

EVALUACIÓN DE IMPACTO

de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile



Tomás Cortés Pacheco, Eduardo Engel y Miguel Jorquera

Resumen ejecutivo

A raíz de una serie de escándalos de corrupción desatados en Chile durante 2014 y 2015, la entonces presidenta de la república, Michelle Bachelet, anunció la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, con el objetivo de proponer un nuevo marco normativo en torno a la corrupción y la probidad en los negocios, la política y el servicio público.

Una de las recomendaciones del Consejo fue reformar las declaraciones de intereses y patrimonio. Gracias a ese impulso y al contexto político de la época, los diputados y senadores aprobaron en tiempo récord la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, la cual dormía en el Congreso desde 2011, y cuyo texto final incorporó en buena medida las recomendaciones del Consejo¹.

El presente informe, que aborda el impacto de la nueva ley de probidad a tres años de su publicación, consta de dos partes. Primero se analiza el contenido de la ley y se compara con otras legislaciones de América Latina. Segundo, y reconociendo que las intenciones de la ley —plasmadas en su contenido de esta— no siempre se condicen con su efectividad práctica, se evalúa el impacto de la puesta en vigencia de la ley de probidad. A continuación se revisan los avances y recomendaciones, y se discute la evidencia del impacto que tuvo la ley.

En lo respectivo al análisis de la nueva ley, se destacan avances en transparencia, contenido y fiscalización de las declaraciones. En transparencia, la nueva normativa avanza agrupando las declaraciones en un portal web de acceso público y directo, sin necesidad de realizar una solicitud para acceder a las declaraciones. En la práctica, este cambio reduce el

costo de acceso a la información de los intereses de las autoridades para la sociedad civil, lo cual es clave para que las declaraciones cumplan con su objetivo de prevenir y detectar conflictos de intereses. En lo relacionado al contenido de la declaración, se exige declarar un mayor número de activos y bienes que en la versión anterior, lo que permite estimar de manera más precisa el patrimonio de las autoridades. Respecto de la fiscalización de las declaraciones, se avanza dotando a la Contraloría de las facultades y atribuciones pertinentes para inspeccionar la fidelidad de los datos incluidos en las declaraciones. Este es un avance sustancial, ya que previo a la Ley 20.880 este organismo no tenía esas competencias.

En suma, ahora las declaraciones contienen más y mejor información, cualidad que se potencia por los nuevos estándares de transparencia, con lo que se materializa el beneficio de tener declaraciones de mejor calidad. Los progresos en transparencia son fundamentales puesto que generan sinergias con el resto de las mejoras.

A pesar de los avances en fiscalización, quedan graves falencias por mejorar, sobre todo el hecho de que haya funcionarios que no están sujetos al control de Contraloría y, peor aún, que son fiscalizados por sus pares. Tal es el caso de los senadores y diputados, cuyo órgano fiscalizador son las propias comisiones de ética, las que no solo carecen de la debida autonomía, sino que tampoco tienen la atribución de cruzar datos, que sí tiene la Contraloría.

En el área de sanciones también se observan deficiencias, principalmente por la falta de sanciones penales para infracciones graves a la ley, ya que de momento solo son pecuniarias y consideran la destitución del cargo. Además, a otros delitos del ámbito de los con-

1. Para el detalle de su nivel de cumplimiento, ver <https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-1>

flictos de intereses sí se asocian penas de cárcel y las declaraciones pueden servir como medio de prueba para su acreditación. Es el caso de ilícitos como negociación incompatible, donde una declaración fidedigna de un funcionario corrupto podría usarse como evidencia en un proceso judicial en su contra, en el que arriesga pena efectiva de cárcel; de este modo, el funcionario estratégicamente escogería exponerse a las sanciones administrativas o pecuniarias correspondientes a una declaración falsa o incompleta. En definitiva, para asegurar su efectividad, es indispensable que todo el marco legal orientado a combatir los conflictos de interés sea consistente entre sí.

Considerando que la publicidad de las declaraciones tiene su contrapartida en la menor privacidad de los agentes públicos, su exigencia no debiese extenderse indiscriminadamente al sector público, sino que lo ideal sería escoger el mínimo conjunto relevante de funcionarios a los cuales pedirles que presenten la declaración de patrimonio e intereses, lo cual a su vez facilita su correcta fiscalización. Este punto podría revisarse en la nueva ley, puesto que esta extiende el número de funcionarios que deben presentar la declaración.

En resumen, la nueva ley avanza en áreas clave como transparencia, pero se queda al debe en términos de sanciones. Por su parte, en relación con la fiscalización, los avances se ven opacados porque algunos funcionarios no son fiscalizados de manera adecuada.

Si bien el análisis normativo es importante, el aporte de la nueva ley debe ser juzgado en su mérito para determinar si cumple con su objetivo principal: detectar conflictos de intereses. Ese es el foco de la segunda parte de este informe, donde se evalúa el impacto de los avances en transparencia y contenido tanto en la integridad de los parlamentarios como en la capacidad de denuncia de la sociedad civil. Estos análisis contribuyen a la escasa literatura empírica en torno a la efectividad de las declaraciones de intereses y patrimonio para combatir y prevenir los conflictos de interés² (Mackenzie y Hafken, 2002), y sus conclusiones son consistentes con algunos estudios previos (Djankov et al., 2010).

Se estudió si luego de la entrada en vigencia de la nueva ley los diputados actuaron de forma “más cuidadosa” en las votaciones, lo que se midió comparando el número de inhabilitaciones, inasistencias y absencias antes y después de la ley. El razonamiento es que, según la teoría de la disuasión (Mackenzie y Hafken, 2002), los agentes públicos son más propensos a actuar íntegramente cuando están conscientes de que tanto sus acciones como sus intereses, y toda relación entre ellos, están sujetos constantemente al escrutinio público.

Por ende, los avances en transparencia y calidad de las declaraciones debiesen traducirse en parlamentarios más cautelosos, puesto que es más sencillo para la ciudadanía monitorear sus conflictos de intereses. En este sentido, un aumento en el nivel de estas variables posterior a la ley se considera evidencia a favor de que los parlamentarios internalizan el escrutinio de la ciudadanía. Los datos analizados son consistentes con esta hipótesis, con lo cual se concluye que las nuevas declaraciones se asocian a un comportamiento más cauteloso por parte de los diputados.

Para explorar el mecanismo que subyace al resultado anterior, se estudia el impacto que tuvo un reportaje de investigación realizado tres años antes de la nueva ley, el cual reveló que los parlamentarios votaban en proyectos de ley que tenían relación con sus intereses personales. Como dicho reportaje dirigió la atención al actuar de los parlamentarios, fue posible aislar el efecto del escrutinio público, sin mediar otras variables, como las esquivas de las reformas anticorrupción, las nuevas sanciones que ahora están en operación, etc.

En concreto, la variable de interés es la propensión a inhabilitarse de los diputados, y lo que se intenta estimar es el impacto causal de haber aparecido en el reportaje. Si los parlamentarios internalizan el escrutinio público en su actuar, entonces el impacto sobre su propensión a inhabilitarse debiese ser mayor para aquellos que fueron mencionados en el reportaje. Las estimaciones muestran que este fue efectivamente el caso, ya que la inhabilitación promedio del grupo de tratamiento aumentó prácticamente al doble. En adición, cálculos auxiliares muestran que el prome-

2. En economía y ciencia política las declaraciones de patrimonio pueden ser útiles para estudiar el enriquecimiento ilícito de las autoridades electas (Fisman, Schulz y Vig, 2014; Lenz y Lim, 2009). No obstante, esos estudios no analizan la efectividad de las declaraciones para prevenir los conflictos de interés, que es el objetivo de este informe.

dio de las inhabilitaciones se incrementó incluso en el grupo de diputados que no fue mencionado en el reportaje, lo cual sugiere que los parlamentarios no solo responden a la investigación en particular, sino también al escrutinio público en general. Esta es evidencia de que el mecanismo que explica los resultados del párrafo anterior es la publicidad de la nueva declaración, por cuanto este elemento facilita el control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades.

Luego se analiza si la introducción de la ley se asoció a un aumento en el número de noticias que incluyeron declaraciones de intereses y patrimonio, con énfasis en las noticias de denuncia. El objetivo de este ejercicio es comprobar si los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades efectivamente bajaron con la introducción de las nuevas declaraciones.

Si dichos costos disminuyeron, se debiese esperar un mayor número de notas de prensa usando esta información, debido a que los menores costos de acceso debiesen estar asociados a investigaciones periódicas más recurrentes. Al contrastar esta hipótesis con los datos, se concluye que la cantidad de noticias efectivamente aumentó tanto en la categoría de

denuncia como en el resto. El aumento de las investigaciones de denuncia es especialmente relevante, puesto que permite aproximarse a la intensidad del control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades.

A pesar de que no se puede aducir causalidad en los resultados de los análisis de este informe, la evidencia empírica sugiere que el escrutinio público es un factor importante en el comportamiento íntegro de los parlamentarios, lo cual es consistente con la literatura previa y entrega directrices para lograr que las declaraciones cumplan su objetivo. Dada la importancia del escrutinio público, las declaraciones debiesen ser públicas para facilitar el control de la ciudadanía sobre sus autoridades.

Tomando en consideración que la transparencia va en detrimento de la privacidad de los funcionarios públicos, sería prudente que las declaraciones fueran obligatorias para un número acotado de funcionarios importantes, de modo que el costo en privacidad sea más que compensado por los beneficios en probidad. A su vez, esto permitiría disponer de un número razonable de declaraciones bien fiscalizadas, lo que potencia el control ciudadano sobre las autoridades.

Introducción

La confianza y el poder que la ciudadanía deposita en sus autoridades se debe traducir en decisiones públicas adoptadas siempre en aras del interés colectivo, y no en aquellos de índole particular. Esta relación de reciprocidad constituye una de las bases de la legitimidad subyacente al sistema político.

Toda persona tiene intereses particulares que podrían contravenir el interés general. El desafío de fortalecer la democracia no pasa por suprimir los intereses personales de las autoridades, sino en generar un marco normativo que regule dichos intereses, de modo que no interfieran con el bien común.

Este marco normativo, en Chile, está dado por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Esta ley exige a toda autoridad de la administración del Estado observar en su actuar el principio de probidad, entendido como el desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Sin embargo, la exigencia normativa de actuar íntegramente no es garantía de que se cumpla en la práctica.

Cuando un agente público viola el principio de probidad tomando decisiones en beneficio de su interés personal por sobre el de la institución que representa, se constituye un conflicto de interés. Este tipo de prácticas son graves no solo porque son un delito, sino porque además socavan la confianza de la sociedad civil en las instituciones, lo que afecta la legitimidad del sistema. Por ende, los países deben avanzar en la promoción de instrumentos que permitan controlar de manera efectiva los conflictos de intereses en el desempeño de la función pública.

Dentro de las herramientas estándar recomendadas por los organismos multilaterales para regular los conflictos de intereses se encuentran las declaraciones de patrimonio e intereses, en que las autoridades completan un formulario que intenta reflejar y transparentar sus intereses personales.

El objetivo es detectar focos de conflictos de interés a los que el funcionario pueda estar expuesto en el ejercicio de sus funciones, lo cual debiese disuadirlo de ocupar el cargo para su beneficio personal. En adición, las declaraciones no solo cumplen un rol fiscalizador, sino que también contribuyen a satisfacer los nuevos estándares de transparencia que la ciudadanía les exige a sus autoridades. Por eso, la legislación en torno a las declaraciones debe estar sujeta a cambios y actualizaciones que reflejen estos estándares más exigentes.

En Chile, la legislación sobre las declaraciones de intereses y patrimonio fue actualizada en 2016, con la entrada en vigencia de la Ley 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Su promulgación estuvo directamente relacionada con la conformación, en 2015, del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que nace como respuesta a una serie de escándalos de corrupción revelados entre 2014 y 2015. El Consejo tenía el mandato de proponer un marco normativo que fuese efectivo en el combate y prevención de la corrupción, con el objetivo de mandar una señal a la ciudadanía de que los casos de corrupción dados a conocer en ese tiempo no serían tolerados. Una de las reformas propues-

tas por el Consejo tenía relación con las declaraciones de intereses y patrimonio, recomendación que fue ampliamente incluida en el cuerpo final de la ley.

A tres años de la entrada en vigencia de la ley, en este documento se evalúa su eficacia en el nivel teórico y práctico. Para este fin, se examina el contenido de la ley, identificando sus avances y las áreas donde aún queda espacio para mejoras. Luego se compara la legislación chilena con la de otros países latinoamericanos que también actualizaron sus normas recientemente, para poner en perspectiva el desarrollo de la nueva ley. A continuación se estudia si la introduc-

ción de la nueva ley puede haber derivado en que las autoridades actúen más conscientemente en relación con sus potenciales conflictos de intereses, para lo cual se miden las inhabilitaciones de los diputados antes y después de la nueva ley de probidad. En segundo lugar, se analiza si esta normativa bajó los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades, sobre la base de la cantidad de notas de prensa que citan las declaraciones en su contenido, con énfasis en las noticias de denuncia. Finalmente, se presentan las conclusiones del informe, donde se consolidan las recomendaciones de las secciones previas.

Avances y tareas pendientes de la nueva ley

En 2016 entró en vigor la Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses³, que reemplazó a la normativa vigente hasta el momento⁴ sobre las declaraciones de intereses y patrimonio que debían presentar los funcionarios públicos en Chile. En el presente capítulo se revisan los cambios que trajo esta ley y se evalúan los aspectos mejorados, como también aquellos que son perfectibles.

La nueva ley agregó 14 nuevas categorías de funcionarios que estarán obligados a prestar declaración, aspecto extensivo a sus cónyuges bajo régimen de sociedad conyugal, convivientes civiles bajo régimen de sociedad de bienes, hijos menores de edad y otras personas bajo su tutela (anteriormente solo se obligaba al cónyuge bajo régimen de sociedad conyugal). En este punto, la ley aún presenta falencias, ya que, por ejemplo, no se obliga explícitamente a los funcionarios encargados de gestionar las compras de un organismo público a cumplir con esta obligación, ni tampoco a otros familiares directos de los funcionarios, como hermanos, padres, hijos mayores de edad, e incluso cónyuges o convivientes civiles bajo otros regímenes como separación de bienes. Tampoco resulta evidente que aumentar la cantidad de funcionarios que deben presentar declaraciones sea positivo. Para los agentes públicos es costoso realizar la declaración tanto en términos de tiempo como de privacidad, por lo cual esta se debiese exigir solo a quienes cumplan funciones en las que realmente se expongan a conflictos de intereses serios. En este sentido, se debe evitar normativas excesivamente estrictas que introduzcan rigideces en el sector público que pudiesen desincentivar a personas talentosas de participar en el mismo (Anechiarico y Jacobs, 1998).

Por el contrario, centrarse en un número acotado de autoridades sujetas a presentar su declaración facilita la correcta fiscalización.

En relación con el contenido de la declaración, la ley actual agrega nuevos tipos de activos a declarar (incluyendo una amplia gama de activos muebles e inmuebles) y exige una mayor especificidad de los datos que se deben rellenar para cada activo. Aun así, siguen quedando fuera algunos tipos de activos, como los depósitos a plazo. También comienza a ser obligatorio declarar las actividades de interés de los últimos 12 meses previos a la asunción al cargo⁵, y además se da espacio para declarar voluntariamente otras actividades o activos no establecidos en la ley que puedan llevar a eventuales conflictos de interés.

Además, el declarante debe especificar si recibe alguna remuneración procedente de actividades económicas, laborales, profesionales o gremiales, mas no se exige que reporte el monto de los ingresos. Contar con dicha información podría ser deseable para detectar delitos como enriquecimiento ilícito o lavado de activos⁶, sin embargo, estos delitos son jurisdicción de la Unidad de Análisis Financiero, y es esta entidad la que cuenta con las competencias para indagar esas infracciones. Tomando en cuenta que el objetivo de las declaraciones es detectar posibles conflictos de interés, tener la información de que el agente público está recibiendo una fuente de ingresos externa sería suficiente para que cumpliera su cometido. En este sentido, la recomendación debiese apuntar a que se declare con el mayor detalle posible la fuente del ingreso, sin que sea necesario declarar el monto. De hecho, según las conclusiones de Djankov et al. (2010), es la identificación de los ac-

3. Ver Ley 20.880, *Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062

4. Ley 18.575, *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967

5. Cabe destacar que el Consejo Asesor Presidencial designado por la presidenta Bachelet, en cuyas conclusiones se basó la nueva ley, había recomendado un plazo de 24 meses en vez de 12.

6. Fisman, Schulz y Vig (2014) usan declaraciones de patrimonio para estudiar la acumulación de capital de políticos electos en cargos públicos en India.

tivos y de las actividades de interés de los parlamentarios, en lugar del reporte del monto de los activos y del ingreso, el factor que está más consistentemente relacionado con mejores gobiernos.

Respecto de la fiscalización, para que la ley surta el efecto esperado, debe dotar a las agencias competentes de las atribuciones y recursos adecuados para asegurar su cumplimiento. Es precisamente en este aspecto en que la ley representa avances sustantivos respecto de la anterior. Sin embargo, algunas omisiones debiesen ser reconsideradas a futuro.

La nueva ley de probidad por primera vez dota a la Contraloría General de la República de atribuciones reales para fiscalizar la integridad y veracidad del contenido de la declaración, ya que le permite solicitar información a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a la Superintendencia de Valores y Seguros, a la Superintendencia de Pensiones, al Servicio de Impuestos Internos, a los Conservadores de Bienes Raíces, al Servicio de Registro Civil e Identificación y a cualquier otro órgano competente. Sin embargo, no todas las autoridades son fiscalizadas por la Contraloría. De hecho, la nueva ley distingue entre los sujetos comprendidos en el capítulo I⁷ y los sujetos comprendidos en el capítulo III⁸, lo que se traduce en que los primeros estén sujetos al control de la Contraloría, mientras que para los segundos el órgano fiscalizador depende del funcionario del que se trate. Por ejemplo, el órgano encargado de fiscalizar y sancionar a los diputados o senadores será la respectiva Comisión de Ética del Congreso Nacional, la cual está conformada por los mismos parlamentarios. En consecuencia, un porcentaje significativo de los funcionarios públicos no está sujeto a fiscalización por parte de un órgano independiente con las atribuciones pertinentes, como la Contraloría, aspecto de suma importancia para garantizar la imparcialidad del proceso.

En cuanto a las sanciones, se aumentaron las multas máximas impondibles por infracciones como la no presentación oportuna de la declaración o la omisión de información, que van desde 30 a 50 UTM⁹. Además,

se entrega la facultad a cualquier interesado para que inicie un procedimiento de fiscalización por medio de una denuncia fundada. Sin embargo, aún no se incluyen sanciones penales en la ley, sino que únicamente se consideran sanciones pecuniarias y administrativas, en que la pena administrativa máxima es la destitución del cargo. Esta medida es insuficiente, más aún considerando que la sanción máxima es de aproximadamente 3.500 dólares, por lo que la posibilidad de sanción dejaría de ser efectiva si un funcionario se puede beneficiar por un monto mayor a ese. Por otro lado, la amenaza de una potencial destitución del cargo pasa a ser menos grave a medida que se acerca el fin del período por el cual se fue contratado, lo que cobra mayor relevancia para funcionarios cuya continuidad en el puesto depende de la continuidad del gobierno de turno. Esta limitación desincentiva a los organismos competentes a iniciar procesos administrativos que podrían tomar más tiempo del que le resta en el cargo al sujeto investigado.

La nueva ley tampoco establece mecanismos que fortalezcan el rol de las autoridades competentes para guiar a los sujetos afectados por la ley para que adopten soluciones frente a potenciales conflictos de interés, como lo sería, por ejemplo, sugerir abstenerse de participar en ciertos procesos o decisiones. En suma, el componente fiscalizador de esta ley se dirige a la detección de potenciales conflictos y obtención de evidencia al respecto, pero no propone formas de remediar estas situaciones.

En línea con lo anterior, es importante mencionar que si bien la Ley 20.880 no contempla sanciones penales en caso de violaciones, sí existen leyes que sancionan penalmente delitos de corrupción. Por ejemplo, la Ley 21.121¹⁰, publicada en 2018, amplió la definición de delitos como el de negociación incompatible (del cual son culpables aquellos funcionarios que, en el ejercicio de sus funciones, actúen según sus propios intereses o los de un tercero) y endureció las penas correspondientes a este y otros delitos cometidos por funcionarios públicos, contemplando multas, penas privativas de libertad, y la inhabilitación absoluta temporal o incluso perpetua

7. Para consultar la lista, ver el anexo A1.

8. Para consultar la lista, ver el anexo A2.

9. Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria. Su valor a julio de 2019 era de 49.033 pesos (aproximadamente 71 dólares).

10. Ley 21.121, Modifica el Código Penal y Otras Normas Legales Para la Prevención, Detección y Persecución de la Corrupción.

Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1125600&buscar=21121

de ejercer cargos públicos de todo tipo. Por lo tanto, estas leyes son complementarias, de forma que la ley sobre declaraciones de intereses y patrimonio serviría para generar evidencia para eventuales procesos penales. Sin embargo, la falta de sanciones penales por presentar una declaración falsa o incompleta, o por omitirla por completo, sigue generando incentivos que van en contra de la finalidad de estas leyes, en el sentido de que una declaración fidedigna de un funcionario podría ser usada como evidencia en un eventual proceso penal en su contra, que conlleva posibles sanciones penales. En este escenario, el funcionario podría optar por presentar una declaración falsa, incompleta u omitirla, con lo que se expone a sanciones administrativas o pecuniarias, mas no a las sanciones penales correspondientes. En este sentido, urge que las normativas a favor de combatir los conflictos de intereses sean consistentes entre sí.

Por otra parte, cabe destacar algunos avances relacionados con la forma y el momento en que se realiza la declaración. En primer lugar, aumentó la frecuencia con que se efectúan, ya que anteriormente se exigía una declaración cada cuatro años o en caso de circunstancias importantes relativas al patrimonio o intereses del declarante, lo que quedaba a su criterio. Con el cambio, se aumentó la periodicidad con la que se declara, ya que se debe realizar una cada año en el mes de marzo. También se exige hacer una declaración inicial dentro de los 30 días siguientes al inicio de funciones en el cargo y 30 días después del cese de funciones, de forma de facilitar el seguimiento de la situación patrimonial del declarante durante el ejercicio del cargo. Al respecto, organismos internacionales como la OEA recomiendan una declaración adicional luego de un año desde el cese de funciones (OEA, 2013). Esta medida recomendada, al igual que la obligación de declarar las actividades de interés de los últimos 12 meses, extiende las exigencias de probidad más allá del período en el cargo para prevenir la puerta giratoria entre los sectores público y privado.

Por último, hubo avances importantes en transparencia y seguridad, ya que se comienza a regular la forma en que se deben publicar las declaraciones, en portales accesibles a la ciudadanía, asegurando al

mismo tiempo la reserva de los datos sensibles del declarante, “tales como aquellos que permitan identificar su afiliación a partidos o movimientos políticos, su participación en iglesias o entidades religiosas, su orientación sexual, su origen racial o su estado de salud o discapacidad”, lo que aplica también para las declaraciones de sus familiares obligados. Los avances en transparencia son fundamentales, puesto que en la práctica disminuyen los costos que la ciudadanía debe enfrentar para acceder a los intereses de las autoridades. En este sentido, la publicidad de la declaración fortalece la confianza que deposita la ciudadanía en sus gobernantes (Villanueva, 2008), lo cual es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. Además, la literatura especializada ha encontrado que el libre acceso a las declaraciones se asocia a menor corrupción percibida y mejor gobierno (Djankov et al., 2010).

Comparación con otros países latinoamericanos

Para tomar perspectiva sobre los cambios que introdujo la nueva ley de probidad, en la presente sección se compara la legislación sobre declaraciones de intereses y patrimonio con la de otros países de Latinoamérica, en específico, la legislación de Ecuador¹¹ y México¹², cuyas leyes referentes a declaraciones de intereses y patrimonio fueron promulgadas en el mismo año que Chile.

En Ecuador, la percepción preliminar sobre su legislación es el carácter más severo que tiene con respecto a la chilena, ya que obliga a todos los servidores públicos a realizar declaraciones, además de a sus cónyuges o parejas de hecho (bajo régimen de sociedad conyugal o equivalente) y a sus hijos menores de edad, en tanto en Chile solo es obligatorio para ciertas categorías de funcionarios.

Sin embargo, al estudiar su contenido más detalladamente se aprecia una de sus principales falencias, pues su declaración solo abarca el patrimonio de los declarantes (activos y pasivos de distinto tipo), sin consultar por otro tipo de intereses. Al no registrar esos datos, información que sería de interés público queda desproveída. Por ejemplo, un funcionario ten-

10. Ley 21.121, *Modifica el Código Penal y Otras Normas Legales Para la Prevención, Detección y Persecución de la Corrupción*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1125600&buscar=21121

11. *Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas*.

12. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

dría que declarar tener acciones en cierta empresa, pero no estaría obligado a declarar su participación en el directorio en caso de no tener acciones de esta. Asimismo, no estaría obligado a declarar asesorías recientes a empresas, fundaciones u otros organismos, como tampoco otras potenciales situaciones conflictivas que no estén relacionadas con sus activos o pasivos.

En general el contenido es semejante, pero con matices. Por ejemplo, diferencias sutiles se aprecian en la sección correspondiente al cuándo declarar. Para Ecuador, la ley establece que se debe hacer una declaración de inicio y de término, al igual que en Chile. Sin embargo, en Ecuador se pide actualizar la declaración cada dos años, mientras que en Chile se actualiza en marzo de cada año. De todas formas, comparten la no obligación de declarar nuevamente tras un año del cese de funciones. Por otra parte, la sección ecuatoriana referente al registro público tiene diferencias más notorias, puesto que la confidencialidad de los datos es más amplia, por lo que el detalle de la declaración solo puede obtenerse con un pedido justificado o por solicitud de alguna autoridad, lo que dificulta la vigilancia ciudadana. La ley tampoco indica que se deba publicar un listado con los sujetos obligados y sancionados por incumplimiento a su deber de declarar, ni establece un plazo de conservación de la publicación de las declaraciones, mientras que en Chile ese plazo es de 6 meses.

En Ecuador la normativa de los organismos fiscalizadores es más fuerte que la chilena. La Contraloría de Ecuador tiene más facultades, ya que puede solicitar a terceros vinculados al sujeto que presten declaración cuando haya indicios graves de testaferrismo y además tiene autoridad única para fiscalizar el cumplimiento de la ley. En contraste, en Chile hay muchas categorías de funcionarios cuya fiscalización recae en sus propios organismos. No obstante, la ley ecuatoriana no le entrega explícitamente facultades a la Contraloría para cruzar información con otras fuentes, aspecto que sí considera la legislación chilena.

Por último, las sanciones contempladas en la ley son, al igual que en Chile, únicamente pecuniarias o administrativas, como la destitución del cargo. Además, no sanciona la presentación de declaraciones falsas, lo que puede generar incentivos perversos, dado que,

si un funcionario no presenta su declaración de inicio, se anula su nombramiento y se le ordena el cese de sus funciones, por lo que en caso de no tenerla a tiempo hay incentivos a presentar una declaración falsa o incompleta para luego enmendar la falta.

En México, la ley obliga a declarar a todos los servidores públicos, incluyendo a sus respectivos cónyuges, concubinas o concubenarios y sus dependientes económicos directos. Una de las fallas detectadas en este procedimiento es la no obligatoriedad de los familiares de declarar su patrimonio si pueden acreditar que fue obtenido por ellos mismos, lo que deja espacios para la evasión.

En lo que respecta a la frecuencia, en México se requieren declaraciones de inicio y de cierre, pero no se exige una declaración final tras un año del cese de funciones. Además, en mayo de cada año se pide una declaración de modificación patrimonial y se obliga también a los funcionarios a hacer una declaración adicional en cualquier momento en que crean que pueda surgir una situación potencialmente conflictiva, lo que, tal como sucedía en Chile antes de la Ley 20.880, queda a criterio del declarante.

Un aspecto que tanto la ley chilena como mexicana comparten se refiere a la publicidad y registro de las declaraciones, ya que en ambos países se distingue entre datos públicos y confidenciales (los que pudieran afectar la vida privada o datos personales), y solo son públicas las declaraciones y el registro de funcionarios sancionados. Aun así, al igual que en Ecuador, no se establecen plazos de conservación posterior para las declaraciones.

Otras áreas importantes en las que quedan aspectos por mejorar son la verificación y la fiscalización. Es importante distinguir entre las formalidades de la ley y la realidad práctica. Las secretarías y órganos de control respectivos tienen facultades para comprobar e investigar el contenido de las declaraciones frente a cualquier anomalía, además de presentar cargos ante el Ministerio Público cuando corresponda. También se encuentran facultadas para firmar convenios con otros órganos e instituciones para acceder a mayores datos y documentos necesarios. Sin embargo, las secretarías y órganos de control no son independientes ni en el nivel administrativo ni pre-

supuestario, lo que, sumado a que solo los titulares de las secretarías o los funcionarios en quien se delegue dicha facultad puedan solicitar a las autoridades competentes la información fiscal o relacionada con la declaración (en caso de que existan anomalías que ameriten ser investigadas), genera amplias dudas sobre la imparcialidad del proceso y el cumplimiento efectivo de la ley en la práctica. En consecuencia, como la autoridad recae en pocas personas dentro de los organismos fiscalizadores, los cuales además no son independientes, hay suficiente espacio para que terceros o incluso quienes estén siendo investigados interfieran en el proceso.

Respecto de potenciales sanciones, estas solo operan cuando existe omisión de la declaración o declaración tardía, pero no actúan en caso de que la declaración esté incompleta o sea falsa. De todas maneras, las sanciones son administrativas, y no pecuniarias ni penales, como ocurre tanto en Chile como Ecuador.

En suma, a pesar de que la legislación chilena tiene fallas significativas, en muchos aspectos es más sólida que la vigente en Ecuador y México. Las leyes de los tres países tienen un enfoque común, dirigido a la detección y prevención de conflictos de intereses, pero no estipulan cómo actuar en caso de potenciales violaciones ni los pasos a seguir, como notificar al organismo al que pertenezca el funcionario o guiarlo en la búsqueda de una solución satisfactoria. Esta debilidad se ve refrendada porque no existen sanciones penales para eventuales violaciones a sus respectivas leyes. Aunque las legislaciones tengan un objetivo preventivo, es difícil cumplirlo si no existen consecuencias futuras y retroactivas para quienes violen la ley, como sí las hay para otros delitos contra la administración pública.

Evaluación de impacto de la nueva declaración de intereses y patrimonio

El objetivo de legislaciones como las declaraciones de intereses y patrimonio es transparentar los intereses de los funcionarios públicos para evitar que ejerzan sus facultades en beneficio propio y no de la sociedad. Se espera que las autoridades internalicen que sus intereses son públicos y, por ende, que las decisiones que toman podrán ser escrutadas por el

organismo regulador competente y por la sociedad civil. Por eso, al momento de evaluar el impacto de la nueva ley es necesario considerar tanto su capacidad disuasoria como de denuncia por parte de la sociedad civil.

Particularmente, en esta sección se evaluará el impacto disuasivo de la nueva ley en el comportamiento de los diputados y si ha permitido la investigación de potenciales conflictos de interés por parte de la sociedad civil, para lo cual se revisarán las noticias del periodo.

El marco conceptual detrás de ambos estudios se justifica en la teoría de la disuasión en el contexto de la administración pública (Mackenzie y Hafken, 2002), la cual establece que los agentes públicos son más propensos a actuar de forma íntegra cuando se cumplen tres condiciones: cuando entienden los parámetros que delimitan un actuar permisible, cuando sus finanzas deben ser auditadas por un agente independiente y deben ser separadas de posibles conflictos de interés, y, en tercer lugar, cuando los agentes públicos están conscientes de que tanto sus finanzas como sus acciones, y cualquier conexión entre ellas, están sujetas a un escrutinio constante.

En esta evaluación de impacto el foco está en el tercer punto. En efecto, el primer análisis pone a prueba si las nuevas declaraciones, por su mayor publicidad y su contenido, tuvieron el efecto disuasivo esperado sobre las autoridades, mientras que el objetivo del segundo es comprobar si efectivamente hay algún ente, en este caso la ciudadanía, ejerciendo una fiscalización constante sobre los funcionarios públicos.

Análisis de los diputados

Los legisladores, conforme la naturaleza de sus funciones, son especialmente propensos a verse involucrados en situaciones en donde sus intereses particulares se puedan ver afectados por un proyecto de ley determinado. Ese no es un problema per se, siempre y cuando reconozcan que pueden tener un conflicto de interés y, por consiguiente, se inhabiliten para votar en dichas ocasiones. De hecho, este tipo de inhabilitación está considerada en el artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

Los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto. No regirá este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva Cámara.

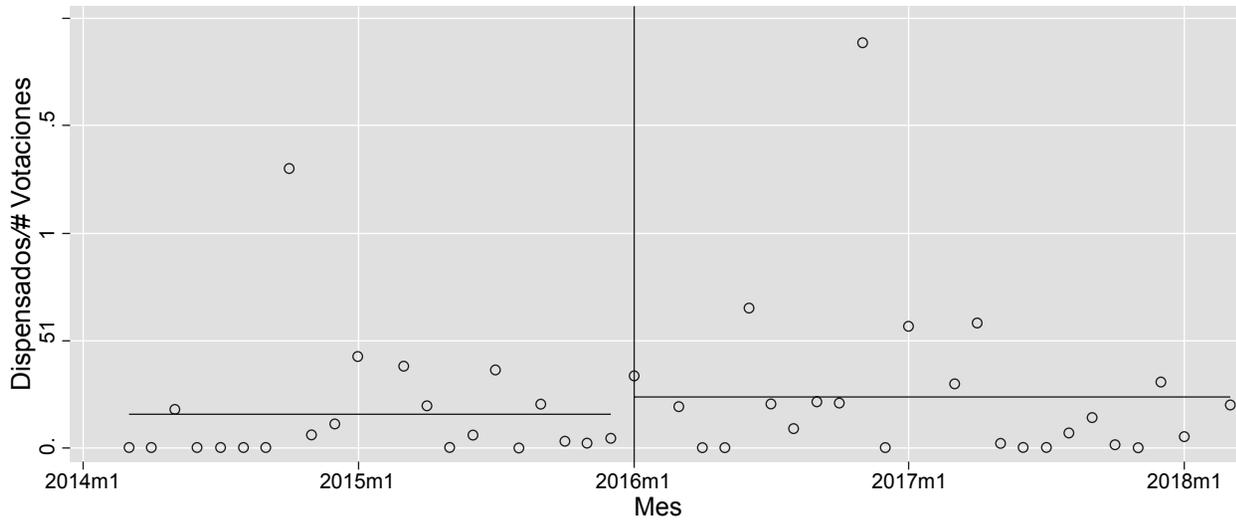
Este tipo de inhabilitación lleva el nombre de “dispensado”. A continuación, se estudia cómo cambió el promedio de los diputados dispensados al mes luego de la introducción de la ley de probidad, junto con el promedio de abstenciones e inasistencias, para averiguar si el comportamiento de los diputados efectivamente se modificó debido a la nueva ley. Se escogieron estas tres variables porque corresponden a las alternativas de que disponen los diputados para no afectar el resultado de votaciones potencialmente controversiales. En efecto, la opción de dispensarse es la forma directa de transparentar un conflicto de

interés, mientras que la abstención y la inasistencia son formas indirectas de evitar incidir en la votación. Por ejemplo, en una determinada votación, un parlamentario, para evitar que se supiese que tenía conflictos de interés, podía abstenerse o no asistir a la votación, en vez de dispensarse. En este contexto, un aumento de estas variables después de que se dictó la ley, se considera evidencia a favor del efecto disuasivo que pudo haber tenido. En esencia, el incremento de estas variables refleja un actuar más cauteloso por parte de los diputados, puesto que tienen conciencia de que sus acciones están sujetas al escrutinio de la ciudadanía.

Existen varias alternativas razonables para indicar la fecha que se considerará el inicio del tratamiento. Por ejemplo, podría considerarse el día en que se publicó la ley (5 de enero de 2016) o la fecha a partir de la cual los funcionarios públicos debían incluir sus actividades de interés en sus declaraciones (1 de abril de 2016¹³). También podría pensarse que los parlamentarios anticiparon la aprobación de la ley, por lo cual su comportamiento podría haber cambiado incluso antes de su publicación. En consecuencia, en esta subsección se trabaja con la fecha de publicación de la ley, mientras que en los anexos se incluyen los mismos análisis usando como fecha de quiebre el 1 de abril de 2016.

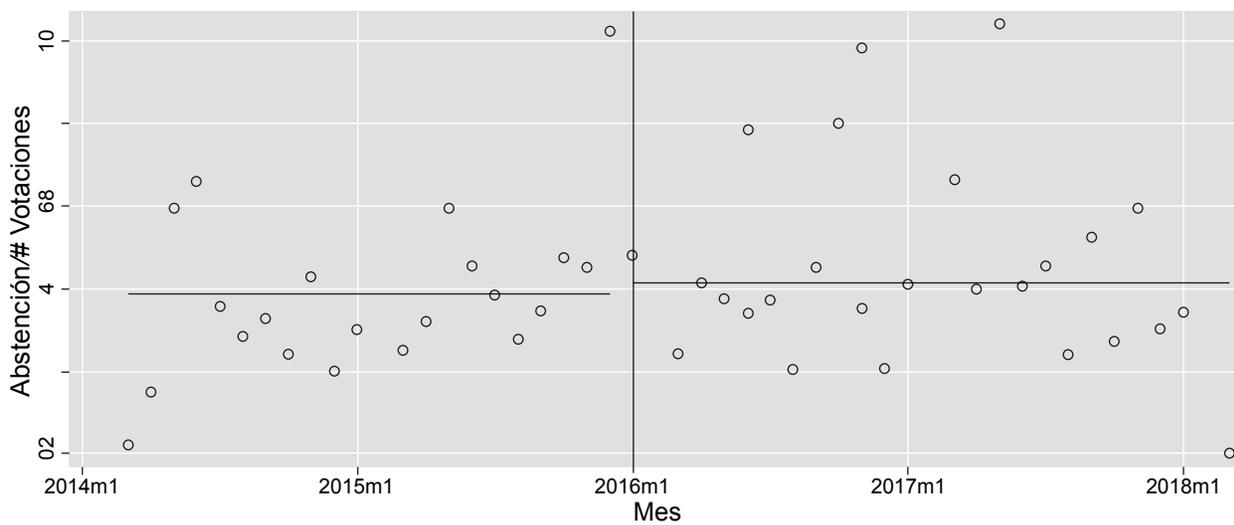
13. Los funcionarios públicos deben declarar todas sus actividades de interés hasta 12 meses antes de la entrega de sus declaraciones. La primera entrega de las declaraciones bajo la nueva ley fue en abril del 2017, por ende, los funcionarios debían declarar sus actividades de interés hasta abril de 2016.

Figura 1: Número de dispensados mensuales

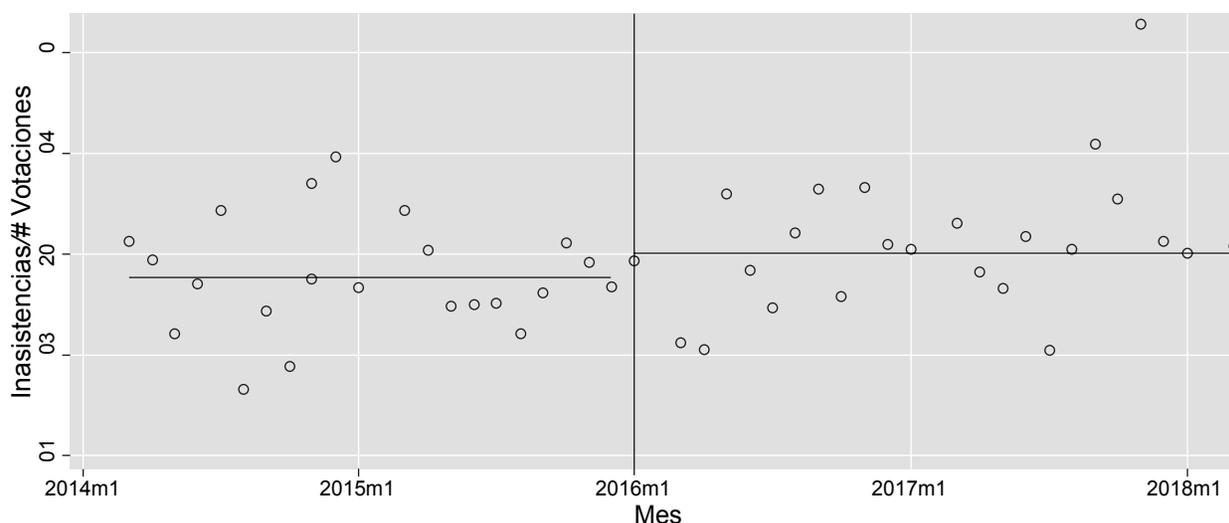


Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 2: Número de abstenciones mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 3: Número de inasistencias mensuales

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Datos y metodología

Para este análisis se recolectaron los datos de todas las votaciones en sala para los diputados en el periodo legislativo 2014-2018. En las Figuras 1, 2 y 3 se grafica el número de dispensados, abstenciones e inasistencias respectivamente, y se normalizan las magnitudes dividiendo por las votaciones totales de cada mes. La línea vertical indica la publicación de la Ley 20.880, mientras que las líneas horizontales denotan el promedio de la serie pre y postintervención.

En la Figura 1 se observa que el promedio de dispensados aumentó luego de la entrada en vigencia de la ley. En efecto, el promedio pretratamiento era de 0,16 dispensados mensualmente, mientras que postratamiento la media es de 0,24 dispensados, es decir, una diferencia de 0,08. Si bien esta magnitud puede parecer menor, es importante recalcar que representa un aumento del 50% respecto del periodo anterior.

En la Figura 2 se presenta el número de abstenciones mensuales. Nuevamente, se observa un aumento en

el promedio luego de la ley. El promedio de la serie pretratamiento es igual a 3,88, mientras que después de la ley aumenta a 4,13, es decir, se aprecia una diferencia de 0,25 abstenciones adicionales, esto es, un aumento del 6%.

Finalmente, la Figura 3 representa el número de inasistencias mensuales. Se observa que el número de inasistencias promedio aumenta de 17,66 a 20,15, esto es, un aumento de 2,49 inasistencias en promedio luego del tratamiento, lo cual se traduce en un incremento del 14% respecto del periodo anterior a la ley.

En lo que sigue, para saber si estas diferencias de medias son estadísticamente significativas, se aplicará un test t de diferencia de medias unilateral. En adición, se presenta el test de suma de rangos de Wilcoxon, que se usa para probar si la variable de interés luego de la ley tiende a aumentar. Este test se presenta como un complemento al test t, ya que es menos sensible a observaciones outliers.

Los test de hipótesis que se desarrollarán tienen pocas observaciones, pues el periodo con el que se cuenta es de solo 46 meses. Para sortear este inconveniente, se aprovecha el hecho de que, en esencia, las tres variables capturan el mismo fenómeno subyacente. De esta forma, además de los test mencionados, se presentan los test agregados, procedimiento que combina las tres medidas en una.

Resultados

En la Tabla 1 se presentan los resultados de los test t y Wilcoxon para las tres variables de interés. En el caso

de los dispensados, el p-value del test de diferencia de medias no entrega evidencia contundente de que la diferencia sea distinta de cero, independiente de si se asumen varianzas iguales o distintas. Luego, se aprecia que la diferencia de medianas es ligeramente mayor a la de medias, y que el p-value del test de Wilcoxon es igual a 0,15. Si bien este p-value sigue siendo superior a todos los niveles de significancia estándar, es importante recalcar que solamente se cuenta con 46 observaciones. Lo anterior, sumado a que la magnitud de la diferencia es considerable, da cuenta de que sí hay evidencia de que el número de dispensados aumentó, aunque esta es lejos de ser conclusiva.

Tabla 1: Test de diferencia de medias y test de Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,080	2,488	0,257
Estadístico de prueba t	0,772	1,192	0,387
p-value (test t, varianzas iguales)	0,222	0,120	0,350
p-value (test t, varianzas distintas)	0,217	0,113	0,349
Diferencia de medianas	0,098	3,809	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	1,032	1,400	0,529
p-value (Wilcoxon ranksum test)	0,151	0,081	0,298
N	46	46	46

Respecto de las inasistencias, se observa que el p-value asociado a la diferencia de medias es igual a 0,12, con lo cual hay evidencia para considerar que la media posterior a ley es mayor que la media anterior a la ley. Al igual que en los casos anteriores, la diferencia de medianas es mayor que la diferencia de medias, en este caso, un 50% mayor. Además, el p-value asociado al test de Wilcoxon da significativo al 10%, por lo cual se puede afirmar que la evidencia es consistente con el hecho de que las inasistencias mensuales tienden a ser mayores luego de la introducción de la nueva ley, esto es, que la distribución de inasistencias mensuales después de la ley está desplazada a la derecha de la misma distribución antes de la ley.

En relación con las abstenciones, la Tabla 1 indica que no hay evidencia de que las medias anteriores y posteriores a la ley sean estadísticamente distintas entre sí. De todas formas, la diferencia de medianas es prácticamente de más del doble que la diferencia de medias, lo que da una noción del impacto de las observaciones outlier en la media. Finalmente, el p-value asociado al test de Wilcoxon no entrega evidencia contundente para rechazar la nula.

En definitiva, analizando cada variable por separado, la evidencia sugiere que variaron en la dirección esperada luego de la introducción de la ley. Finalmente, con el objetivo de ganar poder, en la Tabla 2 se

presentan los test agregados. El test de diferencia de medias da significativa al 10%, mientras que el test de Wilcoxon da estadísticamente significativo al 5%. Esto es, al agregar los test la evidencia es conclusiva

en torno a que posterior a la introducción de la ley los diputados efectivamente actuaron de forma más cautelosa, lo cual se expresa en un mayor número de dispensados, inasistencias y abstenciones mensuales.

Tabla 2: Test agregados

	Test agregado	
	Diferencia de medias	Wilcoxon
Estadístico de prueba	1,357	1,780
<i>p-value</i>	0,087	0,044

En el Anexo A3 se presentan los mismos gráficos y análisis estadísticos de esta sección, pero usando como fecha de quiebre abril de 2016, momento desde el cual los funcionarios públicos debían declarar sus actividades de interés. Las Figuras 8, 9 y 10 son prácticamente idénticas a las presentadas en esta sección, lo que sugiere que los resultados no debiesen ser sensibles a pequeñas variaciones en el punto de quiebre. Además, en las Tablas 5 y 6, se observan las mismas conclusiones que las derivadas en el párrafo anterior. Si bien la evidencia individual no es del todo contundente, una vez que se agrega (Tabla 6), sí es sugestiva de que los parlamentarios actuaron de forma más cautelosa.

Para finalizar esta subsección es importante notar que estos resultados no pretenden aducir causalidad. La evidencia presentada solo permite argumentar que aumentaron las tres variables de interés después de la entrada en vigencia de la nueva ley. Si bien la evidencia es consistente con la hipótesis de que la nueva ley, mediante sus avances en transparencia y contenido, contribuyó a que los parlamentarios fueran más conscientes de su actuar y por ende se inhabilitaran más, esta también es consistente con otras historias. Por ejemplo, pudiera ser que el efecto capturado se deba a las consecuencias de la agenda anticorrupción, las nuevas sanciones en operación, etc. Por este motivo, en la próxima sección se explora si el escrutinio social efectivamente influye en los parlamentarios, para determinar si este mecanismo podría explicar los resultados de esta subsección.

La sociedad civil y los conflictos de intereses

En julio de 2013 se emitió por televisión un reportaje elaborado por el programa de investigación periodística Contacto, donde se denunciaba que varios diputados y senadores habían votado proyectos de ley en los cuales tenían conflictos de interés. Cabe destacar que la investigación se realizó cuando los costos de acceder a la información eran más altos. Posterior a la introducción de la nueva ley, estos costos bajaron, motivo por el cual resulta interesante estudiar el impacto que la denuncia periodística pudo haber generado, puesto que ahora dichas investigaciones podrían ser más frecuentes¹⁴. En segundo lugar, el reportaje generó impacto en la forma en que la sociedad civil consideraba a los parlamentarios, lo cual entrega una oportunidad para cuantificar si el escrutinio público tiene un efecto en el comportamiento de las autoridades. Por lo anterior, en esta subsección se estudia el impacto de esta denuncia en medios en la propensión de los diputados a inhabilitarse, y se concluye con una discusión acerca de cómo estos resultados dialogan con el análisis de la subsección anterior.

El reportaje y los datos

El reportaje se emitió el martes 23 de julio de 2013 y fue el programa más visto en televisión abierta. La investigación periodística reveló que aproximadamente el 40% de las sociedades de los parlamentarios no ha-

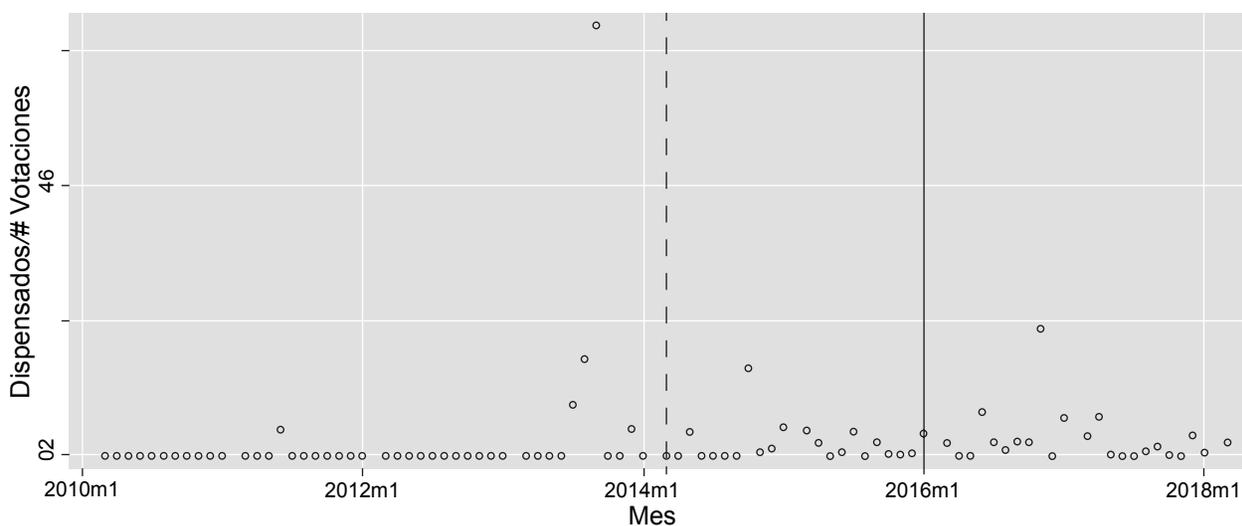
14. Este es precisamente el objetivo de la subsección siguiente.

bía sido declarada según lo exige la ley. En particular, se profundizó en los conflictos de intereses de cuatro senadores y cuatro diputados, quienes votaron en proyectos de ley en los que sus intereses personales se veían directamente comprometidos. Por ejemplo, el diputado UDI Ramón Barros, que es dueño de una propiedad de 40 hectáreas vitivinícolas, votó en contra de un proyecto que prohibía la publicidad libre de bebidas alcohólicas. Si bien el inmueble estaba declarado, su uso comercial no había sido notificado por el diputado. Además de los viñedos, Barros tenía predios dedicados a la plantación de tabaco; sin embargo, tampoco se inhabilitó en las votaciones de la ley antitabaco. Del mismo modo, la diputada del PS Clemira Pacheco, cuyos hermanos son dueños de un establecimiento educacional, votó a favor de un proyecto de ley que aumentaba la subvención a los colegios, iniciativa que los benefició directamente.

A continuación se analizan las votaciones de la Cá-

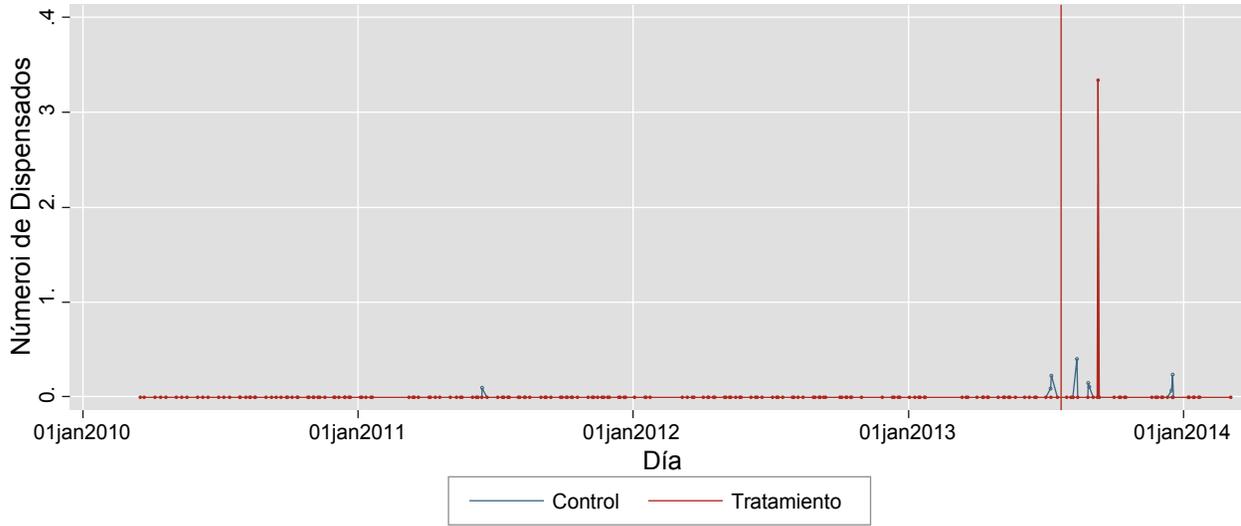
mara de Diputados entre 2010 y 2018, con énfasis en el periodo legislativo que aborda el reportaje (2010-2014). En la Figura 4 se presentan los dispensados mensuales para todo ese lapso. La línea discontinua denota la división entre periodos legislativos, mientras que la línea sólida marca la promulgación de la nueva ley de probidad. Del gráfico se desprende que antes de julio de 2013 los diputados prácticamente no se inhabilitaban en las votaciones. Es interesante observar que luego de dicho mes el número de dispensados mensuales toma valores estrictamente positivos de forma sistemática en comparación a los meses previos. De hecho, esta tendencia continúa luego del cambio del periodo legislativo, lo que podría indicar que los legisladores internalizaron que la sociedad civil está al tanto de cuáles funcionarios públicos son íntegros, por lo cual actúan con más cautela.

Figura 4: Número de dispensados mensuales desde 2010



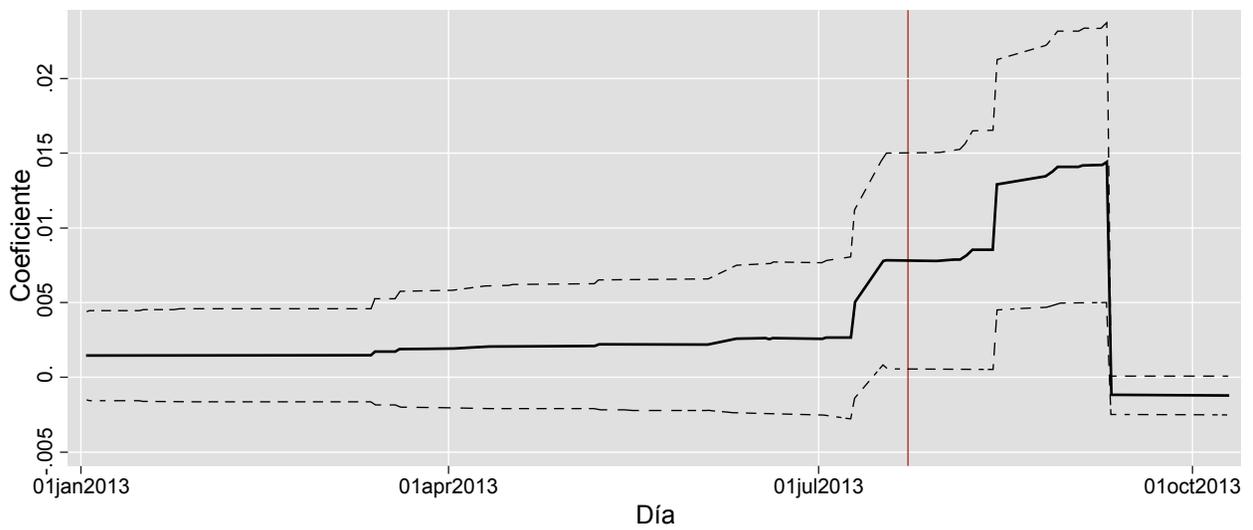
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5: Tendencias paralelas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6: Test placebo



Fuente: Elaboración propia.

Metodología

Para capturar el impacto del programa en la propensión a dispensarse de los diputados, se implementa un estimador de diferencias en diferencias, donde el tratamiento se define como haber sido mencionado en el reportaje. Esta operación equivale a estimar el parámetro β de la siguiente ecuación

$$dispensado_{ict} = \gamma_c + \lambda_t + \beta D_{ct} + \varepsilon_{ict},$$

donde $dispensado_{ict}$ denota el número total de veces que se dispensa el diputado i , sujeto al tratamiento $c \in \{0,1\}$ en el periodo $t \in \{preReportaje, postReportaje\}$, D_{ct} corresponde a una variable dummy que se activa cuando $c = 1$ y $t = postReportaje$ y ε_{ict} representa el término de error. En este contexto, es posible demostrar que la estimación del parámetro de interés (β) es equivalente a calcular los siguientes promedios:

$$\hat{\beta} = (\bar{d}_{c=1, t=postR} - \bar{d}_{c=1, t=preR}) - (\bar{d}_{c=0, t=postR} - \bar{d}_{c=0, t=preR})$$

El supuesto central detrás del estimador de diferencias en diferencias es que, en ausencia de tratamiento, el grupo de control y de tratamiento se moverían conjuntamente, esto es, ambas tendencias se moverían paralelamente. Testear directamente este supuesto es prácticamente imposible, pues nunca se observa el contrafactual. Para evaluar si este supuesto es razonable, en la sección de resultados se presenta un gráfico con las tendencias de ambos grupos para todo el periodo, con lo cual se puede observar si las tendencias pretratamiento son paralelas. En la medida en que lo anterior se cumpla, entonces hay evidencia de que en ausencia del tratamiento ambos grupos hubiesen seguido la misma tendencia.

Finalmente, como chequeo de robustez se estima el modelo anterior usando como fecha de quiebre cada día entre el 1 de enero de 2013 y el 5 de marzo de 2014. En cada estimación se recupera tanto $\hat{\beta}$ como su desviación estándar. El objetivo de este test placebo es mostrar que el timing del tratamiento efectivamente se activa con el reportaje.

Resultados

El Gráfico 6 permite evaluar el supuesto de tendencias paralelas. Se observa que previo al tratamiento tanto el grupo de control como de tratamiento efectivamente siguen una tendencia paralela, y que el número de dispensados por día es igual a cero la mayoría de los días. Del gráfico también se desprende que el promedio de dispensados por día para los controles aumenta en los días previos a la emisión del reportaje¹⁵, lo cual resulta problemático para el supuesto de tendencias paralelas. Sin embargo, dicho aumento se puede racionalizar porque es bastante probable que los parlamentarios supieran del reportaje semanas antes de que se emitiera, por lo cual ajustaron su comportamiento anticipando los cuestionamientos que provendrían de la sociedad civil. En efecto, es común que los políticos involucrados en reportajes de investigación se enteren antes de que se emitan, ya sea por fuentes que les advierten de la investigación o porque son entrevistados para que emitan sus descargos. Por ejemplo, el mismo programa de investigación periodística produjo un reportaje en 2009 sobre las inasistencias de los parlamentarios al Congreso, el cual nunca se emitió producto de supuestas presiones políticas al canal (Chapochnick, 2009).

Tabla 3: Diferencias en diferencias

	Prerreportaje (1)	Posrreportaje (2)	(2) – (1)
Aparece	0,000%	1,569%	1,569 pp.
No aparece	0,068%	0,860%	0,792 pp.
Estimador DD			0,777 pp. (0,37 pp.)

Nota: Errores estándar robustos se presentan entre paréntesis.

15. Este aumento se produce en los días 9 y 10 de julio, mientras que el reportaje se emitió el 23 de ese mes.

En la Tabla 3 se presentan los cuatro promedios con los que se construyó el estimador. Antes del tratamiento, la propensión a dispensarse de los diputados era prácticamente nula tanto para el grupo de control como de tratamiento, comportamiento que está en línea con lo discutido en el párrafo anterior. Además, la propensión a dispensarse aumentó considerablemente después del reportaje en ambos grupos, ya que aumentó en 1,569 pp. para el grupo de control y en 0,792 pp. para el grupo de tratamiento. Esta tendencia se considera evidencia de que el reportaje no solamente impactó al grupo de parlamentarios expuestos, sino que además tuvo un efecto en el resto de los diputados, pues la propensión a dispensarse aumentó en 11 veces en este grupo.

Por su parte, el estimador de diferencias en diferencias se obtiene restando las filas de la tercera columna. En este contexto, el estimador DD busca capturar el impacto causal de haber aparecido en el reportaje de Contacto sobre la propensión a dispensarse. Según la Tabla 3, este impacto es de 0,777 puntos porcentuales, cifra que representa un aumento del 98% respecto del grupo de control. Además, es importante destacar que el parámetro es estadísticamente significativo al 5% de significancia, con lo cual se rechaza la hipótesis nula de que no hay efecto.

En la Figura 6 se presenta el test placebo que se describió en la sección anterior. La línea roja vertical corresponde a la fecha en que se emitió el reportaje, la línea sólida denota el valor del coeficiente β para cada valor del eje de las abscisas, mientras que la línea discontinua representa los intervalos de confianza del coeficiente. Se observa que el intervalo de confianza al 95% del coeficiente β incluye consistentemente al cero hasta principios de julio, luego de lo cual alcanza la significancia estadística unos días antes de la fecha de emisión del reportaje y mantiene dicha significancia hasta inicios de septiembre, luego de lo cual el intervalo de confianza vuelve a contener al cero.

En definitiva, el test placebo entrega los resultados esperados, pues detecta un impacto estadísticamente significativo solamente en la vecindad de la fecha de emisión del reportaje, mientras que para el resto de las fechas el intervalo de confianza al 95% incluye al cero.

Los resultados de esta sección indican que el reportaje, y el mayor control social asociado a este, efectivamente tuvo un impacto sobre la propensión a inhabilitarse de los diputados. En particular, los parlamentarios mencionados en el reportaje se inhabilitaron más que aquellos no mencionados, incluso después de controlar por las tendencias comunes de ambos grupos.

Además, las inhabilitaciones aumentaron incluso para el grupo de control, lo cual se puede interpretar como evidencia descriptiva de que los parlamentarios no solo responden al control directo, sino que también responden positivamente a un clima de mayor control de la sociedad civil. La ventaja de este estudio es que aísla el efecto del escrutinio público, puesto que se puede argumentar que es el único efecto que opera en este contexto, a diferencia del entorno de la subsección previa.

En definitiva, se evidencia que los diputados efectivamente se preocupan del escrutinio público y que actúan de forma más cuidadosa cuando saben que están siendo observados por la sociedad civil. A su vez, esto permite argumentar que el mecanismo detrás de los resultados de la subsección previa es el mayor nivel de control que acarrear las nuevas declaraciones mediante su publicidad.

Análisis en los medios

Recién se estudió el impacto de determinado trabajo periodístico sobre la propensión de los parlamentarios a inhabilitarse por conflictos de interés. Dicho reportaje se realizó previo a la nueva ley de probidad, cuando presumiblemente el costo de acceder a la información de los intereses de las autoridades era mayor.

En esta subsección se estudia precisamente dicha hipótesis, analizando si el número de noticias que hacen alusión a las declaraciones de intereses y patrimonio aumentaron luego de la entrada en vigencia de la ley. La hipótesis es que si el costo de acceder a la información efectivamente se redujo, eso se debería traducir en una mayor cantidad de artículos de prensa usando dicha información.

Datos

Los datos se extrajeron de todas las noticias que incluyeran términos relacionados con declaraciones de intereses y patrimonio, las que luego se categorizaron dependiendo de si se trataba de una denuncia o no. Entre 2004 y 2018 se encontraron 172 noticias, de las cuales 40 son denuncias.

De estas, 23 son anteriores a la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles, mientras que 17 son posteriores. Si bien este dato es contraintuitivo, se debe tener en cuenta que el periodo anterior a las nuevas declaraciones abarca 13 años (promedio de 1,8 denuncias al año), mientras que el posterior considera 2 años, con un promedio de 8,5 denuncias anuales.

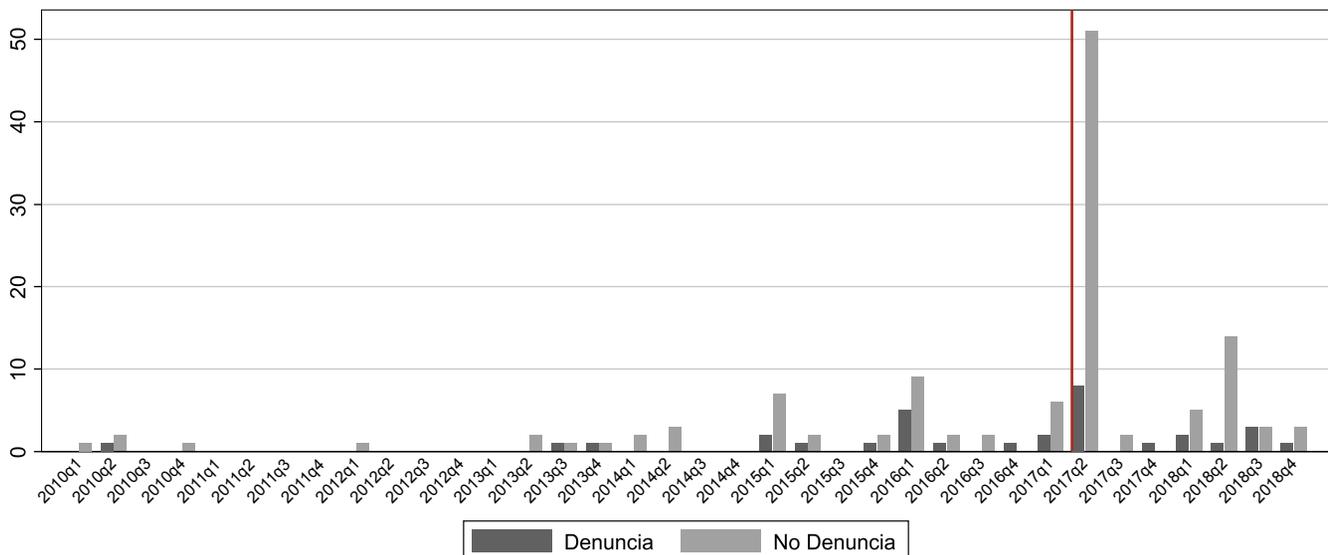
El eje horizontal de la Figura 7 corresponde a los trimestres¹⁶, mientras que el eje vertical representa el total de noticias en dicho periodo. La línea vertical ubicada en el segundo trimestre de 2017 es la fecha en que las autoridades debían entregar las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio. Como se ob-

serva, al inicio de la década de 2010 las noticias que incluían las declaraciones de intereses y patrimonio eran relativamente pocas e infrecuentes en el tiempo. Dicha tendencia se revierte desde la mitad de la década, cuando aumenta sustancialmente la cantidad de noticias y su frecuencia.

En marzo de 2015, en el marco de la conformación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, se envió un instructivo presidencial indicando a todas las autoridades que debían actualizar sus declaraciones y que debían incluir más información que la que estipulaba la ley en ese momento¹⁷.

Estas nuevas declaraciones estarían disponibles en la web sin necesidad de realizar una solicitud específica, lo cual pudo haber contribuido al aumento de noticias que se referían a las declaraciones. Finalmente, se observa que las noticias de no denuncia alcanzan su peak en el segundo trimestre de 2017, fecha en la cual se hicieron públicas en el portal web las nuevas declaraciones de las autoridades, las que fueron ampliamente comentadas en la prensa.

Figura 7: Noticias trimestrales



Fuente: Elaboración propia.

16. Se grafica el trimestre en lugar del mes para visualizar mejor los datos.

17. Para más información, ver <http://dpi.minsegpres.gob.cl/acerca>

Metodología y resultados

El objetivo de esta subsección es determinar si el número de apariciones en prensa de las declaraciones de intereses y patrimonio efectivamente aumentó con la nueva ley de probidad, lo que constituiría evidencia a favor de que disminuyeron los costos de acceder a la información de los intereses de las autoridades, con lo que las investigaciones periodísticas serían menos costosas, y, por lo tanto, más frecuentes. Para ello, se comparan las medias anteriores y

posteriores a la ley, y se utiliza un test t unilateral para determinar si efectivamente el número de noticias aumentó para cada categoría (denuncia y no denuncia). Además, tomando en consideración que el instructivo presidencial avanzaba en el espíritu de lo que posteriormente sería la nueva ley de probidad, y que pudo haber contribuido a bajar los costos de acceso a la información antes de la ley propiamente tal, se presentan los mismos test, pero excluyendo las noticias que aludían a las declaraciones derivadas del instructivo presidencial (Tabla 4).

Tabla 4: Test de medias

	Agregado	Denuncia	No denuncia
Toda la muestra			
Estadístico t	5,396	3,685	5,432
<i>p-value</i>	0,000	0,000	0,000
Obs.	182	182	182
Excluyendo instructivo presidencial			
Estadístico t	5,790	4,486	5,661
<i>p-value</i>	0,000	0,000	0,000
Obs.	182	182	182

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar toda la muestra se observa que la evidencia en contra de la hipótesis nula es contundente, lo cual se expresa en valores grandes del estadístico t y en valores p cercanos a cero, por lo que se rechaza la hipótesis nula al 1% de significancia. Estos resultados se mantienen, con evidencia aún más contundente en contra de la nula, cuando se excluyen las noticias relacionadas con el instructivo presidencial, lo cual es esperable, puesto que básicamente se reduce el número de noticias anteriores a la ley, con lo que la diferencia de medias es aún más pronunciada.

En resumen, los datos son consistentes con que el número de noticias que incluyen las declaraciones de intereses y patrimonio aumentaron después de la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles en la web. Es importante mencionar que

los resultados de esta subsección reflejan correlaciones y no efectos causales. En efecto, solo es posible concluir que la nueva ley está asociada a un aumento en el número de noticias, pero no se puede afirmar que dicho aumento se deba a la introducción de la ley, pues hay elementos no observables que correlacionan tanto con el número de noticias como con la promulgación de la Ley 20.880. En específico, la nueva ley de probidad se aprobó principalmente gracias al impulso que tomó luego de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, el cual se originó en respuesta a los escándalos de corrupción destapados entre 2014 y 2015. Dichos escándalos alertaron a la sociedad civil sobre los conflictos de intereses de sus autoridades, lo cual a su vez pudo haber generado un mayor interés en inves-

tigaciones periodísticas que usaban las declaraciones de intereses y patrimonio, incluso si la Ley 20.880 no hubiese existido. Por eso, los resultados de esta subsección deben ser tomados con cautela e interpretados como evidencia descriptiva, mas no causal.

No obstante, el aumento en la cantidad de noticias es decidor de una sociedad civil interesada en investigar los intereses de sus autoridades. Esto es fundamental para el cumplimiento del objetivo de las declaraciones, esto es, la detección de conflictos de intereses. En efecto, según postula la teoría de la disuasión, cuando la ciudadanía ejerce un control social sobre sus autoridades promueve que actúen de manera íntegra.

Conclusiones

En este informe se estudiaron las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio en Chile, introducidas en la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. En particular, se evaluaron los cambios de la nueva normativa y el impacto de dichos cambios en la práctica.

La principal mejora introducida se relaciona con la publicidad de las declaraciones, ya que son abiertas a la ciudadanía y se puede acceder a estas a través de la web sin realizar una solicitud específica. Estas características facilitan el rol fiscalizador de la sociedad civil y contribuyen a mejorar la confianza que deposita sobre sus autoridades (Villanueva, 2008). Por otro lado, si bien la nueva normativa dota a la Contraloría de las facultades para fiscalizar la veracidad de las declaraciones, este avance se ve opacado porque en algunos grupos de agentes públicos la fiscalización depende de sus pares, como ocurre con los parlamentarios.

La evaluación de impacto realizada en este informe presenta evidencia descriptiva a favor del impacto positivo que tuvo la nueva ley. En particular, se en-

cuentra que las nuevas declaraciones están asociadas a una conducta más cautelosa de los diputados, la cual se mide por el número de votaciones en que evitan influir (absteniéndose, no asistiendo a la votación o inhabilitándose). Evaluando el impacto de un reportaje de investigación que denunciaba a determinados parlamentarios previo a las declaraciones, se argumenta que son responsivos al escrutinio de la sociedad civil, puesto que se inhabilitaron más después de la emisión de dicho reportaje, especialmente aquellos que aparecieron en el reportaje. Finalmente, se aprecia que el número de noticias que incluían las declaraciones en su contenido aumentó tanto para las noticias de índole general como para las noticias de denuncia después de la entrada en vigencia de la ley.

Si bien los resultados de la evaluación de impacto no pueden ser interpretados como efectos causales, sí sugieren una relación entre las nuevas declaraciones y resultados deseables desde el punto de vista de la probidad. En adición, los resultados son complementarios a los encontrados en la literatura previa. Djankov et al. (2010) señalan que las declaraciones públicas están consistentemente relacionadas con mejores gobiernos, mientras que en este informe se sugiere que esto se debe al mayor escrutinio público que se genera cuando las declaraciones están abiertas a la ciudadanía.

En definitiva, la publicidad de las declaraciones es crucial para que sean efectivas. Sin embargo, es necesario considerar que las declaraciones son de por sí un procedimiento costoso para los funcionarios públicos y que su publicidad aumenta dicho costo aún más. Por eso, la normativa no debiese pretender abarcar a una gran cantidad de funcionarios, sino que debiese centrarse en un número razonable de estos para los cuales el beneficio de exigir su declaración sea mayor a los costos generados por esta. Además, ello permitiría fiscalizar mejor las declaraciones y a la sociedad supervisar con más facilidad el comportamiento de las autoridades.

Bibliografía

- Anechiarico, F., y Jacobs, J. B. (1998). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. University of Chicago Press.
- Chapochnick, M. (2009). Lo que Contacto se tiene guardado. Qué Pasa. Recuperado de www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2009/08/1-468-9-lo-que-contacto-se-tiene-guardado.shtml
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2010). Disclosure by politicians. *American Economic Journal: Applied Economics* , 179-209.
- Fisman, R., Schulz, F., y Vig, V. (2014). The private returns to public office. *Journal of Political Economy* , 122(4), 806-862.
- Lenz, G. S., y Lim, K. (2009). Getting rich(er) in office? Corruption and wealth accumulation in Congress. Working Paper.
- Mackenzie, G. C., y Hafken, M. (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OEA (2013). *Ley Modelo Sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas*. Washington, D.C. Recuperado de www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf
- Villanueva, E. (2008). Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa. *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional: Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus Cincuenta Años como Investigador del Derecho* , 421-443.

Anexos

A1. Sujetos comprendidos en el capítulo I

1. El presidente de la república, los ministros de Estado, los subsecretarios, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicio, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules.
2. Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Instituto Nacional de Derechos Humanos y del Consejo Nacional de Televisión.
3. Los integrantes de los paneles de expertos o técnicos creados por las leyes 19.940, 20.378 y 20.410.
4. Los alcaldes, concejales y consejeros regionales.
5. Los oficiales generales y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
6. Los defensores locales de la Defensoría Penal Pública.
7. Los directores o las personas a que se refieren los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 37 de la Ley 18.046, sobre Sociedades Anónimas, y los directores y gerentes de las empresas públicas creadas por ley y de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria, aun cuando la ley señale que es necesario mencionarlas expresamente para quedar sujetas a la regulación de otras leyes, tales como Televisión Nacional de Chile, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre de Chile o el Banco del Estado de Chile.
8. Los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas en el decreto con fuerza de ley 1, del año 2006, del Ministerio del Interior.
9. Los funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización.
10. Las demás autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente. Para establecer la referida equivalencia deberá estarse al grado remuneratorio asignado a los empleos de que se trate y, en caso de no tener asignado un grado, al monto de las respectivas remuneraciones de carácter permanente.
11. Las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en el tercer nivel jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan.
12. Los rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado.

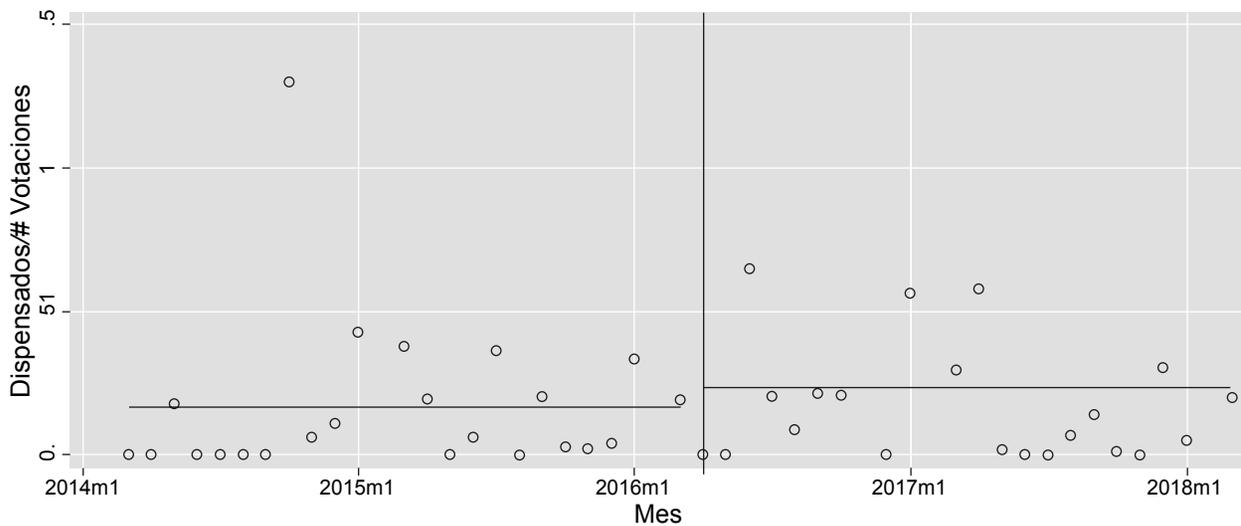
A2. Sujetos comprendidos en el capítulo III

1. Los diputados y senadores.
2. Los funcionarios de las categorías A, B y C de las plantas de ambas corporaciones o de la planta de la Biblioteca del Congreso Nacional.
3. Los abogados secretarios de comisiones y quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria.
4. Los miembros del escalafón primario y los de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial, a que se refieren los artículos 267 y 269 del Código Orgánico de Tribunales, respectivamente.

5. El director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.
6. El fiscal nacional.
7. Los fiscales regionales.
8. Los fiscales adjuntos.
9. Los jueces titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública.
10. Los jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
11. Los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
12. Los ministros titulares y suplentes de los Tribunales Ambientales, y los ministros de fe de cada uno de estos tribunales.
13. Los ministros y los suplentes de ministro del Tribunal Constitucional.
14. Los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones.
15. Los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.
16. Los miembros del Consejo del Banco Central.
17. El contralor general de la República, el subcontralor general de la República, los contralores regionales y quienes se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico en la Contraloría General de la República.
18. Los miembros de la directiva central de los partidos políticos.

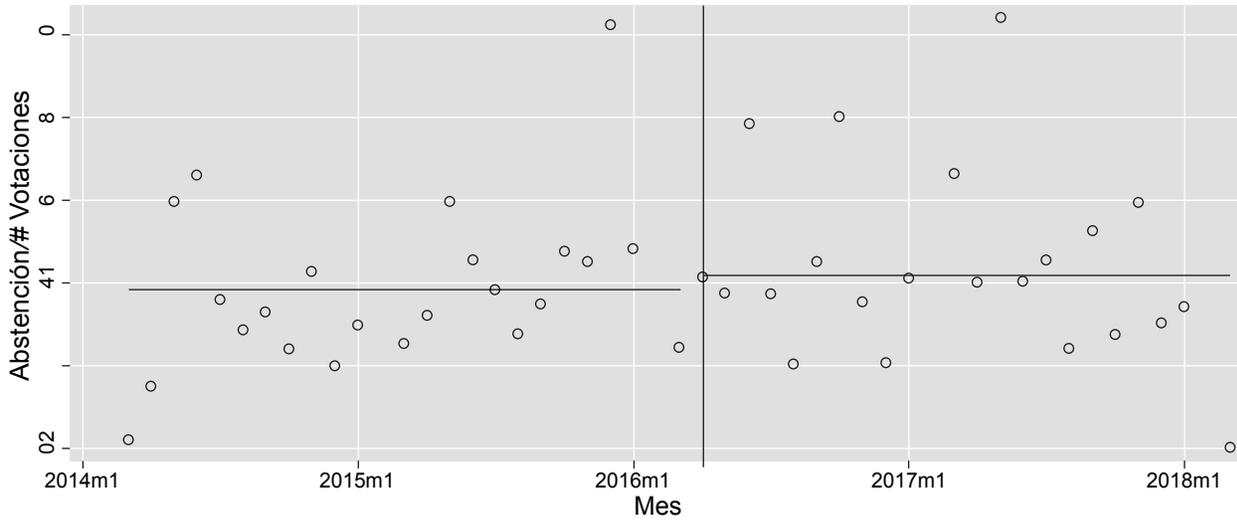
A3: Estimaciones y gráficos usando otro punto de quiebre

Figura 8: Número de dispensados mensuales



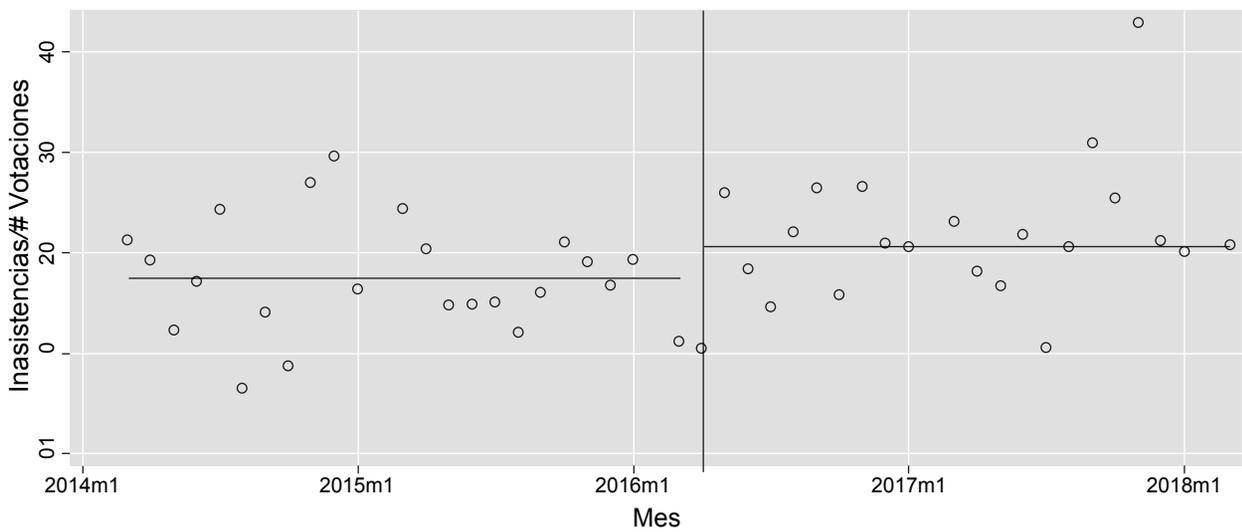
Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 9: Número de abstenciones mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 10: Número de inasistencias mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Tabla 5: Test de diferencia de medias y Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,069	3,133	0,324
Estadístico de prueba t	0,669	1,521	0,490
<i>p-value (test t, varianzas iguales)</i>	0,253	0,068	0,313
<i>p-value (test t, varianzas distintas)</i>	0,254	0,068	0,313
Diferencia de medianas	0,031	4,092	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	0,581	1,79	0,549
<i>p-value (Wilcoxon ranksum test)</i>	0,281	0,037	0,291
N	46	46	46

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Tabla 6: Test agregados

	Test agregado	
	Diferencia de medias	Wilcoxon
Estadístico de prueba	1,548	1,687
<i>p-value</i>	0,061	0,046

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).