

## **Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción**

*Alejandro Ferreiro Y. \**

### **1. Corrupción y democracia: un matrimonio imposible**

Así como en la década de los sesenta, la crisis de los consensos básicos y la violencia política consiguiente constituyeron los antecedentes del quiebre democrático, la corrupción es hoy, quizás, la única amenaza comparable a las anteriores en su capacidad corrosiva y desestabilizadora de las instituciones republicanas.

Treinta años atrás, la sociedad chilena y su clase dirigente estimaban impensable que nuestro país pudiera correr el trágico camino de la violencia, las dictaduras y la violación de los derechos humanos experimentadas entonces por otros países de la región. Nos percibíamos invulnerables. Sin embargo, la historia nos hizo pagar demasiado caro -y todavía- la imprevisión e irresponsabilidad colectivas.

Cierto es que la forma en que la corrupción amenaza la democracia es distinta y más sutil que un golpe de Estado. En efecto, la corrupción no suprime ni reemplaza las instituciones democráticas, pero las degrada, las pervierte y las pone al servicio, ya no del bien común, sino de corruptores y corrompidos.

Con todo, es difícil que los países aprendan de experiencias que no han vivido. No es de extrañar, pues, que la experiencia comparada nos muestre que todas las cruzadas anticorrupción realmente significativas y eficaces se hayan librado como reacción ante escándalos mayúsculos.<sup>1</sup> Al parecer, y por muy paradójico que resulte, la experiencia internacional nos muestra que en esta materia sólo se vacunan quienes han sufrido previamente la enfermedad.

Chile no está enfermo aún. Sus niveles de corrupción son los menores de América Latina de acuerdo a los rankings preparados por la organización especializada Transparency International, y en ocasiones su nivel de probidad ha sido considerado superior al del propio Estados Unidos. Sin embargo, pensar que por ello Chile es inmune al riesgo de la corrupción, o que existirían en nuestra cultura, "forma de ser" o instituciones anticuerpos o condiciones estructurales que nos hacen invulnerables, equivale a pecar de la misma ingenuidad, irresponsabilidad y miopía con que una generación atrás los chilenos descartábamos la posibilidad de un golpe militar.

---

<sup>1</sup> En efecto, Estados Unidos reforma su legislación y crea una institucionalidad específica para prevenir y combatir la corrupción a fines de los setenta, como reacción al escándalo Watergate. Cosa similar ocurre en Singapur y Hong Kong, quienes pasan a ser dos de los países menos corruptos del orbe luego de haber adoptado, a inicios de los ochenta, drásticas políticas para dejar de pertenecer al club de los más corruptos.

## **2. Los efectos de la corrupción en lo político, económico y social**

Aún cuando se ha avanzado significativamente en la estimación del impacto de la corrupción tanto en el funcionamiento global de la economía, como en la asignación y focalización del gasto público, estamos lejos de poder cuantificar con mediana precisión el costo global de la corrupción. Esto obedece, en parte, a que el recuento de los daños debe considerar los efectos sobre ámbitos no cuantificables o tangibles, tales como la estabilidad política, la moral social y el prestigio de las instituciones, etc. Adicionalmente, para estimar el costo atribuible a la corrupción sería necesario disponer de información acerca de lo que hubiese ocurrido sin ella, comparación que resulta imposible. No obstante, y aún a falta de datos exactos, algunas conclusiones parecen inobjtables:

- La corrupción, por definición, distrae recursos públicos, y/o pervierte decisiones públicas, que, debiendo orientarse al bien común, terminan favoreciendo los intereses de los deshonestos.
- En lo político, la situación descrita erosiona la legitimidad y estabilidad de las instituciones públicas, sirviendo de peligroso pretexto para quienes, históricamente, han pretendido justificar golpes de Estado acusando de corruptos a los derrocados.
- Adicionalmente, afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos. En definitiva, el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático.
- En el ámbito social, la corrupción genera, particularmente cuando se muestra sistémica e impune, un estado psicológico colectivo caracterizado por el deterioro de una moral social que observa como los poderosos incrementan su poder malamente, mientras los postergados, ajenos al circuito de la corrupción- acrecientan su marginación y resentimiento. Es también social el daño que se genera por la institucionalización de prácticas corruptas que parecen predicar el lucro fácil e ilícito, el quebrantamiento de las leyes y el abuso del poder, por sobre el esfuerzo y el trabajo honesto. En este sentido, el triunfo de la corrupción conlleva un enviciamiento de los códigos y paradigmas sociales difícilmente reversibles.
- En lo económico, la corrupción ahuyenta a los inversionistas e incrementa el llamado "riesgo país". Repercute, además, en sobreprecios a obras públicas y suministros, encareciendo innecesariamente el costo de la acción estatal. Al costo propio de la corrupción, debe agregarse, además, el costo en que los corruptos incurren para garantizar impunidad, agravando la distorsión de recursos.
- Así mismo, y en cuanto la corrupción impone "tributos" extra legales a la actividad económica, incrementa artificialmente el precio final que el consumidor debe pagar por los bienes y servicios.

La intensidad de los efectos o perjuicios de la corrupción dependerá de las particularidades que

revista en cada caso. De cualquier modo, resulta claro que tal precio se acrecienta cuando, como hoy, la comunidad internacional, y las sociedades locales, se muestran menos tolerantes a la perpetuación de este fenómeno.

### **3. Una política de Estado contra la Corrupción**

La mejor manera de neutralizar los esfuerzos en defensa de la probidad pública es politizando el debate. En muchos países, la parálisis de las políticas públicas en torno al problema se debe al intento de utilizar para beneficio propio la rentabilidad política que el tema promete ante un electorado crecientemente sensible al mismo. Así, es frecuente que gobierno oposición desmenucen el *menú anticorrupción* para promover sólo aquellas medidas que resulten coyunturalmente ventajosas, rechazando aquellas que, aún siendo necesarias, se perciben incómodas.

Preocupa, pues, como en nuestro medio los partidarios de la oposición, con la misma fuerza que promueven la transparencia administrativa, de los gastos reservados, o el incremento de las funciones fiscalizadoras del parlamento, rechazan de plano los intentos por hacer transparente y equitativo el financiamiento de la actividad política, o el fortalecimiento de la regulación estatal sobre monopolios privados de servicios públicos. Igual oportunismo, y ausencia de compromiso real por una buena ética pública denotarían quienes, a la inversa, sólo apuntarían a lo último, obstaculizando de paso los avances en materia de transparencia y control sobre los actos de la Administración.

Con todo, aún es posible hacer de este tema una política de Estado. Pero, cuando la corrupción comience a asociarse con determinados sectores, será ya muy difícil sustraerse de una guerrilla política siempre lucrativa para las oposiciones de turno, pero inútil y lesiva para las instituciones, su prestigio y su futuro.

La responsabilidad de los legisladores y, especialmente, del gobierno, reside menos en evitar la ocurrencia de actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos -tarea acaso imposible de cumplir cabalmente- como en agotar la adopción de las medidas que reduzcan la vulnerabilidad de nuestros sistemas ante el abuso del poder público en beneficio privado. El rigor del juicio histórico a un gobierno o partido determinado no dependerá tanto de la cantidad de sus miembros involucrados en irregularidades, como del grado de convicción y compromiso exhibido en la aplicación de las medidas destinadas a prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

La corrupción no es una bacteria que ataque preferentemente a personas de una afinidad política. Su existencia y propagación dependen de instituciones e incentivos que, objetivamente, las favorezcan o inhiban. Por ende, la lucha contra la corrupción debe intervenir sobre las condiciones institucionales en que se desenvuelve la relación entre el poder del dinero y el poder político. En tal empeño, se requiere una mirada de largo plazo, por completo ajena al mezquino filtro de la conveniencia política partidista y coyuntural. Una mirada que, como veremos, ponga énfasis preferente en la transparencia y control social.

### **4. La corrupción no es una fatalidad**

Aunque la corrupción es un problema presente en todo el mundo, dista de ser una fatalidad inescapable para las sociedades modernas. Las políticas públicas pueden influir decisivamente para combatir la corrupción, por la vía de disminuir los beneficios e incrementar los costos de quienes incurran en prácticas corruptas.

En efecto, y desde el ángulo de los "beneficios" esperados por los potenciales corruptos, es posible y necesario reducir su ganancia esperada, la que equivale al precio que el corruptor está dispuesto a pagar por obtener una determinada decisión de quien ejerce una función pública. Este precio será proporcional al poder y discrecionalidad que ejerza el funcionario corruptible respecto de una decisión que interese al corruptor. De ello se sigue que una actividad económica que no requiera de decisiones discrecionales de la autoridad, y que, por el contrario, funcione bajo regulaciones estatales objetivas, predeterminadas y transparentes, tenderá a independizar el funcionamiento regular de la actividad privada de las decisiones potencialmente corruptas de los funcionarios, reduciendo con ello la vulnerabilidad de la relación público - privada.

Desde el ángulo inverso, el de los costos, debe tenerse presente que la corrupción disminuye mientras mayores sean las expectativas y posibilidades de ser descubierto, juzgado y sancionado.<sup>2</sup> Solo una vez asegurada una alta probabilidad de condena -lo que constituye la principal dificultad- el análisis de costo incorpora la ponderación de la pena, por lo que la severidad de las sanciones incide en la evaluación previa a la comisión de algún acto de corrupción sólo si el potencial corrupto vislumbra una significativa probabilidad de ser descubierto y sancionado. Por el contrario, elevar las penas sin fortalecer paralelamente la capacidad punitiva del Estado resulta ser, a propósito de la corrupción como de cualquier delito, un ejercicio del todo inútil.<sup>3</sup>

Las políticas públicas pueden intervenir eficazmente en todos los niveles descritos, incrementando la posibilidad de ser descubierto, juzgado, sancionado, así como la gravedad de las penas aplicables. Con todo, los niveles de impunidad de los corruptos serán inversamente proporcionales a la transparencia de los procedimientos en que intervienen. Luego, un objetivo de política pública posible y primordial consiste en aumentar la capacidad de escrutinio y control social sobre la gestión pública.

En consecuencia, está demostrado que el Estado está en condiciones de alterar, en favor de la probidad y ética pública, la relación costo - beneficio para quienes "evalúan" la comisión de una irregularidad, minimizando con ello la gravedad y ocurrencia de las irregularidades.<sup>4</sup>

## **5. Corrupción: Una relación socialmente patológica entre dinero y política**

---

<sup>2</sup> La corrupción ofrece una irritante paradoja que dificulta su combate: es siempre más probable entre quienes son menos sancionables: los poderosos.

<sup>3</sup> Es por ello que la reforma procesal penal, y en ella, la creación del ministerio público con fiscales especializados en la investigación de determinados tipos de delitos constituye una de las iniciativas más potentes para combatir la corrupción en cuanto fortalece significativamente la capacidad estatal de juzgar delitos.

<sup>4</sup> Cabe tener presente que el nivel socialmente óptimo de corrupción que una sociedad se debe plantear como objetivo es mayor que cero, puesto que en situaciones de baja corrupción, el costo económico y social marginal de erradicarla totalmente supera el beneficio marginal obtenido.

El enriquecimiento ilícito obtenido por medio del abuso de la función pública constituye la esencia de la corrupción. La corrupción representa, en términos generales, una relación socialmente patológica entre dos fuentes de poder: el poder económico y el poder político. Mediante tal relación, quienes detentan uno de tales poderes, lo transan a cambio del otro. Así, en una relación corrupta, el poder del dinero busca influir sobre la función pública en beneficio propio e, inversamente, quienes ejercen esta última la distorsionan para favorecer a quienes les proporcionan rentas económicas. Desde tal perspectiva, la corrupción es, por definición, socialmente regresiva. Y lo es porque quienes tienen más poder en la sociedad -ya sea político o económico- lo usan ilícitamente para acrecentarlo, a expensas de quienes, con razón, exigen que el Estado promueva el bien común, y en especial, eleve las condiciones de vida de los más desposeídos. Esto es claro cuando quien tiene poder político lo usa en beneficio económico propio, como ocurre al traficar influencias, exigir o aceptar sobornos o malversar recursos públicos. Es también corrupción, menos evidente quizás, pero no menos grave, cuando el poder económico busca influir indebida y clandestinamente sobre el poder político.

*Aquí reside, en definitiva, la razón última de porqué es éticamente inaceptable un sistema de financiamiento de la actividad política que descansa exclusivamente en aportes privados, al menos en sociedades, como la chilena, marcada por tan fuertes desigualdades de ingresos. En efecto, la acción pública está llamada a corregir y aminorar en lo posible las desigualdades presentes en la sociedad. Para ello requiere autonomía del poder económico, cuyo interés claramente no converge en igual sentido.*

*A menos que se piense en un total y desinteresado altruismo cívico de los mecenas privados de la acción política, perpetuar el financiamiento privado de la política equivale a favorecer la intromisión del poder económico y su oculta influencia sobre el poder y acción políticos. Ello erosiona la autonomía de la política frente al poder económico y, en la medida en que el financiamiento privado sea de algún modo correspondido con favores equivalentes desde la arena política, nos deslizaremos hacia una de las formas más peligrosas de corrupción: aquella que amenaza con afectar y distorsionar el sentido, contenido y beneficiarios de las políticas públicas.*

Son muchos los que se niegan a tratar este tema. Son muchos los que prefieren convivir con la situación actual, caracterizada por un financiamiento oculto de la política, de montos, orígenes y destinos desconocidos. Un sistema en que no es posible conocer el vínculo que une a financistas y financiados, pero que es claramente vulnerable a la existencia de compromisos de reciprocidad entre ambos: tu dinero a cambio de decisiones o favores políticos.

El político necesita recursos para campañas cada vez más caras. Es ingenuo pensar que quien aporta recursos lo hace sólo por altruismo o espíritu cívico. Más responsable parece reconocer que el aportante solicitará retribuciones posteriores de las autoridades electas, y que la probabilidad de que tales retribuciones sean concedidas dependerán no sólo de la cuantía del aporte, sino también del temor que, a futuro, el mecenas del caso deje de serlo. Huelga decir que La "retribución" será, por definición, incompatible con la conducta éticamente exigible al agente público.

Seamos claros: hoy existen formas de financiamiento público, pero estas son clandestinas, fraudulentas e inequitativas.

En efecto, el financiamiento privado suele operar por la vía de imputar a gastos de las empresas que tributan recursos destinados a financiar campañas. Este es, en muchos casos, dinero negro que se resta de las bases imponibles e incrementan la evasión tributaria, por lo que son los chilenos, sin saberlo, y sin quererlo, los que finalmente ayudan a financiar campañas. Recursos públicos también corren el riesgo de ser distraídos irregularmente para estos efectos por la vía de las contrataciones públicas, sobreprecios pagados a proveedores de bienes y servicios y utilización de fondos reservados.

Hay que sacarse la venda de los ojos: Chile no puede arriesgar la estabilidad y prestigio de sus instituciones democráticas por negarse a abordar un tema que, no por incómodo que resulte para la clase política, es menos urgente para garantizar su prestigio e independencia.

La defensa de la ética pública -y no la conveniencia política de un determinado sector- hace imprescindible avanzar hacia un financiamiento público básico, transparencia en las donaciones de privados, límites al gasto electoral y contabilidades de campaña auditables y públicas. Queremos que los chilenos sepan el origen y destino de los gastos electorales.

Confiar sólo en el financiamiento privado desregulado como el actual -que en América Latina sólo existe en Haití y Chile- no sólo equivale a pavimentar el camino a una de las formas más corrosivas y graves de corrupción, sino que también, a consolidar la influencia y predominio del poder económico sobre la política. Si en verdad nos importa la calidad de la democracia, debemos preservarla del sesgo plutocrático al que quedara expuesta si nada se hace respecto de la relación actual entre dinero y política.

## **6. La transparencia: base de una política eficaz en contra de la corrupción.**

Son muchos los cursos de acción posibles para diseñar una política contra la corrupción. Algunos confían en la elevación de las penas penales, otros en la multiplicación de controles y contralores que suelen paralizar o retrasar la acción estatal. En fin, ya hemos visto como el tema suele ser presa de la contienda partidista en donde cada sector promueve las medidas que le resultan favorables desde la perspectiva de la conveniencia política coyuntural y se opone a las que percibe incómodas o adversas. En lo que sigue, exploraremos el camino que parece más eficaz, democrático y eficiente para combatir la corrupción: la transparencia de la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente. A esta conclusión se llega luego de examinar y ponderar los siguientes elementos.

**a) La transparencia inhibe y sanciona.** Se ha dicho, y con razón, que no existe mejor policía que el alumbrado público ni mejor desinfectante que la luz solar. Nada disuade más la comisión de una irregularidad que la expectativa de quedar expuesto al escrutinio y control de la sociedad toda. Pocas sanciones resultan más severas que las que impone el juicio categórico de una comunidad informada e intolerante a la corrupción.

La corrupción nace y se nutre en la oscuridad. Como si se tratase del vampiro en la historia del Conde Drácula, la corrupción sólo encuentra en la oscuridad de la noche el escenario propicio para su acción. Apenas surge el sol, la hostilidad del entorno la ataca, la debilita, la elimina.

**b) La transparencia: barómetro ético de la propia conducta.** Las virtudes de la transparencia no se remiten a inhibir y castigar. Es, además, un instrumento de gran utilidad para resolver cualquier duda acerca de la eticidad de la propia conducta. En efecto, es bastante evidente la complacencia y escaso rigor crítico con que los seres humanos solemos evaluar nuestras propias conductas. Las mismas excusas y atenuantes que nos parecen inaceptables cuando juzgamos a terceros, suelen acompañar nuestras explicaciones y descargos cuando nos vemos enfrentados a la crítica ajena. Un mínimo de honestidad nos debiese llevar a concluir que no somos buenos jueces de nosotros mismos, por lo que en rigor no debiéramos asilarnos en la propia y espontánea evaluación si queremos verificar la probidad de nuestras conductas. Es aquí donde la transparencia de la función pública puede concurrir en nuestra ayuda.

Alguien decía, y con mucha razón, que toda duda acerca de la procedencia de nuestra conducta tiende a disiparse cuando imaginamos que un hijo nuestro nos observa mientras la desarrollamos. Aquello que no soporta la posibilidad de ser conocido por quienes más queremos es, con toda certeza, algo que no debemos hacer. Trasladado este ejemplo a la ética pública, resulta plenamente aplicable. Si entendemos que la ética pública es el patrón de conducta debida en la función pública, según los valores y principios que prevalecen en una sociedad determinada, resultará evidente que el juicio social se corresponde con lo que es éticamente exigible a los funcionarios públicos.

La transparencia, pues, ilumina la calificación de la propia conducta, ayudándonos a eliminar las atenuantes y eximentes improcedentes que nuestra propia conciencia está siempre presta a interponer en defensa de nuestros actos.

**c) La transparencia como fuente de control social.** La transparencia de la función pública supone hacer ésta visible a los ojos de los ciudadanos. Supone entender, por tanto, que la principal función de contraloría y supervigilancia le corresponde a la sociedad toda y que tal función sólo nace y se ejerce a plenitud cuando las personas disponen de información suficiente acerca de lo que ocurre en el Estado. He aquí una de las razones por las que la transparencia adquiere formidable eficacia: la multiplicación infinita de los contralores. Todos y cada uno de los ciudadanos, y no sólo la policía, el inspector, o el fiscal competente, se transforman en potenciales vigilantes de la ética pública, en la medida en que se reconozca el derecho a acceder, oportunamente, a la información necesaria y suficiente.

**d) La transparencia factor clave de la democracia del futuro.** La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes.

La lectura de cualquier libro de futurología nos señala que en el próximo milenio el poder estará en la información. Quienes accedan al conocimiento cabal y oportuno, serán capaces de adoptar decisiones correctas. La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la

información relevante del quehacer estatal.

Si, por el contrario, la información - y en especial la relativa a la cosa pública- se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza.

**e) La transparencia y la modernización del Estado.** La transparencia de la función pública en nada obstaculiza la necesaria agilidad de los procedimientos administrativos. No todos los sistemas de control son compatibles con un Estado ágil y moderno. Es más, muchas de las críticas que se formulan a algunas políticas concretas anticorrupción apuntan a la aparente contradicción con los imperativos de la Modernización del Estado. Existen, ciertamente, sistemas de control complejos y paralizantes que suponen múltiples revisiones o autorizaciones previas por departamentos o agencias diversas. En estos casos, las siempre inciertas ganancias en materia de probidad, se suelen pagar en el deterioro de la eficiencia y agilidad del Estado.

La transparencia no tiene ninguno de estos defectos. La transparencia, conlleva formas de control coetáneas al acto mismo. Es más, sólo puede controlarse lo que está en curso, por lo que es el propio desarrollo de las cosas lo que permite su control social.

Más aún, la transparencia es un instrumento que puede ser de gran utilidad en la tarea de modernizar el Estado mejorando el servicio a la gente. Desde Luego, mucho se logra si los compromisos de desempeño de las reparticiones estatales se publicitan permitiendo que las personas exijan su cumplimiento. En todo caso, basta la mera exposición al escrutinio público para que las autoridades y funcionarios se esmeren en eliminar expresiones de ineficiencia que ya no quedarán cubiertas por el sigilo y opacidad que suele caracterizar el desempeño de la función pública en América Latina.

## **6.- Hacia la construcción de un Estado más transparente.**

La transparencia de la función pública requiere de una cultura y actitud en gobernantes y gobernados que la favorezca e impulse. Pero ciertamente se requiere mucho más que eso. La transparencia exige mandatos legales que la hagan exigible, y traduzcan ese concepto en un claro derecho ciudadano y su correlativa obligación estatal.

Si por transparencia entendemos el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas, se hace posible distinguir dos tipos de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva.

**a) Transparencia activa:** Consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etc., y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro. Así, por ejemplo, las metas definidas y explicitadas para el año 98 debiesen permitir su cotejo con los resultados expuestos en el informe del año 99.

A los efectos positivos que surgen del sólo hecho de obligar al Estado a poner por escrito sus



compromisos de desempeño, así como sus datos y cifras más relevantes, se agrega la posibilidad cierta de que la sociedad evalúe, no sólo la información que se publique, sino el modo en que los datos evolucionan en el tiempo.

Es cierto que la corrupción no se detecta por medio de informes que preparen y publiquen los propios corruptibles. No obstante, que duda cabe que por esta vía se satisface y alimenta la conciencia crecientemente vigilante de una sociedad así mejor dotada para exigir de los funcionarios públicos lo que la propia sociedad considere que debe exigir. La ética pública, concepto que excede la mera ausencia de corrupción grosera, se fortalece y hace exigible en el marco de una cultura social que reconoce y ejerce sus derechos frente al Estado, previo conocimiento y evaluación de cómo el Estado responde a la gente.

La transparencia activa es un instrumento central de la modernización del Estado, en cuanto explícita compromisos susceptibles de ser reclamados posteriormente como derechos sociales. Mucho se ha avanzado en este sentido durante Los últimos años. En efecto, mediante instructivo presidencial se ha establecido la obligación de los servicios públicos de publicar sus memorias y balances institucionales. De igual modo, se ha hecho exigible el levantamiento de una pagina web por cada servicio público en la que se exponga información de interés para los usuarios que, a su vez, facilite el control social de la administración. A la fecha, esta instrucción presidencial ha sido cumplida por el 70% de los organismos públicos del país.

**b) La transparencia pasiva.** Este concepto denota la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, etc.).

La regla general debe ser el libre acceso, y la excepción el secreto. Esta excepción sólo puede tener amparo en ley previa que defina ciertas causales de denegación de información. Asimismo, deben los ciudadanos tener la posibilidad de cuestionar judicialmente la denegación de acceso que la Administración fundamente en razón de alguna causal legal.

Hasta hoy, y pese a los avances reseñados, la información que obra en poder de los órganos estatales no está sujeta a un régimen normativo que distinga con claridad entre aquello que debe ser activamente informado a la gente (transparencia activa), aquello que debe estar disponible para quien lo solicite (transparencia pasiva), y, finalmente, aquello que debe mantenerse, temporal o definitivamente al margen del conocimiento público.

El proyecto de ley sobre probidad administrativa, próximo a ser promulgado una vez que el Congreso se pronuncie sobre un veto aditivo presidencial, contiene normas inéditas en nuestra legislación para favorecer el acceso ciudadano a la información que posee el Estado. Esto constituye un avance significativo frente a la situación actual, pese a que no parece conveniente la norma finalmente aprobada que permite que la reserva o secreto pueda ser definido, ya no sólo por ley, sino también por decreto presidencial. Ello implica que el Ejecutivo, sujeto obligado frente al derecho ciudadano de exigir acceso a la información, aparece dotado de la atribución de ampliar o reducir el ámbito de su obligación.

Sustraer del capricho o discrecionalidad de un funcionario el acceso ciudadano a la información generada o detentada por el Estado es, ciertamente, un acto de ciudadanía, de fortalecimiento democrático. Es un instrumento claro de control social, es un acto de fe en las personas y en la conveniencia de abrir las puertas del Estado. Una vez vencidas las naturales resistencias opuestas por quienes pretenden mantener las barreras entre lo que saben las personas y lo que pasa en el Estado, las sociedades que avancen por el camino de la transparencia disfrutarán de las ventajas de haber afianzado la democracia en donde ella tiene realmente sus cimientos: el conocimiento, poder y participación de los ciudadanos.

Santiago de Chile, octubre de 1999.

\* *Alejandro Ferreiro Yazigi fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública y asesor legislativo en estas materias. Se desempeña actualmente como Superintendente de Instituciones de Salud Previsional.*