

INFORME

**ESTALLIDO SOCIAL Y PANDEMIA EN CHILE:
INNOVACIÓN EN LOS PODERES LEGISLATIVOS*****SOCIAL OUTBREAK AND PANDEMIC:
INNOVATION IN THE LEGISLATIVE POWER***por **Luis Rojas Gallardo**

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en Chile

Cómo citar este artículo / Citation:

Rojas Gallardo, Luis (2021):

Estallido social y pandemia en Chile:
innovación en los poderes legislativos, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 22.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0206>**RESUMEN**

Chile se vio afectado por un estallido social y la pandemia en un período muy corto, por lo que el Congreso Nacional tuvo que modificar su esquema de trabajo y dar respuesta a esta situación, tanto en su función legislativa como de control del Ejecutivo. En este artículo se describen los cambios legales y tecnológicos que se implementaron para lograrlo. Por otro lado, la COVID-19 hizo latente que la corrupción siempre acecha, siendo necesario fortalecer las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y de integridad, razón por la que nos pareció adecuado realizar una breve descripción de las herramientas instauradas en Chile para prevenir y combatir este flagelo, las que han demostrado ser un importante avance pero que son factibles de perfeccionar.

Palabras clave: COVID-19, corrupción, transparencia, confianza, innovación, integridad**ABSTRACT**

Chile was affected by a social outbreak and the pandemic in a very short period; hence, the National Congress had to modify its work plan and respond to this situation, both in its legislative function and in its control over the Executive. This article describes the legal and technological changes that were implemented to achieve this objective. On the other hand, COVID-19 made latent that corruption always lurks, making it necessary to strengthen the practices of transparency, accountability, and integrity, which is why we make a brief description of the instruments established in Chile to prevent and combat this plague, which have proven to be an important advance, but are feasible to improve.

Keywords: COVID-19, corruption, transparency, trust, innovation, integrity

I. INTRODUCCIÓN:

No cabe duda de que la pandemia por COVID-19 ha provocado a nivel global la peor crisis sanitaria y económica de la historia reciente. Probablemente nunca imaginamos que, de un momento a otro, nuestras vidas tendrían un cambio tan profundo, una modificación tan sustancial y con consecuencias que aún no es posible evaluar en su integridad.

El trance en que aún se encuentra inmersa la humanidad nos permitió visualizar que ningún país, por muy poderoso que fuere, se encontraba preparado para afrontar de manera adecuada este inmenso desafío. La fragilidad de los seres humanos ha quedado patente y nos enseña una vez más que la soberbia, el egoísmo, el individualismo, el menosprecio o la subvaloración de los demás nos llevan por un camino equivocado, y que la empatía, la solidaridad y la integridad son valores que deben resurgir en la ciudadanía mundial.

La llegada de la pandemia por COVID-19 a nuestro país se produce en momentos extremadamente complejos, ya que, como explicaremos, nos encontrábamos inmersos en pleno “estallido social”. Un complicado escenario que exigía a las autoridades actuar con gran sentido de urgencia para responder a las necesidades ciudadanas y, por supuesto, ejercer sus funciones con la máxima transparencia. En períodos de crisis resulta aún más necesario que los gobernantes actúen con la máxima transparencia, especialmente respecto de la información que se entrega a la ciudadanía y, por supuesto, en la forma en que se invierten los recursos públicos para enfrentar las consecuencias sanitarias y económicas que trae consigo.

Nuestra pretensión es analizar la forma en que Chile ha enfrentado la pandemia por COVID-19, las acciones realizadas por el Parlamento para continuar funcionando, para cumplir con su rol de controlar al Poder Ejecutivo e investigar las denuncias efectuadas sobre el manejo de esta crisis sanitaria, y de qué manera han operado las diversas herramientas que nos hemos dado para enfrentar actos de corrupción en el país. Una misión que, a priori, podría parecer simple pero que se torna compleja porque cualquier análisis serio no puede soslayar lo que ha ocurrido en nuestro país en los últimos dos años y que no solo tiene que ver con la pandemia.

Afortunadamente hemos ido aprendiendo en Chile que la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas es un atributo esencial de la democracia, no solo porque la ciudadanía tiene derecho a saber qué hacen sus representantes y a recibir información clara, precisa y oportuna respecto de sus decisiones, sino porque constituye, asimismo, una de las mejores herramientas para combatir la corrupción porque al eliminar la barrera del oscurantismo se permite que exista el control social.

Es cierto, y podemos sentirnos orgullosos de aquello, que Chile ha avanzado de manera importante en los temas de transparencia, ética, integridad pública y lucha contra la corrupción. Objetivamente existen razones para valorar positivamente lo que se ha hecho en esta materia.

En efecto, hemos asegurado en la Carta Fundamental la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado y la obligación de los titulares de las funciones públicas de dar cumplimiento al principio de probidad; se dictó una ley de transparencia y acceso a la información pública; se creó el Consejo para la Transparencia; el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria, destinados a fijar y fiscalizar el buen uso de los recursos destinados al cumplimiento de la labor parlamentaria; se dictó una ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares; se incorporó en la Carta Fundamental

la obligatoriedad de rendir cuenta pública por parte de las autoridades del Congreso Nacional; se le otorgó autonomía constitucional al Servicio Electoral; se reguló la cesación en los cargos de diversas autoridades por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control de gasto electoral; se legisló profundamente en materias de probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses, así como en el financiamiento y el fortalecimiento del carácter público y democrático de los partidos políticos y el establecimiento de un Plan de Formación Ciudadana en los niveles parvulario, básicos y medios.

Sin embargo, como anticipábamos, han pasado demasiados eventos en Chile desde 2019 en adelante, que han venido a cuestionar lo que hemos acordado como país en las últimas décadas. Varias de ellas, por cierto, tienen que ver con faltas a la ética y actos de corrupción.

El ex presidente de Chile, don Patricio Aylwin, reconocía que la política es una actividad que tiene mala fama. El hombre común la mira con reticencia, con desconfianza. A los políticos los cree demasiado habilidosos o a veces demasiado pillos. Piensa que hay algo de diabólico en la actividad política. (Aylwin, Patricio, 1991).

Esa mirada de Aylwin respecto de la política se ha ido extendiendo a otras actividades y actualmente nos encontramos frente a un descrédito transversal de las instituciones y a una extendida desconfianza en todo aquello que sea percibido como expresión de poder.

Si nos detenemos en la política, observamos que, a nivel mundial, la clase política se encuentra mal evaluada, no parece digna de crédito ni de confianza, lo cual constituye un problema grave que es imprescindible enfrentar para evitar el daño que están sufriendo nuestras instituciones democráticas. La encuesta Latinobarómetro, muestra que en Chile la evolución de la confianza en sus instituciones democráticas ha caído y existe un alto nivel de crítica hacia ellas por parte de la ciudadanía (Latinobarómetro, 2020:51).

Concordamos con el destacado académico, doctor Agustín Squella, en que, si actualmente nos enfrentamos a una crisis, decadencia, colapso, o siendo más optimista, transformación de la democracia, es porque hay algunos ámbitos en que ha habido un evidente desgaste. Entre ellos cabe destacar el carácter representativo de nuestras democracias, porque los representantes representan cada día menos a la ciudadanía o, en otros casos, se corrompen; el carácter participativo, porque la participación va a la baja; y el carácter deliberativo a raíz de la pobreza conceptual y lingüística que ha corroído el debate ciudadano y el de los actores políticos. Lo grave de esta cadena es que si bien son los actores políticos los primeros que se desprestigian, luego viene la política como actividad y, por último, lo que es más grave, se puede desprestigiar la democracia como forma de hacer política (Squella, Agustín. 2020).

Nuestra sensación, sin embargo, es que el problema de esta denominada crisis de la democracia no se encuentra en el modelo si no que en sus actores. La ciudadanía valora la democracia, en Chile, el apoyo a este sistema político aumentó desde 54% en 2016, al 61% en 2020 (Latinobarómetro, 2020:14). Sin embargo, la ciudadanía se muestra insatisfecha con su funcionamiento, con los abusos de poder, los privilegios de las élites, con la corrupción y su impunidad, con la falta de ética en la actividad política. En otras palabras, no está conforme con la actuación de los partidos políticos y los políticos en particular.

Quienes creemos en la democracia estamos contestes en que su objetivo final debe estar dado por la realización del bien común para el ser humano, para la sociedad en

su conjunto. Se trata, por tanto, de generar las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas o de las entidades en las cuales se agrupan. El poder no constituye la finalidad de la actividad política, sino que simplemente, una herramienta de que dispone la política y los políticos para cumplir el fin de lograr el bien común, de trabajar por el interés general.

La política es una de las actividades u oficios más importantes en una sociedad y no puede estar sustraída de la ética. Rousseau decía que “quien insiste en separar la política de la moral no entenderá jamás ni una ni otra”. (Daros, 2006:119)

Es imprescindible, en nuestra opinión, seguir avanzando en la necesidad de contar con gobiernos y parlamentos abiertos, de manera que los ciudadanos tengan acceso a la información de la labor que realizan los órganos del Estado con absoluta transparencia y de una manera que pueda ser fácilmente entendible para la población, lo que indudablemente requiere de educación cívica. Contar con una agenda de prevención y lucha contra la corrupción, fortalecer la integridad pública y ciudadana, combatir el narcotráfico y todos los efectos negativos que conlleva, son parte del camino más adecuado para prevenir y combatir “la pandemia” de la corrupción.

II. EL ESTALLIDO SOCIAL

Antes de la pandemia, específicamente en octubre de 2019, un hecho que pudo parecer anecdótico fue el germen de movilizaciones nunca vistas en Chile, al menos desde el regreso a la democracia en 1990. En efecto, cuando el Panel de Expertos del Transporte Público determinó un incremento en el pasaje del Metro en CLP\$30 pesos (0.035 euros sobre un pasaje de 0.82 euros) (Panel de Expertos, 2021), se generó un gran rechazo por parte de la población, lo que derivó en un movimiento de estudiantes que evadieron de forma masiva el pago de la tarifa, siendo la fuente del denominado “estallido o protesta social”.

Todos sabemos que es fundamental para el desarrollo de un país y la paz social que la ciudadanía confíe en sus instituciones y que, por tanto, le reconozca la legitimidad necesaria para representarles y defender sus legítimas demandas.

En Chile era común escuchar y destacar por parte de las autoridades que las instituciones funcionaban adecuadamente. No obstante, la masiva y pacífica concentración, de alrededor de un millón doscientas mil personas, (Villaruel, María José, 2021), realizada en la ciudad de Santiago el 25 de octubre de 2019, nos advirtió que una cantidad muy amplia de la ciudadanía estaba descontenta, no solo con el gobierno en ejercicio, si no con gran parte de nuestra institucionalidad. En ella, se hizo patente el malestar frente a las desigualdades económicas, al sistema de salud, previsional, educacional y de vivienda, pero, sobre todo, la sensación de abuso de poder ejercido por élites políticas y económicas. (Prado, 2021:49). Se escuchó decir que el problema no eran 30 pesos, sino que 30 años, haciendo referencia a los distintos sectores que han Gobernado desde la vuelta a la democracia (Abufom, Pablo, 2019).

En efecto, si bien Chile contaba con indicadores macroeconómicos muy superiores al resto de América Latina y se había disminuido de manera importante la pobreza, la clase política no logró percatarse que había sectores de compatriotas a quienes ese progreso no había llegado y que la desigualdad, la falta de protección de derechos sociales y la percepción de abuso se había acrecentado.

Si a ello sumamos numerosos actos de corrupción detectados en el manejo de los recursos que recibían el ejército y la policía; las colusiones entre grandes empresas

para mantener altos los precios de diversos bienes, tales como los medicamentos, el papel higiénico, los pollos, etc., lo que unido a las bajas pensiones que reciben los adultos mayores o el hacinamiento en que vive parte de la población, hizo que la ciudadanía explotara, perdiendo la confianza y la legitimidad requerida en el sector público y privado.

Como bien lo expresó en su cuenta pública del año pasado el presidente de la Cámara de Diputados, Diego Paulsen, desde octubre de 2019 “hemos vivido una crisis política de gran magnitud, con una sociedad que estaba agotada frente al gran esfuerzo personal realizado por décadas, hastiada frente a los abusos y una enorme brecha entre las expectativas de progreso individual y familiar con las posibilidades para llevar a cabo dicho progreso.”

Lo anterior “estalló” de la mano con una crisis de representación, no subsanada ni mitigada por el cambio en el sistema electoral binominal, ni por las reformas a los partidos políticos y a la legislación electoral, ni la voluntariedad del voto, u otras reformas políticas que se realizaron. Cabe preguntarse, entonces, si después de lo vivido nuestra clase política será capaz de elucidar, de verdad, cuáles fueron las razones que nos llevaron a un escenario que, probablemente, nadie esperó. Como es obvio, si no hay un buen diagnóstico será muy difícil encontrar la solución correcta.

Lamentablemente, la protesta pacífica de la mayoría de los ciudadanos se vio empañada por varios días de violencia por parte de grupos que llevaron a la destrucción total o parcial de más de la mitad de las estaciones de Metro (Metro, 2020), así como vandalismo y saqueos en diversos locales comerciales afectando a casi quince mil micro pequeñas y medianas empresas (Claro, Hernán, 2021). Ni siquiera el hecho de haber decretado estado de emergencia por parte de la autoridad y la salida de las Fuerzas Armadas a la calle logró controlar esos actos vandálicos.

Las manifestaciones violentas fueron contenidas por la fuerza pública y varios organismos internacionales, entre ellos la Oficina de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ACNUDH) consideraron que la actuación de Carabineros y el Ejército no se había ajustado a las normas y estándares internacionales de derechos humanos, y que se utilizó fuerza no letal en manifestaciones pacíficas con el objetivo aparente de dispersarlas (ACNUDH, 2018: 9). La ACNUDH consideró que al menos 350 personas habían sufrido lesiones en los ojos o en la cara al 22 de noviembre de 2019 (ACNUDH, 2019:14).

Ante este panorama y buscando una salida, las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria firmaron el “Acuerdo por la Paz y una Nueva Constitución” el 14 de noviembre de 2019. Este acuerdo se materializó a través de una reforma constitucional (Ley N° 21.200). Así, quedó fijado el 26 de abril de 2020 como la fecha del plebiscito para consultarle a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no en elaborar una nueva constitución; y en caso de que ello fuere afirmativo, votar para elegir el órgano constitucional: i) una convención elegida totalmente para tal efecto o ii) una convención mixta formada por un cincuenta por ciento de convencionales elegidos y el resto por parlamentarios en ejercicio. Producto de la pandemia tal fecha fue postergada para el 25 de octubre de 2020, y es así, que en un proceso con más del 50% de participación, el 78,27% de la ciudadanía aprobó iniciar el proceso de redacción de una nueva Constitución a cargo de una Convención Constitucional, que obtuvo un 78,99% de las preferencias (SERVEL, 2020). Este órgano de 155 personas fue elegido el 15 y 16 de mayo 2021.

En materia de control parlamentario de los actos del Gobierno durante el “estallido social”, debemos subrayar que la oposición al Gobierno del Presidente Sebastián Piñera,

presentó una acusación constitucional, en el mes de noviembre de 2019, en contra del Ministro del Interior Andrés Chadwick, quien ya había renunciado a su cargo, acusándolo de “haber infringido la Constitución y las leyes y haber dejado estas sin ejecución al omitir adoptar medidas para detener violaciones sistemáticas a los derechos humanos durante la vigencia de las declaratorias de estado de emergencia en territorio nacional” y, además, de “haber comprometido gravemente el honor y la seguridad de la Nación y de haber infringido la Constitución al participar de la declaración del estado de emergencia y afectar derechos no contemplados en dicho estado de excepcionalidad constitucional” (BCN, 2019). Dicha acusación fue declarada admisible en la Cámara de Diputados y acogida en el Senado, lo cual implicó en términos prácticos que el ex ministro no pueda ocupar cargos públicos por el período de cinco años. Cabe tener presente que la oposición es mayoría en ambas ramas del Congreso Nacional.

Posteriormente, se presentó una segunda acusación constitucional, esta vez en contra del presidente Sebastián Piñera, donde se le acusaba que actos de su administración habrían comprometido gravemente el honor de la Nación y que habría infringido abiertamente la Constitución y las leyes al consentir que la policía y las fuerzas armadas violaran los derechos humanos de manera sistemática y generalizada durante las protestas iniciadas en octubre (Cámara, 2019). Esta acusación fue desechada al acogerse la cuestión previa, es decir, se estimó que la acusación constitucional no cumplía con los requisitos señalados por la Carta Magna, aunque el resultado fue estrecho, 79 votos a favor de la cuestión previa y 73 en contra.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO EN PANDEMIA

Como referí anteriormente, Chile vivía una coyuntura complicada debido a la crisis social y política de octubre de 2019, cuando, en plenas vacaciones de verano (febrero de 2020), se declara la alerta sanitaria en todo el territorio chileno para enfrentar la amenaza a la salud pública que se venía producto de la expansión del virus COVID 19 (Decreto 4, 2020). Es así que, a mediados de marzo de ese año, la Cámara de Diputados de Chile debió reformular completamente sus planes y prioridades, focalizando como objetivo central el garantizar la continuidad de las funciones cotidianas de la Cámara en forma remota, teniendo como orientación principal el garantizar la deliberación y la votación de los parlamentarios.

Ante la urgencia impuesta por la pandemia, nuestra Corporación debió elaborar un plan de muy corto plazo, cuyo objetivo era proveer herramientas tecnológicas contemporáneas que permitieran un óptimo desarrollo de las sesiones del Pleno y de las Comisiones en forma híbrida, pero manteniendo las funcionalidades propias de las sesiones presenciales, tales como votaciones, acceso a la documentación, solicitud de la palabra, entre otras.

Para abordar este plan se definieron cuatro ejes principales, siendo el más relevante el desarrollo de una plataforma tecnológica que permitiera continuar con el funcionamiento; todo esto apoyado por otros factores claves como la readecuación legal, un cambio en la cultura organizacional y el acceso a infraestructura tecnológica.

En el ámbito jurídico fue necesario reformar la Carta Fundamental. En efecto, la Constitución chilena dispone que la Cámara de Diputados puede entrar en sesión y adoptar acuerdos sólo si está presente a lo menos la tercera parte de sus integrantes, es decir 52 de sus 155 diputados. Obviamente, siempre se había entendido que ese *quorum* exigía una presencia física y nunca se planteó que pudiera ser de otra manera.

Para permitir que se pudiera sesionar sin que los parlamentarios debieran concurrir a la sede del Congreso Nacional se presentó, tramitó y aprobó con mucha celeridad una reforma constitucional (Ley 21.219 de marzo de 2020) que, mediante una disposición transitoria, permitió a la Cámara de Diputados y al Senado celebrar sesiones por medios telemáticos, por el plazo de un año (disposición trigésima segunda transitoria), en el caso de cuarentena sanitaria o un estado de excepción constitucional por calamidad pública que significare grave riesgo para la salud o la vida de los habitantes del país o de una o más regiones y que impidiera al Congreso Nacional sesionar, total o parcialmente, y mientras este impedimento subsistiera. Esa norma comenzó a regir el 26 de marzo de 2020 y se enmendó el 30 de mayo de 2020 para incorporar dentro de esta facultad al Congreso Pleno, es decir, en los casos en que ambas ramas del Congreso Nacional tuvieran que sesionar de manera conjunta.

Esta autorización, como se puede apreciar, no fue absoluta, sino que tuvo como presupuestos una situación de calamidad pública, la limitación de un año de plazo y la exigencia de que el procedimiento telemático garantizara que el voto de los parlamentarios fuera personal, fundado e indelegable.

La norma constitucional dispuso que para realizar las sesiones de las cámaras por esta vía se requeriría el acuerdo de los Comités (o portavoces) que representen a los dos tercios de los integrantes de la respectiva cámara. Sobre esta base se podía sesionar, votar proyectos de ley y de reforma constitucional y ejercer las facultades exclusivas de cada Cámara.

En virtud de la ley 21.318, de 27 de marzo de 2021, se modificó esta norma transitoria para ampliar a dos años el plazo referido y para agregar que esta autorización quedaba acotada a la actual pandemia de COVID-19 y no ante cualquier estado de excepción por calamidad pública.

Cabe destacar que la Cámara de Diputados optó por no modificar las normas permanentes del Reglamento, sino que se elaboró una normativa especial para tales efectos, en la que se definió el aforo en el Plenario y en Comisiones, las normas sanitarias que regirían al interior del edificio institucional, las medidas a aplicar si se presentaban casos de COVID-19 entre los parlamentarios o funcionarios, etc.

En lo referente al desarrollo tecnológico para el debate se evaluaron las plataformas de videoconferencia *Team*, *Jitsi* y *Zoom*, siendo esta última la plataforma elegida, fundamentalmente por su funcionalidad y el máximo despliegue de participantes en pantalla.

En la Sala de sesiones se incorporaron pantallas para desplegar los asistentes remotos y se incorporaron separaciones en cada pupitre.

Para el desarrollo de la sesión se habilitó una aplicación existente (<http://www.camara.cl/sala>) que permitió acceder a toda la documentación necesaria para el desarrollo de la sesión plenaria agregando funcionalidades de autenticación remota que incluían peticiones para el uso de la palabra y el acceso directo a la sesión vía *Zoom*.

En lo que respecta a las votaciones, se desarrolló internamente un sistema que permitió por medio de dispositivos móviles (tanto para iPhone como Android), ejercer el voto a distancia manteniendo la operatividad en la Sala de sesiones, de forma tal, que los resultados de cada una de ellas se siguieron mostrando en las pantallas led ubicadas en el Plenario y la participación remota fue muy similar a la que se produce cuando el diputado se encuentra presente como si el Diputados estuviera en Sala.

Este sistema opera en tiempo real. Una vez que el presidente da inicio una votación se envía un mensaje a los dispositivos, quienes mediante un código de seguridad son autenticados como diputados para luego de recibir la minuta o el objeto de la votación y seleccionar su preferencia. Durante el tiempo de votación el presidente dispone de una consola que integra el sistema de votación interno, para los presenciales y para los remotos vía *Zoom* pudiendo determinar quiénes han votado y si estos cumplen con los requisitos reglamentarios establecidos.

Además, se desarrollaron plataformas que permitieron la tramitación de documentación propia de la función parlamentaria a distancia. Este espacio, llamado *Oficina Virtual*, permite gestionar proyectos de ley, oficios de fiscalización, justificaciones de ausencias, entre otros. Esta aplicación responde a las necesidades de gestión de cada documento, tales como su carga, la generación de un documento conductor o gestión para incorporar a múltiples parlamentarios. Para tales efectos la aplicación soporta y permite señalar a otros parlamentarios como adherentes al documento ingresado, los que previa confirmación de su parte, son incluidos en el documento que es presentado. Sin lugar a duda esto ha permitido agilizar la presentación de documentación en forma sustancial debido a que canaliza su gestión de manera homogénea y centralizada y opera con un sistema de notificaciones y adherencias en una plataforma móvil.

De manera complementaria a lo anterior y ante la imposibilidad de que la gran mayoría de los funcionarios pudieran asistir presencialmente a la Cámara de Diputados se diseñaron e integraron las mismas herramientas que se utilizan al interior de la Corporación para ser empleadas vía remota, de manera que pudieran remitir oficios, redactar actas e informes, firmas de documentos, etc., todo lo cual interactúa de manera automática con los distintos procesos en los que se integra y permite a los involucrados gestionar sus documentos de manera válida y eficiente.

En resumen, la pandemia ha significado un importante desafío para el Parlamento, debiendo explotar sus capacidades técnicas al máximo con el fin de seguir funcionando en los estándares requeridos en este contexto. La tecnología ha sido un factor protagónico en el proceso de adaptación del Parlamento y ha permitido incorporar nuevas herramientas para mejorar la eficiencia en el desarrollo del trabajo parlamentario. Muchos de estos procesos, si bien fueron definidos para abordar una contingencia extraordinaria, es altamente probable que se instauren de manera definitiva en la organización, debido a lo sencillo del acceso y utilización.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DURANTE LA PANDEMIA

La emergencia derivada de la pandemia y la necesidad de acelerar los procesos para acudir en apoyo de la ciudadanía, significó que se aprobaran muchos tratos directos, es decir, sin recurrir a las licitaciones habituales, se adquirieron bienes, servicios y equipamiento, se entregaron medicamentos, se negoció la compra de vacunas, en fin, se abrió un campo fértil como para que, eventualmente, se pudieran producir actos que implicaran faltas a la probidad, pero al mismo tiempo, se requería una gran responsabilidad para ejercer el escrutinio y el control político por parte del Poder Legislativo.

En este ámbito, por ejemplo, debemos destacar que fue presentada una acusación constitucional en contra del ex Ministro de Salud, señor Jaime Mañalich, en virtud de la cual se le acusaba de eventuales infracciones a la Constitución y las leyes, en cuatro ámbitos de la gestión sanitaria de la pandemia: (a) falta de preparación adecuada de los servicios de salud; (b) medidas de aislamiento insuficientes e inoportunas; (c) una equívoca comunicación del riesgo sanitario; y, (d) una gestión negligente respecto

de las personas que viven con los contagiados. En segundo lugar, se le acusa de un supuesto ocultamiento de datos y falta a la probidad administrativa.

Además, se crearon cinco comisiones investigadoras sobre la materia. Las dos primeras, tuvieron por objeto efectuar un seguimiento a los actos del Gobierno relacionados con la pandemia y sus impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales, especialmente cuando las libertades públicas se encuentran restringidas por la declaratoria de un estado de excepción constitucional.

La tercera de ellas estuvo destinada a investigar las actuaciones de los Ministerios de Salud y de Justicia; el Servicio Médico Legal y el Registro Civil u otros organismos pertinentes en relación al eventual sub-registro y sub-inscripción de defunciones por COVID-19, así como el proceso de confección de estadísticas oficiales relacionadas con dichas defunciones y las eventuales diferencias existentes entre dichos instrumentos.

Otra de estas Comisiones de investigación estuvo centrada en la fiscalización de los actos del gobierno relacionados con la habilitación de inmuebles para la instalación de hospitales de campaña o para hospedaje de enfermos COVID-19.

Finalmente, se constituyó una Comisión para fiscalizar los actos del Gobierno, en especial de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y el Ministerio de Energía, relacionadas con el alza en las cuentas de la luz registradas en este período de pandemia que enfrenta el país.

V. ACCESO A LA INFORMACIÓN TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS

La pandemia dio cuenta del gran desafío de mantener y fortalecer los principios de Parlamento Abierto (transparencia, probidad y ética, rendición de cuentas y participación ciudadana) sin importar la problemática que se viva en un país, es más, es crucial que la ciudadanía confíe en sus instituciones para que en conjunto se dé una mejor respuesta a cualquier contingencia. Chile no está exento de problemas en el área de integridad, y la pandemia demostró varias debilidades, sobre todo en el tema de adquisiciones, sin embargo, se han incorporado varias herramientas en la legislación chilena con la finalidad de avanzar en materias como transparencia, acceso a la información, probidad y prevención de conflictos de intereses, como también de rendición de cuentas, que al final de día, demostraron que fueron un avance.

5.1. Fundamento constitucional

La probidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública en Chile encuentran su fundamento en el artículo 8° de la Constitución Política, norma que dispone que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Respecto al principio de transparencia, destaca que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Solamente existirá reserva o secreto si una ley de *quorum* calificado lo establece, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional.

Para materializar el mandato constitucional, se dictó la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, que regula tanto las solicitudes de información pública, denominada transparencia pasiva, como la denominada transparencia activa, que genera la obligación para los órganos y servicios públicos, así como para las empresas del

Estado, de publicar en sus respectivas páginas web, de manera permanente, accesible y actualizada, la información institucional que la ley señala. Es importante resaltar que la adecuada implementación de esta ley se debe a la creación del Consejo para la Transparencia, que ha velado estrictamente para que los organismos públicos cumplan con esta normativa. En relación con la situación del Congreso Nacional, el artículo sexto transitorio de la ley N° 20.285 dispone que el Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública, consagrado, como he señalado, en el artículo 8° de la Carta Fundamental y son las Comisiones de Ética y Transparencia las que velan su cumplimiento.

5.2. Ley de lobby y gestión de intereses particulares

Esta normativa transparenta las reuniones de lobbistas (pagados) y gestores de intereses (representantes de gremios, ONG, sindicatos, empresas, etcétera) con ciertas autoridades o funcionarios y se ingresan en un registro público *ex post*. También se establecen los registros de viajes y regalos que están obligados a consignar los sujetos pasivos.

En el caso del Congreso Nacional, la Comisión de Ética y Transparencia de cada Cámara tiene competencia para conocer y resolver acerca de las infracciones y de la aplicación de sanciones respecto a los sujetos pasivos. Además, en el caso de la Cámara de Diputados, hay un equipo de funcionarios que apoyan todo el procedimiento.

5.3. Probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses

La ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses determina las autoridades y funcionarios que deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, las situaciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de ciertos bienes y, además, las situaciones calificadas en que deberán proceder a la enajenación de determinados bienes que supongan conflicto de intereses en el ejercicio de su función pública.

La figura más novedosa que incorpora esta ley es la enajenación forzosa o renuncia a una sociedad. En virtud de ella, determinadas autoridades como el presidente de la República y parlamentarios se encuentran obligados a enajenar, o renunciar a su participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o a sus organismos y en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones otorgadas por el Estado, incluidas las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y de radiodifusión sonora.

5.4. Cuenta Pública del Congreso Nacional

En 2015 se incorporó en la Carta Fundamental la obligación de que los presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional presenten una cuenta pública de las actividades realizadas. Se han realizado siete cuentas públicas y recientemente el Grupo Bicameral de Transparencia aprobó el borrador del reglamento de cuenta pública que contiene la información estadística y la tendencia del trabajo legislativo, de representación y de fiscalización institucional, de manera que se pueda ir comparando la misma información anualmente.

5.5. Cesación de cargo parlamentario

Una reforma del artículo 60 de la Constitución Política estableció en su artículo 60 para establecer la cesación del cargo parlamentario en el evento de que sea condenado

por el Tribunal Calificador de Elecciones, por haber financiado su campaña electoral con aportaciones obtenidas de manera ilegal o fraudulenta. Asimismo, le estará impedido al condenado el poder optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en las dos elecciones siguientes a su cesación.

5.6. Plan de Formación Ciudadana

Es indudable que no se puede prevenir y combatir la corrupción solamente desde una lógica de control. La experiencia demuestra que las sociedades con bajos niveles de corrupción son aquellas que logran separar en forma apropiada la esfera pública de los intereses particulares, donde la ciudadanía tiene estándares éticos adecuados y cuentan con el interés de aplicar el control social, y estas aptitudes se transmiten en la educación. Es así, que la formación ciudadana es una pieza fundamental, razón por cual hemos incorporado en los planes curriculares la asignatura de Plan de Formación Ciudadana para todos los alumnos desde segundo año de educación primaria en adelante.

5.7. Sistema de Integridad.

El Congreso Nacional de Chile con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo está implementando sus Sistemas de Integridad, que son un conjunto de prácticas implementadas al interior de la organización para promover una cultura ética, permitiendo enfrentar dilemas éticos o situaciones contrarias a la probidad, mediante una estructura de apoyo, denuncias, capacitaciones, difusión continua, entre otros mecanismos, para que se ejecuten diariamente los principios plasmados en los códigos de conducta redactados de forma participativa y con lenguaje claro.

VI. CONCLUSIONES

El futuro es incierto, los desafíos continúan, y la “normalidad”, como la conocíamos, no volverá. El estallido social y la pandemia han provocado una serie de cambios en el país que solo el tiempo nos permitirá valorar adecuadamente.

Sin embargo, de lo que sí tenemos certeza es que la corrupción socava la democracia y provoca que los ciudadanos y ciudadanas desconfíen de sus instituciones, por lo que es necesario establecer regulaciones y buenas prácticas para prevenirla. Chile ha realizado esfuerzos importantes por avanzar en esta materia, pero la realidad nos ha demostrado que aún no son suficientes y que la corrupción se desarrolla de forma que las leyes “no la alcanzan”, por lo que debemos focalizarnos en fortalecer a integridad del país.

Sabemos que en el corto plazo nuestro país debe enfocarse en seguir combatiendo la pandemia y sus efectos en la salud, la macroeconomía y la situación económica de los más vulnerables, así como en canalizar las demandas ciudadanas que provocaron el “estallido social”. No obstante, ello debe ir de la mano del gran desafío que tenemos como país y que implica recuperar la confianza en nuestras instituciones, lo cual está íntimamente relacionado con la calidad de la democracia y la apatía política.

Con el objetivo de recuperar la confianza ciudadana, fortalecer la democracia y mejorar la legislación, nos parece interesante la metodología de cocreación de parlamento abierto, la cual ha sido una buena forma de invitar al diálogo y tomar decisiones dentro de la democracia representativa, escuchando tanto a expertos como a grupos de la

ciudadanía que puedan verse afectados con determinadas políticas públicas. Legislar escuchando las expectativas ciudadanas nos puede ayudar a recuperar la confianza institucional al hacerles parte de las soluciones que anhelan.

Lo mismo se puede señalar para efectos de mejorar la labor de fiscalización del Gobierno ya que es indudable que el control social disminuye los espacios de corrupción.

Es hora de que tanto los actores políticos como el sector privado y la ciudadanía sean parte de esta ecuación para mejorar el combate a la corrupción, la desafección de la política, la poca participación y de representatividad política, entre otros elementos que afectan la democracia. Trabajando en conjunto, se pueden crear acciones efectivas.

Regresar a la llamada nueva normalidad requerirá transformaciones, como tomar las riendas respecto al cambio climático, reducir la brecha de la inequidad, proteger los derechos humanos y seguir trabajando nuestros compromisos de parlamento abierto. Puede parecer complicado pero esta pandemia nos ha enseñado, como bien lo expresó el escritor Mark Fisher, que “lo que antes se consideraba imposible, parece alcanzable”. (Fischer. M. 2010)

Esta pandemia ha demostrado lo frágil que es la vida y la necesidad de entender que todos los seres humanos nos necesitamos y que siempre es posible hacer algo más por aquel que ha tenido menores opciones en la vida. Ojalá esta enseñanza no se nos olvide el día que volvamos a la normalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ABUFOM, Pablo. (2019): “It’s Not About 30 Pesos, It’s About 30 Years”. <https://jacobinmag.com/2019/10/chile-protests-pinera-repression>
- AYLWIN Azocar, Patricio y otros (1991): *Ética y Política*. Editorial Andrés Bello.
- FISCHER, M. (2010): *Capitalist realism: Is there no alternative?* (Capitalist Realism.) Winchester, UK: Zero Books
- AMADOR-BAQUIRO, J. C., MUNOZ-GONZALEZ, G. (2021). Del alteractivismo al estallido social: acción juvenil colectiva y conectiva (2011 y 2019) /. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 19(1), <https://link.gale.com/apps/doc/A650000277/IFME?u=uan&sid=IFME&xid=dfd6a90d>
- BCN. (2021): *La Democracia y la Ciudadanía—Formación Cívica—Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Formación Cívica.
- BCN. (2019): *Diario de Sesiones del 10 de diciembre 2019*. <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verDiarioDeSesion.py?id=688714>
- BCN. (2006): *Historia de La Ley 20.088*. https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/5521/#h2_5_3
- CASO CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE, (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de septiembre de 2006). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021): *Cuenta Pública 2020-2021* https://www.camara.cl/transparencia/doc/informacion/CP_2020-2021.pdf
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2019): *Diario de Sesiones 12 de diciembre de 2019*. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=14091&prmTIPO=TEXTOSesion>
- CLARO, Hernán. (2021): *El impacto económico del estallido social para el Estado: Gasto total habría financiado dos años de educación gratuita*. <https://www.facebook.com/el.dinamo>. <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/09/13/segpres-revela-impacto-economico-del-estallido-social-sobre-el-pib-para-el-estado/>
- METRO. (2020): *Balance daños 19 de octubre 2019*. Metro de Santiago. <https://www.metro.cl>
- LATINOBARÓMETRO. (2020): *Informe de Chile 2020*. <https://media.elmostrador.cl/2021/01/INFORME-CHILE-2020-2.pdf>
- PANEL DE EXPERTOS (2021): Home, en: <http://www.paneldeexpertostarifas.cl/> (visitado 6 de abril 2021).
- PRADO, Tomás (2021): *La Propuesta de Chile* <https://lapropuestadechile.cl/wp-content/uploads/2020/04/Demandas-sociales-en-tiempos-de-crisis-2.pdf> (visitado el 11 de abril 2020)
- SERVEL, R. (2021): *Resultados definitivos Plebiscito Nacional 2020 – Servicio Electoral de Chile*. <https://www.servel.cl/resultados-provisorios-plebiscito-nacional-2020/>
- VILLARROEL, María Jose (2019): *Plaza Italia reúne 1,2 millones de personas y se convierte en la mayor marcha en 30 años en* <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/10/25/comienzan-a-concentrarse-manifestantes-en-plaza-italia-para-la-marcha-mas-grande-de-chile.shtml> ■