



CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO POLICIAL

POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE



CUENTA PÚBLICA Y CONTROL DE RESULTADOS: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL

Patricio Tudela (Ph.D.)

El autor es Doctor en antropología, ex Jefe del Depto de Información y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y ex Jefe de la División de Coordinación Policial de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI-Ministerio del Interior). Asesor del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile en materias de seguridad ciudadana, gestión y modernización policial.

Centro de Investigación y Desarrollo Policial
Policía de Investigaciones de Chile
General Mackenna 1314, Santiago
Teléfono: 5445767 · Fax: 5445388
cidepol@investigaciones.cl
www.policia.cl/cidepol

Cuenta pública y control de resultados

Con fecha 31 de Enero del 2004, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, Arturo Herrera Verdugo, dispuso a través de la Orden N° 9, la realización de cuentas públicas como una de las metas institucionales promoviendo la rendición de cuentas en todas las Jefaturas Regionales. Se trata de un paso fundamental en la línea de un ejercicio de responsabilización ante las autoridades y la comunidad, de posibilitar el control social sobre la organización policial. Este acto constituye una señal de transparencia y expresión de las transformaciones que están teniendo lugar. El presente texto pretende situar los contenidos y los fundamentos para la realización de cuentas públicas de la Policía de Investigaciones de Chile.

Gestión socio-política en seguridad ciudadana y cuenta pública

Por diversas razones, y aún cuando existen distintas interpretaciones sobre los fundamentos de la actual crisis de la gestión de los órganos del Estado en seguridad pública y ciudadana, es evidente que existe una brecha entre el Estado y sus órganos y sociedad, distancia que hace urgente el diseño de formas y fórmulas de acercamiento entre ambos en atención a la necesidad de asegurar condiciones –como la gobernabilidad y otras- para el desarrollo en todas sus dimensiones y facetas.

Hoy nadie discute la importancia y el rol de la participación del ciudadano, como herramienta y fin, en el contexto de una política pública para la seguridad de las personas. Esta es una necesidad, una condición y una meta al mismo tiempo. ¿Cómo hacer que se amplíe, entonces, la participación de los ciudadanos en la formulación y el control de las políticas públicas para la seguridad ciudadana? ¿Cómo impedir que los canales de expresión y de control social sean monopolizados por las corporaciones privadas u otros, que sólo parcialmente reflejan el interés de vastos sectores de la ciudadanía? ¿cómo revertir una tradición de ciudadanía restringida, esto es, pasiva y objeto de intervención en el campo de su propia seguridad hacia una más amplia y activa?

En el marco de la gestión y modernización de la burocracia estatal, la moderna teoría sobre el Estado y las democracias sindicadas, por una parte, la importancia de fortalecer

una cooperación orientada hacia los intereses comunes y vitales, que implica involucrar organizaciones e intereses de modo de hacerlos compartir la responsabilidad por los cambios estructurales más urgentes y prioritarios. Por la otra, la necesidad de recrear contextos en los cuales estén presentes el Estado -representado por sus autoridades y sus instituciones- y los diferentes actores interesados, confirmando la relevancia de que la cooperación tenga lugar tanto en el plano de la información como en el de la implementación de las políticas públicas referidas a su seguridad.

Así, este acuerdo y revitalización de las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, llevan a aspirar a un ejercicio de mayor control social sobre todos y cada uno de los entes estatales, sustentada en la noción de cuenta pública (accountability).

Accountability y control social

Con frecuencia se señala que en su significado más amplio *accountability* se asocia con responsabilización, rendición de cuentas y la posibilidad de real de que los ciudadanos puedan auditar y ejercer un control sobre las instituciones públicas, y que esto implica el fortalecimiento de las bases de un gobierno al que los ciudadanos están dispuestos a dar su confianza, así como su dinero a través de impuestos¹. Se agrega que los objetivos de esta son:

- Asegurar respeto por la ley y promover la integridad de los funcionarios públicos
- Asegurar congruencia entre políticas públicas y las acciones de servicios públicos específicos
- Promover un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos
- Fortalecer la respuesta de los organismos de gobierno a las demandas ciudadanas

¹ Diccionario de Administración Pública Chilena, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, Octubre del 2002.

De acuerdo a lo señalado, la “Cuenta Pública” de la Policía de Investigaciones, aún a pesar de los distintos niveles en que se realice, apunta a los mismos propósitos citados arriba, pero ello exige asumir algunos preceptos que deben explicitarse.

El primer paso, consistente en el reconocimiento de la necesidad del Estado de ejercer el poder político a través de una acción combinada con la sociedad civil, nos remite al eslabón que une ambos elementos. El segundo paso es, evidentemente, la obligación impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado², de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos. Se trata de una tendencia que en la empresa privada se asocia a buscar sintonía con el cliente. En este caso, debiésemos hablar de “buscar sintonía con la sociedad a la cual –como funcionarios y servidores públicos- nos debemos”.

El acto de “rendir cuenta” implica hacer del proceso de “dar explicaciones” una contribución al desarrollo de la inteligencia colectiva, del aprendizaje institucional y de la igualdad política, por cuanto todos son potencialmente partícipes de los procesos de interpretación de los problemas y de la búsqueda de soluciones. Se trata de un esfuerzo de igualación en el cual la apuesta más importante consiste en que cada miembro de la sociedad tenga la posibilidad y la oportunidad de participar de las definiciones y decisiones en aquellos campos, materias o ámbitos que son relevantes en sus vidas y fundamentales para su desarrollo personal. En este contexto, la seguridad es un bien público fundamental y necesario, tanto individual como colectivamente.

Así, la rendición de cuentas se refiere no sólo a la premisa de informar lo que se hace y no se hace, lo que se logra y por qué no se logra, sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse esas cuentas. Así entendida, tiene por finalidad forjar la transparencia y, por consiguiente, condiciones de confianza entre gobernantes y gobernados, entre instituciones y usuarios, donde se identifican los problemas, se

² El rendir cuentas, sin embargo, se desprende de explicaciones elaboradas -accounts - cuyo significado debe ser entendido y aceptado por todas las partes involucradas, para que se pueda plantear y evaluar la acción colectivamente. La elaboración de explicaciones es, al mismo tiempo, un intercambio de informaciones y una negociación entre grupos sociales y subculturas con diferentes ideas y modos de pensar. Estos encuentros frecuentemente incluyen búsquedas cooperativas de entendimiento mutuo, resolución de problemas y difusión de opiniones.

priorizan, se dan a conocer las tareas, los objetivos y las formas de solución apropiadas y, al mismo tiempo, desarrolla la confianza mutua, se muestra la voluntad de las partes y confirma el profesionalismo de los miembros de las instituciones.

En términos generales, la tendencia más reciente ha optado por conceder a las cuentas públicas tres objetivos:

- ☞ la descripción y consolidación de los objetivos e intenciones de la política institucional
- ☞ la demostración y valoración del desempeño y de los resultados de la labor de la institución
- ☞ la explicitación y la valoración de la probidad en el empleo de los recursos y de la integridad en la actuación de la institución y su personal

De acuerdo a estos objetivos, la idea de accountability es innovadora, pues propone la participación inmediata de la sociedad en el control del Estado, contrariamente a la forma preconizada por la Democracia Representativa. Desde este punto de vista, esta práctica se constituye en un avance substantivo de las democracias, pues busca incrementar:

- la eficiencia de la actividad gubernamental y estatal
- la transparencia y la publicitación de los actos de la administración pública
- la democratización del propio sistema político.

La participación - y por lo tanto el control social - puede darse en los siguientes ámbitos:

- ☞ información,
- ☞ consulta,
- ☞ concertación,
- ☞ co-decisión,
- ☞ planeamiento participativo,
- ☞ control estratégico,
- ☞ control de ejecución,

- ☞ co-administración; y
- ☞ ejecución.

Para ejercer el control sobre el gobierno y las instituciones del Estado, los ciudadanos necesitan ante todo tener acceso a la información. Esto es plenamente coherente con el relevamiento y reconocimiento de la persona como ciudadano (¡la información permite decidir y actuar!).

El control por resultados

En sus tentativas por crear nuevos instrumentos para la ampliación de la democracia, numerosos gobiernos e instituciones estatales, han realizado múltiples esfuerzos para recuperar y actualizar sus respectivas administraciones.

Con frecuencia se alude a estas nuevas modalidades organizacionales como post-burocráticas. A pesar de que los parámetros de muchas de estas reformas se deriven de estrategias creadas para las organizaciones privadas, y por lo tanto puedan parecer neutras, su utilización puede traer impactos políticos muy diferenciados.

Entre los diferentes instrumentos de gestión cuyo uso se ha difundido, está el control de resultados. En esencia, ello obedece también en parte a que los profesionales proponen dejar de ser controlados exclusivamente sobre la base del uso correcto de los procedimientos, y a la necesidad de hacer a los individuos y a las unidades de la Administración Pública, igualmente responsables por su desempeño

Ciertamente, el control de resultados está ligado al uso de indicadores de desempeño, como a su vez a la definición conjunta - entre contratantes y contratados - de tareas, organización y control apropiado de recursos, sistemas de seguimiento, incentivos y sanciones, que son condiciones reconocidas como necesarias para el éxito de una gestión fundamentada en el control de los resultados.

En la definición de indicadores de desempeño (o cláusulas contractuales) deben estar presentes las diferentes concepciones sobre las políticas vigentes en la sociedad. Los

indicadores deben estar vinculados a los actores que están relacionados con el desempeño y no pueden establecerse límites que excluyan ciudadanos.

De la misma forma, el desempeño en el dominio público tiene diferentes dimensiones y ninguna puede ser considerada irrelevante. Así, los procesos de evaluación del desempeño tienen un papel que cumplir en el campo de la accountability, pero tienen que desplazarse del campo de la medición hacia procesos conducentes a una apreciación política de lo que es un buen desempeño.

Control social y control de resultados: un vínculo posible y deseable

Si bien de momento no se posee información validada en nuestro contexto nacional, no es descartable que un porcentaje significativo de nuestra población considere o llegue a considerar que la rendición de cuentas de las instituciones y sus autoridades acerca de los resultados alcanzados y de su efectividad sea uno de los instrumentos más conocidos para lograr una gestión de gobierno y de las instituciones del Estado más adecuada.

Entre las razones y ventajas que confirman la importancia de las cuentas públicas destacan la posibilidad de:

- ☞ Desarrollar una perspectiva única y holística e integral de las informaciones más importantes que conforman las prioridades y decisiones de las autoridades y sus instituciones;
- ☞ Desarrollar una visión estable y más estratégica acerca de los objetivos de las instituciones gubernamentales y estatales;
- ☞ Consolidar un contexto institucional y sistémico más explícito que fortalezca la coordinación y la vinculación entre los programas Inter.-agencia, estimulando una mayor cooperación en el interior y entre ministerios e instituciones; y

- ☞ Abordar en forma más abierta y crítica la explicitación de las políticas y programas de autoridades e instituciones, lo que también permite que el público –ciudadanía- se involucre, más allá de consultar sobre asuntos específicos.

Conclusiones

De múltiples visiones y experiencias surgen consensos en torno a la necesidad de crear estrategias de responsabilidad compartida entre Estado y sociedad. La cuenta pública se asocia a un modelo en que los diferentes actores, sin pérdida de su identidad, elaboran estrategias comunes en torno a la solución de sus problemas. En estos términos, la rendición de cuenta, como ejercicio público, no puede darse en términos neutros, preestablecidos y sin espacio para la adecuación y la innovación. En el origen del término se encuentra la noción que sugiere la necesaria construcción de significados en la sociedad que compiten para establecerse y ser ampliamente aceptados. Según esto, este proceso de dar cuenta no puede ser auto-referencial y debe asimilar las expectativas y necesidades de información que manifiesta el interesado (la sociedad representada y sus representantes).

El control social sobrepasa por lo tanto la percepción del control de la sociedad sobre la burocracia y adquiere el carácter de participación de estos dos actores en un triángulo cuyo vértice está constituido por los propios actores instituciones y políticos. La confianza que debe establecerse para el desarrollo de esta acción conjunta tiene que asentarse en la transparencia, lo que hace de la información una variable crucial de este proceso. En último término, la información crea actores³.

Pero, dadas las asimetrías existentes, la oferta y el acceso a la información no son suficientes, particularmente si se toman en consideración los desniveles educacionales y

³ La ciudadanía activa se apoya en el derecho de saber, de obtener explicaciones, de ser involucrada, de ser escuchada y de ser tomada en consideración.

de acceso a información mediática, de ahí que sea preciso que se creen "traducciones" de un público a otro acerca de la gestión de las instituciones y su autoridades.

Finalmente, el valor de las cuentas públicas radica en la construcción de capital social para las instituciones y organismos capaces de abrirse a la evaluación y el escrutinio público. Esta práctica contribuirá de manera importante a recuperar y posicionar a la Policía de Investigaciones de Chile en el sitio que merece de cara a la sociedad.