

DISCURSO DEL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO SOBRE

«EL ESTADO Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN»

GENARO ARRIAGADA H.*

Este Seminario cuya organización está a cargo del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica coincide y, hasta cierto punto, forma parte de la tarea de la Comisión Nacional de Ética Pública, que creara el Presidente de la República hace algunos meses.

En efecto, las materias que en este seminario se abordan son parte del temario planteado por S.E. a esa Comisión. respecto de estos temas, todo esfuerzo serio de reflexión, máxime si se realiza desde la perspectiva académica y comparada, es un aporte significativo para el diseño de propuestas de políticas públicas en favor de la probidad.

Chile necesita conclusiones fértiles de este campo. Conclusiones que, junto con identificar peligros concretos o eventuales, propicien la adopción de medidas viables y eficaces, destinadas a garantizar la transparencia en todos los ámbitos del servicio público.

Las materias que hoy nos convocan son fundamentales. Se refieren al rol de determinadas instituciones políticas en la prevención de la corrupción. En rigor, se trata aquí de revisar la forma en que nuestro ordenamiento regula el ejercicio del poder político, de modo de asegurar su sujeción al bien común. No es necesario reiterar aquí el cúmulo de experiencias internacionales en que el poder político derivó en beneficios particulares indebidos. No tiene sentido abundar en argumentos para justificar la importancia de abordar con rigor la tarea de fortalecer nuestras instituciones democráticas, cautelando su transparencia y probidad. Esto es un consenso nacional.

Sin embargo, el extendido acuerdo respecto de la urgencia de esta tarea no obsta a que subsistan entre nosotros diferencias, tanto en el diagnóstico del problema como en sus soluciones.

Con todo, quisiera referirme a ciertos puntos de creciente acuerdo que, sobre estas materias, me parece observar en nuestra sociedad. Muchas de esas convergencias comienzan a tomar cuerpo en la misma Comisión Nacional de Ética que tengo el honor de integrar.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile.

1.- Chile no es un país corrupto

Un gran consenso que advierto es que respecto de nuestro país no es justo hablar de la corrupción como una situación generalizada. Obviamente, casos de corrupción los ha habido y continuará habiéndolos.

Chile no es un país corrupto, si por ello se entiende uno donde las prácticas asociadas a este mal son generalizadas y predominantes entre los que gobiernan, sean ellos los que hacen y dictan las leyes, los que las aplican o interpretan o los que tienen que sancionar el incumplimiento de las normas.

Sin embargo, el tema nos debe preocupar, pues el país es golpeado por el conocimiento de actos de corrupción y, tal vez porque consideramos que ello contradice nuestras mejores tradiciones, la opinión pública expresa un rechazo e indignación que, en otros países, ante similares situaciones, parecería exagerado o desmedido.

Nos debe preocupar, también, porque frente a la corrupción todo lo que se pueda hacer como acto de prevención es fundamnetal. Actuar cuando la corrupción ya se ha establecido como práctica normal de una sociedad, es demasiado tarde.

2.- Modernización del Estado y probidad

Un segundo punto de creciente acuerdo es el conocimiento de que el esfuerzo a favor de la probidad en la vida pública debe ser parte integrante de la tarea de modernización del Estado.

Este criterio exige mirar con cautela aquellas propuestas que, en aras de evitar irregularidades, propicien exagerados aumentos de penas o la multiplicación de controles dilatorios cuyo efecto podría ser evitar la corrupción, pero a riesgo de paralizar el Estado y su administración.

El Estado debe ser probo, pero también eficiente y eficaz. Así como todo aquello que apunte a modernizar el Estado debe cautelar la transparencia de su gestión la batalla por la probidad no puede perder de vista que el fin último del Estado es servir con eficiencia a la sociedad y en especial a los más desposeídos.

3.- La importancia de la transparencia

Si la modernización del Estado no siempre es compatible con la multiplicación de controles previos, autorizaciones y permisos, entonces la transparencia de la gestión pública pasa a ser un instrumento privilegiado tanto para la probidad como para la eficiencia del sector público.

En nada entorpece la gestión pública la difusión o conocimiento social de su gestión. La apertura de la cosa pública hacia los ojos de la sociedad, del periodismo, de los centros de estudio, de las universidades es un muy sano mecanismo que, sin entrabar las tareas de la administración, asegura el autocontrol por parte de quienes saben que nada de lo que hagan quedará oculto.

Publicar lo que se hace, rendir cuentas periódicas, en fin, abrirse a la mirada de la sociedad, que es en definitiva la justificación de la acción estatal, es un antidoto formidable en la lucha contra la corrupción que en nada afecta o puede afectar la agilidad de la gestión pública. Por el contrario, si lo que pasa en el Estado es conocido oportunamente por la sociedad, ese solo hecho configura un estímulo para la eficiencia, toda vez que la gestión pública estaría sujeta a un permanente escrutinio social.

Un gran pensador contemporáneo, Norberto Bobbio, ha señalado que la «democracia es el ejercicio de la política en público». Otros han dicho, por su parte, que «no hay mejor desinfectante que la luz solar, ni mejor policía que el alumbrado público».

Estas citas abonan nuestro juicio en el sentido de que no hay mejor contralor que los ojos y oídos de una sociedad exigente y comprometida con el destino de su patria.

Si queremos luchar contra la corrupción debemos luchar contra la opacidad en los procedimientos de toma de decisión. Cuando los procesos de toma de decisión gubernamentales son opacos e impermeables al escrutinio público, es más fácil que un funcionario se atreva a intentar una maniobra reñida con la ley y la ética pública.

4.- El rol de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

Un cuarto punto de creciente acuerdo es la conciencia de que las sociedades que mejor han enfrentado la corrupción no son aquellas que crearon desmesuradamente nuevos delitos y controles. En rigor, el triunfo contra la corrupción no depende tanto del derecho, ni siquiera del Estado, sino de la sociedad.

Las sociedades tolerantes a la mentira, pusilánimes ante las irregularidades, acostumbradas a justificar cualquier medio ante la bondad presunta de los fines, y que se dejan seducir por el éxito fácil y sin esfuerzo, tienden a sucumbir, irremediablemente, a la corrupción de instituciones y valores.

En este sentido, no es fácil sentar las bases culturales de la lucha contra la corrupción cuando el aparente modelo social de éxito se asocia a la obtención de poder y riquezas sin consideración a los medios para alcanzarlos. Cuando el fin parece justificar los medios, la lucha contra la corrupción -que es precisamente una cuestión de medios- se torna difícil.

Por el contrario, si la sociedad expresa de un modo claro, y respecto de todas sus formas, una activa repugnancia a las irregularidades, los abusos y la mentira, entonces el triunfo de la probidad en la cosa pública se asoma inminente.

Por tanto, es preciso que la familia, las escuelas, los medios de comunicación, las iglesias y otras instituciones que ejercen autoridad moral en nuestra patria se sientan parte de una tarea que las leyes, por sí solas, son incapaces de cumplir.

5.- Una visión positiva del rol del funcionario público

Un quinto punto de acuerdo que advierto entre quienes estamos más dedicados al análisis de este tema es la convicción de que reforzar las garantías de la ética en el ejercicio de la función pública no puede ser percibido como un implícito cuestionamiento de la labor de los funcionarios de nuestra administración.

No está de más reiterar algo que es evidente para los observadores extranjeros: Chile no es un país corrupto. Eso lo sabe y lo aprecia el inversionista extranjero. Eso lo sabemos los que aquí estamos. Eso lo saben, también los funcionarios de nuestra administración.

Hay mucho de dignidad y nobleza en nuestra administración pública que sustenta y explica esta honorable tradición. Y esta razón, nos exige entender que en nuestra administración pública encontramos, no la contraparte o sujeto pasivo de la batalla por la probidad, sino a un aliado fundamental en la empresa de asegurar la ética pública.

Es importante, entonces, sumar a los funcionarios a este empeño, estimular las buenas acciones, generar incentivos positivos que los involucren en la tarea de rechazar las irregularidades que puedan acaecer en sus servicios.

Es en este ánimo que el Gobierno ha creado una comisión del más alto nivel para que haga propuestas sobre esta crucial materia. Con la creación de esa Comisión el gobierno ha procurado sacar el asunto del peligroso contexto en que algunos querían situarlo y ponerlo, en cambio, en términos de una política de Estado, por sobre las luchas partidistas y las pugnas muy legítimas entre gobierno y oposición. Buscar en esta materia la colaboración no sólo de todos los poderes públicos sino también de personalidades vinculadas a las diversas corrientes de pensamiento en que se expresa nuestro país.

6.- A los funcionarios públicos se les exige más porque tienen una dignidad y una responsabilidad mayor

Pero paralelamente al reconocimiento de las virtudes de nuestros funcionarios es necesario asumir que las normas éticas son más exigentes tratándose de los funcionarios públicos. De todos ellos. De los que son elegidos, de los que son nombrados y de los que hacen carrera en los grandes servicios del Estado.

A los funcionarios públicos les corresponde un rol excepcional: tienen poder y autoridad sobre el resto de los ciudadanos. Para decirlo en una palabra: gobiernan. Y el gobierno es, en cierto modo, un privilegio, pues da a quien lo detenta un poder sobre otros. Es, además, una responsabilidad pues del ejercicio de ese poder depende el progreso y el bienestar de la nación.

Exactamente porque ésas son las características del funcionario público, es que ellos tienen más obligaciones en cuanto a cómo conducirse en su vida pública e incluso en su vida privada, y sobre ellos pesa un mayor cuidado en la relación que necesariamente existe entre la esfera de su vida privada y la de sus responsabilidades públicas.

Por supuesto, no estoy diciendo que el tema de la ética sea un asunto reducido a los funcionarios públicos. Una sociedad requiere altos niveles de moralidad en todas las esferas de su actividad. En los funcionarios públicos y en los empresarios privados; en los profesionales que ejercen libremente y en sus trabajadores y asalariados; en sus estudiantes porque es en los colegios y en las universidades donde se van a formar los valores que orientarán el resto de su vida. Es cierto, por tanto, que el asunto de la ética no está reducido al gobierno sino a toda la sociedad; pero es cierto, también, que tratándose de los funcionarios públicos las exigencias son mayores.

7.- El financiamiento de la actividad política

Un tema complejo y polémico, pero ineludible a la hora de abordar con seriedad el tema de la ética pública, dice relación con el financiamiento de la actividad política.

Sé que esta materia será abordada con profundidad por especialistas chilenos y extranjeros en el marco de este seminario. Sólo quisiera entonces, afirmar dos criterios que me parecen esenciales respecto de la relación entre el dinero y la política: la transparencia y la limitación del gasto electoral.

Puede discutirse el origen de los fondos que financian la política en Chile. Y así se constata al observar en la prensa las posturas de quienes favorecen el financiamiento público y de quienes postulan la exclusividad de los aportes privados.

Sin embargo, lo que es a todas luces inaceptable, y debiera contar con unánime rechazo, es la falta de transparencia de los dineros que hoy financian la actividad política de Chile.

En las pasadas campañas se pudo observar un cuantioso gasto electoral, pero nadie supo nunca la naturaleza de esos dineros, la identidad de los aportantes ni, tampoco, la de los beneficiarios. Esto siembra dudas acerca de partidos y representantes.

En reiteradas oportunidades, conversando con algunos de los principales líderes políticos del país les he señalado que en esta materia tengo una convicción y una sorprendente duda. Mi convicción es la certeza de que en Chile tenemos una clase política de excepcional honestidad. Mi sorprendente duda es por qué una clase política tan honesta decide continuar atada a un sistema tan discutible y tan poco transparente de financiamiento de la actividad política.

Nuestra democracia no puede seguir conviviendo con una situación que afecta, tanto su prestigio y transparencia ante la ciudadanía, como la necesaria igualdad de oportunidades en la competencia electoral.

Soy, y lo he dicho reiteradamente, firme partidario de alguna forma de financiamiento público de las campañas, unido a una limitación al gasto electoral y fuertes sanciones para quienes infrinjan tales límites. Esta es la fórmula adoptada por la mayoría de las democracias occidentales.

Por supuesto admito la discrepancia sobre tal postura. Pero, lo que me parece inaceptable es que por la vía del inmovilismo en esta materia, se permita la sobrevivencia de un sistema de financiamiento de la actividad política oscuro,

descontrolado y potencialmente destructivo como el actual. En esta materia la transparencia es una obligación; un deber.

Pero en materia de financiamiento de la actividad política no basta con hablar de transparencia, es necesario, además, hablar de limitaciones al nivel de gasto de las campañas electorales.

Chile es un país pobre con inmensas necesidades sociales que no pueden postergarse. Esta verdad ha servido de argumento a quienes se oponen al financiamiento público de la actividad política. Y en ello, ciertamente, esas personas marcan un buen punto.

Sin embargo, quienes así discurren no parecen darse cuenta que un grave atentado a las necesidades sociales de esta patria es el derroche de recursos empleados en campañas electorales.

Esos dineros son, en muchos casos, «platas negras» marginadas ilícitamente de los controles tributarios y se puede presumir, sustraídos de las utilidades que corresponden a los accionistas. En todo caso, no resulta aventurado pensar que gran parte de esos recursos son traspasados a costos de producción y, por lo tanto, a precios, por lo que, finalmente, el consumidor termina viéndose afectado.

A mi juicio es necesario traer al primer plano el tema de la limitación del gasto electoral. Las campañas son para difundir idearios y programas, pero no pueden, a riesgo de contradecir su esencia y justificación, convertirse en una danza de millones que termine por distorsionar las opciones y preferencias del electorado.

En este, mi alegato, creo representar a una ciudadanía mayoritariamente crítica respecto de nuestras experiencias electorales pasadas, y que vería con buenos ojos un acortamiento de las campañas y una limitación estricta de sus niveles de gasto.

8.- Reformas a nuestra legislación penal.

Aunque no sea ni el principal ni el único mecanismo en la lucha contra la corrupción, es crucial una reforma de la legislación penal relacionada con este tema. Esta tarea resulta particularmente necesaria, ya que el texto original de nuestro Código Penal no ha sufrido enmiendas significativas en este sentido, exhibiendo notoria obsolescencia e ineptitud para sancionar algunas expresiones contemporáneas de la corrupción. Así, y sin que esta mención constituya la promoción de estas innovaciones, destaca la ausencia en nuestra legislación penal de la figura del tráfico de influencias, del uso indebido de información privilegiada o del enriquecimiento ilícito. En el análisis de la legislación comparada cuesta encontrar ejemplos de Códigos recientes que prescindan de la sanción de todas o algunas de estas conductas.

Se impone, entonces, abordar con seriedad una reforma sustantiva a nuestra legislación. Con todo, y siendo necesaria la reforma penal, es preciso ser cautos respecto de sus resultados prácticos, y resistir la tentación de creer que es la ley penal el núcleo de la lucha contra la corrupción. La experiencia comparada demuestra que los problemas de prueba, la escasez de las denuncias y las escurridizas formas que adopta la corrupción son obstáculos que la ley penal no siempre puede superar en su afán de sancionar a los culpables.

Estimados amigos y amigas:

Es evidente que en esta enumeración de temas no ha sido posible aludir a algunos, como el aumento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara, o las modificaciones a las normativas administrativas de control y fiscalización, o de los contratos o licitaciones del Estado. Ellos, con toda seguridad, serán expuestos con excelencia y profundidad en este seminario, por lo que mi omisión es insignificante.

Sin embargo, al terminar mis palabras quisiera reiterar que no estamos aquí reunidos bajo la evidencia de un país corrupto sino unidos por la convicción política e intelectual de que la corrupción es un mal susceptible de enquistarse en toda organización de poder capaz de asignar recursos. Todo sistema de gobierno está expuesto a contraer esta enfermedad: democracias y dictaduras; en Oriente y Occidente; en países desarrollados o en vías de serlo.

Pero así como el peligro de la corrupción se cierne sobre todo sistema de gobierno, no todos son capaces de combatirlo de igual manera. La democracia presenta, en este sentido, notorias y sustantivas ventajas. La mayor transparencia relativa de la acción política en democracia, sustentada en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la oposición, en un periodismo libre e incisivo y en el desarrollo de contrapesos y equilibrios derivados de la acción independiente de los distintos poderes del Estado, es un freno objetivo, aunque insuficiente, para la acción delictual de quienes quieren hacer del servicio público un servicio personal.

Si estamos aquí discutiendo sobre este tema es por respeto a la política como actividad humana y por amor a la democracia como sistema de gobierno.

Quiénes creemos que la política es una de las más altas expresiones del servicio público, no podemos caer, ni en la resignación, ni en el cinismo frente a la corrupción, aunque ella no sea ni sistémica ni generalizada. Pero, además, quiénes creemos y hemos luchado por la democracia, sabemos que su defensa como ideal de gobierno se expresa, hoy muy especialmente, en el propósito de hacer de ella un modelo de decencia, de eficiencia y de transparencia. La democracia nos reclama esfuerzos explícitos y resultados claros y potentes en este sentido. En muchos países del globo la defensa de la democracia como forma de gobierno se juega hoy, a los ojos de la ciudadanía, en la capacidad de los demócratas de construir estilos de acción política y gubernamentales moralmente superiores.

MUCHAS GRACIAS