

Área: América Latina - ARI N° 26/2003
Fecha 5/2/2003



Turbulencias políticas en Chile. Corrupción y desarrollo económico

Carlos Huneeus *

Tema: Recientemente, Chile se ha visto sobresaltado por el impacto de un par de casos de corrupción. En una sociedad como la chilena, poco acostumbrada a lidiar con estos temas, se trató de un duro golpe a la credibilidad de su sistema político. Sin embargo, el gobierno, la oposición y el parlamento han sabido responder con dureza y estar a la altura de las circunstancias, algo no demasiado común en otras partes de América Latina.

Resumen: El exitoso plan de modernización de infraestructuras impulsado por los gobiernos de la Concertación en Chile ha dado un traspie al recibir denuncias de corrupción que involucran a algunos altos funcionarios del gobierno del presidente Ricardo Lagos y que están siendo investigadas por la Justicia. De este modo, altos funcionarios del ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT), incluyendo su ministro y un subsecretario, están sometidos a proceso por delitos. Asimismo, el poder legislativo se ve afectado en su imagen pública por las acciones de cinco diputados pertenecientes a los cuatro partidos de la coalición de gobierno, la Concertación, que han sido desafueros por la Corte Suprema. Como consecuencia de los desafueros, la Concertación vio fuertemente disminuida su mayoría en la Cámara de Diputados a sólo un voto.

Análisis: Sabemos poco de las nuevas complejidades institucionales y económicas que afrontan las nuevas democracias cuando consiguen combinar la consolidación del orden político y un eficaz crecimiento económico, lo que permite disminuir el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza. Se dispone de un amplio abanico de propuestas sobre las políticas económicas, pero no se cuenta con un marco de medidas políticas para afrontar los nuevos problemas que surgen a medida que el sistema económico y político aumenta en tamaño y en complejidad. El cumplimiento de la agenda democratizadora y de las condiciones del despegue económico plantea nuevos dilemas e incertidumbres que constituyen desafíos que pueden conmocionar el proceso político.

El caso de Chile es muy ilustrativo de este desafío, porque ha alcanzado la consolidación de su democracia conjuntamente con una exitosa política económica que permitió una tasa de crecimiento medio anual del 7% hasta 1997, cuando la crisis asiática frenó ese ritmo y puso a la economía y a los chilenos frente a una etapa con un nivel más pausado de desarrollo. La transformación económica iniciada por el régimen militar estableció una importante parte de la arquitectura institucional económica, pero no atendió a las necesidades de modernización del Estado, pues estuvo inspirada en un pensamiento neoliberal que concibe al Estado en forma negativa, ignorando su presencia. Uno de los peligros de estos procesos es la corrupción, visible durante las privatizaciones del

* Carlos Huneeus
Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile

régimen militar, en las que los directivos de las empresas públicas se convirtieron en sus socios controladores.

La nueva democracia continuó y profundizó las reformas económicas, con importantes rectificaciones que apuntan a un modelo económico más próximo a la economía social de mercado. Unas de las modernizaciones más importantes fueron la construcción de carreteras y la ampliación y perfeccionamiento de los aeropuertos y de los puertos mediante la participación del sector privado a través de un ambicioso programa de concesiones. Este programa de concesiones a empresas privadas ha permitido que, de los 130 km. de carretera que había en 1992, cuando se inició el programa, se haya aumentado a 1.800 km., incluyendo la autopista entre La Serena (480 km. al Norte de Santiago) y Puerto Montt, la Ruta 5, entre Santiago y Valparaíso, y que estén en construcción carreteras en la ciudad de Santiago para facilitar los desplazamientos internos. La inversión asciende a 5.400 millones de dólares en 36 proyectos licitados hasta 2002 y, en los dos últimos años, la inversión privada ha superado a la pública. El programa de concesiones también se ha extendido a los aeropuertos, habiéndose licitado ocho de los más grandes del país, triplicándose el área construida de terminales de pasajeros. Los recursos privados han sido aportados por las numerosas empresas que han participado en este programa, muchas de ellas extranjeras, como españolas, mexicanas y brasileñas, que han hecho una importante contribución al mejoramiento de la infraestructura del país, que ha permitido al Estado liberar recursos para destinarlos a fines sociales prioritarios.

Este plan fue iniciado en el primer gobierno de la democracia, del presidente Patricio Aylwin, siendo ministro de Obras Públicas Carlos Hurtado (independiente), aprobándose la ley que creó la base institucional para comenzar las concesiones y triplicándose el presupuesto público para la construcción de obras en infraestructuras. Luego recibió un impulso muy significativo durante la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que fue socio de una importante empresa de ingeniería, designando ministro al actual presidente Lagos, quien actuó con gran dinamismo durante los primeros tres años de este gobierno para luego dejar el cargo al iniciar la campaña electoral que le conduciría a la Presidencia de la República en enero de 2000. Cuando asumió sus nuevas funciones, el 11 de marzo, designó a Carlos Cruz como titular de la cartera, con una larga experiencia en el ministerio, pues había dirigido la unidad de Concesiones desde que Lagos fuese ministro del ramo. El presidente decidió ampliar las competencias del ministerio, incorporándole las funciones que antes estaban en la cartera de Transportes y Telecomunicaciones, transformándose en Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT).

Este enorme programa de modernización de las infraestructuras fue puesto en marcha con importantes limitaciones institucionales, especialmente con un Estado débil y con profesionales y técnicos mal pagados. Para llevarlo adelante se creó una agencia gubernamental especial, la unidad de Concesiones, integrada en el ministerio pero con una amplia autonomía decisoria y presupuestaria, que fue creada legalmente con una reducida plantilla de profesionales y personal administrativo, considerada como suficiente para acometer las múltiples tareas que descansarían sobre su terciarización. El MOPTT debía colaborar en diversas labores para la ejecución de los contratos de licitación, planteándose así la exigencia de disponer de personal profesional de alta calidad, a los cuales no era posible pagar los sueldos establecidos en la ley del ministerio, para lo que fue necesario incrementar sus remuneraciones mediante contratos profesionales.

Inicialmente, la terciarización de funciones y el suplemento de los sueldos de funcionarios del MOPTT funcionaron muy bien, con un contrato de outsourcing con la Universidad de Chile a través de su Facultad de Ingeniería. Los problemas se presentaron cuando el MOPTT, bajo la dirección de Cruz, asignó este contrato en una nueva licitación a la

empresa GATE (una consultora creada a estos efectos por Héctor Peña, un activo militante del Partido Socialista (PS), que había sido Secretario Regional Ministerial (Seremi) durante parte del primer gobierno de la democracia) que presentó una retribución menor que la Universidad de Chile. Fue una decisión equivocada, con consecuencias que ahora se aprecian. La empresa carecía de personal suficientemente capacitado para cumplir las tareas establecidas en el contrato y la Contraloría. El ministerio y la Justicia encontraron irregularidades cuando se descubrió que tenía problemas.

El Ministerio de Hacienda había criticado la gestión del ministro Cruz, quien había descuidado el control presupuestario en la puesta en marcha de los programas de licitación de obras. En el primer trimestre de 2001 había comprometido el presupuesto completo del año, creando con ello delicados problemas de pago a los contratistas. Esto explica la salida de Cruz y su reemplazo, a comienzos de 2002, por el ingeniero Javier Etcheberry, director del Servicio de Impuestos Internos (SII), organismo dependiente de Hacienda. Es un profesional de gran prestigio que había dirigido el SII desde el comienzo de la nueva democracia, impulsando su profunda modernización y el incremento de la recaudación a través del control de la evasión tributaria.

Etcheberry ha destinado buena parte del tiempo de su gestión en el MOPTT a ordenar la gestión de la cartera, revisando los contratos de obras y de personal, verificando las diversas faltas cometidas por el subsecretario de Transportes, lo que le llevó a pedir la renuncia al subsecretario, Patricio Tombolini, designando en el mes de julio en esa función al ingeniero Guillermo Díaz. Éste tiene una amplia experiencia de gobierno, pues había trabajado anteriormente en la unidad de Concesiones del ministerio, había sido Seremi de Transportes y de Medio Ambiente de la región Metropolitana y tenía un master en administración pública en España.

Los problemas de gestión en GATE surgieron cuando la Justicia investigaba, a petición del MOPTT, las denuncias sobre irregularidades en las plantas de revisión técnica de vehículos motorizados en la VI región, una función ejercida por particulares bajo la autoridad de la Subsecretaría de Transportes. En octubre, tras la auditoría interna en la Subsecretaría, el gobierno presentó una querrela criminal y la Corte de Apelaciones de Rancagua designó al ministro Carlos Aránguiz, quien inició una rápida y prolija investigación y encontró mayores irregularidades. La investigación condujo al interrogatorio de algunos particulares por un posible delito de soborno y al desafuero de cinco diputados pertenecientes a los cuatro partidos de la Concertación acusados de cohecho.

Los cinco diputados desaforados pertenecen a cada uno de los partidos de la coalición de gobierno. Cristián Pareto y Jaime Jiménez pertenecían al Partido Demócrata Cristiano (PDC), del que fueron expulsados; Víctor Manuel Rebolledo era vicepresidente del Partido por la Democracia (PPD), fundado por Lagos en 1987, y debió dejar su cargo; Juan Pablo Letelier pertenece al PS, ha sido presidente de la Comisión de Transporte de la Cámara baja, era uno de los vicepresidentes de la Cámara de Diputados a la cual debió renunciar y ha sido una figura emblemática en el tema de los derechos humanos: su padre, el ex-ministro de Defensa Orlando Letelier, fue asesinado por la organización terrorista del régimen militar, la DINA, en Washington DC en 1976. Eduardo Lagos pertenece al Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Los diputados desaforados están siendo interrogados por la Justicia.

Los hechos atribuidos a los diputados evidencian al menos tres debilidades del sistema político chileno. En primer lugar, el mal uso, por parte de los parlamentarios, de la facultad de fiscalización de "los actos de gobierno" que la Constitución entrega como atribución exclusiva a la Cámara de Diputados. Varios parlamentarios, incluso oficialistas,

la ejercieron mediante denuncias a través de los medios de comunicación, condenando públicamente a funcionarios públicos honorables. Este estilo fiscalizador, comprensible en los diputados de la oposición, no lo era en los pertenecientes a los partidos del gobierno ya que perjudicaban con ello su imagen. Los dos diputados desaforados del PDC se habían destacado por su perfil fiscalizador y lo extendieron a particulares, lo cual se aleja de la facultad constitucional. Este afán fiscalizador se volvió en su contra, porque la población espera de ellos una consecuencia entre sus actos y sus declaraciones.

En segundo lugar, estos hechos han revelado de una manera dramática, para un país con una baja tradición de corrupción, las consecuencias negativas de la ausencia de regulación de las campañas electorales y, particularmente, la inexistencia de límites al gasto. Algunos de los diputados desaforados habrían actuado a favor de empresarios que habían sido donantes en sus campañas. Era un secreto a voces que las relaciones entre el dinero y la política habían alcanzado un nivel insostenible, porque el nivel de gastos ha subido de forma increíble y ahora ha quedado en evidencia que se trata de un problema gravísimo que debe afrontarse. La joven democracia chilena no tiene una ley de financiamiento de campañas electorales que haga transparente las donaciones a los candidatos y limite el gasto electoral, que, en los últimos años, ha adquirido altísimas dimensiones.

En tercer lugar, se han puesto de manifiesto las limitaciones institucionales que impone a los parlamentarios el régimen presidencialista de la Constitución de 1980, elaborada por el régimen militar. Los parlamentarios ven limitadas sus funciones por la supremacía del poder ejecutivo sobre el legislativo. Es aquél quien fija la agenda y el ritmo del trabajo parlamentario mediante las urgencias. El Congreso depende de la administración, además, porque no dispone de suficiente personal de apoyo, pues cuenta con una plantilla reducida, con profesionales que sólo pueden cumplir las funciones mínimas de apoyo al trabajo de las comisiones. Y por si todo lo anterior no fuera suficiente, los parlamentarios tienen que hacerse cargo del mantenimiento de sus partidos en sus distritos, supliendo sus debilidades organizativas.

La rápida y decidida acción de la Justicia debe explicarse en el marco de la modernización del poder judicial como consecuencia de la reforma impulsada por los gobiernos de la Concertación, que, en el caso del proceso penal, modificó profundamente una legislación del siglo XIX, agilizando los procedimientos e impulsando un vasto plan de contratación de abogados y personal de apoyo, así como de construcción de tribunales que han comprometido importantes recursos del Estado. Esta profunda modificación fue justificada por la grave crisis de confianza que afectaba al poder judicial como consecuencia de su pasividad ante las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar, en que no actuó de acuerdo a sus funciones, sin considerar siquiera los habeas corpus presentados a favor de los detenidos por los servicios de seguridad.

El gobierno del presidente Frei logró que el Congreso, con el apoyo de la oposición, aprobara una reforma constitucional que hizo posible la reforma judicial que lleva implícito un cambio en la composición de la Corte Suprema. Ésta tiene ahora una integración mixta, pues está formada con magistrados de carrera y destacados profesionales que no han pertenecido a la judicatura, todos los cuales son nombrados por el Senado a proposición del Poder Ejecutivo. Esta reforma constituye una importante profundización de nuestra democracia, con resultados muy positivos. La actuación independiente de la Corte Suprema tuvo otro hito en agosto de 2000 al desaforar al general Augusto Pinochet por sus posibles responsabilidades en los crímenes cometidos en octubre de 1973 por la denominada "caravana de la muerte".

El gobierno ha afrontado estos hechos con energía y ha promovido la preparación de proyectos de ley que subsanen algunas de las deficiencias de la administración pública y establezcan un marco regulador para las campañas electorales, junto con la fijación de un presupuesto público para los partidos y las campañas. Esta propuesta ha contado con el apoyo de la oposición, que tiene una sólida base política que le permite mirar con confianza hacia las elecciones municipales del 2004 y las presidenciales de 2005 y quiere dar una señal a favor de la gobernabilidad del país para obtener ventajas políticas.

Conclusiones: Los hechos descritos han tenido un enorme impacto, porque en Chile existe un bajo nivel de corrupción, y tendrán consecuencias en el sistema político. Afectarán al prestigio de los parlamentarios, que tienen una muy baja estima en la ciudadanía, y han puesto una sombra de duda sobre el exitoso plan de concesiones a empresas privadas desarrollado por los tres gobiernos de la democracia. Sin embargo, la decidida acción del gobierno y el sereno desempeño de la oposición, que no ha pretendido beneficiarse políticamente de estos hechos, permitirá salir de las dificultades que afronta el país. El Congreso aprobará normas legales que perfeccionarán el Estado. La labor de la Justicia tendrá consecuencias muy positivas para recuperar la confianza que había perdido entre la ciudadanía. Aún cuando la investigación judicial está en curso, las autoridades han sacado lecciones que apuntan hacia una necesaria modernización de la administración pública y a una adecuada regulación de los gastos electorales, con beneficios para el sistema político y económico.

Carlos Huneeus
Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile