

ACCOUNTABILITY EN CHILE:

La gestión pública RINDE CUENTAS

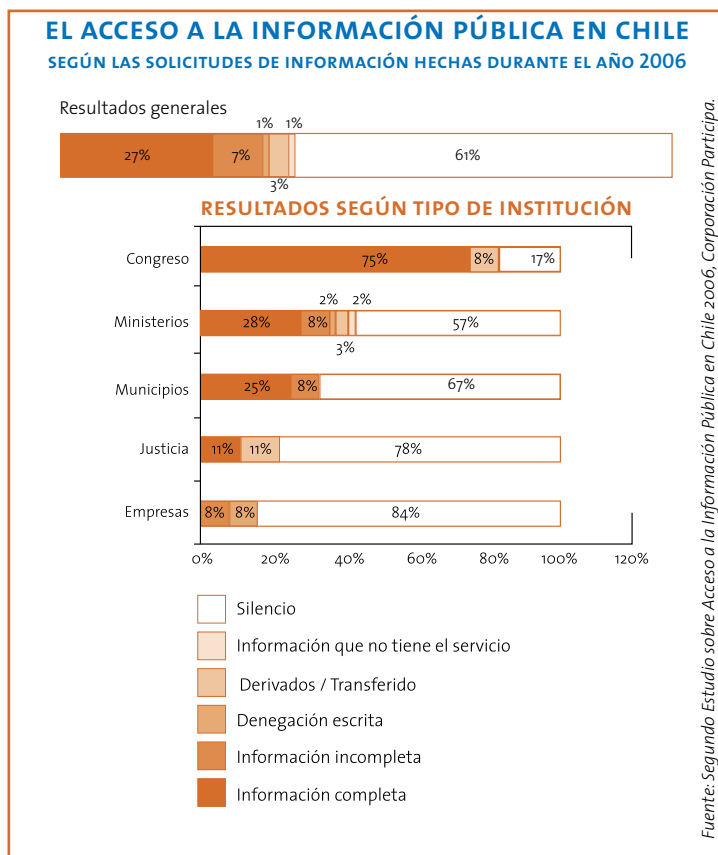
Tras los polémicos casos de mal utilización de dineros públicos que han puesto al gobierno en aprietos, el país está viviendo un proceso de transformación pro transparencia. Si bien aún estamos en pañales, ya hay avances y la CChC está haciendo su aporte en su relación con el MOP y las concesiones.

Por Rebeca Gutiérrez • Ilustración y portada Marcelo Pérez

Desde el desmalezamiento de la planta de Enap en Concón en el gobierno de Aylwin hasta los casos MOP Gate, coimas, Inverlink, y el más reciente en Chiledeportes; pasando por la evidencia de una deficiente gestión en proyectos emblemáticos como el puente Chacao o Transantiago, pareciera que nos hemos ido acostumbrando a que cada cierto tiempo se destape algún escándalo por malversación de fondos públicos.

Ante semejante panorama, distintos actores han comenzado a preocuparse por transparentar más la agenda y fomentar el acceso a la información. Es aquí cuando surge el concepto de accountability, que si bien en castellano no tiene traducción literal, tiene que ver tanto con la responsabilización de la administración pública sobre rendir cuentas a los ciudadanos, como con el derecho de estos últimos de controlar la acción de quienes los gobiernan.

Para esta rendición de cuentas el acceso a información pública es un componente central, ya que es el mecanismo a través del cual las personas conocen cómo funcionan las instituciones y qué es lo que están haciendo las autoridades a cargo de ellas. Y de hecho, en este ámbito, las instituciones públicas en Chile se sacan nota roja. En un estudio que elaboró la Corporación Participa sobre acceso a la información en el 2006, quedó en evidencia que el 61% de solicitudes de información que fueron presentadas, no fueron respondidas de ninguna manera (ver gráfico). Los ministerios cayeron en esta medición: sólo el 28% de las solicitudes de algún tipo de información que se les hicieron tuvieron una respuesta completa.







Los municipios también están bajo la lupa: tienden a dejar más de la mitad de las solicitudes de información que reciben sin responder.

LOS PROYECTOS DEL MOP Y LA CCHC

El concepto de accountability, que desde hace mucho está tematizado en Estados Unidos y Europa, recién comienza a esbozarse en Chile. “Los procesos que viven las democracias van creando conceptos que tienen que dar cuenta de los cambios de la sociedad. Por eso, recién ahora aparece en nuestro país una agenda pro transparencia y se empieza a hablar de accountability, que más que nada significa responsabilidad”, explica Emilio Moya, sociólogo del Comité de Indicadores de Chile Transparente.

Justamente, como parte del programa “Gobierno Transparente”, en diciembre de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet envió un instructivo a todos los organismos gubernamentales para hacer activa la transparencia de su gestión a la sociedad. Para esto indicó que en todos los sitios web debe hacerse pública la información sobre contrataciones, adquisiciones, el personal con que cuentan y las transferencias de fondos públicos a personas jurídicas externas. Y por estos días se está terminando de preparar el segundo instructivo, que incluirá las declaraciones de patrimonio de las autoridades, hoy sólo disponibles a través de la Contraloría.

En el caso del MOP, las licitaciones vía web son un ejemplo de lo que se quiere lograr en esta nueva etapa de gestión. Desde su llegada en 2006 al ministerio, Eduardo Bitran ha anunciado su interés de aplicar accountability en la gestión de esta cartera y dentro de los proyectos más esperados está la creación de una Superintendencia. El ministro ha señalado a distintos medios que este nuevo ente fiscalizará que se

cumplan los compromisos explícitos en los niveles de servicio que las obras prestan a los usuarios. “Este es el primer paso de una innovación institucional profunda, en que ponemos al ciudadano en el primer plano, para preocuparnos de sus necesidades”, ha precisado en sus declaraciones. Además tendrá la tarea de fiscalizar al ministerio, para supervisar la calidad de las obras, en cuanto al estándar de ingeniería y de seguridad, ya que “no es sano que aquel que promueve y contrata las obras, además las fiscalice”, ha dicho el ministro.

HISTORIA DEL ACCOUNTABILITY

En EE.UU., el concepto de accountability aparece a fines de los 60, y diez años después llega el término a Europa. Según Theodore Sorensen, abogado especial del presidente John F. Kennedy, fue tras el polémico caso Watergate que los presidentes norteamericanos debieron preocuparse más por rendir cuentas al Congreso, a las Cortes de Justicia y a la gente. En tanto, desde 1995 en el Reino Unido el tema ha sido reconocido abiertamente dentro de los *Siete Principios de la vida pública* al señalar que los funcionarios públicos son responsables ante la sociedad y deben someterse a cualquier escrutinio según su cargo. Esto ocurrió luego de que variara el acuerdo de confianza entre los organismos regulatorios y la ciudadanía tras problemas como la vaca loca.

La CChC también ha querido formar parte de este proceso, para lo cual el Comité de Concesiones encargó a la Gerencia de Estudios la elaboración de un *paper* que funcione como guía para evaluar los procesos de concesiones, desde su anuncio hasta la entrega de la obra. “En general, dentro del tema de obras públicas con el presupuesto corriente los gastos son sencillos, en cambio con las concesiones es un poco más difícil porque tienen plazos más largos. Entonces, dado que al asumir el ministro ofreció el tema del accountability, decidimos abordarlo de manera más integral y hacer un estudio de forma seria de cómo hacer accountability, pero en el entendido de que es más que la transparencia: contribuye a analizar la capacidad de gestión de las autoridades públicas, que la gestión se haga de acuerdo a lo que se dijo que se iba a hacer”, explica Leonardo Daneri, presidente del Comité de Concesiones.

Javier Hurtado, gerente de estudios de la CChC, señala que para hacer más objetiva esta demostración se están estudiando una serie de indicadores para, a futuro, evaluar la capacidad de gestión del MOP.

En rigor, constantemente se observan los presupuestos del ministerio para el año y cuánto están cumpliendo del presupuesto original. Es una forma clara, precisa y simple de evaluar el tema a fin de año. Pero esto no es sólo un tema financiero, comenta Javier Hurtado: “En el caso de las concesiones yo debería exigirle también al ministerio, por ejemplo, que me dé cuenta de su capacidad para gestionar asociaciones público-privadas. Cómo se logra esta asociación y si se logró. Hay muchos indicadores, pero un indicador razonable para pedir esto puede ser, por ejemplo, las licitaciones que llaman para concesiones y son declaradas desiertas o no se presenta nadie”. O sea, si se llama a licitación y ésta se declara desierta, se cuestiona la eficiencia de la

gestión del ministerio.

Otro indicador importante para los ciudadanos es el *value for money*, algo así como la utilidad o el valor que tiene una concesión para los usuarios finalmente. En otras palabras, si fue bien gastado el dinero o no. “Es para poder evaluar públicamente la bondad de esa concesión. Sobre todo porque ha sido muy discutido por los tags, las multas, etc. Si hubiera buena información, que pudiera mostrar todos los beneficios que tiene para la gente, asumiendo los costos tú podrías llegar a un cálculo para saber si la concesión es buena o mala para el país”, comenta Hurtado. Un ejemplo de *value for money* en Inglaterra fue que la Contraloría de este país mostró

ASPECTOS POSIBLES DE SER SUJETOS DE ACCOUNTABILITY SEGÚN LA CChC

- **GESTIÓN DEL MOP**
 - a. Presupuesto
 - b. Capacidad de gestión para lograr asociación público – privada
 - c. *Value for money*
- **SOCIEDADES CONCESIONARIAS**
 - a. Inversión
 - b. Tiempos y plazos de construcción
 - c. Efectos en la demanda: seguridad – tiempos de viaje

AVISO IDIEM



AVISO amk

que de los proyectos no llevados a cabo vía concesiones sólo el 30% fueron terminados a tiempo y sólo el 27% se ajustó al presupuesto inicial. En comparación a la tasa de cumplimiento de los proyectos concesionados que llegaba a 70% y que en cumplimiento de presupuesto inicial era de 100%.

Por otra parte, la idea es que las sociedades concesionarias sean más transparentes también porque así mejorará su percepción pública y política. Para esto el estudio contempla indicadores presupuestarios de la administración de concesiones del MOP. En primer lugar aparece el indicador sobre la inversión; esto es, evaluar la inversión final en concesiones y los avances en construcción. El ministro Bitran este año ya hizo el anuncio del monto para concesiones, de modo que desde esa fecha hasta la ejecución habría que hacer un seguimiento, propone Javier Hurtado. En base a esos resultados obtenidos la Cámara podría ver cómo se puede incentivar y acelerar el proceso de concesiones para que el proceso de inversión ocurra razonablemente. Del mismo modo, entre los indicadores se proponen los tiempos y plazos de construcción. “Los estados de avance también son súper importantes en la concesión, saber que partió en tal fecha y por qué aún no se termina”, señala Hurtado. Por último, también han considerado un indicador sobre efectos en la demanda, que implican la seguridad y tiempos de viaje de los usuarios una vez que la concesión es puesta en marcha al servicio de la ciudadanía. Las concesiones han sido un aporte al país: en los últimos diez años este sistema ha implicado un flujo de inversión cercano a los 700 millones de dólares al año, lo que se ha traducido en un cambio drástico del estándar de infraestructura.

El objetivo central de la CChC es tener los parámetros adecuados de medición de efectividad de distintas políticas públicas, y que idealmente esta medición sea continua. “El tema de las concesiones es importante tanto para el país como para la construcción y todos los que están involucrados en la industria. Como el concepto del empoderamiento ciudadano está entrando muy fuertemente en el tema, debemos actuar



TRANSANTIAGO, UN MAL EJEMPLO

Probablemente el ejemplo más candente sobre gestión pública deficiente, en este minuto, es el Transantiago, proyecto al que se le ha criticado la falta de transparencia en su licitación financiera. En una reciente entrevista a El Mercurio, Jorge Schaulsohn acusó directamente al gobierno: “Si hubiésemos tenido un proceso de licitación transparente no estaríamos en esta situación. Se permitió que se formara un consorcio de bancos que, de la mano de Sonda, tenía garantizado ganar la licitación de la administración financiera del Transantiago. A partir de ese momento la competencia extranjera se mandó a cambiar, porque llegó a la conclusión de que esto estaba resuelto de antemano”.

Además, recién el pasado martes 10 de abril, el ministro de Transportes, René Cortázar, hizo públicos ante la Cámara de Diputados 6 de los 10 contratos firmados con los buses alimentadores. Esto luego de que, según diputados de la oposición, el Ministerio de Transportes se demorara un mes y medio para entregar esta información solicitada por el Congreso. Y todavía falta que se hagan públicos los contratos firmados con los servicios troncales, los referidos a las bases de licitación y a las boletas de garantías. Es decir, la presión ciudadana obligó a la gestión pública a rendir cuentas. Una señal de la urgencia de que el gobierno adopte el accountability como política.

AVISO RePSOL

RANKING MUNDIAL DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2006

La ONG Transparencia Internacional elabora todos los años una tabla de posiciones en que la puntuación corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. El IPC (índice de percepción de corrupción) va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

GLOBAL	REGIONAL	PAÍS	PUNTUACIÓN
14	1	Canadá	8.5
20	2	Chile	7.3
		EE.UU.	7.3
24	4	Barbados	6.7
28	5	Uruguay	6.4
53	6	Dominica	4.5
55	7	Costa Rica	4.1
57	8	El Salvador	4.0
59	9	Colombia	3.9
61	10	Jamaica	3.7
66	11	Belize	3.5
		Cuba	3.5
		Grenada	3.5
70	14	Brasil	3.3
		México	3.3
		Perú	3.3
79	17	Trinidad y Tobago	3.2
84	18	Panamá	3.1
90	19	Surinam	3.0
93	20	Argentina	2.9
99	21	República Dominicana	2.8
105	22	Bolivia	2.7
111	23	Guatemala	2.6
		Nicaragua	2.6
		Paraguay	2.6
121	26	Guyana	2.5
		Honduras	2.5
138	28	Ecuador	2.3
		Venezuela	2.3
163	30	Haití	1.8



en conjunto, tanto el sector público, que son los dueños de los proyectos de concesiones, como los privados, que somos los que los operamos”, señala Leonardo Daneri. “Mientras más información haya y mientras más transparente sea, obviamente permite que todos los actores puedan sacar sus conclusiones”, añade finalmente Javier Hurtado.

¿QUÉ TIENE QUE VER LA TRANSPARENCIA?

Si bien los conceptos de transparencia y accountability están relacionados, no se refieren a lo mismo. De acuerdo al índice que elabora Transparencia Internacional sobre la percepción de la corrupción (ver recuadro), Chile figura entre los mejores países de la región latinoamericana. En cambio, como ya se ha dicho, en acceso a la información a Chile le va muy mal. “Esto significa que Chile brinda poca información, pero no necesariamente significa que es un país muy corrupto. Esto se explica en gran parte debido a las prácticas secretistas que son propias de la cultura chilena, fundamentalmente en la administración pública y también en las empresas. La gente tiene cierta resistencia a brindar información, lo cual no significa que no respeten la legalidad”, explica Silvana Lauzan, coordinadora de Proyectos de la Corporación Participa.

Esto ocurre porque en la mayoría de los casos los funcionarios desconocen cuáles son sus obligaciones respecto al manejo de información pública, pero también porque los ciudadanos o las organizaciones civiles todavía tienen poca práctica de demanda de información. “Son procesos que van de la mano: las instituciones van a ir funcionando mejor a medida también que las personas soliciten más información. Y de la misma manera es importante la responsabilidad de los ciudadanos de pedir información para evaluar el sistema”, comenta Silvana Lauzan.

Por ejemplo, explica Emilio Moya, el INDAP es uno de los institutos que tiene más formalidades en cuanto a acceso a información pública. Y, paradójicamente, fue uno de los primeros escándalos de corrupción de este siglo en Chile, cuando entre 2001 y 2002 se descubrió que millonarios recursos se habían usado para pagar sobresueldos, programas de radio y eventos políticos. “Por eso, para la mejora de cualquier sistema democrático es básico el acceso a la información: porque iguala a los ciudadanos en cuanto a la cantidad de poder que tienen para discutir sobre los asuntos públicos, para controlar y también para tomar decisiones”, concluye Lauzan. **EC**