

Marco jurídico para resguardar la probidad en la Función Pública en Chile

Legal framework to safeguard probity in public function in Chile

Gladys CAMACHO CEPEDA*

RESUMEN: Ante los casos de corrupción en la esfera pública, ligados al financiamiento irregular de la política o a la apropiación indebida de los recursos públicos, en el presente trabajo se discute el diseño institucional relacionado con el resguardo de la integridad pública y cómo el grado de transparencia refleja el perfeccionamiento institucional en la dirección correcta. Luego aborda los objetivos que se ha perseguido en cada caso particular con el cambio regulatorio y como ello responde a la mejora de la democracia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y los beneficios que reportarán las instituciones reformadas.

PALABRAS CLAVE: Función pública; Comisión Anticorrupción; administración pública chilena; democracia; sistema de transparencia.

ABSTRACT: In the case of corruption in the public sphere, linked to the irregular financing of the policy or the misappropriation of public resources, this paper discusses the institutional design related to the protection of public integrity and how the degree of transparency reflects the institutional improvement in the right direction. Then it addresses the objectives pursued in each particular case with the regulatory change and how it responds to the improvement of democracy, efficiency in the management of public resources and the benefits that the reformed institutions will bring.

KEYWORDS: Public function; Anticorruption Commission; Chilean public administration; democracy; transparency system.

* Profesora Asociada de Derecho Administrativo y responsable de la Cátedra OCDE-Ministerio Relaciones Exteriores “Probidad y Transparencia Públicas”, es Coordinadora del Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Contacto: <gcamacho@derecho.uchile.cl>. Fecha de recepción: 05/12/2017. Fecha de aprobación: 09/03/2018.

I. INTRODUCCIÓN

La transición democrática en Chile ha costado un gran esfuerzo de consenso y de articulación política que ha logrado salvar los riesgos de un retorno autoritario con intervención militar, muestra de lo cual es la normalidad institucional con la que se procesan casos importantes de corrupción que comprometen altos mandos de las Fuerzas Armadas y Fuerzas del Orden, conocidos como el “MilicoGate¹” y el “PacoGate²”, entre otros ligados a la política³.

Desde el retorno a la democracia, superado el gobierno de transición del Presidente Aylwin, el atajo a la corrupción fue una

¹ Se trata de un millonario fraude vinculado a los ingresos que perciben las Fuerzas Armadas por la Ley Reservada del Cobre. Particularmente, el caso se ha producido en el Ejército a través de un sistema delictual que superaría los 5.500 millones de pesos y que tiene como inculpados a varios uniformados, entre los cuales se encuentran oficiales de alto rango. El sistema que emplearon, entre el 2010-2014, era usar facturas ideológicamente falsas en el área de Mantenimiento del Ejército para la compra de insumos. Weibel, M. (2016). El Fraude que conmueve el Ejército. *Revista Qué pasa*. Disponible en: <<http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2016/05/el-fraude-que-conmueve-al-ejercito.shtml/>> (2 agosto de 2017).

² En este caso el monto defraudado supera los 16.500 millones de pesos y también está ligado al empleo de facturas falsas con cargo al ítem “gastos reservados”. En este caso los involucrados superan la centena de uniformados y civiles, entre los cuales hay oficiales superiores. Disponible en: <<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20170526/pags/20170526212539.html>> (2 agosto de 2017).

³ Desde hace buen tiempo, sin mediar pausas, vienen saliendo a la luz tal cantidad de casos que tienen una gran connotación pública ligados al financiamiento irregular de la política, el tráfico de influencias y abuso de poder. Los hechos indican que ni se han iniciado recientemente ni son tan raros como solíamos pensar. Para muestra sólo unos cuantos botones por sus nombres de fantasía: “Caso Penta o Pentagate”, “Caso SQM”, “Caso Caval”, “Caso Corpesca”, “Pensiones millonarias en gendarmería”, “Caso Basura”, “Fraude en tribunal de Puente Alto”, etc.

preocupación de la más alta magistratura del Estado. El Presidente Frei, constituyó, en 1994, la Comisión Nacional de Ética Pública, cuyo valioso informe contiene muchas de las medidas que a lo largo de estos 27 años de regímenes democráticos se han venido sancionando. Luego, le sigue en importancia el trabajo realizado por la Comisión Anticorrupción creada, en 2015, por la Presidenta Bachelet cuyo informe del mismo año propuso 236 medidas en cinco grandes áreas: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad ética y derechos ciudadanos, que fueron la base de la agenda de probidad del Gobierno que anunció la Presidenta poco después.

La preocupación por el problema de la corrupción ha venido en aumento en los últimos años, si bien seguimos siendo el país de América Latina mejor situado en los rankings internacionales hemos venido descendiendo en nuestra posición relativa⁴. Ello puede explicarse por la irrupción en la escena pública de múltiples casos de corrupción que involucran no solo al sector público sino al sector privado, que han desembocado en una grave crisis de confianza que afecta a las autoridades, funcionarios públicos, empresariado, miembros del congreso, partidos políticos, medios de comunicación, etc., situación que se torna preocupante porque compromete la estabilidad de nuestro sistema democrático⁵. Punto importante para que esta situación se revierta es evitar la

⁴ De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional desde el 2012 que ocupábamos el puesto 20 de los 176 países evaluados, al 2016 ocupamos el puesto 25, con un descenso de 5 puestos. Consultado en: <<http://www.chiletransparente.cl/indice-de-percepcion-de-corrupcion/>> (2 de agosto de 2017).

⁵ Sobre la naturaleza de la crisis no hay consenso, para unos se trata de la peor crisis institucional que ha tenido el país. *Latercera.com*, Ricardo Lagos Escobar: “Esta es la peor crisis política e institucional que ha tenido Chile”, 12 de abril de 2017. Para otros, el problema es ético: surge de la relación entre la política y los negocios y la instalación de una desconfianza generalizada. *Theclinic.cl*, MahmudAleuy: “Hay un problema ético en Chile y eso se enfrenta con todas las instituciones”, 12 de abril de 2017. Para la Presidenta Bachelet, no hay crisis de institucionalidad sino de confianza. *Cooperativa.cl*, Presidenta

impunidad de los responsables, pues la ciudadanía no volverá a confiar si es que no recibe mensajes claros de que las reglas son iguales para todos.

Los casos de corrupción en la esfera pública, ligados al financiamiento irregular de la política o a la apropiación indebida de los recursos públicos dan una sensación que la situación ha ido empeorando con el tiempo. Sin embargo, nos permitimos ser optimistas al observar que la crisis ha servido para subir los estándares de probidad exigidos e introducir reformas a la institucionalidad orientadas a mejorar su funcionamiento y evitar su captura. No obstante, aún es necesario seguir profundizando y perfeccionando los instrumentos que tenemos e introducir otros que pueden mejorar la institucionalidad y la lucha contra la corrupción.

En el presente trabajo se discute el diseño institucional relacionado con el resguardo de la integridad pública y cómo el grado de transparencia refleja el perfeccionamiento institucional en la dirección correcta. Luego aborda los objetivos que se ha perseguido en cada caso particular con el cambio regulatorio y como ello responde a la mejora de la democracia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y los beneficios que reportarán las instituciones reformadas.

Así las cosas, se realizará un examen de las principales reformas legales que reconfiguran la institucionalidad orientada a garantizar el principio de probidad en la función pública.

II. LEY N° 20.880 SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES

La Ley N° 20.880 por primera vez establece un régimen común para la función pública en lo que respecta a la obligación de decla-

Bachelet: Hay una crisis de confianza, pero no una crisis institucional, 12 de abril de 2017.

rar intereses y patrimonio, así como en lo relacionado con la administración delegada de bienes y valores al que deben sujetarse las autoridades obligadas. Esta ley viene a desarrollar los incisos 3° y 4° del artículo 8 de la Constitución Política de la República (CPR)⁶ que estableció el carácter público de las declaraciones de intereses y patrimonio y la obligación de la administración delegada de bienes o también los casos en que deberán enajenar dichos bienes con motivo de que puedan suponer conflictos de interés con la función pública.

Entre los datos a destacar de esta nueva normativa se encuentra la incorporación de definiciones importantes aplicables a todo aquel que ejerce función pública, siendo coherente con lo establecido por el artículo 8 CPR que obliga a todas las magistraturas públicas a dar cumplimiento del principio de probidad. La definición que se emplea es la contenida en la Ley 19.653 de Probidad Administrativa cuya aplicación se restringía, obviamente, a los órganos que forman parte la Administración del Estado. En consecuencia, el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 20.880 universaliza esta definición en el entramado público que compone el Estado. De este modo, en todos los órganos del Estado se deberá entender que: “El principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular”.

⁶ Se ha de recordar que tras el fracaso de la amplia publicidad de las declaraciones de patrimonio que estableció la Ley N° 20.088 de 2005, producto de la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional (TC) al momento de ejercer el control preventivo de dicha ley, hubo de elevarse a norma constitucional el mandato de publicidad de dichos instrumentos, lo cual se materializó con la ley de reforma constitucional N° 20.414. En efecto, en la mencionada oportunidad, la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional restringió el acceso a las declaraciones de patrimonio (el voto mayoritario de los Ministros Colombo, Cea, Valenzuela, Libedinsky y Ortiz, resolvió que la publicidad de dichas declaraciones de patrimonio sólo se permitiera a terceros, si invocaban finalidades legítimas). Ver Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) Rol N° 460 de 6 de diciembre de 2012.

Otra de las definiciones importantes que contiene la ley corresponde a la identificación de los conflictos de interés, determinando que: “Existe conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias” (inciso 3° artículo 1° Ley 20.880). Estas definiciones hacen visible que en tiempos de crisis el retorno a la ética cobra relevancia en la ordenación de la función pública a fin de asegurar su fidelidad para con el interés general.

Estas definiciones constituyen declaraciones que no tienen especial consecuencia jurídica en caso de producirse una infracción, pues la ley remite a “las responsabilidades y sanciones que determine la Constitución o las leyes” que correspondan. Sin embargo, instituyen la obligatoriedad de mandatos éticos que se refuerzan en la sujeción al principio de legalidad al que están obligados todos aquellos que cumplen funciones públicas, enriqueciendo el piso mínimo ético de la función pública. No se afirma que la situación anterior va a cambiar por el simple cambio de las leyes pero sí que ésta puede contribuir a una cultura de servicio público responsable indispensable para un Buen Gobierno.

Como se advertía, en relación con el resguardo del principio de probidad, la Ley N° 20.880 tiene como objetivo central establecer una nueva normativa para el cumplimiento de la obligación de determinadas autoridades y funcionarios de declarar sus intereses y patrimonio en forma pública cuya interpretación debe hacerse complementada por su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 2, de 2016, de Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante “el Reglamento”. En tal sentido, cumple su objetivo introduciendo una serie de innovaciones:

A) DESTACA EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA DECLARACIÓN DE INTERESES Y PATRIMONIO (DIP), SIN MENOSCABO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS SENSIBLES Y DE AQUELLOS QUE SIRVAN PARA INDIVIDUALIZAR AL DECLARANTE Y SU DOMICILIO (INCISO 2° ART. 6° DE LA LEY Y ARTÍCULO 9 DEL REGLAMENTO).

En este punto el reglamento establece, entre otras, una prescripción general relacionada con la afiliación a partidos políticos o movimientos políticos disponiendo que estos datos se mantendrán en reserva. A este respecto, tratándose de las más altas magistraturas del Estado no se comprende la reserva que se establece de este dato particular, pues constituye una información relevante para el control ciudadano sobre las pautas de reclutamiento de las élites político-administrativas y la comprensión del funcionamiento del aparato público.

B) AMPLÍA EL UNIVERSO DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS OBLIGADOS, SIENDO BASTANTE EXHAUSTIVO EL LISTADO DE SUJETOS OBLIGADOS A DECLARAR.

Así, deben cumplir con esta obligación, entre otros, además de las más altas autoridades del Gobierno y Administración del Estado, el escalafón primario y los de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial, el Fiscal Nacional y los fiscales regionales y adjuntos, los jueces de los diversos tribunales especiales contencioso-administrativos, además de los miembros del Congreso y funcionarios de las tres categorías más altas de las plantas de ambas Cámaras (artículo 4 y autoridades mencionadas en el Capítulo 3° del Título II).

Igualmente, la ley no se guía por los cánones tradicionales que hasta el momento ha caracterizado la regulación anterior, en la cual se sujetaba esta obligación exclusivamente a quienes tenían un nombramiento de responsabilidad en las plantas de los organismos públicos. De este modo, el legislador incluye a las personas

contratadas a honorarios en la Administración del Estado cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario del tercer nivel jerárquico (nº11 artículo 2º de la ley). Del mismo modo, quedan comprendidos como sujetos obligados a declarar de acuerdo al nº 10 del artículo 2 de la ley, no solo quienes desempeñen funciones directivas en la Administración del Estado, en cualquier calidad (planta o a contrata) sino también los profesionales y técnicos que desempeñen un empleo cuya remuneración de carácter permanente sea equivalente, a lo menos, a la que percibe un directivo del tercer nivel jerárquico de la respectiva planta del servicio (dictamen N°6.845/2017). De este modo, el grado remuneratorio del tercer nivel jerárquico de la institución se convierte en el criterio básico para determinar si un sujeto está obligado o no a declarar, pues la equivalencia con lo que percibe regularmente este directivo es el patrón de comparación que sirve para los demás casos que no tengan asignado o bien un cargo directivo o bien un grado remuneratorio.

Igualmente se incorporan a la obligación de declarar los funcionarios de la Administración del Estado que cumplan funciones directas de fiscalización. Entendiéndose por consiguiente que en esta prescripción se encuentran comprendidos: a) los funcionarios que se desempeñan en unidades de auditoría interna o auditoría ministerial aun cuando no ejerzan labores de fiscalización externa (dictamen N° 4.711/2017); b) quienes tienen el deber de dirigir, coordinar y gestionar los equipos integrados por quienes realizan de manera personal las aludidas inspecciones directas (dictamen N° 6.320/2017); c) todo empleado que tenga asignadas funciones permanentes de fiscalización o inspección directa, aun cuando no sean las únicas que deba desarrollar con ocasión de su cargo, como es el caso de los funcionarios inspectores fiscales de las obras y el fiel cumplimiento de un contrato de construcción de obra pública (dictamen N°6.315/2017); y d) los consejeros del Consejo Nacional de Educación por cuanto realizan labores de fiscalización (dictamen N° 6.313/2017).

En relación a la amplitud de los sujetos obligados destaca que la Corte Suprema también haya obligado a los abogados integrantes a declarar sus intereses y patrimonio⁷. La institución de los abogados integrantes, por sí bastante cuestionada, nos permite afirmar que la cuestión del deslinde entre lo público y privado no la tenemos bien resuelta de manera de asegurar que lo relevante para el interés público sea debidamente cautelado.

Finalmente, hay un aspecto que se considera debe contemplarse más adelante, cual es la incorporación a los funcionarios públicos en general a las obligaciones de efectuar la declaración de intereses y de patrimonio, y no solo restringirlo a aquellos que están en el vértice de la cadena formal de autoridad. Como se ha advertido, en las organizaciones complejas como las públicas, usualmente participa personal subordinado en los procesos de adopción de decisiones, produciéndose la intervención de “múltiples manos”, con acciones parciales que dificultan su identificación, sin embargo, pueden ser eslabones de resultados perjudiciales para el interés general⁸. De incorporarse a todos los funcionarios a la obligación de efectuar una DIP ésta podrá distinguirse de las obligaciones de transparencia activa que afectan a las declaraciones de las altas magistraturas. De este modo, podría establecerse una obligación que los funcionarios debiesen cumplir, con la finalidad de facilitar el control del ente fiscalizador entregando la información relativa a su patrimonio y sus intereses

⁷ App.vlex.com, Corte revisará si hay conflicto de interés de abogados integrantes, 6 de abril de 2017. Esto ha permitido que se conozca que de los 15 abogados integrantes de la Corte de Apelaciones de Santiago designados para el 2017, 4 de ellos trabajan en el sector público por lo que el presidente del tribunal de alzada capitalino ha señalado que revisará personalmente “caso a caso” para ver si tienen un conflicto de interés. Más aún, del total de 94 profesionales designados por el Ejecutivo la Contraloría General ha observado que 18 de ellos se desempeñan en el sector público. Consultado en: <https://app.vlex.com/?utm_source=webpush#CL/vid/676607209>.

⁸ Ejemplos de ello los podemos encontrar más recientemente en la red de corrupción dedicada a vender licencias de conducir a personas que están inhabilitadas. Chvnoticias.cl, Denuncian corrupción municipal por entrega de licencias de conducir, 14 abril de 2017.

personales y familiares, pero con una carga menor de publicidad resguardándose sus datos personales.

C) SOBRE LA PUBLICIDAD

La publicidad que la ley ordena dar a las declaraciones es amplia. El reglamento precisa que ésta deberá hacerse tanto en el sitio electrónico de la institución como cumplimiento de los deberes de transparencia activa (artículo 11), así como también encarga a la Contraloría General y al Consejo para la Transparencia asegurar que las declaraciones se encuentren disponibles para la ciudadanía en formato de datos abiertos y reutilizables. La Contraloría General está a cargo de administrar un sistema de información que permita el acceso permanente de los declarantes a un Formulario Electrónico Único, a su contenido, a los campos requeridos y a las declaraciones efectuadas.

D) SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR Y RÉGIMEN SANCIONATORIO

Respecto de la fiscalización de la obligación de declarar es remarkable que la ley faculte a la Contraloría General para realizar un control de la veracidad de los datos de las declaraciones de los sujetos señalados en el Capítulo I del Título II de la ley. Para ello el Órgano Contralor podrá cruzar los datos con las bases de datos de distintos organismos como el Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Registro Civil, Superintendencias, Conservadores, etc., entregando herramientas eficaces para asegurar la fidelidad de las declaraciones presentadas. Complementariamente, también tiene facultades para fiscalizar la oportunidad del cumplimiento de la obligación de declarar así como la integridad de la declaración.

Si bien, se ha destacado en estas líneas que por primera vez se establezcan estándares de cumplimiento de la obligación de decla-

rar los intereses y patrimonio comunes a todos los sujetos obligados con independencia de su posición y vinculación orgánica, en relación con el régimen sancionatorio por infracciones a la obligación de declarar si se produce la falta de unicidad del régimen.

Para las autoridades mencionadas en el Capítulo I del Título II de la ley se reconoce a la Contraloría General de la República potestad para fiscalizar la infracción de la obligación de declarar, esto es, autoridades de órganos que integran la Administración del Estado en su tres niveles (nacional, regional y municipal), sean descentralizados o centralizados, con excepción del Banco Central. La persistencia en la infracción por más de 4 meses después de ser sancionado, se califica como falta grave a la probidad y dará lugar a la destitución o cese de funciones del infractor.

E) EL DETALLE DE LOS ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER LA DIP

La Ley 20.880 y su reglamento son cuidadosos en cautelar la reserva de los datos personales que se incluyen en la declaración, entre ellos, además del rol único nacional y el domicilio se mantendrán en reserva la dirección, el rol de avalúo, la foja y el número de inscripción de inmuebles que se identifiquen como domicilio y la placa patente de vehículos.

Con todo la amplitud con la que se singularizan en la ley las actividades y bienes que deben declararse ha permitido que el reglamento las precise en detalle los contenidos dedicando para ello el párrafo 5° (artículos 12 al 25 del Reglamento). Entre las nuevas exigencias destaca la obligación de incluir en la DIP los datos del cónyuge o conviviente civil y los de los parientes por consanguinidad en la línea directa, en primer y segundo grado tanto en línea colateral como por afinidad, aunque para lo relacionado con la publicidad de esta información los sitios electrónicos sólo podrán publicar los nombres de los parientes en primer grado por consanguinidad, con la salvedad de los fiscales y jueces con compe-

tencia en lo penal en los que hay reserva absoluta de todos estos datos(artículo 7 incisos 2º al 4º de la ley). Igualmente, sólo si el declarante posee la patria postestad, han de incluirse los bienes de los hijos, así como los de las personas que éste tenga bajo tutela o curatela.

Lamentablemente, la obligación de declarar los bienes del cónyuge o conviviente civil sólo surge si el régimen matrimonial es de sociedad conyugal o si se ha pactado régimen de comunidad de bienes, respectivamente. A este respecto no se acogió la propuesta formulada por el Consejo Anticorrupción en el sentido que para efectos de la obligación de declarar, no sea relevante el régimen de bienes pactado, sobre todo si se toma en cuenta que se tratan de uniones vigentes, es decir, de personas que comparten la vida y proyectos en común por lo que su situación patrimonial puede razonablemente ser un factor que incida en sus decisiones. A esto responde, que la diferencia señalada de regímenes patrimoniales no ha sido tenido en cuenta por lo que respecta a la declaración de intereses, pues el sujeto obligado siempre deberá incluir en ésta las actividades económicas, profesionales o laborales de su cónyuge o conviviente civil (artículo 8 de la ley).

Finalmente, a pesar de que la ley se denomina de prevención de conflictos de interés no se ocupa de regular con mayor precisión las incompatibilidades de los cargos públicos materia que se hace necesaria para garantizar el principio y garantías para la imparcialidad y el principio de dedicación a la función pública, materia esta última que es muy resistida, empleándose diversas fórmulas, entre otras: el empleo a honorarios; el fraccionamiento de la jornada (8, 12 , 22 o 32 horas) con lo cual se permite el compatibilizar más de un cargo, el no asociar la remuneración o emolumento a la dedicación al cargo (este es el caso de los miembros de consejos o directorios de servicios públicos o de empresas públicas). Asimismo, si bien la Ley 20.880 coadyuva a la transparencia de potenciales conflictos de interés relacionados con la actividad desarrollada con anterioridad a la asunción del cargo , pues éstas deben ser declaradas (artículo 13 del Reglamento),

el legislador no ha establecido ninguna incompatibilidad que se derive de ello, al igual que tampoco ha previsto mecanismos que aseguren, por un plazo prudencial, la no realización de ciertas actividades una vez que se haya dejado de servir el cargo público, previniendo el fenómeno conocido como el “revolvingdoor”.

III. LEY 20.900 PARA EL FORTALECIMIENTO Y TRANSPARENCIA DE LA DEMOCRACIA

La Ley 20.900 constituye un texto complejo que aborda la actualización de las instituciones que resguardan el derecho de los ciudadanos de elegir y ser elegidos, modificando el conjunto de normas legales referidas a la organización, administración, financiamiento, realización y fiscalización de las elecciones, por lo que en sus 9 artículos y 12 disposiciones transitorias modifica las normas nucleares del Derecho electoral vigente, tales como: la Ley Orgánica Constitucional (LOC) N° 18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios; Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral; LOC N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; LOC N° 18.556 sobre Sistema de Inscripciones Electorales; Ley N° 20.640 que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes; deroga tanto el Título II de la Ley N° 19.885, que Incentiva y Norma el Buen Uso de Donaciones y que dan origen a Beneficios Tributarios y los Extiende a Otros Fines Sociales y Públicos como el artículo trigésimo sexto de la Ley N° 19.882; y, finalmente, adecúa diversos textos legales.

Como es comprensible, la ley es el resultado de la reunión de un conjunto de proyectos presentados a iniciativa de la Presidenta de la República a través de diversos mensajes⁹ todos con gran

⁹ BCN.cl, Historia de la Ley N° 20.900 y de los numerales 7 del artículo 1; y 10, 11 y 20 del artículo 2, 13 de abril de 2017.

incidencia sobre el derecho al sufragio. Los fundamentos de los mensajes presidenciales se encuentran en la necesidad de generar condiciones que resguarden la autonomía de los candidatos y de los partidos políticos, transparentar los potenciales conflictos de intereses, buscar la realización de campañas con resguardo de la equidad entre los partidos los candidatos y los partidos políticos, con respeto de los espacios públicos, limitando y transparentando el financiamiento del gasto electoral, buscando regular la relación entre la política y el poder económico a fin de evitar el daño a la política. Todo ello, en definitiva, debiera tener como resultado el fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Se ha advertido que los partidos políticos son más necesarios para los segmentos “pobres” de una sociedad, pues constituyen el “único medio organizacional disponible para participar políticamente en una sociedad mediante financiamiento público (...) En la política contemporánea, como nunca antes, quien carece de financiamiento carece de posibilidad real de participación política”¹⁰.

Con estos objetivos entre los cambios que introduce la Ley N° 20.900 destacamos sintéticamente los siguientes:

- a) En relación con la LOC N° 18.700 introduce preceptos que, entre otros: 1) establece que el incumplimiento de realizar la DIP por parte del candidato es causal de inadmisibilidad de su candidatura; 2) exige a las candidaturas a Presidente de la República presentar un programa; 3) perfecciona la definición de propaganda electoral; 4) obliga a las empresas periodísticas a que no discriminen en el cobro de las tarifas entre las candidaturas; 5) obliga a las radioemisoras a transmitir información electoral de utilidad para la ciudadanía; 6) regula la utilización de espacios públicos para realizar propaganda electoral; 7) limita la divulgación de encuestas de opinión de preferencias electorales; 8) regula a los brigadistas; y 9) establece el pro-

¹⁰ DE ANDREA, FRANCISCO, *Los Partidos Políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, IJ-UNAM, 2002, pp. 68-69.

cedimiento de denuncia y las sanciones por el no retiro de propaganda electoral.

- b) En relación con la Ley N° 19.884, se introducen normas que abordan los temas cuestionados sobre el financiamiento de las campañas y mejora la transparencia del gasto electoral, así: 1) perfecciona la definición de gasto electoral, incluyendo el efectuado por las precandidaturas; 2) introduce la DIP para los precandidatos a Presidente de la República; 3) modifica los límites de gasto electoral; 4) establece cargos inhabilitados para efectuar aportes a campañas electorales; 5) fija los máximos de aportes de origen privado permitido; 6) determina inhabilidades para las contrapartes de los partidos en las contrataciones de servicios; 7) precisa las formalidades para realizar los aportes; 8) permite los aportes sin publicidad solo a los calificados como aportes menores; 9) determina la publicidad de los ingresos percibidos por los institutos inscritos por los partidos ante el Servicio Electoral (SERVEL); 10) prohíbe los aportes a campañas electorales de personas jurídicas de derecho público o derecho privado (salvo de los partidos políticos o el Fisco autorizados por ley); 11) tipifica delitos electorales por infracción a las normas de transparencia, límite y control del gasto electoral; y 12) regula publicidad de los gastos electorales.
- c) Por lo que respecta a la LOC N° 18.603: 1) limita aportes de personas afiliadas y no afiliadas a los partidos políticos; 2) contempla aportes del Estado a los partidos políticos para cubrir su funcionamiento; 3) fija porcentaje mínimo que los partidos tienen que emplear en fomentar la participación de las mujeres; 4) Regula el cargo de Administrador General de los Fondos; y 5) Obliga a remitir el balance de los partidos al SERVEL.
- d) En relación con la Ley N°19.885: 1) delinea el nuevo posi-

cionamiento del SERVEL destacando la enumeración de sus funciones, la exención del trámite de toma de razón de sus resoluciones, reforma los órganos directivos que lo integran y da normas para su correspondiente funcionamiento; y 2) regula el procedimiento administrativo sancionador que deba aplicarse por las infracciones a la ley 19.885.

- e) En relación con la LOC N° 18.583: 1) modifica la estructura orgánica y la planta del SERVEL incrementando su dotación; y 2) obliga al Consejo Directivo a presentar anualmente una cuenta pública e informar a las comisiones respectivas del Senado y de la Cámara de Diputados.

IV. LEY N° 20.911, CREA EL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES.

Con miras a dar una respuesta a la situación de descuido del fomento de una cultura democrática y ética esta ley viene a ordenar la inclusión de un Plan de Formación Ciudadana en todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado para los niveles de enseñanza parvularia, básica y media. El plan viene a suplir la ausencia de la tradicional asignatura de educación cívica, aunque sus pretensiones son mayores, pretende ser un marco que coadyuve a la formación de una ciudadanía democrática, responsable, tolerante y que propenda al “mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso” (artículo único).

La ley establece objetivos que deberán ser tenidos en cuenta en la elaboración de “acciones concretas” que aseguren el cumplimiento de éstos, precisando algunas de ellas tales como: fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía activa en el ejer-

cicio de sus derechos, crítica, responsable y respetuosa; promover el conocimiento y comprensión del Estado de Derecho y la institucionalidad; promover el conocimiento y compromiso con los derechos humanos; y fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país. Este plan no incide en valores religiosos ni sobre posiciones morales o ideológicas.

La ley deja en el sostenedor la responsabilidad de “fijar libremente el contenido del plan de formación ciudadana” considerando las bases curriculares aprobadas por el Consejo Nacional de Educación, el plan tiene carácter público y se dará a conocer a comienzos de cada año al Consejo Escolar de este modo se permite la participación en la formulación de las modificaciones.

V. LEY N° 20.915, FORTALECE EL CARÁCTER PÚBLICO Y DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y FACILITA SU MODERNIZACIÓN

Este cuerpo normativo introduce numerosas modificaciones a la LOC N° 18.603 de los Partidos Políticos, organizaciones que son vitales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como se sabe, en la actualidad, los partidos políticos están muy desprestigiados socialmente lo que se refleja no solo en las encuestas¹¹ sino, más recientemente, en lo difícil que ha sido el proceso de reinscripción de militantes recientemente culminado¹². No obstante, su revitalización es fundamental para

¹¹ Según la encuesta CEP, los partidos políticos son las organizaciones que suscitan menos confianza (en torno al 6% y 4%, en julio 2014 y nov-dic. 2016). Cepchile.cl, 13 abril de 2016.

¹² A febrero de 2017, tanto los partidos oficialistas como de la oposición declaraban que estaban distantes de la cifra que debían obtener para mantener su constitución como partido y seguir recibiendo financiamiento público. Además, no obstante que para los partidos tradicionales se flexibilizaron las exigencias del reficharje (disponiendo 3 fórmulas para realizar el trámite) hubo amagos para proponer la tramitación de una ley corta para ampliar los plazos

lograr una participación efectiva en las decisiones políticas, pues como señala De Andrea: “Los partidos políticos contemporáneos, (...) son pues, grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos, y que, al congregarse a miles o a millones de individuos permiten –como en el caso de los partidos de masas o proletarios-, financiar actividades y plataformas políticas que, como individuos aislados –esto es, sin la estructura de un partido- jamás podrían promover”¹³.

En esta perspectiva, las modificaciones que la Ley 20.915 introduce a la LOC N° 18.603 parten de una nueva definición y ubicación institucional de los partidos políticos que en síntesis tienen los siguientes elementos: 1) el reconocimiento de su autonomía y de personalidad jurídica de derecho público; 2) el condicionamiento legal para que su organización interna sea democrática; 3) como expresión del pluralismo político se les reconoce como instrumentos fundamentales de participación política democrática y su rol de mediadores entre las personas y el Estado; y 4) se les impone el deber de contribuir al fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos (artículo 1, numeral 1°).

En consonancia con lo señalado el legislador cuida de ampliar el campo de acción de los partidos políticos reconociéndole capacidad para realizar todas aquellas actividades que estén “destinadas a poner en práctica sus principios, postulados y programas” (artículo 1, numeral 2°). Cuidando de pautar los contenidos mínimos de la declaración de principios de los partidos políticos (artículo 1, numeral 4°).

aprobados para este proceso. Ello originó protestas de representantes de los partidos nuevos por considerarse vulnerados en su derecho a la igualdad de trato. El Mostrador.cl, Servel cede a presiones de partidos y flexibiliza proceso de refichaje de militantes, 13 de abril 2017.

¹³ DE ANDREA, FRANCISCO, *Los Partidos Políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 68.

Dada su importancia para el funcionamiento del sistema democrático el legislador también introduce una serie de preceptos que afectan la autenticidad de la representación y la legitimidad de los partidos políticos, entre ellas se encuentra: 1) la elevación de los estándares para el reconocimiento como partido político, exigiéndose que como mínimo deban constituirse en 8 regiones del país o en 3 regiones geográficamente contiguas (artículo 1, numeral 3º); 2) el establecimiento de un piso mínimo de afiliados además del porcentaje de electores que ya era preceptivo (artículo 1, numeral 5º); 3) se amplía la relación de cargos públicos que están inhabilitados para afiliarse a un partido político (artículo 1, numeral 16º).

Entre las medidas orientadas a asegurar la democratización interna de la organización partidaria destacan las siguientes medidas: 1) se obliga a que los estatutos especifiquen los derechos y deberes de los afiliados, contemplando un listado mínimo de derechos, entre los que se distingue el derecho amplio de acceso a la información de sus afiliados así como también un listado mínimo de deberes (artículo 1, numeral 17º); 2) se establece una orgánica mínima que deberá ser elegida en su totalidad conforme a los estatutos, renovarse como máximo cada 4 años y sus integrantes no pueden ser reelegidos por más de dos períodos consecutivos en su mismo cargo (artículo 1, numeral 21º); 3) los estatutos deben contemplar reglas de integración de los órganos colegiados que aseguren que ningún sexo supere el 60% de sus miembros (artículo 1, numeral 21º); 4) si el Órgano Ejecutivo es elegido por el Órgano Intermedio Colegiado éste último deberá ser elegido por los afiliados en votación directa (artículo 1, numeral 23º); 5) en las regiones donde los partidos están constituidos deberán contar como mínimo con un órgano Ejecutivo y un Órgano Intermedio Colegiado Regional (artículo 1, numeral 26º); 6) se cuida que el órgano Tribunal Supremo cumpla con un mínimo de exigencias para el cumplimiento de su función estableciendo requisitos e inhabilidades para su integración, así como también se le señala un mínimo de competencias, las sanciones que éste puede imponer y

la exigencia de Tribunales Regionales en aquellas regiones donde está constituido el partido (artículo 1, numeral 27°).

Complementariamente, a los objetivos de democratizar los partidos y constituir organizaciones respetuosas de los derechos político-electorales de sus afiliados el legislador también cuida -en el artículo 1, numeral 29°- de incorporar un mínimo de garantías de protección a los derechos de sus militantes, entre ellas: 1) exigir que los procedimientos sancionatorios cumplan con el principio del debido proceso (derechos como a la defensa, a presentar descargos y pruebas y a reclamar las decisiones en plazos razonables); 2) obligar que los estatutos contemplen las causales de abstención de los miembros del Tribunal Supremo; 3) imponer el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales como límites a la potestad partidaria disciplinaria; y 4) tipificar un mínimo de infracciones a la disciplina interna.

En materia de financiamiento, la ley introduce medidas orientadas al aseguramiento de una correcta gestión de los recursos partidarios tratando de evitar conflictos de intereses, así: 1) en materia contractual tienen prohibido evadir las condiciones de mercado y constituir o participar de personas jurídicas salvo las autorizadas por ley; 2) si bien pueden ser propietarios de bienes inmuebles los dos tercios de estas propiedades deben dedicarse a las actividades que éstos deben ejecutar; 3) los aportes públicos que reciban deben destinarse a sus fines legales, rendirse y justificarse; y 4) se limita su capacidad de invertir su patrimonio financiero.

Finalmente, se destaca el cuidado del legislador para introducir un nuevo “Título V del Acceso a la Información y Transparencia” en la Ley N° 18.603, regulando obligaciones de transparencia activa, entre las que se incluye la obligación de mantener a disposición permanente del público, en los respectivos sitios electrónicos, el monto total de las cotizaciones, el total de los aportes, donaciones, asignaciones testamentarias y todo tipo de transferencia pública o privada que reciban. Se reconoce a toda persona el derecho a reclamar en los términos de los artículos 24 y siguientes de la Ley de Transparencia N° 20.285, en contra del partido político

que no cumpla con la transparencia activa a la que está obligado (artículo 1, numeral 36°).

VI. LEY N° 20.922, MODIFICA DISPOSICIONES APLICABLES A LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y ENTREGA NUEVAS COMPETENCIAS A LAS SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

En el ámbito local los problemas de probidad, eficacia y eficiencia parecen multiplicarse. Una de las causas de la debilidad institucional municipal es la escasa profesionalización del personal, dato que se agudiza en las comunas populares y alejadas. No solo existe un desfase en la actualización de las plantas municipales sino que Chile, en el ámbito de la OCDE y de los países latinoamericanos, tiene una de las menores tasas de relación entre funcionarios y cantidad de población a atender a lo que se suma que solo 1 de cada 4 funcionarios municipales es profesional¹⁴. De este modo, la descentralización también se dificulta por la escasa capacidad de gestión en el nivel municipal, no obstante la importancia que tienen al ser las administraciones más cercanas al ciudadano proveedoras de importantes servicios de interés general.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo es el órgano de la Administración central encargado de proponer e impulsar las políticas públicas relacionadas con la descentralización, para ello esta ley le facilita el acceso a información relevante en materia de recursos humanos, información que las propias municipalidades le deberán proporcionar anualmente, entre ellas: las modificaciones de las plantas de personal, la dotación nombrada o contratada bajo cualquier régimen legal, las fuentes de financiamiento de los programas que permiten contratar personas, escalafón de mérito, política de recursos humanos, etc.

¹⁴ BCN.cl, Mensaje en Historia de la Ley N° 20.922, 13 de abr. de 17.

Además dicha información debe ser publicada formando una obligación de transparencia activa (artículo 3º).

La Ley 20.922, además de conceder beneficios económicos (bonos) a funcionarios y ex funcionarios municipales modifica, especialmente, dos cuerpos legales: la LOC N°18.695 de Municipalidades (LOCM), Ley N° 18.883 sobre Estatuto Administrativo (LEAM) para funcionarios municipales,

Las modificaciones a la LOCM van orientadas a potenciar el fortalecimiento del personal municipal y en esta tarea potenciar la importancia del concejo municipal como órgano normativo y fiscalizador del alcalde. En consecuencia la ley obliga a que el alcalde presente al concejo la política de recursos humanos la misma que se convierte en un instrumento indispensable para la gestión de las municipalidades (artículo 4, numerales 6º y 1 respectivamente). Si bien se faculta al alcalde a fijar o modificar las plantas de personal, esta atribución está sujeta a varios límites y requisitos (artículo 4º, numerales 4 y 5), en especial de sustentabilidad económico-financiera y de responsabilidad institucional pues es el concejo el que debe aprobar la modificación contando con una certificación de las unidades de administración y finanzas y de control sobre la disponibilidad presupuestaria (artículo 4, numeral 5º). Se busca impulsar la profesionalización disponiéndose que de los nuevos cargos de la planta de personal que se creen al menos el 75% debe cumplir el requisito de título profesional o técnico (artículo 4, numeral 5º). Igualmente, el reglamento que se dicte estableciendo el número de cargos y fijando sus grados, deberá ser tomado razón por la Contraloría General. Esta atribución además solo podrá ser ejercida cada ocho años y dentro de los dos años siguientes a contar del cumplimiento de dicho período y nunca en año de elecciones municipales. Introduce dos obligaciones del alcalde; a) someter al concejo la política de recursos humanos cuyo contenido mínimo debe contemplar los mecanismos de reclutamiento y selección (artículo 4, numeral 6º); e incluir en la cuenta pública anual el estado de la aplicación de la política de recursos humanos.

El estatuto administrativo municipal se modifica para fijar límites al gasto anual en personal en relación con los ingresos propios que perciben las entidades locales y se establecen los requisitos para pertenecer a las distintas plantas (directivo, profesional, técnico, etc.). Destaca que para la plantas de jefaturas se exija título profesional y específicamente, para los cargos de Director de Obras se exija título de arquitecto, ingeniero civil, ingeniero constructor civil o constructor civil y para la Unidad de asesoría jurídica se requiera el título de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión (artículo 5).

VII. LEY 20.955 FORTALECIMIENTO DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

La Ley 19.882 de 2003, junto con crear la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) también instauró el Sistema de la Alta Dirección Pública (SADP). El cuestionamiento del SADP ha sido persistente desde que entró en funcionamiento pues con ello se evidenció su ineficacia para limitar, la amplia discrecionalidad presidencial en el nombramiento de los cargos de exclusiva confianza, circunscribiéndose a formalizar un procedimiento costoso y poco ágil para reclutar a directivos públicos altamente calificados.

La ley 20.955 aborda dos partes esenciales del problema: la institucionalidad que tiene a cargo el SADP, esto es la DNSC y el proceso de reclutamiento junto a las garantías mínimas del resultado del proceso.

Por lo que respecta a la DNSC la nueva ley refuerza la importancia de la labor que ésta realiza, reconociéndole un ámbito propio que no concursa con las atribuciones de la Contraloría General de la República que por su ley orgánica constitucional tiene reconocida la competencia para velar por la carrera administrativa. De este modo, a la DNSC se le amplían las competencias en el campo de la gestión de recursos humanos del sector público, particularmente, de personal de alto nivel, reconociéndole una labor en la elaboración y aplicación de

las políticas de administración de personal y se enfatiza su carácter de órgano asesor en la materia de gestión de personas en la Administración nacional centralizada y descentralizada (artículo 2 del artículo vigésimo sexto de la Ley N° 19.882). Asimismo, para el cumplimiento de estas funciones que se le amplían se le dota, entre otras, de: postestades normativas de aplicación general a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados en materias de gestión de personas y para la elaboración de códigos de ética; dictar directrices para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos; y en relación con la probidad administrativa deberá promover el cumplimiento de las normas que la regulen y podrá verificar la veracidad de los datos proporcionados por los postulantes que integren alguna nómina, reconociéndosele el acceso a las bases de datos de carácter económico, financiero, bancario comercial.

Del mismo modo, la ley modifica la estructura de la DNSC incorporando una Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas que se suma a la ya existente Subdirección de Alta Dirección Pública.

Un elemento a destacar es la preocupación por regular, especialmente, las incompatibilidades e inhabilidades del cargo de Consejero de Alta Dirección Pública (nuevo artículo cuadragésimo séptimo de la Ley N° 19.882), incluyendo entre las incompatibilidades a los funcionarios de exclusiva confianza, situación que como se recuerda se produjo con la jefa de asesores del Gobierno de Sebastián Piñera, que simultáneamente ocupaba el cargo de consejera. Se cuida expresamente de consignar la inhabilidad para actuar en el Consejo cuando el cónyuge o conviviente civil de un consejero sea administrador o tenga participación en empresas relacionadas con selección de personal inscritas en el registro de la DNSC o si los vinculados con el grado de parentesco que señala la ley participen en un proceso de selección de personas.

Respecto al SADP la ley N° 20.955 amplía la aplicación del sistema de la siguiente forma: 1) actualiza la lista de servicios excepcionados en su totalidad (artículo 1, numeral 4°); 2) precisa los cargos que ingresan al sistema (como los subdirectores en la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección de Planeamiento del MOP; y en el

caso del SII el cargo de Director Nacional) (artículo 1, numeral 4º); 3) incorpora expresamente algunos servicios al sistema indicando los niveles jerárquicos (vr.gr. Sename, DNSC, SERVIU Metropolitano; INJUV, Dirección del Trabajo, CONADI, etc.) (artículo 1, numeral 29º).

Una importante medida que efectivamente limita la discrecionalidad presidencial es la disposición trigésimo sexto bis que la ley agrega (artículo 1, numeral 5º), por la que sólo se permite al Presidente de la República exceptuar 12 cargos (no habla de servicios) en los primeros tres meses del gobierno que correspondan a jefes superiores de servicio, salvaguardando que la provisión de dichos cargos deberá recaer en personas que cumplan con el perfil del respectivo cargo. Del mismo modo, esta medida se complementa con: a) la exigencia de obtener autorización previa del Consejo de Alta Dirección Pública (CAP) para convocar a procesos de selección de cargos de alta dirección pública durante los ocho meses previos al inicio de un nuevo período presidencial, exigiéndose que dicha autorización sea aprobada con al menos cuatro votos favorables (artículo 1, numeral 11º); b) la exigencia de comunicar previa y fundadamente al CAP para poder solicitar la renuncia de los cargos de segundo nivel jerárquico durante los seis primeros meses del período presidencial (artículo 1, numeral 21); y c) la prohibición de proveer mediante el mecanismo de suplencia los cargos vacantes sujetos al SADP, debiendo servirse aplicando la subrogación (artículo 1, numeral 22º).

VIII. CONCLUSIONES

Desde hace un tiempo se ha instalado la idea de que atravesamos una crisis de valores que perjudica a la vida pública y nos hace vulnerables a la corrupción. De la revisión a los cambios regulatorios practicados en las instituciones se advierten la persistencia de fallos, que morigerarán los efectos beneficiosos buscados. Así, de este estudio es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1. La elevación de los estándares de probidad ha sido resistido, no obstante se han producido avances en esta materia dado el impulso generado por el contexto en que se han planteado es-

tas reformas: caracterizado por la conjunción de una grave crisis de confianza que pone en tela de juicio a toda la institucionalidad agudizada por un panorama económico no muy satisfactorio. Todo ello, ha tornado ineludible avanzar en esta materia, generándose una oportunidad que ha permitido hacer perfeccionamientos en nuestras instituciones subsanando algunos vicios cuyo diagnóstico era claro, lo que puede reportarnos variados beneficios como país.

2. El perfeccionamiento institucional practicado ha expandido la transparencia pública más allá de las fronteras de los cuadros orgánicos del Estado, teniendo claro que ello, en determinados casos, es necesario para el fortalecimiento de la democracia.
3. Las reformas en la institucionalidad que se han traducido en disposiciones legales y reglamentarias conforman un marco más alentador para el resguardo de la integridad pública, lo que redundará en la mejora de la gestión de los recursos públicos al igual que coadyuvará a promover una ciudadanía responsable y a limitar las relaciones entre la política y el dinero. En estas páginas se ha hecho un análisis prospectivo del funcionamiento de las instituciones reformadas, sin pretender que solo los cambios legales podrán modificar la situación subyacente, sin embargo, sí pueden producir un efecto beneficioso en la dirección correcta. Recordaba Adela Cortina, la lección de un jefe indígena “que contaba a sus nietos cómo en las personas hay dos lobos, el del resentimiento, la mentira y la maldad, y el de la bondad, la alegría, la misericordia y la esperanza. Terminada la narración uno de los niños preguntó: ¿cuál de los lobos crees que ganará? Y el abuelo contestó: el que alimentéis”¹⁵. Si bien no se debe esperar prodigios con estas reformas, sí tenemos la expectativa que con ellas se vaya a producir un efecto beneficioso para la recuperación de nuestra sociedad, es decir, que estemos alimentando al lobo bueno de nuestra sociedad.

¹⁵ El pais.com, Ética en tiempos de crisis, 13 de abril de 2017.