

LA AGENDA DEL GOBIERNO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

GOVERNMENT'S AGENDA ON TRANSPARENCY AND PARTICIPATION

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU¹

Resumen: En el presente artículo, se analizan las principales medidas que está preparando el Poder Ejecutivo para perfeccionar el principio de transparencia.

Palabras claves: Transparencia. Medidas legislativas. Poder Ejecutivo.

Abstract: The present article analyzes the principle measures being prepared by the Government in order to correct the principle of transparency.

Key words: Transparency. Legislative measures. Government.

¹ Ministro Secretario General de la Presidencia.

I. LA TRANSPARENCIA EN EL MARCO DEL PROGRAMA DEL GOBIERNO

La democracia, entendida como el sistema de gobierno más adecuado para una sociedad, supone la existencia de un ciudadano que se perciba a sí mismo en el centro de la actividad política de la sociedad en la que vive, como protagonista responsable de su suerte. Para que ello suceda, es indispensable contar con mecanismos que permitan a los ciudadanos tomar conocimiento de lo que ocurre en el ámbito público, así como con vías expeditas para participar en este. De esta manera, la transparencia y la participación son, sin lugar a dudas, los dos pilares sobre los que debe descansar una democracia eficaz y ampliamente respetada.

En razón de lo anterior, la transparencia ocupa un lugar fundamental en el Programa que impulsa el Gobierno de Chile y tiene plena consistencia con el conjunto de sus políticas y medidas.

1. El objetivo del desarrollo y las tareas para alcanzarlo

La tarea que el presidente Sebastián Piñera ha comprometido con los chilenos es la de **acelerar tanto como sea posible nuestro camino al desarrollo**. Cuando hablamos de desarrollo, nos referimos a una **sociedad de oportunidades y seguridades para todos**, donde la movilidad social y la realización personal sean el premio cierto al esfuerzo y al talento; y donde, a la vez, nadie sea dejado atrás.

Ciertamente, para cumplir con esa meta, hay que ocuparse de la **política económica**, pues es indispensable contar con una economía dinámica y competitiva, que crezca con fuerza y genere muchos empleos, dejando un amplio espacio al emprendimiento, la creatividad y la innovación.

Por su parte, la **política social** es también indispensable, de modo que la pobreza sea próximamente derrotada y las oportunidades y los frutos del progreso alcancen a todos.

Sin embargo, no será posible alcanzar un verdadero nivel de desarrollo sin ocuparnos de la tarea fundamental de **profundizar y perfeccionar nuestra democracia**, de modo que los ciudadanos vuelvan a ver a sus instituciones políticas como una vía apropiada para hacer converger demandas disímiles en normas y políticas públicas dirigidas al bien común. Esta preocupación surge de la convicción que asiste a este Gobierno de que la democracia es el mejor sistema político para una sociedad como la nuestra, en razón de lo

cual debe propenderse a su fortalecimiento por parte de todos los actores que la hacen posible.

Si descuidamos cualquiera de esas tres tareas, la promesa del desarrollo seguirá siendo un anhelo inalcanzable o, en el mejor de los casos, un logro parcial y frustrante. Así, la historia nos ofrece incontables ejemplos de sociedades que han perdido el camino del progreso económico y la estabilidad social, producto de la mala calidad de su política.

Nuestra democracia, a la que transitamos de manera ejemplar en la década de los 90, exhibe algunos signos de deterioro que no pueden dejarnos indiferentes. En efecto, es claro que la ciudadanía desea, más que nunca, participar y hacer sentir su voz en los asuntos que le conciernen. Pero ello contrasta con su decreciente participación en los procesos electorales, así como con la insatisfacción que, cada vez con más fuerza, manifiesta respecto de nuestras principales instituciones políticas. En consecuencia, resulta del todo indispensable hacer de nuestras instituciones el canal privilegiado para dar curso a las demandas ciudadanas, de manera racional y articulada con el bien de la sociedad como un todo. De lo contrario, nos encontraremos ante el escenario de una democracia debilitada, con el consecuente riesgo que implica para una sociedad el abandono del diálogo y de la actividad política como mecanismos predilectos para la solución de los conflictos que se suscitan en su interior.

2. Nuestra agenda política

Por ello, el Gobierno impulsa una amplia agenda destinada a profundizar y perfeccionar nuestra democracia, que busca volver nuestras instituciones más participativas y más transparentes.

Así, hemos procurado **mejorar los canales de participación existentes** con medidas como la inscripción automática en el registro electoral, la elección directa de los Consejeros Regionales y una nueva regulación para la celebración de plebiscitos comunales.

Por otra parte, buscamos , con medidas como la instauración de primarias organizadas y financiadas por el Estado para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, estamos implementando la ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada durante nuestro Gobierno, dictando los diversos reglamentos que se requieren para su

ejecución y abriendo nuevos canales de participación en la elaboración de políticas públicas.

3. Necesidad de mayor transparencia

Pero una participación vigorosa y de calidad necesita también de mayor transparencia. Para que la vida en democracia sea posible, es necesario que se proteja el acceso a la información pública, puesto que es sobre lo que en ella se contenga, que los ciudadanos han de opinar, apoyar, criticar o reaccionar de cualquier otro modo, ya sea por medio de la palabra o la acción. Si a esto añadimos que en la actualidad todas las democracias son de tipo representativo, no podemos sino concluir que la transparencia es uno de los fundamentos del sistema democrático, haciendo efectiva la relación entre el pueblo y sus representantes.

A modo de ejemplo, los ciudadanos que cuentan con los medios para informarse de lo que las autoridades elegidas con sus votos hacen con el dinero que proviene de sus impuestos, estarán siempre en mejores condiciones para elegir a sus representantes. Además, contarán con mejores herramientas para asegurar que el Estado esté efectivamente al servicio del bien común.

En resumen, la transparencia enriquece e incentiva la participación, somete a las autoridades a un control ciudadano que favorece un mejor funcionamiento de las instituciones políticas y genera en los ciudadanos confianza hacia estas.

II. NUESTRA AGENDA DE TRANSPARENCIA

Por todo esto, el Gobierno ha continuado con el esfuerzo, iniciado por administraciones anteriores, dirigido a terminar con la tradicional opacidad del Estado. Esto se ha hecho por tres vías: buenas prácticas, apoyo a instituciones fundamentales e iniciativas legislativas.

1. Buenas prácticas

Entre las buenas prácticas, cabe mencionar la decisión de publicar voluntariamente en internet las **declaraciones de bienes e intereses** de 150 autoridades del Ejecutivo que no están obligadas por ley a hacerlo.

Ello se refleja también en el creciente **cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa** del Gobierno central. Según los datos del Consejo para

la Transparencia, de un 84% en 2009 pasamos a cerca de un 94% en 2010 y a más de un 95% en 2011².

Además, cabe destacar el **instructivo emanado recientemente del Ministerio del Interior**, que busca impedir absolutamente que las autoridades y funcionarios de la Administración intervengan en las próximas campañas electorales usando tiempo o recursos que han de emplearse para servir a todos los chilenos y no a una coalición o partido.

2. Apoyo a instituciones fundamentales

En cuanto al apoyo a instituciones fundamentales, destaca, sobre todo, el convenio celebrado con el Consejo para la Transparencia para la implementación del **Portal de Transparencia del Estado de Chile**, que estará plenamente operativo en 2013. Este permitirá hacer seguimiento “on line” a todas las solicitudes de información de los ciudadanos, además de ofrecer información estadística y una amplia mesa de ayuda a los funcionarios públicos y a las personas para avanzar en la promoción del derecho de acceso a la información pública en Chile.

Este es un claro ejemplo de la fructífera colaboración que hemos mantenido y esperamos seguir manteniendo con el Consejo para la Transparencia.

3. Iniciativas legislativas

Finalmente, en lo que se relaciona con las iniciativas legislativas, destaca, en primer lugar, el proyecto de **ley sobre probidad en la función pública**³, aprobado por la Cámara de Diputados y hoy se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

Con el propósito de prevenir conflictos de interés, dicho proyecto –que cumple los criterios de la OCDE sobre la materia– establece la obligación de algunas autoridades de desprenderse de la administración o la propiedad de parte de su patrimonio en circunstancias determinadas, y regula de mejor manera la obligación de ciertas autoridades y funcionarios públicos de declarar regularmente su patrimonio e intereses.

Este proyecto recoge lo establecido actualmente en nuestra legislación respecto a las obligaciones de declaraciones de patrimonio e intereses, pero

² Ver Primer y Segundo Ranking Nacional de Transparencia Activa en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/fiscalizacion.html>.

³ Boletín N° 7616-06.

además introduce una serie de modificaciones: hay nuevas autoridades que están obligadas a realizar dichas declaraciones; estas deben realizarse no sólo cuando se asume el cargo sino que, también, debe actualizar cada cuatro años o cuando ocurre un hecho relevante y, además, cuando se cesa en el cargo; se detalla aún más el contenido de dichas declaraciones, entre otras.

Por otra parte, se establecen una serie de nuevas obligaciones como el mandato de administración discrecional de cartera de valores y de enajenación de activos, todo con el objeto de prevenir conflictos de interés.

Asimismo, luego de un trabajo coordinado con el Consejo para la Transparencia, el Gobierno ha presentado una serie de indicaciones a un proyecto de ley iniciado mediante una moción parlamentaria transversal, que busca **reformar la Ley de Acceso a la Información Pública**⁴, recogiendo la experiencia y jurisprudencia de estos tres años en la aplicación de la ley, incorporando a nuevos sujetos pasivos, estableciendo de manera expresa la obligación de custodia y archivo de la información pública, aumentando las obligaciones de transparencia activa de los entes públicos, garantizando la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales, perfeccionando el procedimiento para tramitar las solicitudes de transparencia pasiva y el régimen de sanciones aplicables, entre otras modificaciones. Dicho proyecto se encuentra en primer trámite constitucional, a la espera del informe de la Comisión de Constitución de la Cámara, siendo ya votado en particular en su mayoría.

En septiembre de 2011, por otra parte, fue publicada la **Ley N° 20.527**, que, en lo que importa a esta materia, hizo aplicable la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública a las **asociaciones municipales**.

Por otra parte, diversas medidas administrativas e iniciativas legales están mejorando y extendiendo el sistema de **Alta Dirección Pública**. Producto de ello, los cargos seleccionados a través de esa vía pasarán de algo más de 900 en 2009 a 2.400 en 2014.

Por desgracia, recientemente fue rechazado en general en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de iniciativa del Ejecutivo, que buscaba perfeccionar y agilizar los procedimientos para la selección de los Altos Directivos Públicos, proyecto que ya no podrá renovarse hasta dentro de un año.

⁴Boletín N° 7686-07.

Cabe mencionar, además, la aprobación y puesta en marcha de la **Ley N° 20.500, sobre Participación Ciudadana**, que dispuso la creación de consejos autónomos de la sociedad civil, con derechos expresos de acceso a información sobre inversiones en planes, políticas y programas, entregada en reuniones periódicas directas con las autoridades o sus representantes.

También buscamos avanzar hacia una mayor transparencia con el proyecto de **reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades**⁵ que, entre otras cosas, fortalece las facultades fiscalizadoras del Concejo, dispone la existencia de una Unidad de Control en cada Municipalidad y crea un sistema de Alta Dirección Municipal para la selección de los funcionarios directivos.

Por último, muchas de las medidas dirigidas a incrementar la participación también significarán mayor transparencia. Así, la recientemente publicada Ley N° 20.640 que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, que permitirá que los candidatos a los principales cargos de elección popular sean escogidos de forma más participativa, también hará posible que la ciudadanía pueda saber cómo selecciona cada partido a los candidatos para los que pide sus votos.

Lo mismo con la Ley N° 20.644 que reforma la Constitución Política, estableciendo un mecanismo transitorio para la elección de consejeros regionales, estableciendo que, mientras se aprueba la ley que establece su elección directa, la primera elección por sufragio universal en votación directa de los consejeros regionales se realizará en conjunto con las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios, el día 17 de noviembre del año 2013.

Todos estos esfuerzos demuestran el profundo compromiso con el perfeccionamiento de nuestro sistema político que ha asumido este Gobierno. Más todavía, dependiendo la democracia, como depende, de la voluntad de sus actores de someterse a los principios y deberes que rigen el actuar político dentro de ella, es necesario subrayar que el esfuerzo que el Estado chileno ha realizado –tanto por parte de esta administración como de las administraciones anteriores– para hacer de sí una institución transparente y cada vez más participativa, es encomiable y digno de orgullo.

⁵Boletín N° 8210-06.

III. RESULTADOS EN TRANSPARENCIA

Prueba de que los esfuerzos para avanzar en materia de transparencia revisten una importancia crucial para la salud y el prestigio de nuestra democracia, son los resultados que tales esfuerzos han producido, los cuales han sido objeto de reconocimiento internacional. Así, Chile ha subido desde 2009 de una calificación de 6,7 a una de 7,2 en el **Índice de Percepción de Corrupción**⁶ de Transparencia Internacional, y se sitúa este año como el 20° país menos corrupto de los países analizados y como el menos corrupto de Latinoamérica.

Otro reconocimiento digno de mención es nuestro ingreso, previa invitación, al “**Open Government Partnership**”, iniciativa lanzada por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en 2009, en conjunto con otras ocho naciones. Los países que forman parte de ese grupo asumen compromisos de transparencia, participación, eficacia y calidad de su acción gubernamental.

Por último, una encuesta anual de un centro de estudios, informa los menores índices de percepción de corrupción desde que se realiza dicha encuesta, hace ya diez años.

Todos estos resultados son signo de que, no obstante nunca debe bajarse la guardia, se está avanzando por el camino correcto.

IV. AGENDA DE TRANSPARENCIA PARA 2013

El desarrollo de una democracia sana y participativa, sin embargo, depende también de que el interés por perfeccionarla y volverla siempre cada vez más profunda, constituya una preocupación constante en el tiempo. De este modo, la agenda de transparencia para el año 2013 contiene dos importantes reformas, cuales son el proyecto de ley que establece normas sobre la actividad de lobby y una iniciativa legal que propone la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos.

⁶ Ver Índices de Percepción de la Corrupción en: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

1. Regulación del lobby

El 23 de mayo de 2012, presentamos una indicación sustitutiva al **proyecto de ley que establece normas sobre la actividad de lobby**⁷, reactivando con ello la tramitación de esa importante iniciativa, cuya discusión empezó en el Congreso hace más de nueve años.

Las decisiones que adoptan los entes públicos no sólo admiten distintas valoraciones a partir de diferentes perspectivas políticas y filosóficas. También afectan intereses muchas veces contrapuestos de diversas personas, grupos y entidades. Todos ellos tienen derecho a que sus puntos de vista sean escuchados y tomados en cuenta en los procesos deliberativos. Las autoridades deben, por lo mismo, oírlos. Pero deben hacerlo garantizando dos cosas muy relevantes. Primero, que todos los afectados cuenten con igual oportunidad para dar a conocer sus opiniones. Y segundo, que la autoridad, luego de sopesar todos los intereses en juego, decida de un modo justificado estrictamente en lo que aprecia como el bien común de la sociedad. Para que todo ello pueda verificarse, la transparencia es absolutamente fundamental. De esta manera, se busca conjugar la transparencia e integridad en el actuar de las autoridades públicas, pero también que estas puedan hacerlo respetando los principios de eficiencia y eficacia.

Dicha indicación, por lo pronto, busca **ensanchar el campo de regulación del proyecto**, extendiéndola también a todas las gestiones efectuadas ante los organismos públicos en representación de intereses particulares. Y a ese efecto entendemos por interés particular cualquier propósito o beneficio, sea o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada. Además, dentro del mismo espíritu, se reduce fuertemente el catálogo de actividades de promoción de intereses particulares que no regirían por esta ley.

El segundo cambio relevante del proyecto es que **su foco pasa del lobby a la autoridad**. En efecto, el mecanismo para llevar transparencia a esta legítima actividad está constituido por la creación de una serie de registros públicos, en los cuales las autoridades deberán estampar, por una parte, todas las audiencias y reuniones sostenidas con las personas que realicen lobby o gestionen intereses particulares, indicando especialmente el lugar, la fecha y la materia tratada; y por otra, deberán registrar los viajes

⁷Boletín N° 6189-06.

realizados, en el ejercicio de sus funciones, mencionando especialmente el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió. Toda esta información se encontrará disponible en un mismo sitio web para que todos los ciudadanos accedan a ella de manera fácil y expedita.

El proyecto, por último, establece **sanciones para las autoridades** o funcionarios que no registren la información a que están obligados o que lo hagan de manera inexacta o falsa.

Con esto, estaremos dando un nuevo gran paso hacia la transparencia, con una legislación sensata, simple, justa y eficaz.

2. Reforma a la ley de partidos políticos

Próximamente, presentaremos también al Congreso Nacional, luego de un largo período de consultas, un **proyecto de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos**, que buscará combinar la autonomía de estas organizaciones con una participación más efectiva de sus militantes, una mayor relación con la sociedad civil y una mayor transparencia.

De esta manera, se pretende establecer una exigencia de mayor transparencia a los partidos, los que deberán poner a disposición del público, en general, cierta información relevante acerca de su organización y actividades, como también deberán entregar más información a los militantes que la requieran.

V. CONCLUSIONES

Nuestro país tiene entre sus muchos desafíos el de continuar mejorando la transparencia del Estado, que es una vía fundamental para que los ciudadanos verifiquen el buen funcionamiento de las instituciones públicas e incrementar su confianza en ellas.

Para ello, la colaboración entre los diferentes organismo públicos, como el Gobierno, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, es fundamental. El Gobierno de Chile seguirá poniendo todo de su parte para que esa colaboración no decaiga.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

Índices de Percepción de la Corrupción. Disponible en:

http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

Primer y Segundo Ranking Nacional de Transparencia Activa. Disponible en:

<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/fiscalizacion.html>.