

ACCOUNTABILITY Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: UNA PROPUESTA

HÉCTOR SAN MARTÍN INZUNZA

Universidad del Bío-Bío

RESUMEN

Aun cuando el término inglés *accountability* es traducido, a veces, como “rendición de cuentas”, su significado es más profundo que el mero informar del buen uso que se ha dado a los dineros, por parte del cuentadante, que es lo que comúnmente se entiende por “rendir cuentas”. El término anglosajón tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similares.

Por otra parte, Chile aparece, a nivel internacional, como un país estancado en cuanto a corrupción, situación que se prolonga por los últimos seis años, según el Índice de Transparencia Internacional. Según dicho informe, nuestro país obtuvo 7,3 puntos, en la escala de 1 a 10 (igual a la calificación obtenida en 2005), avanzando, no obstante, un lugar en el ranking de 163 países; es así como pasó del lugar 21 al 20, debido a una caída de Estados Unidos en la estadística global. A juicio del presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, señor Davor Harasic, este estancamiento refleja un retroceso y afirma que “no podemos conformarnos con mantener nuestro nivel de corrupción, sino que debemos esforzarnos para mejorar nuestros niveles de transparencia”.

A partir de esta realidad, y considerando que en el sector privado los ejecutivos de las empresas presentan informes financieros e informes a los accionistas, donde se da cuenta de la gestión realizada, en el presente trabajo se propone un informe de gestión anual, que sería obligatorio para todos los ejecutivos superiores de la administración del estado, ya sean directores de servicios, vicepresidentes ejecutivos, directores generales, ministros, alcaldes, rectores, etc.; se proponen contenidos obligatorios, para que así los directivos se refieran forzosamente a los aspectos claves de la gestión. El contenido de dicho informe debería ser auditado y puesto a disposición del público en un plazo prudente, una vez terminado el año calendario.

La existencia de un informe como el que se propone permitiría que los directivos superiores de la administración del estado den cuenta circunstanciada de lo que han hecho con la autoridad con que se les ha investido y con los recursos que se les ha confiado. El supuesto básico es que estas autoridades deben trabajar por el bien común; el informe propuesto les permitiría demostrar que así ha sido. Ello representaría un gran paso en el ámbito de la *accountability* y, paralelamente, contribuiría a mejorar la transparencia, al poner a disposición de la ciudadanía una cuenta sobre los resultados de la gestión.

PALABRAS CLAVES: *Accountability*, Rendición de Cuentas, Gestión Pública, Transparencia.

I.- INTRODUCCIÓN

En nuestro país, es frecuente escuchar que falta transparencia en la gestión pública y que nadie, en la administración del estado, parece responsable de sus actos. Por otra parte, la Contraloría General de la República, según la prensa, aparece disminuida en sus facultades y que el ejecutivo ha sido renuente a modificar su ley orgánica, percepción que se ha agudizado con motivo de las últimas discrepancias con el Ministerio de Educación. También es dable considerar, en este sentido, que durante la presidencia de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle se creó la Auditoría Interna de Gobierno, pero su gestión no se ha legitimado frente a la sociedad, tal vez porque su accionar está orientado al apoyo interno y no como fiscalizador que represente a los contribuyentes.

A partir de la idea usada en el sector privado, donde se exige informes estandarizados, como son los estados financieros, respaldados por dictámenes de auditores independientes, en el presente trabajo se propone un conjunto de contenidos mínimos para el informe de gestión operativa y económica que exige el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera del Estado, el que también debiera ser certificado por auditores independientes. De este modo, los directivos de la administración del estado se verán compelidos a informar al público sobre los aspectos relevantes de su gestión, aumentando la transparencia en el accionar del estado y contribuyendo, así, a una mejor *accountability*.

De modo, entonces, que, primero, se revisa el concepto de *accountability*, luego se analiza la situación de Chile, en cuanto a transparencia, y, en seguida, se propone el listado de contenidos mínimos, con una descripción de los mismos y formalidades que debieran cumplirse. Para desarrollar este trabajo se hizo una revisión de lo realizado, en cuanto a transparencia y *accountability* en países como Canadá, Estados Unidos de América e Inglaterra; ello significó revisar las leyes que se aplican en esas naciones, las facultades de sus organismos fiscalizadores y la información que se entrega al público sobre la gestión de sus respectivos gobiernos.

II.- ¿QUÉ ES LA ACCOUNTABILITY?

Aun cuando el término inglés *accountability* es traducido, a veces, como “rendición de cuentas”, su significado es más profundo que el mero informar del buen uso que se ha dado a los dineros, por parte del cuentadante, que es lo que comúnmente se entiende por “rendir cuentas”. El término anglosajón tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similares. En efecto, el diccionario Webster define a este término como “obligación de dar cuenta sobre los actos de uno”¹, también como “la obligación de sufrir las consecuencias por los fallos en el desempeño esperado”². El diccionario Barron’s, por su parte, agrega que “la *accountability* puede ser dispuesta o estar implícita en una ley, norma o convenio. Por ejemplo, un auditor será *accountable* frente a los usuarios de los estados financieros, que confían en dichos estados auditados, si no descubrieren fraudes corporativos debido a negligencia en la aplicación de las normas de auditoría generalmente aceptadas”³. En definitiva, la palabra en comento tiene su equivalencia con la muy castellana “responsabilidad”; de hecho, los dos diccionarios citados señalan que uno de los sinónimos de *accountability* es *responsability*.

La *accountability* también ha sido conceptualizada como la obligación de parte de un individuo o de un grupo, de revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas cuyos orígenes pueden ser políticos constitucionales, estatutarios o contractuales (Atkinson, 1993). Con un poco más de detalle, Mundt et al (1982) se refieren a ella precisando que incluye la misión establecida, la asignación de responsabilidades, los indicadores de resultados, el informe y la evaluación. Promueve el uso disciplinado

¹ Original en inglés, traducido por el autor.

² Ibidem.

³ Ibidem.

del manejo por resultados y otras herramientas ejecutivas. Tiene impacto desde el nivel más alto de una organización hasta lo más bajo del rango gerencial... marca una diferencia entre lo esencial y lo no esencial. La *accountability* significa ser responsable y sensible a los actos y resultados que se relacionan con la misión de la organización.

Por otra parte, pareciera que el término es nuevo y que ha ganado popularidad sólo recientemente; sin embargo su sentido profundo es antiquísimo y lo podemos reconocer en la pregunta bíblica “¿qué has hecho con tus talentos?”; comienza con el sentido que uno tiene el compromiso consigo mismo de cumplir con lo encargado, según lo espera el mandante. Esto quiere decir que la persona o entidad que confiere la responsabilidad debe tener la expectativa de que se le informe sobre lo obrado. En el ámbito de la gestión pública, esto deriva en que la característica central de los gobiernos democráticos está en la obligación que se le impone los representantes electos a responder por sus acciones. Es por ello que la Fundación Canadiense para la Auditoría Integrada (1987) ha concluido que aquellos que sientan que deben responder querrán demostrar su *accountability*; tratarán de entregar información sobre cómo han desempeñado sus responsabilidades. Dadas las variadas interpretaciones de lo que significa desempeño y la dificultad para desarrollar indicadores creíbles para reflejarlo, tal demostración puede resultar muy difícil.

Adicionalmente, Eigen y Moberg (2007) consideran que la transparencia es clave para un buen gobierno y una de las mejores formas para minimizar el riesgo de corrupción; agregan que el libre flujo de información es, también, un pre-requisito para el buen funcionamiento de los mercados, haciendo que la transparencia se constituya en un generador de crecimiento económico. Estos autores identifican cinco grandes problemas que derivan de la corrupción, a saber:

- a) Se pierden oportunidades de desarrollo, lo que se traduce en que los pobres son los más sufren las consecuencias de la corrupción.
- b) Genera pérdidas, puesto que, con frecuencia, se distorsiona la justa competencia.
- c) Hay ineficiencias, toda vez que no siempre se adquieren los bienes o servicios que realmente se requieren.
- d) Ocurren abusos a los derechos humanos, debido a que, frecuentemente, se vulneran los derechos e intereses de la población.
- e) Contribuye al daño ambiental, puesto que la corrupción, con frecuencia, hace que no se tomen en cuenta las consideraciones medioambientales.

Concluyen precisando que no importa si se lucha contra la pobreza, las enfermedades como el sida, si se promueven los derechos humanos o simplemente se trata de tener buenos mercados que promuevan el desarrollo, la corrupción siempre está allí, obstaculizando nuestros esfuerzos.

III.- ALGO DE HISTORIA

Si bien a nosotros los chilenos el término *accountability* nos parece muy moderno, hay quienes, como se dijo, encuentran sus orígenes en tiempos bíblicos. Es más, Dwight Waldo (citado por Leclerc et al.) un destacado académico estadounidense en administración pública exploró el desarrollo histórico del término y retrocedió ¡6.000 años!; sus principales ideas a este respecto se resumen como sigue:

- a) Cuando el gobierno apareció como una parte central de la vida humana hace 6.000 años, la *accountability* fue parte integral de él, como concepto y proceso, como por ejemplo en el caso de la tributación fiscal, como parte del aparato de administración.
- b) Los romanos desarrollaron el proceso de la *accountability* al estilo romano y ello todavía se puede apreciar en las leyes europeas.
- c) En los tiempos modernos, las empresas de negocios privadas y el capitalismo emergieron como un factor significativo en el desarrollo de los conceptos y formalidades de la *accountability*.

-
- d) Históricamente, el gobierno y la religión, o sea, estado e iglesia, fueron uno, bajo la idea de que la autoridad venía de Dios, esto es, desde arriba; pero con el advenimiento de la democracia se concluyó que la autoridad y legitimidad del poder viene del pueblo, es decir, desde abajo y los votantes pueden sentirse libres de pedir a las autoridades electas rendición de sus actos.

También es posible encontrar antecedentes más explícitos de la *accountability* en la creación de los estados modernos; en efecto, la carta magna del Rey Juan de Inglaterra dictada en 1215, bajo la presión de los barones feudales, era, en esencia, una declaración de libertades, puesto que se intentaba evitar que el rey usara sus prerrogativas arbitrariamente para aumentar las contribuciones feudales. Entonces, el exigir una rendición de cuentas del rey por sus asuntos constituyó un esfuerzo por implantar un sentido de responsabilidad, que, aparentemente, el rey no tenía ya que pronto repudió la referida carta. Su sucesor Enrique III, tuvo una disposición más noble y volvió a promulgar la carta en el año 1216.

En Inglaterra, la monarquía se interpretaba como derecho divino y ejercía preeminencia sobre el parlamento; esto significaba que el rey se sentía responsable sólo ante Dios, de quien había recibido la autoridad. Sólo a partir de la Carta de Derechos (Bill of Rights), que surgió de la Revolución Gloriosa⁴ de 1688, se corrigió esta situación (Locke, 1823).

En un terreno más práctico, el organismo que podríamos denominar como la Contraloría General de los Estados Unidos de América, cuyo nombre original era General Accounting Office (GAO), desde el 7 de julio de 2004 ha pasado a denominarse Government Accountability Office (GAO). David M. Walker (2004), Contralor General de los Estados Unidos de América explica que el cambio de nombre se origina en que el antiguo ya no refleja el actual rol que cumple el organismo. Sostiene que “aunque la GAO es el principal auditor de los estados financieros consolidados del gobierno de los Estados Unidos de América, las auditorías financieras no significan más del 15% de la carga de trabajo de la institución. El trabajo principal consiste en evaluación de programas, análisis de políticas y opiniones legales sobre un amplio abanico de programas y actividades, realizadas tanto internamente como en el exterior”⁵. Luego agrega que el alcance de sus atribuciones cubre prácticamente cualquier cosa que el gobierno federal realice o piense realizar en cualquier parte del mundo y, a modo de ejemplo, señala que sus funcionarios han estado en Iraq revisando todo, ya se trate de la logística militar, de los costos de los contratos o del programa de las Naciones Unidas denominado “petróleo por alimentos”. En fin, como conclusión, precisa que la mayoría de sus informes van más allá de la simple pregunta de si los fondos fiscales han sido bien gastados, puesto que lo que le preocupa es si los programas y políticas fiscales logran sus objetivos y satisfacen las necesidades de la sociedad; la GAO verifica los resultados que los ministerios y servicios públicos obtienen con el dinero de los contribuyentes que reciben. Termina afirmando que “nuestro nuevo nombre dejará en claro que nuestra primera prioridad es mejorar el desempeño del gobierno federal y asegurar su *accountability* al congreso y al pueblo estadounidense”⁶.

Como se ve, el tema de la *accountability* es tan relevante que motivó el mencionado cambio de nombre de la institución superior de auditoría de los Estados Unidos de América. Canadá, por su parte, cuenta con la Ley Federal de *Accountability*, del año 2006, que pretende cambiar la forma en que el gobierno trabaja y que se aplica a políticos, parlamentarios, funcionarios públicos y a todo aquellos que realizan operaciones comerciales con el gobierno. Esta ley contempla cinco grandes áreas, a saber:

a) Reforma política

- Limita el monto de las donaciones.
- Prohíbe las donaciones secretas, los regalos a candidatos y el uso de fonos públicos para fines políticos.

⁴The Glorious Revolution of 1688. Mayor información sobre esta revolución puede encontrarse en www.thegloriousrevolution.org.

⁵Ibidem.

⁶Original en inglés, traducido por el autor.

- Regula estrictamente el lobby y establece la existencia de un comisario, que se encarga de investigar las violaciones a las normas.
- Crea un cargo de Comisario de Ética y Conflictos de Interés, en reemplazo del Comisario de Ética y el Oficial de Ética del Senado.
- Se consagra como ley al Código de Conflictos de Interés.

b) Reforma parlamentaria

- Fortalece y aumenta las facultades de los distintos comisarios que existen en el parlamento.
- Amplía el rol del Auditor General de Canadá, equivalente a nuestro Contralor General de la República.
- Crea un cargo independiente que provea al parlamento de análisis sobre las finanzas del país y sobre las propuestas y estimaciones de ingresos y gastos que presentan las distintas comisiones.

c) Reforma del sector público

- Clara *accountability* de ministros y subsecretarios.
- Protección para quienes denuncian irregularidades en el sector público.
- Autoridad funcional para el Contralor General sobre las unidades de auditoría interna de los servicios e instituciones públicas.

d) Reforma a los mecanismos para obtener bienes y servicios

- Compromiso con la rectitud, apertura y transparencia en los procesos para adquirir bienes o contratar servicios.
- Crea el cargo de Auditor, encargado de revisar las prácticas utilizadas en la obtención de bienes y servicios.
- Inclusión de cláusulas de integridad en todos los contratos del gobierno y creación de un Código de Conducta para la Compra de Bienes y Servicios, aplicable tanto a los funcionarios públicos como a quienes proveen dichos bienes o servicios.
- Encuestas de opinión pública, cuyos informes están disponibles para la sociedad.
- Exposición pública de la información básica relacionada con contratos por la compra de bienes o servicios que excedan de Cn\$ 10.000.

e) Hacer al sector público más abierto

- Ampliación de la cobertura de la *Ley de Acceso a la Información* a las empresas del estado y a algunas fundaciones.
- Designaciones gubernamentales basadas en el mérito.

En el caso de Canadá, existe, además, la Canadian Comprehensive Auditing Foundation (Fundación Canadiense de Auditoría Integrada) que, entre sus programas de investigación, desarrolla uno orientado, precisamente, a la *accountability* y *auditoría*, cuyo objetivo consiste en explorar los nexos o puntos de conexión e interacción entre los cuerpos directivos, la gestión y la auditoría. El programa se orienta a cuatro aspectos, que pueden considerarse fundamentales, de validez general y que son los siguientes: 1.- control parlamentario; 2.- empresas del estado; 3.- transferencias y subvenciones; y 4.- auditoría.

Puesto que Canadá tiene una estructura de tipo federal, los gobiernos provinciales también han hecho suyas las iniciativas de mejorar la *accountability*. Tal es el caso de la provincia de Ontario, cuyo gobierno está decidido a realizar todo lo que esté a su alcance para asegurarles a los contribuyentes que

sus impuestos están bien gastados en proveer servicios de calidad, según lo sostiene en un documento titulado “Un marco para la *accountability*”. Este documento contiene algunas ideas claves para entender cabalmente el sentido del término *accountability*, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- ▶ El propósito es mejorar el desempeño administrativo y la prestación de los servicios.
- ▶ Un sistema de *accountability* hace su contribución mediante la captura y distribución de información, de modo que todos los involucrados tomen decisiones informadas.
- ▶ Cualquiera sea su inclinación política, el apoyo del gobierno es esencial. Cada gobierno puede tener diferentes prioridades, pero su compromiso con el sistema es crucial. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, el gobierno de Blair tomó el régimen de *accountability* existente y le introdujo diferentes prioridades, pero dejando intactos sus mecanismos centrales.
- ▶ Los mercados, tradicionalmente, han proporcionado a los clientes un grado de *accountability* automática que no ha sido replicada en el sector público. En el sector privado, un cliente insatisfecho puede comprar productos de otra marca o recurrir a los servicios de un proveedor diferente.
- ▶ En el sector público la *accountability* se ha centrado en los procesos, pero el objetivo es centrarla en los resultados y aquí es donde la evaluación del desempeño juega un rol muy importante.
- ▶ Un sistema de *accountability* debe estar asociado con los adecuados niveles de autoridad, de modo que, por ejemplo, el directorio de una empresa del estado no puede ser completamente responsable por los resultados de la compañía si carece de poder para nombrar al gerente general.
- ▶ La medición y evaluación del desempeño y la información son componentes críticos de un sistema o marco para la *accountability*.

En el Reino Unido, por su parte, en 1991 se presentó al Parlamento una carta de derechos ciudadanos, con la promesa de elevar la calidad de los servicios públicos y hacerlos receptivos a las demandas de los ciudadanos. En su presentación, el Primer Ministro de la época, John Major, fue claro y preciso al señalar que “estaremos introduciendo, por ejemplo, la minimización del tiempo de espera en el hospital público. Requeriremos a todas las escuelas que reporten a los padres. El ferrocarril británico será llevado a un nuevo esquema de compensaciones, tomando en consideración el pobre servicio. Se dará a aquéllos que regulan la electricidad, agua, gas y telecomunicaciones los mismos poderes fuertes para insistir en estándares de buen servicio al cliente. Haremos más profundas inspecciones y auditorías, orientadas más íntimamente al desempeño, y a proveer a los ciudadanos con mayor y mejor información”.

IV.- ACCOUNTABILITY Y TRANSPARENCIA EN CHILE

Chile aparece, a nivel internacional, como un país estancado en cuanto a corrupción, situación que se prolonga por los últimos seis años, según el Índice de Transparencia Internacional⁷. Según dicho informe, nuestro país obtuvo 7,3 puntos, en la escala de 1 a 10 (igual a la calificación obtenida en 2005), avanzando, no obstante, un lugar en el ranking de 163 países; es así como pasó del lugar 21 al 20, debido a una caída de Estados Unidos en la estadística global. A juicio del presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, señor Davor Harasic, este estancamiento refleja un retroceso y afirma que “no podemos conformarnos con mantener nuestro nivel de corrupción, sino que debemos esforzarnos para mejorar nuestros niveles de transparencia”⁸.

⁷ El Mercurio, 7 de noviembre de 2006.

⁸ El Mercurio, 7 de noviembre de 2006.

Por otra parte, una encuesta publicada recientemente señala que, entre más de 400 entrevistados, el 62% estima que la corrupción es mayor o mucho mayor a 2005; un 35% piensa que es igual y un 3% considera que es menor o mucho menor. Adicionalmente, un 53% piensa que la corrupción será mayor o mucho mayor en el futuro; un 31% estima que será igual y el 15% opina que será menor o mucho menor⁹.

Como lo señaló el Presidente de la Cámara de Diputados, H. Diputado Patricio Walker Prieto, “el Poder Legislativo ha estado y seguirá estando bajo la lupa de los ciudadanos y los medios de comunicación”¹⁰. Más adelante, precisa que “coincidiendo con este nuevo aniversario del Congreso, en el que cumplimos 196 años de existencia, rendí cuenta sobre los avances que hemos experimentado, como corporación, en los temas de transparencia y modernización, elementos claves para mejorar nuestra tarea legislativa”¹¹.

El gobierno de Chile ha adoptado medidas que apuntan a una mayor transparencia, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:¹²

- Las declaraciones de patrimonio de las autoridades estarán disponibles en los sitios web de las instituciones donde trabajan.
- Los chilenos podremos opinar sobre las iniciativas del gobierno, a través de ventanas de participación interactiva, disponibles en Internet.
- Los ciudadanos podrán recurrir a la red para comprobar si los funcionarios públicos están siendo objeto de lobby, puesto que se difundirán las reuniones que sostengan, los interlocutores que participen y los temas que se aborden.
- Se dispuso que los ministerios y reparticiones públicas habilitaran en sus sitios web un banner llamado “gobierno transparente”, donde se pueda acceder a información sobre compras de bienes y contrataciones de servicios, las dotaciones de personal, las transferencia de fondos a personas jurídicas y los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
- Identificación de las buenas prácticas en materia de transparencia y probidad, con el fin de replicarlas en el resto de la administración pública.
- Se está trabajando en un código de ética pública y en un programa de capacitación de funcionarios estatales en temas de probidad.
- Hay ocho proyectos en trámite en el Congreso, relacionados con la calidad de la política y la modernización del estado, a saber:
 - ▶ Reforma constitucional que amplía las inhabilidades de los parlamentarios,
 - ▶ Protección a los funcionarios que denuncien irregularidades,
 - ▶ Acceso a la información pública,
 - ▶ Inhabilidad transitoria a funcionarios que pasan desde órganos reguladores a empresas reguladas,
 - ▶ Ampliación del número de servicios públicos que quedan sujetos a concursabilidad de los cargos,
 - ▶ Estatus legal para el Consejo de Auditoría de Gobierno,

⁹Estrategia, 13 de abril de 2007.

¹⁰El Mercurio, 19 de julio de 2007.

¹¹El Mercurio, 19 de julio de 2007.

¹²El Mercurio, 9 de abril de 2007.

-
- ▶ Regulación del lobby, y
 - ▶ Transparencia fiscal.
- Resta por enviar al Congreso los proyectos relacionados con la creación de una agencia de calidad de las políticas públicas y con la modernización de la Contraloría General de la República.

V.- PROPOSICIÓN

De lo expuesto, parece claro que la *accountability* implica responsabilidad y confianza pública; el énfasis contemporáneo apunta a que toda persona que asume una responsabilidad debe informar a su mandante. En el caso del sector público, dicho mandante es el pueblo, la ciudadanía y, especialmente, los contribuyentes, cuyos impuestos financian el quehacer gubernamental. Pero, como señalan Leclerc et al. (1996), la situación es paradójica; mientras que la rendición de cuentas comienza por una actitud o predisposición, el hecho es que en la mayoría de las circunstancias necesita ser pedida, exhortada o legislada, puesto que rara vez es voluntaria. En idéntico sentido se pronuncia Decter (1992) cuando sostiene que la rendición de cuentas no se produce simplemente, sino que necesita un apropiado marco conceptual y mecanismos para desarrollarla e implementarla. Un buen ejemplo de rendición de cuentas legislado es el régimen creado por el gobierno de los Estados Unidos de América en 1993, con la ley de desempeño y resultados (United States Government and Results Act); esta ley establece un marco de trabajo legislativo que obliga a los servicios y entidades estatales a establecer metas estratégicas, medidas de desempeño y a informar sobre el grado en que dichas metas son alcanzadas.

En Chile, la Ley de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley 1.263 de 1975), en su artículo 52, inciso 3°, preceptúa lo siguiente:

Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda (frase destacada por el autor).

En el referido título II de la ley N° 18.575 se dejan fuera, expresamente, a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública, a los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley.

En consecuencia, no existe en Chile una obligación general de rendir cuenta de la gestión y, en los casos en que sí se dispone de una norma, su aplicación queda reducida “a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda”. Por tal motivo, a continuación se presenta un esquema de informe de gestión, con contenidos obligatorios y que debiera aplicarse a toda la administración del Estado

V.1 Modelo de Informe de Gestión Institucional

- a) *Apego a la estrategia*: En este párrafo se debe exponer el grado con que los objetivos estratégicos de una organización y sus programas son claramente entendidos por todo su personal y la forma cómo se reflejan en sus planes, estructura, delegación de autoridad, evaluación del desempeño, control de gestión y proceso de adopción de decisiones. De lo que se trata, es de dar cuenta de que todo el accionar de la institución, servicio o empresa está alineado con la estrategia.
- b) *Satisfacción de los usuarios*: Bajo este concepto, la autoridad que rinde la cuenta debe señalar, por cada uno de los programas, proyectos o funciones que realiza la entidad a su cargo, el grado con que los usuarios lo juzgan satisfactorio, tanto en lo que se refiere al cumplimiento de objetivos, como

a los plazos y trámites necesarios. Corresponde, también, en este acápite, referirse a los reclamos recibidos y la forma en que fueron atendidos.

- c) *Efectos secundarios*: Aquí debe referirse expresamente, con respecto a cada programa o proyecto, a si han ocurrido o no otras consecuencias significativas, tanto positivas como negativas, hayan sido previstas o no en los planes respectivos. La idea es que se comuniquen los imprevistos surgidos y la forma como fueron enfrentados.
- d) *Relevancia*: La autoridad debe evaluar permanentemente la pertinencia de sus programas; por ello, se hace necesario que en este apartado especifique si cada uno de ellos continúa teniendo sentido, dados los problemas o condiciones que pretende enfrentar y los cambios registrados en la comunidad a la que sirve. El análisis anterior también es válido para los principales componentes de los programas. La idea es que las entidades de la administración del estado no deben mantener programas por inercia y deben evaluar permanentemente su vigencia.
- e) *Logro de resultados*: Todos los esfuerzos de la institución se suponen orientados a lograr objetivos, tanto de largo como de corto plazo. Resulta, entonces, necesario que la autoridad informe con detalle a la comunidad sobre el grado con que se están alcanzando las metas y objetivos, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Obviamente, deben incluirse todos los objetivos considerados en los planes y no sólo aquellos que han resultado exitosos. Los indicadores de eficacia, probablemente, serán los más apropiados para esta parte del informe.
- f) *Costos y productividad*: En estricta conexión con el punto anterior, el logro de los objetivos debe realizarse con criterios de eficiencia, es decir, mediante el uso óptimo de los recursos que el país le entrega a la entidad. Por ello, esta parte del informe está destinada a que se exponga la relación alcanzada entre costos e insumos utilizados y los bienes o servicios producidos; es decir, los indicadores de eficiencia tendrán su espacio en este apartado.
- g) *Reacción*: Las instituciones de la administración del Estado actúan en un ambiente que cambia constantemente; por tal razón, se estima aconsejable que la autoridad que rinde la cuenta describa la mayor o menor habilidad de la organización para adaptarse a cambios en factores tales como exigencias de la sociedad, recursos financieros disponibles, tecnología e imprevistos. La importancia de este punto radica en que se considera un valor la habilidad de la institución para acomodarse a nuevas realidades.
- h) *Resultados financieros*: Dada la magnitud de los bienes y recursos presupuestarios que se administran en el Estado, cada autoridad debe explicar los resultados alcanzados, tanto en lo que se refiere a los ingresos y gastos presupuestarios como a los aumentos o disminuciones en el patrimonio institucional. Además, deben exponerse los criterios de valuación de los bienes, la deuda y el patrimonio. O sea, se trata de una especie de análisis razonado de las cifras presupuestarias y patrimoniales.
- i) *Ambiente de trabajo*: Bajo este apartado se espera que la autoridad respectiva declare el grado con que la organización proporciona una atmósfera de trabajo adecuada a sus empleados, o da oportunidades para desarrollarla y alcanzarla; además de promover el compromiso, la iniciativa y la seguridad en el lugar de trabajo.
- j) *Protección de activos*: La buena gestión de la administración del estado depende, en gran medida, de cómo se cuiden los recursos con que se cuenta. Por ello, en esta parte del informe se pide señalar la forma en que se protege a los activos importantes, tales como fuentes de aprovisionamiento, propiedades valiosas, personal clave, contratos y registros o información relevante, de modo que la institución esté a salvo de peligros o pérdidas que pudieran atentar contra su éxito, credibilidad, continuidad y, tal vez, su propia existencia.
- k) *Control de gestión*: La autoridad debe mantener, en todo momento, un adecuado control sobre los aspectos claves de la institución. De modo que, bajo este acápite, debe manifestar si las materias relativas al buen desempeño y fortaleza organizacional están identificadas, son atentamente supervisadas y se emiten informes periódicos sobre ellas, que permitan una oportuna adopción de medidas correctivas.

Así como en el sector privado, los estados financieros son certificados por auditores externos, este informe que se propone también debiera ser auditado por la Contraloría General de la República, por universidades, empresas auditoras o auditores inscritos en algún registro ad-hoc. Claro está que, en este caso, la certificación de los auditores no correspondería que fuera tipo dictamen, sino que más bien debiera orientarse a dar fe de que existen evidencias suficientes que respalden las afirmaciones formuladas por el directivo que rinde cuenta de su gestión. Adicionalmente, los auditores debieran cerciorarse de los siguientes aspectos, que resultan claves a la hora de validar la evidencia que se reuna:

- ¿Se ha establecido procedimientos para medir la eficiencia, eficacia y economicidad de las operaciones, actividades o programas?. O sea, verificar la existencia de los procedimientos..
- ¿Tales procedimientos son satisfactorios?. Es decir, pronunciarse sobre la calidad de los procedimientos.
- ¿Podrían implementarse razonablemente mediciones alternativas o adicionales donde no existan procedimientos de medición o donde los existentes son inadecuados?

V.2 *Universo de Aplicación*

A juicio del autor de este trabajo, el informe de gestión institucional o “rendición de cuentas”, pero en su sentido amplio de gestión y no de mero informe de gastos, debiera ser preparado por el nivel superior de toda entidad autónoma, tales como municipalidades, universidades, servicios regionales de vivienda y urbanismo, servicios de salud, etc., por los ministerios y sus distintas reparticiones, tanto de nivel nacional como regional, por las empresas del estado, por la Contraloría General de la República, el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos regionales y, en general, por toda institución fiscal o de administración autónoma del estado.

VI.- CONCLUSIONES

En la actualidad, y desde hace ya algún tiempo, la moderna administración del estado plantea exigencias tales como:

- Eficacia en el logro de los objetivos.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- *Accountability*
- Transparencia

Nuestro país no está ajeno a estas tendencias, lo que se refleja en la permanente preocupación del gobierno, los políticos y el público en general por una administración estatal más eficiente, eficaz y transparente. La transparencia tiene que ver con una mayor información sobre el accionar de las autoridades que han sido elegidas por el pueblo y por los directivos que dichas autoridades designan. En el fondo, lo que se busca es que las personas que administran el estado rindan cuenta de lo que hacen con la autoridad que se les ha entregado, es decir, lo que en el mundo anglosajón se denomina *accountability*. Una manera de contribuir a ello es establecer un informe de gestión estandarizado como el que se propone en este trabajo, cuyas principales virtudes radican en que fija un contenido mínimo que permite a cualquier lector darse cuenta de la gestión global de una entidad estatal, nacional o regional; además, al estar certificados por auditores independientes, se logran dos efectos: uno, que el ejecutivo que rinde cuenta de su gestión debe cuidarse de no incluir afirmaciones que carecen de respaldo, y dos, que el contenido del informe sea confiable para sus lectores.

Finalmente, las autoridades, al estar conscientes que deben rendir cuenta de la gestión y que dicha cuenta será auditada, se preocuparán mucho más del desempeño institucional y se creará una cultura por asumir la responsabilidad por los cargos que el pueblo les entrega, ya sea en forma directa o

indirecta. La forma indirecta se refiere a quienes no son elegidos por el pueblo, pero son nombrados por aquellos que sí se han sometido a votación popular.

Frente a la pregunta de quién debiera exigir este informe de gestión, hay varias alternativas disponibles. La primera, y más obvia, es que sea el propio parlamento, como fiscalizador del ejecutivo, y podría materializarla incluyendo un artículo en la ley anual de presupuesto. Otra forma consistiría en que la Presidencia de la República, en forma voluntaria, adoptara el procedimiento propuesto para rendir cuenta de la gestión anual; por último, también sería posible que lo exigiera la Contraloría General de la República, en cumplimiento de su labor fiscalizadora; en tal caso, quedarían fuera las entidades que no están sometidas a la supervisión del organismo contralor.

VII.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atkinson, Michael M. (1993): *Governing Canada: Institutions and Public Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, Toronto, Canadá.

Canadian Comprehensive Auditing Foundation (2000): *Accountability and Audit Program 2003-2006*, disponible en ccaf-fcvi.com.

CCAF (1987): *Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector*, disponible en ccaf-fcvi.com.

Decter, Michael (1992): *Reporting on Effectiveness, the Experience of the Queen Elizabeth Hospital*, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Ottawa, Canadá.

Leclerc, Guy, et al. *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit – An Integrated Perspective*, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Ottawa, Canadá.

Locke, J. (1823): *The Second Treatise on Government*, disponible en www.answer.com.

Major, John (1991): *The Citizen's Charter: Raising the Standard*, Her Majesty Stationary Office, Londres, Inglaterra.

Mundt, Barry M., et al (1982): *Managing Public Resources*, Peat Marwick International, Ottawa, Canadá.

Neufeldt, Victoria, editora en jefe (1988): *Webster's New World Dictionary*, Simon and Schuster Inc., tercera edición, New York, U. S. A.

Ontario Ministry of Finance and CCAF-FCVI (1999): *Making Accountability Work*, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Ottawa, Canadá.

Poder Legislativo de Chile (1975): *Decreto Ley 1.263 sobre Ley de Administración Financiera del Estado*, versión actualizada incluida en las instrucciones del presupuesto de la Dirección de Presupuesto.

Poder Legislativo de Chile (2001): *Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D. F. L. 1, del 17 de noviembre de 2001, con actualizaciones hasta el 24 de julio de 2007 (Ley 20.205), Biblioteca del Congreso Nacional.

Walker, David M. (2004): *GAO Answers the Question: What's in a Name*, paper publicado por la Government Accountability Office, disponible en www.gao.gov.
