De conformidad a la legislación vigente, la Contraloría tiene el carácter de fiscalizadora, acusadora y además juzgadora en el juicio de cuentas. Esta última es una atribución propiamente judicial que parece del todo impropia, considerando que la Administración Pública no debiera tener facultades judiciales de ninguna especie, sobre todo si ejerce potestades administrativas. En efecto, un principio básico del Estado de Derecho es la independencia e imparcialidad de los órganos que ejercen jurisdicción, lo que exige la separación de las funciones judiciales de los demás roles en un proceso.

En concreto se propone suprimir la función judicial que posee la Contraloría General, entregando la facultad de juzgar las cuentas a los tribunales ordinarios de justicia, de manera que la propia Contraloría deba ocurrir ante éstos para que impongan las sanciones previstas en la ley, en el caso de que se detecten supuestas infracciones.

¹³ Behn, Robert D.: “Rethinking Democratic Accountability”, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, p.211

¹⁴ Algunas de estas medidas, propuestas por la FJG, fueron incluidas en el documento “Un mejor Estado para todos”, presentado al Ministro del Interior en conjunto por el Instituto Libertad, el Instituto Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán E., respondiendo a la invitación para participar en la elaboración de un proyecto de reforma del Estado, abril de 2008.

3. El sistema de control financiero está diseñado para privilegiar el control del presupuesto por parte del propio gobierno, sin que el Poder Legislativo desempeñe un rol de relevancia en la asignación de los recursos fiscales. El Congreso conoce anualmente una propuesta de presupuesto determinada por el Ejecutivo que contiene una estimación de los ingresos y gastos fiscales. Las atribuciones del Parlamento en este ámbito son muy limitadas: sólo puede rechazar o rebajar los gastos. No puede estimar los ingresos fiscales, aprobar aumentos en partidas de gasto, ni reasignar recursos entre programas. Por otra parte, la gestión financiera del presupuesto se basa en el control de los gastos efectivos, es decir, los niveles de ejecución de los recursos, sin evaluar los resultados obtenidos con el uso de esos recursos.

Es necesario introducir normas de rendición de cuentas que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de los distintos programas y muy especialmente los resultados e impacto logrados con su implementación. Esta tarea no puede llevarse a cabo al interior del gobierno. Los controles internos que ya realiza el propio gobierno sobre la gestión de sus políticas deben complementarse con una instancia de control externo, independiente y que supere el control de legalidad posterior que hemos propuesto para la Contraloría General, así como el control financiero que realiza la Dirección de Presupuestos. Se trata de avanzar derechamente en el control independiente del resultado e impacto de las políticas públicas implementadas.

Se propone fortalecer las atribuciones del Congreso Nacional para que pueda hacerse cargo, particularmente a través de su Oficina de Presupuesto, de evaluar selectivamente los resultados y el impacto de los programas gubernamentales, especialmente de los múltiples programas sociales existentes, tarea que hoy DIPRES encarga a un panel de expertos. La evaluación de programas dispone hoy en nuestro país de suficiente masa crítica como para que esta tarea, además, sea licitada a privados.

En concreto, la actual Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, bajo la orientación y tuición de la Comisión Mixta de Presupuesto, y dotada de los recursos materiales suficientes, debiera definir criterios de éxito de las políticas y programas, proponer cuáles programas deben ser evaluados y, luego que la Comisión acordara la selección definitiva de los programas, proceder a licitar a los privados que acrediten competencia técnica la medición y evaluación de los resultados e impacto de las políticas públicas y programas sociales financiados con recursos públicos¹⁵. En ningún caso se trataría de un rol asesor del Ejecutivo en el diseño o ejecución de políticas, sino de evaluación y medición independiente de sus resultados e impacto, complementando el modelo de control de gestión interno del gobierno y el control de legalidad y de cumplimiento de los procedimientos administrativos que ejercen otros órganos de control. De esta forma el Congreso disminuiría la asimetría hoy existente con el Ejecutivo en la discusión presupuestaria y, asimismo, se avanzaría en el aseguramiento de una evaluación de resultados realmente autónoma.

¹⁵ En la lógica del rol que desempeña la US Government Accountability Office que apoya al Congreso norteamericano, pero orientada a la evaluación de resultados y medición de impacto de los programas.