

I. TRANSPARENCIA, CIUDADANÍA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES³

Eduardo Engel

Profesor Titular. Departamento de Economía, FEN, Universidad de Chile.

Director, Espacio Público.

Ex Pdte. Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción.

Como no soy abogado, voy a tratar de contribuir con una perspectiva distinta, abordando la temática desde las políticas públicas.

Como ya se mencionó anteriormente, hay un problema de confianza en las instituciones públicas en Chile. De acuerdo con la encuesta del Centro de Estudios Públicos, realizada en diciembre de 2019, tan solo un 8% de las personas encuestadas confía en los Tribunales de Justicia, un 3% en el Congreso, y un 5% en el Gobierno.

1. La transparencia en las instituciones, ¿por qué importa?

Utilizaré la palabra “transparencia” en un sentido literal, no como sinónimo de corrupción. Existe una relación entre los dos conceptos, ya que medidas que promueven la transparencia también previenen la corrupción. Sin embargo, son varias las políticas anticorrupción que no guardan relación directa o indirecta con transparencia. Estas no se abordan en esta presentación.

3 El texto que sigue se basa en la presentación del autor en el Conversatorio de la Corte Suprema “Probidad y transparencia en las instituciones del Estado”, realizado el 2 de diciembre de 2020. Agradezco los comentarios de los asistentes y de Valeria Lubbert. El contexto que le da origen explica su estilo informal y por qué esta presentación dista de un análisis exhaustivo. Para un trabajo formal del autor sobre algunos de los temas aquí tratados, ver Eduardo Engel, “Capacidades estatales, gestión pública y prevención de la corrupción” en Luis Carranza, editor, *El desafío del desarrollo en América Latina: Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva*. Corporación Andina de Fomento, 2020.

Las políticas que promueven la transparencia contribuyen a mejores políticas públicas y a una mejor gestión pública, reduciendo los problemas de agencia, facilitando la participación ciudadana incidente, reduciendo el riesgo de captura e influencia indebida en políticas públicas y cerrando espacios de corrupción. Cuando son exitosas, estas políticas mejoran la calidad y legitimidad de la democracia y contribuyen a que la ciudadanía confíe en sus autoridades e instituciones y que los partidos políticos cumplan mejor su rol de representación.

Las políticas de transparencia también mejoran el funcionamiento de los mercados; por ejemplo, para tener mercados financieros eficientes, se requiere evitar el uso de información privilegiada. En relación a los mercados de bienes y servicios, una mejor información contribuye a que los consumidores sean más exigentes con los proveedores, los cuales, a su vez, tienen mayores incentivos para innovar. En general, el acceso a información veraz y oportuna, contribuye a mejores decisiones económicas.

Como lo señaló el Presidente de la Corte Suprema al inaugurar este evento, éstas no son ideas nuevas: la legislación e institucionalidad de acceso a la información en Chile se remonta al año 2008 con la creación del Consejo para la Transparencia. En los Estados Unidos, ya en 1914, Louis Brandeis -que terminó siendo Juez de la Corte Suprema de ese país-, afirmó que “la publicidad es justamente elogiada como un remedio para males sociales e industriales. Se dice que la luz del sol es el mejor de los desinfectantes; la luz eléctrica la más eficiente de las policías”. Esta frase, que es muy citada en el mundo de la transparencia, resume bien la importancia del tema.

2. Regulación de los partidos políticos

En relación a partidos políticos, en el año 2015, la situación era el siguiente:

a. Baja participación en elecciones internas. Había dos partidos -la UDI y el Partido Comunista-, donde sus militantes no votaban para elegir sus directivas. En el caso de los partidos restantes, había elecciones, pero votaba solo alrededor del 10% o 15% de los militantes, y la falta de un actor imparcial a cargo de organizar los actos electorales llevaba a acusaciones frecuentes de fraude.

b. Padrones de militantes poco confiables. Parte de las contiendas electorales se decidían al confeccionar el padrón de votantes, lo que podía sesgar el proceso eleccionario a favor de la directiva incumbente.

c. Falta de transparencia. Según Chile Transparente, la nota promedio en transparencia para los partidos políticos era de 2,77 en la escala de 1 a 7.

d. Protección débil de los derechos de las minorías. Reuniones de directivas de las cuales los miembros que no formaban parte de la mayoría se enteraban luego de que ocurriera, inscripción de nuevos afiliados que se aprobaban o rechazaban de acuerdo a su cercanía a la mayoría en la directiva, eran algunas de las prácticas habituales en los partidos en el año 2015 y antes.

e. No había financiamiento público para los partidos políticos, salvo para las campañas electorales. Los partidos se financiaban con donaciones privadas o fondos propios. Escenarios como éste facilitan la captura de los partidos por grupos de interés, como lo ilustran varios casos que se conocieron en el año 2014 y 2015. También, según informes de prensa, había partidos en que el presidente del partido era su principal financista, no quien propusiera el proyecto político que convocara más adhesión entre los militantes, que es lo que uno quisiera en una democracia con un sistema de partidos políticos que funciona bien.

En el año 2016, se aprueba en el Congreso una reforma a los partidos políticos (Ley N° 20.915), con financiamiento público de los partidos, proporcional al número de diputados electos; con reglas sobre financiamiento privado que prohibieron los aportes de empresas y regularon los montos de los aportes personales; asegurando padrones más confiables y accesibles para cualquier militante; con exigencias de transparencia activa y pasiva; con elecciones internas periódicas; y con sanciones proporcionales y disuasivas en caso de ilícitos. Además, se asigna al Servel el rol de fiscalizar las nuevas regulaciones, agregando esta labor a su rol habitual de organizar elecciones generales.

Una evaluación a cinco años de su aprobación sugiere que la reforma a los partidos ha significado mejoras importantes y, también, que hay temas que siguen pendientes.

Las evaluaciones de transparencia en los partidos mejoraron considerablemente: la transparencia promedio llegó a 6,02 el 2019, considerando 21 criterios contenidos en la Ley N° 20.915. Las nuevas regulaciones también contribuyeron a un mayor respeto de los derechos de las minorías. También puede argumentarse que el financiamiento público de los partidos contribuyó a que emergieran nuevos partidos y nuevos liderazgos en partidos que ya existían.

Por ejemplo, según varios analistas políticos, uno de los fenómenos interesantes post octubre de 2019, fue la presidencia de Mario Desbordes en Renovación Nacional, quien llegó al cargo desafiando al presidente-financista histórico de la colectividad. También se puede argumentar que el surgimiento de Evópoli y los partidos del Frente Amplio fue facilitado por la reforma a los partidos políticos de 2016.

En cuanto a los temas pendientes, las solicitudes de información de militantes no quedan debidamente resguardadas en la ley y falta dotar al Servel de mayores herramientas y la obligación de efectuar auditorías periódicas y sustantivas a los partidos políticos que abarquen su funcionamiento de democracia interna. Otra deficiencia de las reformas de 2016 fue dejar en manos de los partidos la decisión de recurrir al Servel para organizar las elecciones internas. Tampoco se asignaron recursos al Servel para estos efectos. La mayoría de los partidos han optado ya sea por organizar sus propias elecciones o por asignar al Servel solo un rol menor, de modo que la falta de transparencia al entregar los resultados de las elecciones internas y las acusaciones de fraude siguen siendo habituales.

En las elecciones nacionales, los resultados son publicados tempranamente y son confiables, no sucede lo mismo con las elecciones de los partidos políticos. Es habitual que no se publiquen los resultados a nivel de mesa, a veces ni siquiera a nivel de distrito electoral. Un ejemplo de los problemas anteriores fueron las elecciones de directiva del Partido Socialista de 2019, con acusaciones de fraude, un conteo que tomó varios días y en que no se entregó el detalle de los resultados electorales como lo hace el Servel.

Finalmente, está el problema de cómo se selecciona a los miembros del Servel. El actual marco que regula el funcionamiento de los partidos responde a las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, que en el

año 2015 planteara la necesidad de que el órgano a cargo de organizar elecciones tuviera la capacidad, como en otros países, de fiscalizar de manera efectiva el funcionamiento y financiamiento de la política y sus actores, lo cual llevó a dotar al Servel de autonomía constitucional.

Sin embargo, la selección de quienes dirigen al órgano está controlada por quienes deben someterse a su fiscalización: los partidos políticos. La renuncia a la militancia partidaria unos días antes de su nominación no resuelve el evidente conflicto de interés que les afecta. Las personas independientes, que representan hoy más del noventa por ciento de la población, quedan excluidas como eventuales consejeros del Servel, a pesar de tener el perfil ideal para evitar eventuales conflictos de interés. Para que el Servel cumpla a cabalidad el rol que le asignó la nueva legislación, en ocasiones deberá tomar decisiones que no serán populares con los partidos; el proceso de nombramiento de los consejeros no contribuye a este objetivo.

3. Congreso y Ley de Lobby

En el año 2014 se promulgó la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Esta legislación presenta un avance importante, en un tema en que no había una legislación específica, situando a Chile dentro del pequeño grupo de países con legislaciones en este tema.

Transcurridos siete años desde su promulgación, la experiencia acumulada es suficiente para poder evaluar las limitaciones y perfeccionamientos que requiere este cuerpo legal. Un caso reciente sirve para motivar el análisis que sigue: el cuestionamiento a la senadora Ximena Rincón por haber intentado agregar una indicación al proyecto de ley sobre el segundo retiro del 10% de las AFP en la Comisión de Constitución, indicación que beneficiaba a empresas como Felices y Forrados, de la cual su hermano es abogado. La senadora, en su defensa, argumentó en carta a La Tercera, que no se reunió con Felices y Forrados, sino con una asociación gremial que representaba a un mundo más amplio que dicha empresa. Sin embargo, las reuniones sostenidas por la senadora no fueron informadas como lo requiere la Ley de Lobby. Es más, pareciera que la senadora Rincón no se reunió con ninguna persona en el año 2020, porque en

la página web que registra estas reuniones no se le menciona.

A continuación se indican los principales problemas de la Ley de Lobby:

a. Falta información, pues no se identifica los clientes e intereses que representa un lobbista (o gestor de intereses) que se reúne con una autoridad. En cualquier sociedad democrática, va a existir el lobby, es inevitable y tiene elementos positivos, porque muchas veces los llobistas saben cosas que la autoridad no sabe. Sin embargo, para que esta ley cumpla su rol de exponer al sol y desinfectar, en palabras del Juez Brandeis, se requiere que la información anterior esté disponible.

b. Prácticamente no ha habido sanciones. Y, si las hubiera, éstas serían muy bajas (multas de 10 a 50 UTM).

c. Dificultad de fiscalización en entes que no son fiscalizados por la Contraloría, por ejemplo, el Congreso, los Tribunales y el Banco Central. El caso de la senadora Rincón ilustra este problema.

d. Se debería agregar también las reuniones que son solicitadas o convocadas por las autoridades (al menos con llobistas).

e. Incorporar comunicaciones escritas o telefónicas al ámbito regulado por la legislación de lobby, aunque ello podría generar un problema de constitucionalidad, luego del fallo del Tribunal Constitucional en la materia, el que desde el punto de vista de los objetivos de la ley de transparencia es un muy mal fallo, -lo que sería interesante revisar en una nueva Constitución-, pues lo relevante no es cómo o dónde se reúnen un llobista y una autoridad, sino que el tema tratado. Las comunicaciones escritas o telefónicas, deberían estar incorporadas.

f. Establecer la obligación de llobistas de publicar clientes y remuneraciones recibidas, como se hace en varios países.

g. Incorporar un sistema de agendas abiertas para autoridades.

h. Falta regulación de un estatuto del llobista: prohibición de hacer regalos a autoridades, sin importar su monto, por ejemplo.

i. Establecer reglas de puerta giratoria en ambos sentidos respecto de lob-
bistas y autoridades que deseen hacer lobby luego del cese en sus cargos.

4. Las cifras de la pandemia

Según la Encuesta Nacional de Salud 2020, realizada por IPSOS y la Escuela de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello, un 71% de los encuestados evalúa con nota 1 a 4 “la credibilidad de las cifras de contagios y fallecidos entregadas periódicamente en la pandemia” comparado con solo un 14% que la evalúa con nota 6 ó 7. La nota promedio es un 3,4. Si la encuesta se hubiere hecho en mayo o en junio de 2020, donde hubo grandes polémicas en torno a un ministro con un estilo un tanto agresivo y poco empático, se podría entender esta mala evaluación, pero fue realizada en septiembre de 2020, tres meses después de que asumiera un nuevo ministro, con un estilo más convocante.

Es importante tener una política de acceso a la información en cifras de la pandemia, por las siguientes razones:

- » La gente se cuida más si sabe lo que está pasando en su comuna y confía en las cifras. En particular, si hay datos de nuevos casos por comuna, las personas van a tener más conciencia de lo que está pasando, si las cifras están subiendo o bajando, si es momento de cuidarse más, etc.
- » Una política proactiva de publicar información permite que la comunidad científica y universitaria hagan más y mejores contribuciones al manejo de la pandemia. Han habido varias contribuciones valiosas, pero otras han topado con falta de información para llevarlas a cabo.
- » Transparentar información reduce efectos nocivos de la desconfianza, por ejemplo, de teorías conspirativas que no tienen asidero, pero que son posibles porque no existe información. Algo parecido viene a futuro con el tema de la vacuna. Es muy importante que las personas confíen en las autoridades y así evitar los problemas que tienen algunos países desarrollados con el movimiento anti vacunas.
- » Finalmente, contribuye a que las autoridades tomen mejores decisiones. Cuando las autoridades manejan mucho más información que la opi-

nión pública y la comunidad científica y universitaria, se limitan los beneficios de una discusión pública de las políticas que se van adoptando. La ausencia de actores bien informados e independientes hace más probable que se adopten políticas equivocadas como sucedió, entre otros, en abril de 2020, cuando la autoridad concluyó que la pandemia se estaba controlando en Chile y relajó las medidas de contención. A esto siguió la ola de mayo y junio de ese año con las consecuencias ya conocidas.

Cabe hacer notar que al hablar de información que no se encuentra disponible en Chile o que demoró mucho en hacerse pública, no estamos hablando de información que compromete la privacidad de las personas. Tampoco se trata de información que es pública como sucede en países desarrollados. Colombia y México han dado acceso a más información que Chile en cifras de la pandemia.

Finalmente, el Consejo para la Transparencia ha constatado que en forma sistemática, el Ministerio de Salud no ha cumplido con los requerimientos de información. La entidad encontró infracciones a la norma en el 76% de los casos investigados, en 25 servicios de salud, ya sea porque no se entregó la información o se entregó fuera de plazo, así como prórrogas extemporáneas o múltiples.

El Ministerio de Salud a veces argumenta que no tiene los equipos técnicos para recabar la información solicitada, o que éstos están abocados a temas más importantes. Sin embargo, en varias oportunidades, al mismo tiempo que se niega la información a quien la solicita, autoridades del propio ministerio citan de manera selectiva las cifras solicitadas, típicamente para fortalecer su punto de vista en una discusión o justificar alguna decisión.

5. Conclusión

En resumen y a modo de conclusión, regresamos a la afirmación del Juez Brandeis. “La publicidad es justamente elogiada como un remedio para males sociales e industriales. Se dice que la luz del sol es el mejor de los desinfectantes; la luz eléctrica la más eficiente de las policías”.