

Transparencia y función pública

Estimadas autoridades universitarias, estimado señor decano, profesores y profesoras de la Facultad, estudiantes, damas y caballeros. Muy buenos días a todos los presentes.

Es un gran honor ser invitado a dictar una clase magistral a esta prestigiosa casa de estudios. La inauguración del año académico es un hito anual central dentro del desarrollo de las actividades docentes, investigativas y de extensión que una Facultad emprende periódicamente. Generalmente, la clase magistral reclama la conexión entre el mundo académico y la preocupación por los asuntos de la comunidad. Los asuntos de la comunidad política –o, en otros términos la “cosa pública”– demandan un diálogo entre la universidad y el Estado. A ese fin reflexivo-crítico hemos sido convocados. Con motivo de ello, y para cumplir los nobles objetivos republicanos de la *lectio magistralis*, se me ha solicitado dar unas palabras sobre “Transparencia y Función Pública”. Para ello me remitiré a tres partes. Primero, describir el contexto en que estamos: un escenario de transparencia en tiempos de desconfianza pública. Segundo, me referiré en términos brevísimos a la relación entre transparencia, sociedad civil y academia. Finalmente, buscaré reconectar los objetivos de bien común que nos impone la transparencia en el relación entre el mundo universitario y el sector público.

I

¿Cómo hablar de transparencia en el Chile de hoy? Las cifras describen un escenario desolador. En nuestro VIII Estudio Nacional de Transparencia de

2016, hemos constatado que un 87% de las personas estima que la relación entre los ciudadanos y el Estado es distante; si los organismos públicos tuviesen que ser evaluados en una escala de 1 a 10, en términos de cuán transparentes son, los ciudadanos los calificaron con nota 3,8; lo mismo acontece con la percepción respecto de los funcionarios públicos. Los ciudadanos tienen una sensación de desamparo: un 74% de los encuestados se sienten maltratado y un 77% se siente discriminado por el Estado. Estas sensaciones de lejanía y discriminación son transversales y bastante parejas según nivel educacional.

¿Qué nos dicen los magros datos? Los números responden a una realidad específica: la sociedad conoce, cada día, de irregularidades, malas prácticas e incluso delitos y crímenes. En las Fiscalías y los tribunales se inician procedimientos para esclarecer aquellas conductas que están en entredicho, hoy televisadas y comentadas instantáneamente por las redes sociales, sin mediación de los tradicionales medios de comunicación. Estamos viviendo en un momento en donde el sufijo “Gate” parece acompañar cada escándalo de corrupción que asola nuestra comunidad. La crisis de confianza ha teñido todo tipo de instituciones: la clase política, las confesiones religiosas, los cuerpos armados, la administración e, incluso, los órganos de control y supervisión.

Pero también vivimos en un país que ha hecho enormes esfuerzos institucionales para enfrentar la crisis que enfrentados. Chile tiene una tradición jurídica resiliente. La corrupción se confronta con más y mejores instituciones, con reformas constitucionales y legales; en fin, con más Derecho, como corresponde a un Estado Democrático.

Mirando la experiencia hacia atrás, podemos encontrar distintos hitos que van desde la antigua Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y

la Prevención de la Corrupción, creada en 1994 por el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, creada en 2015 por la Presidenta Michelle Bachelet.

Entre medio, la transparencia ha vivido un giro copernicano en materia de su institucionalidad. Basta para ello recordar cómo el ordenamiento jurídico ha sido modificado, en múltiples oportunidades, para dar cauce y protección al derecho de acceso a la información pública. En 1999, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado era reformada para introducir, por primera vez, un derecho de acceso respecto de los órganos de la Administración central. En los albores del nuevo milenio, la República entendía que el acceso a información en poder del Estado era un elemento consustancial de la democracia. Se trizaba la idea de los *arcana imperii* de los que el jurista y politólogo Norberto Bobbio mencionaba en su clásica obra, *El Futuro de la Democracia*.

Pero el reconocimiento del derecho, a nivel legal, se mostró insuficiente. Prueba de ello es que las barreras al acceso de información eran una constante. Los legisladores estimaron necesario consagrar, a nivel constitucional, el principio de publicidad y establecer condiciones estrictas para fijar la reserva o secreto de información. Pero la evolución jurídica de la transparencia no quedó allí. Del ámbito constitucional debemos pasar al plano internacional. En el año 2006, en un juicio seguido contra el Estado de Chile, la Corte Interamericana de derechos humanos, declaró que el derecho a la información estaba protegido por el Pacto de San José de Costa Rica y que constituía un derecho fundamental. El impacto de esta decisión es innegable. Transformó los estándares regionales y constituyó un precedente en todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En nuestro país, la agenda de transparencia llevó a la dictación de la Ley de Transparencia, entrando en vigencia en el año 2009. Se trata de una legislación pionera en Latinoamérica y con la creación del Consejo para la Transparencia, una institucionalidad garante del derecho de acceso, el Estado dio un impulso decisivo para encarnar la publicidad en todos los procedimientos públicos. Tiempo atrás era impensable saber con exactitud los sueldos de los funcionarios públicos o las compras públicas que hacía un determinado servicio. Hoy ello es la información básica que encontrarán en la página web de cualquier órgano del Estado.

Pero la agenda de transparencia no se detuvo ahí. El legislador quiso avanzar en grandes deudas pendientes que complementan la transparencia de la función pública: la regulación del lobby y la publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonio de los funcionarios públicos. Se obligó a transparentar las agendas públicas de las autoridades y consignar información sobre las gestiones que hacen lobbistas ante el Estado. Asimismo, hoy conocemos cuál es el patrimonio y los intereses de las autoridades, permitiendo que los organismos fiscalizadores y la sociedad en su conjunto puedan efectuar el debido control y rendición de cuentas propio de una sociedad democrática. Hoy, cualquier persona puede ingresar a los portales del Consejo para la Transparencia a consultar la información sobre lobby o las declaraciones de patrimonio e intereses. Basta entrar a InfoLobby.cl o a InfoProbidad.cl para que todos podamos obtener datos actualizados en estas materias.

La historia ha continuado. Sabemos que los recientes hechos sobre financiamiento irregular de las campañas políticas motivaron el profundo ajuste a las reglas de los partidos políticos. El dinero de la política se sometió a mayores exigencias de publicidad, por decisión de los mismos partidos representados en el

Congreso Nacional. Hoy, todos los partidos políticos deben publicar desde estadísticas de sus afiliados hasta la información de compras de bienes y servicios y cualquier ciudadano puede reclamar, ante el Consejo para la Transparencia, en el evento que un partido esté incumpliendo con la ley.

Nótese el efecto expansivo que ha tenido la transparencia. Desde el reducido ámbito del acceso a la información de algunos organismos del Estado a un derecho fundamental y a la exigencia de transparencia en gran parte de la actividad política. Las reformas han disminuido las barreras, han fijado un régimen de infracciones y sanciones y han establecido órganos de control para que, en cada caso, se haga cumplir la ley y las expectativas normativas de transparencia no sean defraudadas de cara a la ciudadanía.

II

Los cambios institucionales que el país ha experimentado son de una gran envergadura. Sus efectos todavía son difíciles de calibrar. El Estado está cambiando y se espera que las prácticas institucionales se modifiquen en pos de la probidad y la transparencia.

Pero ahora cabe preguntarnos por la función pública de la sociedad civil y, en especial, de las universidades. Y aquí también es pertinente la pregunta por la transparencia. La transparencia no sólo alcanza al aparataje estatal sino también – qué duda cabe – a la sociedad en su conjunto, a la ciudadanía en general y a las universidades en particular.

Permítanme, entonces, una pequeña digresión. Kant, en su obra *La Paz Perpetua*, sostenía que la publicidad de los actos era una exigencia de la justicia. En palabras del pensador:

“Sin publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta; ni habría, por tanto, derecho, que es lo que la justicia distribuye y define”.

Kant estimaba que las acciones que no eran susceptibles de ser publicadas, eran acciones injustas. En este esquema moral, el secreto sólo puede ser instrumental a la consecución de fines valiosos en sí mismos. Esto, de suyo, es predicable no sólo para las actuaciones de los agentes del Estado; lo es también para condiciones normativas para las conductas de los miembros de una comunidad política. En este sentido, la justicia de conductas de agentes privados también depende de su posibilidad de ser publicadas. Lo que hemos observado, en este último tiempo, es que ciertas conductas privadas no pasarían el test de justicia política que nos propone Kant. Y ello reclama la decidida reflexión por parte de la ciudadanía y el estudio crítico que pueden efectuar las universidades en este campo tan necesario para una república democrática.

Pero, evidentemente, este principio de publicidad no sólo tiene aplicaciones en materia de justicia política sino también para los campos epistémicos. Para ello me remitiré a la conceptualización que efectúa el filósofo del Derecho, Frederick Schauer, analizando la transparencia como epistemología. Este rasgo de la transparencia tiene una funcionalidad central para quienes se dedican a la vida académica. John Stuart Mill lo entendía bien. Sin la libre disponibilidad de información, el conocimiento científico es imposible y la veracidad o falsedad de hipótesis depende más de quienes se sitúen en posiciones de poder que de su debida contrastación. Por ello, el sistema social de la ciencia no puede ser

cooptado ni por el sistema de la política ni por el sistema económico. La ciencia le debe su lealtad a verificar, públicamente, si las proposiciones son ciertas o falsas. Sin publicidad, la contrastación de resultados es inviable. Esto explica, por ejemplo, los estándares de revistas científicas con arbitrajes de pares que revisan las tesis de los investigadores o las diversas actividades públicas de debates, coloquios, conversatorios, etc.

Por lo tanto, las universidades son comunidades epistémicas que requieren de condiciones discursivas básicas para el fomento del pensamiento crítico y la búsqueda de la verdad. Bien lo decía Andrés Bello, cuando inauguraba la Universidad de Chile, describiendo la tarea académica como una labor en donde “todas las verdades se tocan”. Sin transparencia, las universidades se marchitarían y sus lecciones pasarían a constituir adoctrinamiento irreflexivo.

¿A qué voy con todo esto? A que la universidad requiere de transparencia, tanto como se necesita para el Estado o el resto de la sociedad. Y ello no sólo porque la publicidad constituye un elemento central para cualquier reflexión de justicia política, en Estados Democráticos, sino también porque sin transparencia no es posible la labor académica. La publicidad es una condición de posibilidad de la investigación científica.

¿Y cómo conecta esto con la transparencia de la función pública? Quisiera resituar esta conversación entre el mundo académico y el sector público, con el trayecto histórico que bosquejé. La idea es reivindicar la máxima republicana que nos hemos impuesto: un diálogo entre la Universidad y las instituciones del Estado.

Los estudios del Consejo para la Transparencia muestran que, hoy, el principal motivo para desconfiar de la información que se entrega es la falta de claridad, mientras que cada vez más se duda de la veracidad de la información que se publica. Hemos avanzado en liberar información, en hacerla disponible a todos y todas. Nuestro país ha invertido en plataformas tecnológicas y en sitios web que nos permiten encontrar una multiplicidad de datos sobre la gestión pública. El Portal de Transparencia, InfoLobby e InfoProbidad son ejemplos de esto. Junto a ello, las instituciones están avanzando para disponibilizar información en altos estándares de datos abiertos, de manera de permitir su descarga, compatibilidad y reutilización. La técnica ha avanzado en formas que hace 20 años eran impensables. Las reglas jurídicas han cambiado para que ello sea posible. La misión del Consejo para la Transparencia es, precisamente, cautelar que esto sea respetado.

Ahora bien, los datos están pero la República necesita que la información se convierta en conocimiento. Y ahí radica la misión de la universidad y de la sociedad en su conjunto. La publicidad de la información es funcional al control social de la actuación de los órganos del Estado. La promesa democrática de rendición de cuentas requiere del compromiso de intelectuales, académicos y docentes. Se necesita tomar la información y analizarla críticamente para pesquisar la arbitrariedad en los intersticios de los datos. Se necesita tomar la información para investigar en las mejores prácticas, las mejores soluciones, los mejores arreglos institucionales o en las regulaciones más eficientes que resuelvan los problemas de la comunidad política. La información pública es estéril sin un auditorio especializado que pueda leer entre líneas.

Hoy más que nunca, se requiere la mediación entre los datos brutos y el conocimiento útil; entre el lenguaje técnico y los impactos sociales; entre los fríos números y las consecuencias eficientes y justas de las políticas públicas.

El Consejo para la Transparencia entiende que esta alianza entre academia y control social es crítica para la salud de la Democracia. Por ello, ha implementado Observatorios Regionales de Transparencia y ha sumado miembros de la Academia al Consejo de la Sociedad Civil del Consejo para la Transparencia. Por ello, también, edita una publicación científica llamada *Transparencia y Sociedad*. En fin, esta alianza es central para la consolidación de un *ethos* profundamente democrático.

Pero sin la activa participación de los ciudadanos, no podremos alcanzar la función pública que tanto el Estado como la sociedad deben cumplir. Por ello, quiero volver al título de mi ponencia: “Transparencia de la Función Pública”. Algunos podrían pensar que la transparencia se reduce al ámbito estatal. Lo que he querido compartir con ustedes son algunas reflexiones que van más allá de los cambios que ha enfrentado el ordenamiento jurídico para asegurar la transparencia en el Estado. Es más, quisiera invitarlos a un compromiso democrático que no es fácil: a encarnar la transparencia no sólo en las prácticas institucionales, sino también en nuestras prácticas sociales y académicas. Sólo así, juntos, avanzaremos a más y mejor democracia.

Muchas gracias.