

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL
DE LA PRESIDENCIA. (2021).
«INTEGRIDAD, PROBIDAD Y
TRANSPARENCIA EN CHILE.
TRES DÉCADAS DE AVANCES Y
DESAFÍOS». MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA

Pablo Sepúlveda Moreno¹

Introducción

El desarrollo de las políticas de integridad pública y transparencia en Chile ha sido un proceso cuya trayectoria ha traspasado gobiernos y coaliciones políticas, transformándose en una política de Estado. Son más de 30 años en que Chile ha logrado robustecer su institucionalidad, siendo pionero en Hispanoamérica en esta materia.

A lo largo de esta historia, diversas instituciones públicas han ejercido sus atribuciones para la correcta implementación de esta política. Es el caso de la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, Chilecompra y el Servicio Civil, órganos que, provistos de autonomía, han incentivado la adopción de una cultura funcionaria de la probidad, la apertura y la transparencia.

Esta publicación pretende responder las siguientes preguntas:

- a) ¿cuáles son las principales reformas que Chile ha realizado en los últimos 30 años?;
- b) ¿qué factores han facilitado o han obstaculizado su desarrollo?; y
- c) ¿qué desafíos aún tenemos pendientes como país?

En ella se narra esta historia desde el punto de vista de la implementación de las políticas públicas, situando la mirada sobre los actores institucionales.

1 Secretario ejecutivo de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia.

Los temas que aborda este libro son diversos y dan cuenta del avance logrado desde distintas perspectivas, tales como:

- 1) la probidad;
- 2) la transparencia;
- 3) la regulación del *lobby*;
- 4) la prevención de los conflictos de interés; y
- 5) la labor de las instituciones públicas para la integridad en Chile.

La ciudadanía juzga estos temas con rigor.

Los tres primeros capítulos del libro fueron escritos por Felipe del Solar, quien fuera secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia entre 2008 y 2011. Hablan de la Comisión Nacional de Ética Pública creada en 1994, y de cómo se dieron los primeros pasos en materia de probidad y de transparencia, luego de recobrada la democracia en Chile.

El libro continúa con el trabajo de Gonzalo Guerrero, secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia entre 2018 y 2020. Explica la constitucionalización de este proceso y de cómo se fueron elevando los estándares de integridad y rendición de cuentas.

El libro continúa con lo escrito por Alberto Precht, presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia entre 2010 y 2014. Enfatiza la defensoría ciudadana y relata cómo un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un punto de inflexión en esta materia, que llevó a la dictación de la ley N° 20.285, publicada el 20 de agosto de 2008.

1. Probidad y transparencia

Los capítulos que comentaré describen los tres pilares de lo que denominamos un ecosistema de probidad y de transparencia. Ellos destacan la labor de la Comisión Nacional de Ética Pública, así como la primera vez que en Chile se comenzó a usar el concepto de ética pública. Cabe recordar que la palabra ética tiene un sentido que se relaciona con el *ēthikós*, con el carácter que define nuestros valores, pero también con el *ēthos*, porque esos valores se construyen en una tradición, en una costumbre. Después viene el tema de la constitucionalización y de los principios de probidad y de publicidad, para terminar con la implementación de una cultura de la transparencia.

Este libro representa una enorme contribución a difundir el proceso de construcción o de generación institucional de los últimos 31 años, precisamente el mismo lapso que diríamos, está en jaque desde 2019.

El proceso parte en Chile con un enorme retraso, empujado por casos de corrupción que fueron abriendo ventanas de oportunidad para hacer avances y por exigencia de organismos internacionales, como el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Sin embargo, finalmente Chile toma la delantera y señala un derrotero para el resto de los países de Hispanoamérica. Esto último lo atestigua la cantidad de veces que las instituciones nacionales —ya sea el gobierno, la Contraloría General y el mismo Consejo para la Transparencia— han sido requeridas para prestar asistencia técnica internacional.

En ese sentido, el libro es un testimonio escrito por sus protagonistas. Me parece muy documentado, prolijo en la descripción del proceso de generación institucional de herramientas regulatorias para la construcción de un sistema de integridad y ética pública, que nos permite finalmente plasmar los valores de la probidad y de la transparencia en nuestra cultura.

Este ejercicio es una constante batalla, un tema inacabado. Me parece relevante mencionarlo, porque el contexto hispanoamericano es de fragilidad institucional, de una permanente inestabilidad económica, de ingobernabilidad política y de una amenaza populista creciente en los últimos años.

Existen en los países hispanoamericanos circunstancias que favorecen la corrupción y grandes niveles de opacidad, a pesar de lo que se ha invertido y avanzado en leyes de transparencia. Actualmente, tres países —Cuba, Venezuela y Bolivia— no tienen este tipo de leyes. Persiste una débil fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades, ausencia de servicio público basado en el mérito, ineficiencia estatal, excesiva regulación y alta discrecionalidad, falta de sanción de los actos corruptos y, finalmente, una falta de voluntad política para enfrentar estos graves defectos y sus consecuencias. Estas últimas son gravísimas, pues afectan la estabilidad económica, generan desconfianza y debilitan las instituciones.

En el caso particular de Chile, el fenómeno de la corrupción ha dado pie a reformas del Estado, consistentes en cambios en el diseño y funcionamiento de los organismos y procesos públicos. Se busca hacerlos más eficientes para que contribuyan a la estabilidad macroeconómica, la confianza y el fortalecimiento institucional, aspectos que se conciben como bases de una sólida democracia y de un modelo económico-social estable.

Quisiera dividir mi aproximación a esta agenda en cuatro grandes momentos:

- 1) Entre 1975 y 1989, la reforma del Estado básicamente se impulsó en función de proveer una estabilidad macroeconómica, de disminuir el tamaño del Estado y de redefinir su rol. Varias de las instituciones que hoy día están en jaque, como el sistema de pensiones, surgen precisamente en esa época.
- 2) Entre 1994 y 1999, en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se pone en funcionamiento un sistema de auditoría interna y modernización de la gestión pública. Fue un gran avance administrativo en la forma como nos acercamos a estos temas. Crucial fue la Comisión Nacional de Ética Pública, de 1994, pues propuso una enorme cantidad de medidas para distintas áreas, pero lamentablemente logró una implementación mínima, quizás porque eran tiempos distintos, más políticos y menos técnicos, sin una sociedad civil organizada, activa y fiscalizadora de los avances. Por lo tanto, muchos de ellos quedaron en el camino. Un ejemplo de éxito fue la ley N° 19.653, sobre probidad administrativa, que incorpora el principio de publicidad de los actos de la Administración a nivel legal.
- 3) Entre 2003 y 2008 proliferan las regulaciones. Por ejemplo, la ley N° 19.880, de 2003, que regula el deber de abstención, y la ley N° 19.882, que crea el sistema de alta dirección pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Hasta aquí, muchas de estas reformas responden a las fragilidades típicas de los sistemas políticos hispanoamericanos, esto es, los contextos que facilitan el surgimiento de la corrupción. Además, cabe recordar que los cuerpos legales mencionados tienen su origen en negociaciones políticas destinadas a enfrentar graves episodios de corrupción, como los acaecidos, por ejemplo, en el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

Resulta destacable el segundo capítulo del libro, en que se aborda la constitucionalización de los principios de publicidad y probidad, lo cual despejó el camino para avanzar en la implementación de más herramientas regulatorias. Después de ello, en 2016 se dicta la ley N° 20.880, que regula en su título II la declaración de intereses y patrimonio, producto del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de ese mismo año, que zanja un tema que se debatía desde 1998, a propósito del caso «Claude Reyes y otros contra el Estado de Chile», por temas de derecho de acceso a la información pública. A diferencia del primer momento, en este sí tenemos una sociedad civil más activa. Toda esta discusión se tradujo después en la moción parlamentaria de 2006, en el instructivo presidencial en materia de transparencia activa de ese mismo año y finalmente en la indicación sustitutiva que crea el Consejo para la Transparencia en 2007. Luego vendrá la ley N° 20.285, de transparencia, de 2008, y la creación de la Comisión de Probidad y Transparencia que después cambia de nombre –Comisión de Integridad– también de 2008. Todo esto fue gracias al notable empuje de la sociedad civil.

- 4) Entre 2009 y 2018, tenemos el cuarto momento. A fines de 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos invitó formalmente a Chile a integrarse ella, lo que obligó a adecuar distintas herramientas regulatorias para facilitar ese ingreso y en ese contexto aparecen, por ejemplo, la ley N° 20.393, de 2 de diciembre de 2009, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Otro hito fundamental —no abordado en el libro de manera específica— es la reforma constitucional de 2010 con la ley N° 20.414, que establece las declaraciones de intereses y patrimonio, el fideicomiso y la enajenación de activos. Fue una reforma con nombre y apellido, pues recién había accedido a la presidencia don Sebastián Piñera Echeñique, y existía la polémica respecto al manejo de su patrimonio. Esto agilizó la tramitación de leyes estancadas desde hacía mucho tiempo.

En 2014 se dicta la ley N° 20.730, del *lobby*; en 2016, la ley N° 20.880, de probidad y prevención de conflictos de interés, la ley N° 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia —que aborda distintos temas electorales—; aquella que perfecciona el sistema de alta dirección pública y otra que mejora el sistema de defensa de la libre competencia. Dos años después, la ley N° 21.121, publicada el 20 de noviembre de 2018, modifica el Código Penal sobre prevención, detección y persecución de la corrupción. La relevancia de esto estriba en que finalmente se toma conciencia de que los valores de probidad y de transparencia no solamente son una exigencia de la sociedad hacia el Estado sino hacia la sociedad completa, pues se aborda el tema de la corrupción privada.

En un primer momento, las reformas sobre probidad fueron una reacción a casos de corrupción, y estaban inspiradas en el ánimo general de reformar el Estado. No había una agenda de integridad y de transparencia como tal. La Comisión Nacional de Ética Pública propuso decenas de medidas, abarcando todos los ámbitos de políticas anticorrupción. Sin embargo, solamente algunas fueron implementadas, pues la mayoría quedaron pendientes. La relevancia de esa comisión radica en que propuso cuestiones novedosas como la enajenación de activos subyacentes. Además, la probidad adquirió relevancia como principio fundamental para el ejercicio de las funciones públicas.

La reforma constitucional de la ley N° 20.050, publicada el 26 de agosto de 2005, elevó el principio de probidad a rango constitucional, despejando el camino para avanzar en mayores exigencias regulatorias, instalar una cultura de la integridad pública y de rendición de cuentas, y proteger penalmente bienes jurídicos relacionados con la probidad.

Tanto la comisión como esta reforma constitucional, o más bien la constitucionalización de estos principios, fueron claves en la incipiente construcción de una cultura de probidad y de la transparencia en Chile.

Con todo, la que más contribuyó es la ley N° 20.285, pues generó un órgano garante del derecho de acceso a la información pública —el Consejo para la Transparencia— que ha tenido una presencia pública relevante en los últimos 13 años. Ninguna de las otras herramientas regulatorias, salvo el Servicio Civil en su ámbito específico², tuvieron esta importancia.

Puede haber momentos auspiciosos para la probidad y la transparencia, pero el riesgo de regresión está siempre presente. Ahora que estamos en un proceso constituyente, donde se ha expresado admiración por regímenes como el boliviano o el venezolano —curiosamente dos de los tres países que en América no tienen ley de transparencia—, en los cuales se han concentrado los poderes en el Ejecutivo, diluyendo los contrapesos institucionales que caracterizan a las democracias. Así pues, la Convención Constituyente está enfrentada a un gran desafío: no solo no regresar o retroceder en los avances de las últimas tres décadas en términos de probidad y transparencia, sino que profundizarlos.

El capítulo cuatro de la segunda parte del libro plantea una interrogante ¿cómo avanzamos hacia un ecosistema de transparencia? y la respuesta o análisis tiene una particularidad: se aborda desde el punto de vista de Gloria de la Fuente, que actualmente es presidenta del Consejo para la Transparencia, o sea, la mirada de alguien que está dentro del sistema.

El capítulo cinco de la tercera parte, referido a los mecanismos en materia de *lobby* y cómo los funcionarios públicos de este país han contribuido a su implementación, fue escrito por Rodrigo Mora, también ex secretario ejecutivo de la Comisión de Transparencia y Probidad.

Por último, está el capítulo seis de la tercera parte, que trata de los mecanismos de prevención en materia de probidad, su funcionamiento y las ideas matrices que los inspiran. Fue escrito por Consuelo González.

2. Regulación del *lobby* y prevención de los conflictos de intereses

Los capítulos que reseñaré tratan de las leyes de transparencia, de *lobby* y de declaración de intereses y patrimonio. Pocos países de la región tienen estas tres regulaciones. De hecho, las leyes de *lobby*, en general, no son muy comunes, pues son más propias de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

2 Más focalizado en el tema de probidad y transparencia.

Este libro será muy útil para aquellos extranjeros que quieran estudiar la realidad administrativa chilena, quienes generalmente ven a Chile mucho mejor de lo que lo perciben sus ciudadanos. Por ejemplo, hace unos años, en una encuesta bicentenario de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que preguntó si el país era igual, más o menos corrupto que el resto de los países de la región, un 50 % de los encuestados opinó que igual, a pesar de que todos los indicadores y otros estándares nos dicen que eso no es así, que efectivamente hay un gran avance en Chile, pues tenemos una agenda comprometida con el mejoramiento del Estado.

La implementación de las reformas no fue abordada en el libro. Urge hacer un seguimiento exhaustivo de ello, a fin de determinar si las leyes funcionan como preveíamos.

Enseguida, cabe recordar que la ley N° 20.285 fue motivada por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resolvió en contra de Chile, sin olvidar el gran empuje de la sociedad civil. Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con esta ley, Chile tiene la ventaja de contar con una entidad como el Consejo para la Transparencia, autónomo en su ejercicio y que ha mantenido la continuidad de sus funciones. Nuestra ley de transparencia fue de avanzada en su momento, pero ya han pasado más de 10 años desde su publicación y no hemos logrado perfeccionarla. El desarrollo de las tecnologías de la información y el asentamiento de la cultura de la integridad requieren que nos apliquemos a ello.

Por su parte, la ley N° 20.730, del *lobby*, tuvo 11 años de tramitación, con tres proyectos de ley. Había mucha resistencia inicial, pero esta se venció al cambiar el foco de la regulación desde la industria hacia transparentar las interacciones que tenía la autoridad con el sector privado —quienes quisieran influir en las autoridades—. Esto tuvo un efecto democratizador, pues al haber un formulario para solicitar audiencia, cualquiera puede hacer solicitudes, no se necesita tener contacto con el jefe de gabinete, ni su correo personal teléfono. Obviamente, las peticiones se pueden rechazar, pero al menos se pueden formular.

La Contraloría General fiscaliza el proceso, pero depende de las denuncias de terceros o de los medios de comunicación, porque cuando se evade la ley se hace en secreto y es muy difícil de comprobar. En general, casi no hay sanciones por el incumplimiento de esta ley y no existe un registro de sujetos sancionados, de modo que urge trabajar en las áreas grises del sistema para evitar escándalos que generen el desprestigio de las instituciones públicas y el surgimiento de una percepción de inutilidad de la ley.

El último capítulo de la tercera parte versa sobre las declaraciones de patrimonio. En comparación con la ley de transparencia y la del *lobby*, existe una fiscalización activa de la Contraloría General sobre la Administración del Estado en esta

materia, lo que genera una gran diferencia con lo que ocurre, por ejemplo, en el Congreso, que carece de fiscalización externa. Incluso con las declaraciones de intereses y patrimonio de los candidatos, donde tampoco hay fiscalización ni sanciones. Ya vimos lo que pasó en el caso del constituyente Rodrigo Rojas Vade. En consecuencia, las regulaciones sin la debida implementación y fiscalización no surten el efecto deseado.

También es relevante la publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonio. Actualmente podemos ver toda la información en línea, incluso están los datos abiertos, con lo cual se pueden comparar las declaraciones entre períodos.

La principal diferencia entre las regulaciones hispanoamericanas y las de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, radica en que en estos últimos se establecen muchos más requisitos y exigencias de contenidos para las declaraciones de intereses, es decir, mayor transparencia y publicidad. Estas dos características operan muy bien como desincentivo a la corrupción, ayudando a los medios de comunicación y a la sociedad civil en su función de fiscalización.

El capítulo aborda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, indicando el criterio original que este expresara: no puede ser pública la declaración de intereses y patrimonio, pues, aunque se ejerza una función pública, existe un ámbito de privacidad que debe respetarse. Sin embargo, dicha jurisprudencia ha cambiado radicalmente en el último tiempo.

3. La labor de otras instituciones y las perspectivas de futuro para la integridad en Chile

A modo de introducción, quisiera destacar la importancia que tiene la fiscalización ejercida por la Contraloría General a través de sus dictámenes, pues fija, por la vía jurisprudencial, criterios jurídicos que informan al legislador para la posterior elaboración de leyes administrativas.

El primero de los capítulos apunta a cómo los datos y la capacidad de almacenarlos se transforman en una importante herramienta para la fiscalización.

El título del libro refleja el cambio en la forma de abordar la corrupción, ya que han transcurrido 16 años desde la consagración del principio probidad en la Constitución Política y más de 11 desde que se publicara la ley N° 20.285, conocida comúnmente como ley de Transparencia. Actualmente existe

conciencia de que la probidad y la transparencia no son las únicas armas de lucha contra la corrupción, pues se deben incorporar valores éticos.

En este sentido, la integridad pública consiste en que los servidores del Estado se comporten bajo estándares éticos que permitan que la entidad en la que se desempeñan cumpla su función privilegiando el interés público por sobre el privado. Se compone de valores que promueven la confianza pública y, de esta forma, la ética actúa como el mejor antídoto contra la corrupción.

Asociado a la gestión de áreas prioritarias —fiscalización de compras públicas y de manejo de personas—, el libro «Radiografía de la corrupción» publicado por la Contraloría General, recogió la opinión de más de 16.000 personas sobre la presencia de este flagelo en nuestro país. Ante la pregunta ¿cuáles son las áreas más expuestas a la corrupción en Chile? el 72 % indicó que eran las compras públicas y un 65 % mencionó la contratación de personal.

En relación con la protección de los recursos públicos, la Contraloría General ha promovido que las compras públicas cumplan con el denominado «principio de las tres E»: eficacia, eficiencia y economicidad. Lo anterior, debido a que el Estado es un gran comprador de bienes y usuario de servicios. Un ejemplo, durante la pandemia se hicieron transacciones por más de US\$ 12.365.000, con una emisión de 1.600.000 órdenes de compra. Lograr estos números es posible porque tenemos un sistema de compras públicas destacado a nivel internacional por organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial.

En materia de transparencia destacan:

- 1) la estrategia de datos abiertos de Chilecompra;
- 2) la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto;
- 3) la implementación del estándar internacional de contrataciones públicas promovido por el Banco Mundial —a través de la Alianza para el Gobierno Abierto—; y
- 4) el trabajo realizado junto a la Unidad de Análisis Financiero —UAF— en materia de registro del beneficiario final de las empresas que transan con el Estado.

En términos de tecnología, son dignos de mención el monitoreo permanente de los procesos —a través del observatorio de Chilecompra en la detección temprana de irregularidades usando la red Flux— y la derivación de reclamos o denuncias de irregularidades —mediante plataformas que interoperan con otras instituciones públicas—.

El capítulo destaca los cuatro principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en esta materia:

- 1) transparencia,
- 2) buena gestión de recursos públicos,
- 3) rendición de cuentas y
- 4) control.

En relación con la transparencia, no hay dudas sobre lo avanzado. Sin embargo, existen puntos que deben fortalecerse para asegurar el buen uso de los recursos públicos. En este sentido, la estrategia nacional anticorrupción llevada a cabo por la Contraloría General propone avanzar en algunos puntos esenciales, los cuales son:

- 1) la estandarización de los reglamentos internos de compras de las instituciones públicas. Ello, con la finalidad de garantizar que las adquisiciones aseguren la eficacia, eficiencia y economicidad;
- 2) la obligatoriedad para las instituciones públicas de elaborar un plan anual de compras que siga los lineamientos de Chilecompra;
- 3) la inclusión de información de los beneficiarios finales en el registro de proveedores del Estado; y
- 4) el perfeccionamiento de los estándares de probidad elevando las inhabilidades para transar con el Estado y así disminuir los potenciales conflictos de intereses.

Una segunda idea para destacar es la gestión de personas, piedra angular de una buena administración. La materia se aborda en el capítulo nueve de la cuarta parte. En este se nos expone la relevancia de contar con equipos profesionales capacitados que luchan por disminuir la corrupción, el buen uso de los recursos y la calidad de las políticas públicas.

En la consolidación del sistema de personal de la Administración del Estado, se destacan los siguientes hitos:

- 1) la promulgación de la ley N° 18.575, de bases generales de la Administración del Estado;
- 2) la promulgación de la ley N° 18.834, Estatuto Administrativo;
- 3) la promulgación de la ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica; y
- 4) la promulgación de la ley N° 20.955, que perfecciona las competencias de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Como consecuencia de este marco normativo, en el capítulo se destacan logros en tres niveles, relativos al Sistema de Alta Dirección Pública, a la gestión de personas y al fortalecimiento de la integridad en el sector público. En el Sistema de Alta Dirección Pública se mencionan tres fases:

- 1) la que va de 2004 a 2008, donde se produjo un cambio cultural que comenzó con un proceso de selección de altos directivos públicos, específicamente 688 cargos para 98 entidades;
- 2) la que va de 2008 a 2011, donde se avanzó en la validación y reconocimiento del sistema, al incluir más de 400 cargos no adscritos y más de 3.000 cargos de directores de establecimientos educacionales; y
- 3) la que va de 2011 a 2016, cuando se perfeccionó el marco normativo del sistema para disminuir ciertas falencias identificadas. En esta fase se concursaron alrededor de 5.000 cargos, con un total de 48.000 postulaciones.

En relación con la gestión de personas se identifican tres fases:

- 1) una primera fase, entre 2003 y 2005, en que el Servicio Civil actúa como un actor, asesor y promotor de buenas prácticas;
- 2) una segunda fase, entre 2005 y 2015, en que el Servicio Civil se posiciona como un organismo experto en la gestión de personas y en la instalación de capacidad de los servicios públicos; y
- 3) una fase final que va desde 2016 hasta la fecha, en que a partir de la ley N° 20.955, se fortalece el rol estratégico del Servicio Civil en el robustecimiento de la integridad. Se destaca el trabajo realizado en 2015, de creación de 284 códigos de ética. Hoy se trabaja en los códigos de ética a nivel municipal, complementando todos estos logros bajo una perspectiva integral de combate a la corrupción.

La estrategia nacional anticorrupción de la Contraloría General propone una modernización al sistema de personal de la Administración del Estado, a través de una reforma al empleo público. Para ello se contemplan normas más avanzadas, estandarizadas y transparentes para el reclutamiento, selección y evaluación de desempeño de los funcionarios del Estado. Ellas consisten en:

- 1) la actualización de los programas de mejoramiento de la gestión para aumentar su impacto en la comunidad;
- 2) el desempeño del personal mediante el desarrollo de cursos técnicos especializados y habilitantes que permitan a nuevos profesionales trabajar en la Administración del Estado;
- 3) el fortalecimiento de las normas de probidad, regulando los períodos de carencia y elevando los estándares de inhabilidades; y

- 4) la creación de una institucionalidad responsable de articular un sistema remuneratorio unificado que disminuya la opacidad y complejidad de esta materia de la Administración del Estado.

En cuanto a la importancia de la tecnología para enfrentar la corrupción y en relación con el capítulo dedicado a la Contraloría General, la ley de probidad dotó a esta de atribuciones para identificar formas más sofisticadas de corrupción, como los conflictos de intereses y otros tráficos de influencias, valiéndose del análisis de datos masivos.

Esto implica una transformación completa de la Contraloría General en términos normativos, procedimentales y humanos. Tal proceso, que comenzó hace más de una década, es transversal y se desarrolla día a día.

A cinco años de implementada la ley N° 20.880, la Contraloría General puede demostrar resultados concretos. En este capítulo se muestran tres de ellos, tomados de las más de 69.000 observaciones identificadas:

- 1) las declaraciones de intereses y patrimonio presentadas en 2019 dieron lugar a 470 procedimientos disciplinarios por incumplimiento de la ley;
- 2) las fiscalizaciones ocurridas durante la pandemia detectaron vínculos familiares entre entidades compradoras y empresas contratistas;
- 3) la investigación realizada en la adquisición de terrenos del Gobierno Regional de Coquimbo dio origen al denominado Papaya Gate. En ella fue fundamental la información proporcionada por las declaraciones de intereses y patrimonio, mientras que los datos tributarios de redes societarias permitieron determinar quién fue el beneficiario final, resultando ser el padre del funcionario a cargo del análisis técnico del proyecto.

La estrategia nacional anticorrupción pone su foco en la incorporación de nuevos sujetos fiscalizados, incluyendo, por ejemplo, a quienes participan en los procesos de compras. Además, aumenta las materias obligadas a declarar, como saldos en cuentas corrientes, pasivos, ahorro previsional voluntario, entre otros. Asimismo, contempla la obligación de declarar los datos de las personas vinculadas por parentesco hasta el cuarto nivel de consanguinidad o el segundo de afinidad.

A su vez, se han desarrollado nuevos instrumentos para detectar conflictos de intereses, tales como bases de datos consolidadas en materia de redes societarias o beneficiarios finales. Al mismo tiempo, se han implementado mecanismos de control efectivos para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de declaración de intereses y patrimonio en el Poder Judicial, el Congreso Nacional y los órganos autónomos.

4. Transparencia, lenguaje claro y gobierno abierto

El penúltimo capítulo del libro aborda, además de las transformaciones legales que se requieren, la conveniencia de avanzar en cambios culturales. Se habla del lenguaje claro y el gobierno abierto como herramientas para lograrlo.

Por último, el capítulo final habla de la empatía y el buen trato como actitudes necesarias para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Finalmente, la Contraloría General está empeñada en obtener apoyo en materia de *lobby* e implementación de plataformas para la declaración de intereses y patrimonio.

El capítulo busca mostrar el esfuerzo de la Administración pública por construir una cultura de transparencia e integridad, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones.

Este texto tiene un carácter ilustrativo, pero contiene datos que son esclarecedores. Resulta interesante también su razonamiento y la información que nos comparte. Los autores manifiestan que la corrupción es un tema que, lamentablemente, ha ido invadiendo a los gobiernos de la región y nos muestran las diversas reacciones en la materia. En Chile ha generado agendas políticas de los diferentes gobiernos.

A partir de lo establecido como sistema de integridad y su proyección futura, los autores hacen un análisis de las brechas que identifican entre la legislación y la implementación práctica de las leyes. Específicamente, hablan de brechas culturales y jurídicas.

El capítulo analiza el proyecto de ley de la nueva transparencia 2.0 y explica cómo el estudio de las brechas en relación con la legislación vigente dio pie para ir haciendo mejoras respecto de las brechas jurídicas.

Ese proyecto de ley hace extensiva la legislación actual a:

- 1) órganos con la autonomía constitucional;
- 2) empresas concesionarias de servicios públicos;
- 3) corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales; y
- 4) demás personas jurídicas que reciban un financiamiento estatal.

De esta forma, se cumple el mandato del artículo 8º de la Constitución Política de que dicha legislación vincule a todos los órganos públicos. La nueva ley recomienda también cambios al funcionamiento del Consejo para la Transparencia:

- 1) Crea una nueva gobernanza, proponiendo que la ciudadanía participe en el nombramiento de los consejeros.
- 2) Agrega nuevas causales de remoción.
- 3) Fija una obligación de cuenta pública ante el presidente de la república y el Senado.
- 4) Anuncia la creación de diferentes organismos como:
 - a) el Consejo de la Sociedad Civil, de composición representativa y pluralista, que será de carácter consultivo;
 - b) la Comisión de Coordinación de Transparencia, que velará por el buen funcionamiento del sistema de transparencia; y
 - c) la División de Integridad Pública y Transparencia, que reemplaza a la actual comisión.

Asimismo, el proyecto de ley recoge entre sus principios aquello que los autores identifican en las brechas culturales: el lenguaje claro y el gobierno abierto. Para ilustrar la importancia del primero, el libro narra un caso: en Estados Unidos, los abogados del Citibank recomendaron utilizar un lenguaje claro en la redacción de los contratos, pues observaron que permitía una mayor comprensión de las obligaciones a sus clientes, lo que redundaba en un mayor cumplimiento de estas.

A continuación, se señala que México fue pionero en dotarse de un manual del lenguaje ciudadano. En nuestro país, el lenguaje claro ha ido instalándose como preocupación, al punto de existir la red del lenguaje claro. Esta surgió en 2017, a partir de un acuerdo de colaboración entre la Corte Suprema, la Cámara de Diputados, la Contraloría General, el Consejo para la Transparencia, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Biblioteca del Congreso Nacional, uniéndose posteriormente el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Otro avance en la materia se produjo en 2015, cuando se crea la Comisión del Lenguaje Claro en el Poder Judicial. A su vez, el Consejo para la Transparencia recomendó el lenguaje sencillo al interior de la institución y su uso en las respuestas de solicitudes de acceso a la información.

Finalmente, la Subsecretaría General de la Presidencia, a través del oficio N° 468, de 2021, recomendó a los funcionarios públicos el uso del lenguaje claro en la interacción con la ciudadanía —sea atención presencial, telemática, telefónica o escrita—, lo que constituye sin duda un avance para solucionar la referida brecha cultural.

5. Empatía y buen trato para superar la desconfianza

En esta última parte, se menciona lo ocurrido en un tribunal chileno con un compareciente llamado Óscar Acevedo. El autor reflexiona sobre la razón por la cual el implicado fue incapaz de decir fluidamente su nombre frente a un juez de garantía, pues vaciló en varias oportunidades. Eso nos lleva a pensar que muchas veces el ciudadano recurre al Estado en un momento de aflicción, de necesidad imperiosa y, en general, le cuesta enfrentarse a un lenguaje técnico propio de una serie de trámites. Surge entonces la pregunta de cómo responde el Estado frente a esta angustia.

Por este motivo, la Comisión de Integridad Pública decidió desarrollar diálogos para una mejor atención ciudadana, tras indagar en la relación que tiene el Estado con la ciudadanía, sobre todo con aquellos en situación de carencia.

Finalmente, el autor entrega nuevos datos sobre la confianza en las instituciones. Por ejemplo, el índice de confianza de la ciudadanía frente a las autoridades —injustamente bajo—, al que contraponen los índices respecto de la eficiencia institucional. Al respecto, el reporte del ministerio manifiesta que esta última logra un cumplimiento promedio del 99,5 % de gestión eficaz, mientras que se alcanza un promedio de 98,7 % en calidad de servicios proporcionados a los usuarios ciudadanos, al tiempo que muestra un cumplimiento promedio de 96,7 %. A la luz de esos datos, no existe coherencia en esta dicotomía entre la desconfianza en las instituciones y la eficiencia en el servicio.

¿Es posible reconstruir o recomponer la confianza pregunta el autor? Estimamos que sí y que depende de nosotros. Pensamos que es una cuestión de actitud, de querer actuar desde lo genuino para satisfacer la necesidad de ese legítimo otro. Si somos capaces de acercarnos, de conectarnos, de ser genuinos y pacientes, de empatizar, de avanzar juntos, de solidarizar, de entendernos, de comunicarnos, de entregar certezas, de comportarnos éticamente, de dar cobijo y de tratar bien, habremos dado un gran paso.

Conclusiones

Chile necesita mejorar en materia integridad pública y transparencia, además de un profundo cambio ético. Ya lo decía C. S. Lewis, la ética es comportarnos correctamente, aun cuando nadie nos esté viendo, porque incluso con las mejores normas sobre estas materias, a pesar de las más acuciosas fiscalizaciones, nunca se va a llegar a todos los rincones donde existe corrupción. Allí donde no llega la ley ni la fiscalización, sí puede hacerlo la ética.

Carecemos de un juramento hipocrático para los funcionarios. De existir, no cabe duda de que tendríamos que incluir en él valores como la integridad, la probidad, la transparencia y el genuino servicio a la ciudadanía.

Por último, necesitamos rectificar nuestro entendimiento de la función pública, especialmente en la actividad política. Ello no significa desechar el pasado, pues mantenernos dentro de los límites del paradigma clásico tiene sus ventajas.

En la actualidad, quien estudia la política analiza siempre su relación con el poder. Para los autores clásicos, en cambio, la política trataba de la *polis*, de la ciudad, de la vida en común y de cómo mejorarla a través, precisamente, de la búsqueda del bien común; es decir, no trataba sobre el poder, sino más bien sobre el servir a los demás. Aristóteles (trad. en 1951) identificó a la corrupción como una desviación de la orientación original —el bien público— hacia un interés privado, pues en su época esto era muy evidente.

Tal definición de corrupción responde la interrogante sobre los fines del poder. Nos enseña que deberíamos entender la política como una actividad de sincero servicio a la ciudad y sus habitantes, de búsqueda del bien común y no de intereses particulares. En otras palabras, ella nos da con una orientación ética para entender nuestras funciones, y especialmente la política, más allá de la mera acumulación y ejercicio de poder.

Referencias

- **Aristóteles. (1951).** *Política*, (trad. de M. Araujo y J. Marías). Instituto de Estudios Políticos.

Normativa

- **Ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa.** Diario Oficial de la República de Chile, 14 de diciembre de 1999. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=149264>

- **Ley N° 19.882**, *regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica*. Diario Oficial de la República de Chile, 23 de junio de 2003. Última modificación 7 de diciembre de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>
- **Ley N° 20.050**, *reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*. Diario Oficial de la República de Chile, 26 de agosto de 2005. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331>
- **Ley N° 20.285**, *sobre Acceso a la Información Pública. Artículo primero: aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado*. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 24 de febrero de 2020. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- **Ley N° 20.393**, *establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica*. Diario Oficial de la República de Chile, 2 de diciembre de 2009. Última modificación 25 de enero de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668>
- **Ley N° 20.730**, *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Diario Oficial de la República de Chile, 8 de marzo de 2014. Última modificación 26 de septiembre de 2019. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>
- **Ley N° 20.880**, *sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses*. Diario Oficial de la República de Chile, 5 de enero de 2016. Última modificación 18 de noviembre de 2021. <http://bcn.cl/2f96y>.
- **Ley N° 20.955**, *perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil*. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de octubre de 2016. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095821>
- **Ministerio de Hacienda (2005)**. *Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo*. Diario Oficial de la República de Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 20 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001)**. *Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=8562353>