

Sociedad civil y reformas anticorrupción: Chile y el mundo, pasado y presente

Eduardo Engel

El tema de esta sesión es el rol que ha tenido la sociedad civil en la Agenda de Probidad y Transparencia en Chile. Comenzaré por revisar brevemente la contribución de la sociedad civil a los importantes desarrollos que ha tenido la agenda mundial contra la corrupción a partir de 1990 para luego centrarme en los avances recientes y los desafíos pendientes en el caso de Chile.

La experiencia comparada sugiere que en tiempos normales es muy difícil aprobar reformas anticorrupción. Los líderes políticos que pierden poder con estas reformas son quienes deben aprobarlas, lo cual no les resulta atractivo. Por contraste, la necesidad de avanzar en este tipo de agenda crece notablemente luego de escándalos mayores de corrupción, con una ciudadanía sensibilizada y movilizada por los escándalos y con dirigentes políticos dispuestos a perder poder a cambio de recuperar la confianza ciudadana. Sin embargo, los escándalos de corrupción que abren la ventana de oportunidad para avanzar con reformas también debilitan a las autoridades (del Ejecutivo y del Legislativo) llamadas a liderar estos procesos. Es aquí donde la sociedad civil puede jugar un rol clave para no dejar pasar la oportunidad.

Las experiencias que revisaré, tanto en Chile como en el resto del mundo, sugieren que la sociedad civil puede contribuir de manera decisiva a las reformas anticorrupción, dando viabilidad política a estas agendas. Una sociedad civil organizada, con credibilidad y con experticia técnica, puede validar a los actores políticos que lideran las reformas y también puede tener un rol central fiscalizando las nuevas legislaciones y contribuyendo a que estas perduren y se perfeccionen en el tiempo.

Experiencia global: una breve síntesis¹

Hasta los inicios de la década de 1990 la palabra “corrupción” estaba vedada de los documentos oficiales de los gobiernos y organismos

1 Esta sección se basa en parte en la presentación que hizo Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, en Espacio Público el 16 de mayo de 2017.

multilaterales. En el caso del Banco Mundial, por ejemplo, donde sus funcionarios observaban una y otra vez el pago de sobornos a propósito de proyectos de infraestructura financiados por la multilateral, la doctrina de la época era que la corrupción era un tema cultural y que traerla a colación en la relación con los gobiernos a los cuales se les otorgaba créditos violaba su soberanía.

Fue, precisamente, un grupo de funcionarios del Banco Mundial, quienes frustrados por lo que observaban y por no poder hacer nada al respecto, renunciaron a la multilateral para formar una ONG dedicada a promover políticas contra la corrupción, sin eufemismos y con datos. Y fue así como en mayo de 1993 se creó en Berlín la ONG Transparencia Internacional, lejos de los gobiernos, de las empresas y de las multilaterales.

Una de las principales contribuciones de Transparencia Internacional ha sido la creación del Índice Global de Precepción de la Corrupción (IGPC), cuyas mediciones han incomodado a más de un gobierno. Este índice se construye en base a encuestas y evaluaciones de más de una decena de instituciones internacionales especializadas en la evaluación de la corrupción en el sector público. Se viene publicando anualmente desde 1996, indicando los países que avanzan y retroceden en materia de corrupción, permitiendo ir más allá de anécdotas y escándalos particulares y desmitificando que las agendas que promueven la probidad supuestamente sirven de poco porque en todas partes hay corrupción.

El IGPC deja en claro que hay mucho más corrupción en algunos países que en otros, que la corrupción en algunos países es mucho menor que lo que sugiere su nivel de desarrollo (v.g., Chile y Uruguay) mientras que en otros es mucho mayor (v.g., Argentina y Venezuela). El IGPC también se ha ido perfeccionando, enfatizando cada vez más preguntas sobre experiencias de corrupción concretas de actores relevantes, con una utilidad creciente para evaluar políticas que promueven la probidad y la transparencia.

La creación de Transparencia Internacional desde la sociedad civil actuó como catalizador para que gobiernos y multilaterales modificaran su doctrina y comenzaran a tomar en serio los temas de probidad y transparencia, tal como lo ilustran los ejemplos que siguen.

En 1995 el recién asumido presidente del Banco Mundial anunció que combatir el “cáncer de la corrupción” iba a ser uno de los principales objetivos de su administración. De manera drástica la multilateral revirtió su postura respecto de la corrupción y abordó el tema tanto

en sus documentos oficiales como en sus relaciones con gobiernos². Producto de este nuevo enfoque, el 2002 el Banco Mundial comenzó a publicar una serie de seis indicadores que miden anualmente distintas dimensiones de la gobernanza de más de 200 países, uno de ellos es el Índice de Control de la Corrupción. Los Índices Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial capturan no solo las manifestaciones directas de la corrupción sino también las debilidades institucionales que la facilitan, entregando una visión más sistémica que el IGPC.

Durante décadas el pago de sobornos por parte de empresas de países desarrollados para obtener contratos en países en desarrollo era habitual y legal. De hecho, en varios países desarrollados (v.g., Alemania) las coimas para obtener contratos en el extranjero eran un costo más que reducía las obligaciones tributarias de la empresa. La rebelión de la sociedad civil contra esta rutina tuvo un rol importante en lo que sería un hito de los avances de la agenda anticorrupción global durante la década de 1990, la firma de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en 1997. Esta iniciativa de la OCDE ha sido ratificada por los 35 países miembros de esta organización y por 8 países que no son miembros. La contribución de la sociedad civil para que los gobiernos tuvieran la voluntad política de adoptarla, y posteriormente fiscalizándola, fue muy importante³. El principal desafío de esta convención ha sido una fiscalización débil, más de la mitad de los países signatarios no ha procesado a nadie por los ilícitos contemplados en ella⁴. Al no existir instancias supranacionales que fiscalicen este tipo de convenios, la sociedad civil ha jugado un rol creciente llenando este vacío.

En la primera década de este siglo emergen varias iniciativas globales de la sociedad civil, en general altamente especializadas y en temas específicos relacionados a algún ámbito de la corrupción, que constituyen la vanguardia de las iniciativas en esta materia. Un ejemplo es la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (conocida por su sigla en inglés: EITI), un organismo no gubernamental que promueve estándares de transparencia en la industria petrolera, gasífera y mi-

2 El énfasis que ha puesto la multilateral en el tema ha variado dependiendo de quién preside la institución, constituyendo el periodo actual uno de bajo énfasis.

3 Para detalles véase "Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Case of the OECD." OECD, 2003.

4 Fuente: Diego Kos, director del grupo de trabajo de la OCDE que fiscaliza la convención <https://www.youtube.com/watch?v=PYNmrliLGzE>

nera⁵, sectores donde la corrupción y una gestión deficiente pueden dilapidar lo que muchas veces constituye la principal fuente de riqueza para un país.

Para cada país que participa en EITI se crea una instancia tripartita, con representantes del gobierno, las empresas y la sociedad civil, que propone medidas concretas para avanzar los estándares EITI en el país en cuestión, las cuales son evaluadas en informes anuales. De esta manera, la sociedad civil aporta en la definición de la agenda que tiene por objeto cerrar espacios de corrupción en los sectores extractivos y en su posterior monitoreo, dándole la credibilidad y legitimidad que muchas veces no tendría si solo participaran representantes del gobierno y las empresas.

En síntesis, los cuatro ejemplos que describimos sugieren que para los gobiernos y los organismos internacionales e intergubernamentales es conveniente que la sociedad civil posicione temas de probidad y transparencia, ya que reduce la oposición de actores claves que pueden sentirse amenazados por este tipo de agendas, tanto en la esfera política como empresarial. Estas iniciativas también sirven como catalizadores de iniciativas posteriores, en una línea similar, por parte de organismos multilaterales.

Chile y la Agenda de Probidad

A fines de 2014 y comienzos de 2015 se conocieron una serie de escándalos relacionados con el financiamiento irregular e ilegal de la política en Chile. Estos escándalos, junto a casos emblemáticos de conflictos de intereses y tráfico de influencias, llevaron en marzo de 2015 a la creación del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (CAP en lo que sigue). Este consejo contó con 16 miembros, de profesiones y preferencias políticas diversas, y fue presidido por quien escribe. En un plazo de 45 días, el CAP preparó un informe con 236 medidas concretas, organizadas en 21 áreas temáticas agrupadas en 5 grandes capítulos (prevención

5 En palabras de la propia institución, EITI “exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción, hasta el modo en que los ingresos siguen su camino hacia el gobierno, y hasta cómo benefician al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga, cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía, incluyendo el empleo”.

de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad, ética y derechos ciudadanos). Las medidas propuestas apuntaban tanto a las manifestaciones directas de la corrupción como a sus causas más profundas. Las primeras incluyen, por ejemplo, políticas que facilitan la detección y condena de casos de corrupción, mientras que entre las segundas destacan reformas mayores del financiamiento de la política y de la gobernanza de los partidos políticos.

A la entrega del informe del CAP a la Presidenta Bachelet, siguió una ambiciosa agenda de probidad y transparencia, la cual incluyó una veintena de iniciativas legislativas, además de varias medidas administrativas. Dos años después, la evaluación de los logros de esta agenda es positiva, con 10 leyes publicadas, cubriendo 8 de las áreas temáticas abordadas por el CAP. Las leyes aprobadas incluyen nuevas regulaciones para transparentar y regular el financiamiento de la política; una componente importante de financiamiento público a partidos que antes solo podían recibir financiamiento privado; exigencias de mayor democracia interna para los partidos políticos; el retorno de la educación cívica a las escuelas y colegios; declaraciones de patrimonio e intereses que sirvan para prevenir y detectar los conflictos de interés; entes reguladores de los mercados más empoderados y con mayores grados de autonomía y una reforma mayor del Sistema de Alta Dirección Pública.

Esta agenda no habría sido posible sin el liderazgo y compromiso que hubo de parte del Ejecutivo, partiendo por la Presidenta y sus ministros de la Secretaría General de la Presidencia y Hacienda, y los liderazgos que emergieron en el Congreso, en particular del entonces Presidente del Senado y varios presidentes de comisiones de la Cámara de Diputados. Sin embargo, dado el tema que nos convoca en esta sesión, me centraré en la contribución que hizo la sociedad civil.

Los chilenos no hemos perdido la capacidad de indignarnos cada vez que se conocen conductas poco éticas y a veces ilegales de nuestros líderes políticos y empresariales, en contraste con otros países donde la reacción es más bien resignada y hasta a veces cínica. A diferencia de otros temas donde la sociedad chilena se encuentra dividida, una vez que se posicionan los temas de la agenda anticorrupción con un lenguaje cercano a la gente, prácticamente todos los chilenos están de acuerdo. Así, por ejemplo, ¿quién podría oponerse a que haya ministros de fe del Servel en las elecciones internas de los partidos de modo

de evitar las acusaciones de fraude que siguen habitualmente a estas elecciones? ¿O a que exista transparencia respecto de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales?

La experiencia comparada indica que las agendas de probidad emergen típicamente luego de escándalos mayores de corrupción. Es en estas coyunturas que actores claves pierden el poder de veto que tienen en épocas normales y, si emergen los liderazgos políticos y las propuestas técnicas adecuadas, se pueden aprobar reformas que lleven a avances sustantivos. Sin embargo, esta teoría de “ventanas de oportunidad” tiene un problema serio, pues quienes serían los líderes naturales de estos procesos de transformación desde el mundo político muchas veces se encuentran debilitados precisamente por lo escándalos que abrieron la oportunidad para legislar. Es aquí donde el rol de la sociedad civil es clave para llenar el vacío de legitimidad, validando los liderazgos y los logros de la agenda anticorrupción y contribuyendo a que las reformas avancen en el proceso legislativo y se hagan cargo efectivamente de los problemas que las motivaron.

Durante los 45 días que sesionó el CAP se desarrollaron una serie de iniciativas para construir el capital político que permitiera contribuir a promover la agenda que siguió a la entrega del informe y disolución del consejo. Primero, existió una comunicación fluida con la ciudadanía a través de las redes sociales, partiendo con la creación de una página web solo días después de constituido el CAP. Segundo, se realizaron ocho audiencias públicas, cinco de ellas fuera de Santiago, todas con *streaming* y con una metodología que permitió resumir y sistematizar en tiempo real las ponencias de las casi 100 instituciones que participaron. Tercero, el CAP se reunió con decenas de organizaciones políticas, sindicales y empresariales, además de los directivos de las organizaciones del Estado especializadas en alguno de los temas que abordó el Consejo. Cuarto, se trabajó con una metodología que llevó a que la inmensa mayoría de las propuestas del CAP, un 92%, fueran aprobadas por la unanimidad de los 16 consejeros. De esta manera se dio una señal muy potente a la ciudadanía, que en temas de corrupción un grupo muy diverso de expertos y líderes de opinión podía ponerse de acuerdo en una agenda ambiciosa de reformas. Clave para lograr este consenso fue que los miembros del CAP no incluyeran líderes políticos o empresariales y haber tenido la libertad para escoger con plena libertad las temáticas abordadas.

El capital político que acumuló el CAP en los 45 días que funcionó permitió que durante el trámite legislativo de los proyectos de la Agenda de Probidad y Transparencia que siguió, los consejeros participaran en los debates públicos, contribuyendo a vencer la oposición de ciertos legisladores a temas centrales de la agenda y reduciendo el costo político que tuvo para el Ejecutivo en su relación con el Congreso promover las reformas. Que casi todas las propuestas del CAP fueron unánimes significó que los consejeros casi siempre salieron apuntando en la misma dirección, a pesar de esfuerzos iniciales de los medios por enfatizar eventuales diferencias.

El capital político del CAP se potenció con la creación del Observatorio Anticorrupción. Entre julio y agosto de 2015 tomamos conciencia de que, aun cuando distintos actores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación líderes de opinión y ciudadanos de a pie) apoyaban mayoritariamente la agenda de probidad, no contaban con la información necesaria para hacerle seguimiento y contribuir a su éxito. Fue entonces que las fundaciones Ciudadano Inteligente y Espacio Público decidieron crear el Observatorio Anticorrupción (observatorioanticorruptcion.cl), un sitio web para evaluar semana a semana el avance de los proyectos de ley de la Agenda de Probidad y Transparencia y calificar la calidad de estos, en atención a la correspondencia de los textos legislativos con las propuestas del CAP⁶.

Con objeto de tener medidas de fácil comprensión, para cada una de las 236 medidas que propuso el CAP, el Observatorio evalúa semana a semana y con una nota que puede ser un 1, 3, 5 o 7 hasta qué punto las iniciativas legislativas y administrativas de la Agenda de Probidad y Transparencia recogen dicha medida. También evalúa el grado de avance de la iniciativa que recoge la medida, siendo 0%, 33%, 67% y 100% las evaluaciones posibles. Las notas y grados de avance de medidas individuales se combinan para calcular promedios ponderados para cada una de las 21 áreas temáticas, cada uno de los cinco grandes capítulos y para el informe del CAP en su conjunto. Los ponderadores de los promedios anteriores fueron calculados en base a ponderaciones que dieron más de 30 expertos diversos en lo profesional y en sus sensibilidades políticas.

6 El hecho que quien había presidido el CAP también fuera el presidente de una de las fundaciones que creaba el Observatorio rompía con una regla no escrita según la cual los presidentes de comisiones presidenciales no asumían un rol protagónico durante la posterior tramitación de proyectos de ley relacionados con el tema.

El Observatorio fue inaugurado en noviembre de 2015 por la Presidenta Bachelet. Rápidamente se posicionó como una instancia mediadora entre la actividad legislativa y la ciudadanía, simplificando el análisis de las medidas y acercando las discusiones que se daban en el Congreso a las organizaciones sociales, medios de comunicación y ciudadanos comunes con interés en esta agenda. El Observatorio Anticorrupción, al ser una entidad autónoma, que forma parte de la actividad de la sociedad civil y que aprovechó bien el capital político acumulado por el CAP, contribuyó a legitimar las leyes y medidas administrativas que emanaron del Congreso, pues la mayoría de estas tuvieron buenas calificaciones por parte del observatorio⁷. En cierto sentido, la ciudadanía y la prensa podían estar tranquilas, pues pese a la alta especificidad de algunas normas, muchas de ellas de una complejidad no menor, las calificaciones positivas de las leyes que se han ido publicando reflejan un trabajo legislativo que en general está bien hecho.

Por otra parte, y este es un objetivo también trascendental desde el punto de vista del aporte que puede realizar la sociedad civil a una agenda de reformas anticorrupción, el Observatorio pudo advertir a tiempo ciertas deficiencias o falencias en los proyectos de ley en trámite, socializando estas falencias en el debate público para que los legisladores cayeran en la cuenta de estos déficit, y a veces reconocieran falencias que a sus ojos no lo eran, elevando el estándar de su producción legislativa⁸. Asimismo, contribuyó a superar la oposición parlamentaria que en ciertas instancias hubo a la reformas, tal como ocurrió con la necesidad de refichaje de los partidos políticos y las mayores exigencias de democracia interna de éstos.

Siguen pendientes todavía otras medidas legislativas que son fundamentales para observar un avance integral del diseño institucional

7 Es interesante mencionar que varios altos funcionarios del sector público contactaron al observatorio en algún momento, formal o informalmente, para reclamar por lo que consideraban evaluaciones demasiado severas. La mayoría de las veces se estimó que los reclamos no eran pertinentes, sin embargo, lo relevante es que estas peticiones indicaban que a actores claves en la formulación de las propuestas les importaban las evaluaciones del Observatorio.

8 Por ejemplo, en enero de 2016, cuando las legislaciones que reformaban el financiamiento de la política y la gobernanza de los partidos políticos entraban en la etapa final de su trámite legislativo, un grupo transversal de 39 líderes de opinión, entre ellos varios miembros del CAP, firmó una declaración pública alertando sobre cinco temas susceptibles de mejoras importantes. La campaña que siguió por los medios, que incluyó la asistencia de cuatro miembros del CAP a una sesión clave de la Comisión de Probidad y Transparencia del Senado, contribuyó a que se recogieran varios de los planteamientos de la declaración.

chileno. Fortalecer a los municipios en su gestión financiera y en la dotación de personal calificado, el control y la transparencia de los gastos en defensa, la regulación de la puerta giratoria entre el sector privado y el sector público, una mayor penalidad de los delitos de corrupción y las reformas a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso para dotar de mayor transparencia y rendición de cuentas a esta institución, son algunas de las medidas que deben continuar su tramitación para no dejar espacios de vulnerabilidad en la lucha contra la corrupción. Uno de los desafíos de la sociedad civil es seguir promoviendo esta agenda.

Respecto de las medidas aprobadas, y que implican mayores exigencias y estándares de transparencia y probidad, dos son los desafíos que podemos identificar. El primero es la implementación, pues es muy distinto evaluar una ley por su espíritu que por su aplicación práctica. Las instituciones obligadas, las nuevas instituciones o las nuevas atribuciones que estas tienen, deben ser puestas en práctica con apego al espíritu que motivó su consagración legal. Y este desafío práctico siempre va a estar tensionado por interpretaciones a la norma o disputas interinstitucionales que desde la sociedad civil deben ser vigiladas, enriqueciendo el proceso y velando por el cumplimiento no solo literal de la ley, sino en la capacidad de las instituciones de reproducir en la práctica los valores por los cuales se crearon esas disposiciones.

El segundo desafío relacionado con los avances legales es el de impedir retrocesos, dando sustentabilidad a las reformas. A medida que se implementen los cambios, es habitual que surjan dificultades en la aplicación práctica de los nuevos estándares, que puedan existir conflictos entre instituciones públicas por el reacomodo natural de potestades o atribuciones, o que la nueva información disponible gracias a las disposiciones de transparencia genere incomodidad en algunos actores. La tentación de poner marcha atrás en algunas medidas, por lo tanto, puede ser alta. Concordamos en que estas reformas, en general, implican redistribuir el poder, y ante eso pueden recobrar fuerza los argumentos de quienes en un principio se resistían a estas mejoras.

Para ambos desafíos, los de implementación y de impedir retrocesos, la experiencia de la sociedad civil internacional es esclarecedora para definir el camino que debe seguir la sociedad civil chilena en la consolidación de los cambios que hemos vivido en estos dos años. En primer lugar, la sociedad civil debe continuar cultivando un estándar técnico de primer nivel para participar del debate específico de los asuntos de la agenda, contribuyendo con evidencia a la validación de las nuevas

reglas y a la generación de premura por la consecución de las reformas pendientes. En segundo lugar, la sociedad civil no solo debe reaccionar a la acción de las instituciones públicas, también debe anticiparse estableciendo horizontes normativos claros, plausibles y con suficiente atractivo para acumular el capital político necesario para contribuir a su consecución.

En resumen, en esta sección se argumentó que el trabajo del Consejo Asesor Presidencial y el posterior seguimiento de la Agenda de Probidad y Transparencia por parte de instituciones de la sociedad civil donde participan varios miembros de la comisión, contribuyeron de manera importante a los logros que puede mostrar la Agenda de Probidad y Transparencia. Los detalles expuestos, tanto sobre el funcionamiento del CAP como sobre el rol del Observatorio en el seguimiento posterior, contienen elementos que pueden ser de utilidad para comisiones presidenciales en otros países y comisiones futuras en Chile.

En general, las experiencias internacionales revisadas brevemente en la primera sección de este artículo y el caso de la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile, analizado de manera algo más detallada en la segunda sección, sugieren que la sociedad civil puede tener un rol importante dando viabilidad política a las agendas anticorrupción.

Buenas tardes. En primer lugar, agradecer la invitación a los organizadores y asistentes. Faltan espacios de reflexión más profunda y sopeada sobre los temas que aborda este seminario en nuestro país. Dado el escaso tiempo quisiera comentar que desde mi mirada existen tres puntos que son fundamentales para entender los avances, brechas y desafíos que tenemos desde la perspectiva de la incidencia y rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en materia de transparencia y probidad en Chile: Por un lado, la necesidad de desarrollar y promover capacidades institucionales en todas las esferas, y en particular en el sector público, y el reto por transitar hacia una cultura basada en la confianza y en la apertura. Por otro lado, reconocer que gran parte de la agenda que promueve los temas de transparencia, probidad y lucha contra la corrupción ha sido impulsada por años desde el tercer sector, desde las OSC, tanto a nivel nacional como parte del esfuerzo de cientos de organizaciones en nuestra región y en todo el mundo, de allí el protagonismo y aparición de una ciudadanía más vigilante, más activa y comprometida, y más responsable por lo que sucede en los asuntos públicos. Finalmente, lo que ha pasado en Chile en materia de conflicto de intereses, corrupción y faltas a la probidad, no es patrimonio exclusivo nuestro, pues muchos países atraviesan actualmente crisis de diversa naturaleza ligadas a estos temas, y el panorama internacional da cuenta de visibles asimetrías en materia de justicia social, bienestar y precariedad de la población, como decimos acá mal de muchos consuelo legítimo. El diagnóstico es compartido (y sufrido por muchos de nuestros países) y al parecer, el tratamiento también tiene elementos que son comunes.

En este contexto y más allá de las fronteras que definen el avance en estrategias y políticas de transparencia y probidad, en años recientes se ha instalado el debate sobre la necesidad de construir gobiernos abiertos, lo que ha significado co-crear nuevos espacios de colaboración entre los aparatos gubernamentales y la sociedad que sobre la base de la promoción de los pilares de la transparencia y acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana, han contribuido directamente a trabajar de una manera distinta los procesos de cambio institucional que, hasta hace poco, eran cosa exclusiva y privativa del poder público. Por primera vez en la historia reciente las