

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LO PÚBLICO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN EN CHILE

Francisco Javier Sanz Salguero*

De acuerdo a los estándares de *Transparency International*¹, Chile (junto con Uruguay) es percibido como uno de los países menos corruptos de América Latina y el Caribe, superando incluso indicadores de Estados de la Unión Europea (como son los casos de España, Italia o Portugal). Siguiendo con Latinoamérica y al efectuar un ejercicio de contraste, la nación suramericana se distancia ampliamente dentro del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) con países próximos social y culturalmente. No obstante la dimensión moral y legal que puede atribuirse a la figura de la “corrupción”, en la investigación nos interesa abordar esta noción como el conjunto de mecanismos que socavan los objetivos de los programas públicos, con un alcance que va desde la violación de las reglas del juego mediante sobornos, hasta el desarrollo de acciones poco éticas que pueden o no alinearse con la política estatal, por mencionar algunas manifestaciones².

Los indicadores favorables en el modelo chileno, no constituyen una situación fortuita. En efecto, con el fin de la Dictadura de Augusto Pinochet y el retorno a la democracia, con posterioridad a 1990 se generó una institucionalidad, consecuencia de una serie de agendas de probidad y modernización del Estado, agendas que surgieron como reacción directa a los casos de corrupción identificados en el sector público. Desde una perspectiva histórico-jurídica, este marco evolutivo se desarrolla en diferentes etapas. En primer lugar, se observa la conformación de la Comisión de Ética Pública de 1994. En segundo término, tenemos el Acuerdo sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento de 2003, alianza que 27 iniciativas sobre modernización del Estado y transparencia. Y, en tercer lugar, observamos la Agenda de Transparencia y Probidad de 2006, agenda que se sistematizaría en diversas medidas agrupadas en las áreas de probidad, calidad de la política, modernización del Estado y transparencia, materia esta última que se concreta con la aprobación de la “Ley de transparencia” del 2008, norma clave al permitir a la ciudadanía conocer cómo actúa y que decisiones adopta la Administración del Estado. Finalmente, este escenario normativo es complementado por disposiciones que apuntan a cuidar la probidad (entendida esta como la obligación del funcionario público de actuar de forma honesta y leal, privilegiando el interés general por sobre el particular), incluyendo normas de rango constitucional como el artículo 8, inciso 2° de la Carta Política³, y abordando leyes como la “Ley de Lobby” de 2014 y la “Ley de probidad” de 2016.

En este orden de ideas, mediante el estudio sistemático de la doctrina, la legalidad y la jurisprudencia (examen vertebrado en una única línea central) la ponencia, junto con explicar

* Doctor en Derecho por la Pontificia U. Católica de Valparaíso. Abogado, U. Externado de Colombia. Académico investigador en la Universidad Santo Tomás, Santiago, Chile. ORCID: 0000-0002-3082-3863. Dirección postal: Avenida Ejército Libertador 146, Santiago, Chile. Correo electrónico: fjsanzsalguero@hotmail.com.

¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

² ROSE-ACKERMAN (2018), p. 99.

³ Con la modificación a la Constitución (ocurrida en el año 2005) que incorporó el nuevo artículo 8°, cuyo inciso 2° dispuso que “*son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen*”.

la evolución en la confección de los mecanismos generados en Chile en materia transparencia y la probidad, revisa las fortalezas y potenciales debilidades de estos instrumentos. Este análisis se justifica teniendo en cuenta los éxitos alcanzados en materia de combate a la corrupción en el país (factor esencial para el mantenimiento de un Estado de Derecho), y sirve de insumo para ser aprovechado por otros modelos jurídicos con desafíos vigentes en este asunto.

Conclusiones

Entendemos que la “corrupción”, como fenómeno de amplio espectro capaz de socavar las esferas del poder público, es una conducta que afecta (en mayor o menor medida) a todos los Estados a nivel global. El interés por los efectos de este fenómeno y la respuesta ante su presencia, constituye una materia cuidadosamente tratada en el ámbito de la realidad jurídica chilena. En ese contexto, en el país suramericano el fortalecimiento de la transparencia de lo público se ha convertido en un instrumento central dentro del combate a la corrupción. Como consecuencia de esta labor, Chile ha alcanzado resultados exitosos en la lucha contra ese flagelo. Este escenario positivo, no es casual: es fruto de una evolución histórico-normativa, proceso en el que se han generado diferentes hitos.

En el marco evolutivo anterior, como consecuencia de una serie de agendas de probidad y modernización del Estado (agendas que surgieron en periodos acotados y como reacción a casos de corrupción identificados en el sector público), una primera etapa está representada por la aprobación el año 2008 de la “Ley de transparencia”. Esta normativa, con la pretensión de permitir al ciudadano conocer cómo actúa y que decisiones adopta la Administración del Estado, persigue, con base en la promoción de la participación ciudadana, el favorecimiento de la probidad (entendida esta última como el actuar honesto y leal exigible al funcionario público en el cumplimiento de su labor). En ese entorno, se reconoce un vínculo profundo entre los principios de probidad y transparencia, ya que de la aplicación exitosa del segundo principio dependerá en gran medida la vigencia del primero. Para lograr el cumplimiento de los objetivos citados, la “Ley de transparencia” tiene la virtud de regular, en un solo marco legal, tanto la obligación de los órganos del Estado de entregar información (o “transparencia activa”) como el derecho de los particulares de requerirla (o “transparencia pasiva”), junto con las excepciones (muy precisas, por cierto) a su acceso. Al mismo tiempo, la norma crea un Consejo para la Transparencia, organismo al que la doctrina reconoce un impacto altamente positivo en su rol de fiscalización del cumplimiento de la ley. No obstante, permanece el desafío por fortalecer las capacidades institucionales, organizacionales y administrativas del Consejo, y la necesidad de profundizar el trabajo de colaboración con otros actores del Estado (como por ejemplo la Contraloría General de la República).

Dada la permanente preocupación por el resguardo de la probidad, surgieron dos textos legales que vinieron a coadyuvar con la “Ley de transparencia”. En primer lugar, tenemos la “Ley de probidad” del 2016, texto que frente a la necesidad transparentar la relación entre la política y los negocios, generó diversos instrumentos a fin de prevenir los conflictos de intereses de los servidores públicos, conflicto que puede observarse es dos escenarios: cuando en el ejercicio de un cargo concurre a la vez el interés general con un interés particular de quien ejerce la función, o cuando se incurre en circunstancias que restan imparcialidad al desempeño del cargo. El mecanismo más potente establecido por la “Ley de probidad” para enfrentar estas situaciones, lo constituye la denominada “declaración de patrimonio e intereses”, instrumento que entre sus fortalezas incluye el amplio espectro de individuos obligados a prestar “Declaración”, junto con los efectos sobre los funcionarios encargados

de tramitar las leyes (evitando que presiones indebidas afecten el contenido y la naturaleza de las normas aprobadas por el Parlamento). Con relación al “Mandato especial de administración de cartera de valores” instaurado por la “Ley de probidad”, y no obstante su relevancia, se plantea como amenaza a su efectividad la posibilidad de manipular el valor del activo que debe someterse a mandato, sugiriéndose además ampliar esta herramienta a los aspirantes a cargos públicos (ya que en la norma actual este mandato no es obligatorio para los candidatos).

Finalmente, otra norma clave encargada de colaborar con la “Ley de transparencia”, es la “Ley de Lobby” del 2014, disposición creada con el propósito de enfrentar potenciales efectos nocivos que puede generar el actuar de un grupo de lobby, en su intención por influir ante la administración pública para promover decisiones favorables a sus intereses, aspecto en donde redundaría la justificación de la ley. Junto con las fortalezas identificadas en el texto legal, entre las que se incluye el extenso listado de individuos obligados (o “sujetos pasivos”), además de la presencia de mecanismos para que autoridades y funcionarios mantengan igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia, hay una serie de debilidades detectadas que deberán ser abordadas en futuras reformas legales. Estas debilidades, tienen que ver con situaciones puntuales vinculadas con la falta de transparencia y precisión en la información presentada, defectos en el registro de las audiencias, situaciones de disparidad en el acceso a las reuniones con autoridades de diversos niveles, necesidad de un sistema gradual de sanciones de carácter financiero y no financiero para sujetos activos, y la aparente discrecionalidad sobre qué califica y qué no como lobby.