



REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN CHILE

2015 - 2017

CÓMO SE HIZO PARA MEJORAR LA DEMOCRACIA

Manuel Arís
Eduardo Engel
María Jaraquemada



Esta publicación contó con el apoyo del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, en el marco de la cooperación internacional. Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.

2019 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.
Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (+49-30) 269 96 453
Fax: (+49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica
Calle 93B No. 18 - 12, piso 7
Bogotá
República de Colombia
Tel.: (+57 1) 743 09 47
Fax: (+57 1) 743 09 47-7
www.kas.de/web/rspla
iusla@kas.de
Twitter: @KASiusLA
Facebook: www.facebook.com/kasiusla



Espacio Público es un centro de estudios independiente que busca aportar en la construcción de una sociedad más justa, transparente y democrática, que permita un desarrollo económico, social y político que beneficie a todas las personas.

ESPACIO PÚBLICO
Santa Lucía 188, piso 7, Santiago de Chile
(+56 2) 2335 4502
contacto@espaciopublico.cl
www.espaciopublico.cl

SOBRE LOS AUTORES

Manuel Arís

Investigador de Espacio Público. Sociólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. Docente del curso Ética y políticas anticorrupción de la escuela de Administración Pública de la Universidad Alberto Hurtado. Anteriormente fue Coordinador de la Unidad de Transparencia y Probidad en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Fue también director del área de Incidencia de la Fundación Ciudadano Inteligente y coordinador de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa.

Eduardo Engel

Director de Espacio Público y profesor titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Ph.D. en Estadística de la Universidad de Stanford y Ph.D. en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ha publicado extensamente en las áreas de macroeconomía, finanzas públicas, economía de infraestructura y regulación. Presidió la Asociación de Economistas de América Latina (LACEA) en 2014-2015 e integra el directorio de la Econometric Society, además de presidir su capítulo latinoamericano. Durante 2015 presidió el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.

María Jaraquemada

Directora de Incidencia de Espacio Público. Abogada de la Universidad Católica de Chile con Magíster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado en el Consejo para la Transparencia en la implementación de la Ley de Transparencia, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia como asesora legislativa y en la Fundación Ciudadano Inteligente como Directora de Investigación e Incidencia.

ÍNDICE

PRÓLOGO	6
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1: DE LOS ESCÁNDALOS A LA VENTANA DE OPORTUNIDAD	14
1.1. Los casos de corrupción	15
1.2. Ventana de oportunidad para reformas anticorrupción	19
CAPÍTULO 2: CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL	22
2.1. Conformación del Consejo	23
2.2. Reacciones ante la conformación del CAP	23
2.3. Las propuestas del CAP	25
CAPÍTULO 3: LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA DE LAS REFORMAS	34
3.1. La Agenda Anticorrupción	36
3.2. El Observatorio Anticorrupción	39
3.3. Las reformas legislativas al financiamiento de la política	42
3.2.1. Reformas al financiamiento electoral	
3.2.2. Reformas al financiamiento y funcionamiento de partidos políticos	
3.2.3. El proceso de reafiliación de militantes de partidos políticos	
3.2.4. Reforma al Servicio Electoral	
3.4. La segunda ola de reformas	53
3.4.1. Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública	
3.4.2. Sanciones a los delitos de corrupción	

CAPÍTULO 4: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS	60
4.1. Cambio en el financiamiento electoral	61
4.2. El ejercicio del nuevo rol fiscalizador del Servicio Electoral	67
4.3. Nuevas reglas para partidos políticos	69
4.4. Fideicomiso ciego	73
4.5. Declaraciones de interés y patrimonio	74
CAPÍTULO 5: COMPARACIONES Y LECCIONES	76
5.1. Comisiones y Observatorios: Chile vs. Perú y Ecuador	78
5.2. Lecciones	82
APÉNDICES	86
Apéndice N°1:	87
Las resistencias originales a las reformas de financiamiento electoral	
Apéndice N°2:	90
Los argumentos contra el refichaje	
Apéndice N°3:	93
Los casos de corrupción que mantenían la ventana de oportunidad abierta	
Apéndice N°4:	95
Las primeras críticas a las nuevas normas de financiamiento electoral en la campaña municipal del 2016	
Apéndice N°5:	96
El resultado del proceso de refichaje	
Apéndice N°6:	99
Comisiones anteriores y sus diferencias con el Consejo Anticorrupción	

PRÓLOGO

El de Chile es reconocido como uno de los Estados de Derecho más consolidados y firmes en Latinoamérica. Aunque en los últimos años este país tuvo que enfrentarse con la dolorosa realidad de que no es una sociedad completamente libre de corrupción, encontró su propia forma de combatir este flagelo. Es así como en los últimos años se ha convertido en un ejemplo regional en la lucha anticorrupción. Para el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer vale la pena compartir la experiencia chilena con el resto del continente e incluso más allá de sus fronteras. Por esta razón aceptamos con gusto la propuesta de Espacio Público de apoyar esta publicación.

Con más detalle: los grandes escándalos de corrupción develados en Chile entre los años 2014 y 2015 llevaron en este país a una amplia ola de indignación pública, que encontró eco en el Gobierno de la presidenta Bachelet y una amplia movilización ciudadana; lo que hizo posible la adopción de una serie de reformas legislativas y de medidas administrativas para contrarrestar este fenómeno, tanto al interior de la administración pública como en sus relaciones con los privados.

La normativa aprobada se ocupó de temas neurálgicos en Chile en el combate contra la corrupción. Desde el financiamiento de la política, pasando por la contratación pública, la transparencia y la democracia al interior de los partidos políticos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la fiscalización y sanción de los casos de corrupción, y llegando incluso al retorno de la educación cívica a las escuelas. Al abordar estos temas, el Ejecutivo y el Legislativo chileno, con un intenso seguimiento e involucramiento de parte de la sociedad civil y la prensa, lograron fijar estándares rigurosos y nuevas reglas de probidad y transparencia.

La labor del Observatorio Anticorrupción, creado en 2015 por las organizaciones de la sociedad civil Espacio Público y Ciudadanía Inteligente, fue crucial en todo ese proceso de denuncia, crítica propositiva y acompañamiento desde la ciudadanía organizada a las iniciativas y propuestas de reforma presentadas por el Ejecutivo, inspiradas en gran parte en el diagnóstico y las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que luego fueron en gran parte discutidas y aprobadas por el Legislativo. Al convocar y acercar a medios de comunicación, tomadores de decisiones, líderes de opinión y ciudadanía en general, el Observatorio promovió una discusión abierta e informada que necesariamente redundó en la calidad y pertinencia de las reformas finalmente adoptadas.

Cuatro años después de la concreción de la agenda promovida desde el Gobierno, y acompañadas por el Congreso Nacional y la sociedad civil, resulta necesario hacer un examen de las especificidades de todo este trámite de reformas, así como de lo que ha sido la implementación de la legislación y las directivas gubernamentales aprobadas entonces. Ello es importante para evaluar su aplicación práctica en retrospectiva y para, a partir de esa evaluación, en adelante seguir enfrentando esta amenaza que aún padece, a pesar de los avances hasta ahora logrados, el Estado de Derecho y la democracia, no solo en Chile sino también en muchos otros países de la región.

Por abordar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva jurídico-política, por resaltar las peculiaridades del contexto que permitieron el avance de una agenda anticorrupción que fue al fondo del asunto de este perverso fenómeno sociopolítico, y por, finalmente presentar una perspectiva comparada con Perú, Colombia y Ecuador, así como las posibles lecciones para el resto de América Latina que quedan a partir del caso chileno, nuestro Programa decidió apoyar esta investigación.

Ello se dio en el marco de otras muchas y variadas iniciativas regionales que hemos venido promoviendo en los últimos años para ayudar a entender y a combatir, desde una perspectiva

interdisciplinaria, el fenómeno regional de la corrupción, la cual afecta los cimientos de la democracia y los principios del Estado de Derecho, objetivos fundamentales de la existencia de nuestro Programa y de su presencia en la región. La corrupción es la perversión de todo tipo de Estado de Derecho y de los derechos humanos. Nuestro Programa no puede dedicarse al fortalecimiento regional de los derechos humanos sin apoyar la lucha contra el peor flagelo que afronta este continente.

En el apoyo a esta publicación, como en las demás diversas actividades que hemos organizado al respecto, se hace evidente que en nuestro Programa le hemos dado a este tema la relevancia que se merece, por la gravedad de las implicaciones jurídico-políticas, económicas y socioculturales que tiene para esta región, como para el resto del mundo.

Los orígenes de la corrupción en muchos de nuestros países son bastantes similares: el financiamiento de la política, la falta de transparencia al interior de los partidos políticos y en la contratación pública, la evasión de impuestos, los conflictos de intereses, la llamada “puerta giratoria”, la falta de una cultura de legalidad, entre otras. Ello se hace evidente tanto en los casos de Corpesca, Penta, SQM y Caval en Chile, como en la imbricación evidente entre todas esas fuentes de corrupción en el escándalo transnacional de Odebrecht, que tan gravemente ha afectado la democracia, la Justicia y demás instituciones estatales, así como su credibilidad por sus cuestionables relaciones con reputados líderes empresariales en varios países latinoamericanos.

Finalmente, queremos agradecer el compromiso y la dedicación de los autores de esta obra, así como la invitación que nos hiciera Espacio Público a vincularnos a ella. Ha sido un gran placer para nuestro Programa haber apoyado a través de esta publicación a Espacio Público en la importante labor que lleva a cabo en Chile y que tiene incidencia en muchos otros países de la región. Esperamos que esta obra brinde herramientas al público interesado para ayudar a entender aún más, a partir de la experiencia chilena, el grave problema de la corrupción, y para ayudar a fomentar una ciudadanía alerta y comprometida que acompañe iniciativas eficaces en la lucha anticorrupción.

Doctora Marie-Christine Fuchs y Andrés Villegas

Directora y Coordinador de Proyectos e Investigador del Programa
Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

INTRODUCCIÓN

Entre 2014 y 2015, luego de que se conocieran los casos Corpesca, Penta, SQM y Caval, la corrupción se instaló como una de las principales preocupaciones para los chilenos y chilenas. Las opiniones en la esfera pública eran diversas, con diagnósticos que iban desde una profunda crisis institucional, pasando por otras que explicaban la sucesión de noticias vinculadas a la corrupción como el conocimiento público de prácticas de larga data (pero que ya no eran tolerables), hasta personas señalando que se trataba exclusivamente de persecuciones políticas.

Los principales avances en materia de probidad y transparencia, en Chile y en otros países, suelen ocurrir luego de escándalos de corrupción. La Agenda de Probidad y Transparencia impulsada a partir del 2015 por el gobierno de la Presidenta Bachelet no fue una excepción. Sin embargo, la capacidad de hacer reformas en Chile fue muy superior a la de otros países de América Latina afectados por casos recientes de corrupción.

En este libro se relata en detalle la experiencia reciente chilena con objeto de entender las razones de este relativo éxito que llevó a la aprobación de más de una docena de proyectos de ley, la mayoría de ellos bien evaluados por expertos independientes, en un lapso de menos de tres años¹.

Los escándalos de corrupción abren una ventana de oportunidad para aprobar reformas en temas de probidad y fortalecimiento institucional que son prácticamente imposibles en tiempos normales. Los escándalos indignan a la ciudadanía y los temas de probidad se instalan en la agenda. La presión ciudadana implica que actores claves, que en tiempos normales vetan estas reformas, pierden esta capacidad de veto luego de los escándalos y se abre la oportunidad para legislar.

Independiente de los diagnósticos sobre la profundidad de la crisis, la sensación de escándalo en Chile se instaló, y como en situaciones similares que atravesó el país en la historia reciente—por ejemplo, en 1994, 2003 y 2006—, los casos de corrupción generaron las condiciones propicias para modificar aspectos de la institucionalidad que la hacían vulnerable a la corrupción. Sin embargo, el posicionamiento de la corrupción como problema público no basta para avanzar en estas materias. Como lo demuestra la experiencia de los últimos años de la mayoría de los países de la región, se requiere también que emerjan liderazgos en los poderes ejecutivo, legislativo y la sociedad civil que lleven adelante las reformas².

Los escándalos de corrupción de los años 2014 y 2015 llevaron a que la Presidenta Bachelet, en marzo de 2015, creara el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (Consejo Anticorrupción o CAP en lo que sigue)³. Este consejo contó con 16 miembros, de profesiones y preferencias políticas diversas. En un plazo de 45 días, el CAP preparó un informe con 236 medidas concretas, organizadas en 21 áreas temáticas agrupadas en cinco grandes capítulos: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en los mercados e integridad, ética y derechos ciudadanos. Las medidas propuestas apuntaban tanto a las manifestaciones directas de la corrupción como a sus causas más profundas. Las primeras incluían, por ejemplo, políticas para facilitar la detección y condena de casos de corrupción, mientras que entre las segundas

¹ Para otros análisis de la experiencia chilena reciente, véase Jorge Sahd y Cristián Valenzuela, "La Economía Política de la Agenda de Probidad y Transparencia en Chile", CEIUC-BID, 2018; Antoine Maillet, Antoine Faure y Sebastián Carrasco, "Organizaciones 'ciudadanas' y coproducción de las políticas públicas. Ciudadano Inteligente, Espacio Público y la Agenda de Probidad en Chile (2015-2016)" en Claire Launay Gama y Olivier Dabène (Coord.), Los efectos de los procesos participativos en la acción pública, Editorial Teseo, Buenos Aires, 2019; y Ernesto Muñoz, "¿Pueden funcionar las comisiones asesoras anticorrupción? El caso de la Comisión Engel en Chile", CAF, 2019.

² Ver más en Americas Quarterly, "Lava Jato's biggest failure", 10 de abril de 2019. Recuperado de www.americasquarterly.org

³ Más información en sitio web oficial del CAP: <http://consejoanticorrupcion.cl/>

destacaban reformas del financiamiento de la política y de la gobernanza de los partidos políticos.

A la entrega del informe del CAP a la Presidenta Bachelet, en abril de 2015, le siguió una ambiciosa agenda de probidad y transparencia, la que incluyó una veintena de iniciativas legislativas, además de un número similar de medidas administrativas. Cuatro años después, la evaluación de los logros de esta agenda es positiva, con 13 leyes publicadas, cubriendo la mitad de las áreas temáticas abordadas por el CAP.

Las leyes aprobadas incluyen:

- Exigencias de transparencia en el financiamiento de la política que terminan con los altos grados de opacidad existentes en la legislación anterior.
- El establecimiento de financiamiento público para los partidos políticos que antes solo podían recibir financiamiento privado.
- Exigencias de mayor transparencia y democracia interna para los partidos políticos.
- El retorno de la educación cívica a las escuelas y colegios.
- Declaraciones de patrimonio e intereses, para prevenir y detectar conflictos de intereses.
- Obligación de realizar un fideicomiso ciego a autoridades con altos patrimonios para prevenir conflictos de interés.
- Creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas como servicio sujeto al Sistema de Alta Dirección Pública, para reducir los riesgos de captura en el diseño de proyectos de infraestructura.
- Medidas de prevención de la corrupción en la planificación territorial.
- Creación de entes reguladores de los mercados con más autonomía y mayores facultades de fiscalización y sanción.
- Reforma que cierra vacíos que desvirtuaban el rol del Sistema de Alta Dirección Pública.

Junto a los liderazgos políticos -en el gobierno y el Congreso Nacional-, la sociedad civil y la opinión pública en general también tuvieron un rol importante. En primer lugar, con la indignación generalizada y poca tolerancia que mostraron hacia las ilegalidades conocidas. Y es que luego de que estallaran los escándalos, la corrupción ocupó un lugar prioritario entre las preocupaciones de los chilenos en todas las mediciones de opinión pública que realizó el gobierno durante su mandato. Esto llevó a que hubiera un incentivo para los líderes políticos de empujar esta agenda y realizar reformas reales y profundas. En segundo lugar, monitoreando constantemente las discusiones en el Congreso, las reformas aprobadas y su implementación.

Como ya se indicó, la ventana de oportunidad para hacer grandes reformas en temas de probidad y transparencia se abre luego de escándalos de corrupción. Sin embargo, los mismos escándalos que abren esta posibilidad típicamente debilitan los liderazgos políticos que debieran conducir estas reformas, por lo que el rol de la sociedad civil es clave para llenar el vacío de legitimidad existente: validando los liderazgos y los logros de la agenda anticorrupción frente a una ciudadanía que no confía en sus líderes políticos y, a su vez, contribuyendo a que las reformas avancen en el proceso legislativo y se hagan cargo de los problemas que las motivaron.

Durante sus 45 días de funcionamiento, el CAP desarrolló una serie de iniciativas que le permitió acumular capital político para contribuir, desde la sociedad civil y luego de que el consejo dejara de existir, al avance legislativo de la agenda. Entre estas iniciativas destaca un enfoque que permitió que la gran mayoría (92%) de sus propuestas fueran aprobadas por la unanimidad de sus miembros. Esto explica por qué una parte importante de los consejeros participaron, activamente y con un mensaje común, en los debates públicos que se dieron durante la tramitación de las

leyes, contribuyendo a vencer la oposición de ciertos legisladores en temas centrales de la agenda.

Asimismo, el capital político del CAP también se utilizó para dar legitimidad y posicionar al Observatorio Anticorrupción (Observatorio u OAC en lo que sigue), creado por Espacio Público y Ciudadano Inteligente en noviembre de 2015. Este observatorio se instaló como una instancia mediadora entre la actividad legislativa y la ciudadanía, acercando las discusiones que se daban en el Congreso a los líderes de opinión, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general. El OAC también pudo advertir a tiempo falencias en los proyectos de ley en trámite, socializándolas en el debate público y contribuyendo en varias oportunidades -con el apoyo de los miembros del CAP-, a que fueran corregidas durante el trámite legislativo⁴.

A modo de balance, al cierre del gobierno de la Presidenta Bachelet se había promovido una ambiciosa agenda en materia de probidad, con varias áreas bien evaluadas por el OAC, entre ellas la de reforma al sistema de Alta Dirección Pública (5,6); declaraciones de patrimonio e interés (5,8); formación cívica y ética (5,3); democracia interna y financiamiento de partidos políticos (6,1); regulación de campañas electorales (5,3); y, revisión del gobierno de los entes fiscalizadores (5,5)⁵.

A pesar de los importantes avances, son varios los desafíos institucionales que siguen pendientes para hacer frente a las causas profundas de la corrupción. Entre estas están: fortalecer a los municipios en su gestión financiera y en la dotación de personal calificado; establecer un efectivo control y la transparencia de los gastos en Defensa; regular la puerta giratoria entre el sector privado y el sector público; y las reformas a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso para dotar de mayor transparencia y rendición de cuentas a esta institución. Algunas de estas medidas están contempladas en proyectos de ley que aún se tramitan en el Congreso, aunque el avance en la mayoría de los casos es lento y, en otros, no han sido consideradas aún.

El libro está estructurado de la siguiente forma: el Capítulo 1 describe los escándalos de corrupción que antecedieron y posibilitaron la agenda de reformas. El Capítulo 2 narra el trabajo que realizó el Consejo Anticorrupción, mientras que el Capítulo 3 relata la discusión legislativa de las reformas, poniendo especial énfasis en el rol jugado por el Observatorio Anticorrupción. El Capítulo 4 describe lo que ha sido (a la fecha en que este libro se publica), el proceso de implementación de las reformas. Finalmente, el Capítulo 5 presenta algunos aprendizajes de la experiencia chilena para América Latina y conclusiones generales. Luego, le siguen varios apéndices que presentan más detalles de la información entregada.

⁴ Más información en sitio web oficial del OAC: <https://observatorioanticorrupcion.cl/>

⁵ En la web del OAC se pueden encontrar detalles de la metodología usada: <https://observatorioanticorrupcion.cl/metodologia-observatorio.pdf>

CAPÍTULO 1:

De los escándalos a la ventana de oportunidad

Este primer capítulo describe los escándalos de corrupción que se conocieron en Chile en 2014 y 2015. La magnitud de las reformas, las dificultades de su tramitación, la crisis de liderazgos institucionales para propiciar acuerdos, y el rol de la sociedad civil promoviendo los cambios institucionales -todos temas que se abordan en capítulos posteriores-, se comprenden mejor si se conocen los escándalos de corrupción y desarrollos gatillados por éstos que configuraron un escenario propicio para abordar el diseño de las reformas.

1.1. LOS CASOS DE CORRUPCIÓN

La corrupción se transformó en una preocupación relevante para los chilenos en 2014 y 2015, luego de que salieran a la luz una serie de casos de financiamiento irregular —o ilegal— de la política. El primero (que constituye una especie de anticipo pues los primeros reportajes de prensa datan de 2013) fue el caso Corpesca, por medio del cual se comenzó a develar la forma en que se financiaba la política en Chile: un mecanismo que implicaba fraude tributario y generaba fundadas sospechas sobre el soborno a autoridades (pagos de empresas a políticos contra boletas por servicios no prestados, junto a transacciones económicas probablemente vinculadas a favores políticos coherentes con los intereses de estas empresas).

En 2011, el entonces gobierno del Presidente Piñera ingresó a tramitación la Ley de Pesca, que proponía renovar las licencias de cuotas de extracción de especies marinas establecidas en una anterior ley de 2002, ya que pronto iban a expirar. El proyecto era fuertemente resistido por grupos de pescadores artesanales que denunciaban una excesiva concentración de los derechos de explotación, en apenas cuatro grupos empresariales que controlaban el 75% de la capacidad pesquera industrial de Chile, con utilidades por sobre los tres mil millones de dólares anuales⁶. Públicamente surgieron sospechas sobre el lobby y las presiones que las pesqueras podían ejercer en el Ejecutivo, autor del proyecto, y en los legisladores. Así, la ONG Fundación Oceana advirtió de posibles irregularidades en la tramitación⁷ y varias columnas de opinión sugirieron la posibilidad de que parte de las rentas de las empresas pesqueras se estuvieran destinando al financiamiento irregular de la política⁸.

En 2013, con la ley ya aprobada, comienza el caso judicial. En el marco de una investigación por mal uso de las asignaciones parlamentarias, un exasesor de la diputada Marta Isasi dio un testimonio judicial en el que señalaba que la diputada había recibido 40 mil dólares de Corpesca, a través del pago de informes que él hacía, pero cuyos pagos finalmente redirigía a la diputada. Isasi negó la información, pero una investigación periodística reveló nuevos antecedentes que la incriminaban⁹. Se trataba de una serie de correos electrónicos entre su asesor y el gerente general de Corpesca, Francisco Mujica. En 2015 se revelaron nuevos correos electrónicos, pero esta vez entre Mujica y la propia diputada, en los que esta última solicitaba un adelanto de un pago que estaría comprometido y se alegraba por el resultado de la tramitación de la ley de acuerdo con los intereses de la empresa. “Al final surtió efecto mi trabajo”, fueron sus palabras textuales¹⁰.

La investigación judicial continuó. Mujica renunció a Corpesca en 2013 y fue demandado por el Consejo de Defensa del Estado (CDE) por el pago de sobornos¹¹. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos (SII) se querelló contra él por delitos tributarios¹². Finalmente, aceptó los

⁶ AméricaEconomía, “Las mayores empresas del sector pesquero en Chile”, 22 de julio de 2012. Recuperado de www.americaeconomia.com

⁷ Cooperativa, “Oceana: La industria pesquera ha actuado con demasiada libertad por décadas”, 7 de diciembre de 2011. Recuperado de www.cooperativa.cl

⁸ Ver, por ejemplo, Eduardo Engel, “Quién manda en la ley de pesca: ¿Longueira o Piñera?”, 17 de noviembre de 2012. Recuperado de www.latercera.com

⁹ CIPER, “Ex asesor de diputada Marta Isasi revela pagos de Corpesca para financiar campañas políticas”, 10 de mayo de 2013. Recuperado de <https://ciperchile.cl>

¹⁰ Cooperativa, “Correos entre Isasi y Corpesca: ‘Estaré una vez más dando la gran pelea por la pesca’”, 18 de noviembre de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

¹¹ Cooperativa, “CDE se querelló contra ex gerente de Corpesca por pago de ‘coimas’ a Isasi”, 13 de agosto de 2014. Recuperado de www.cooperativa.cl

¹² Cooperativa, “SII se querelló contra ex asesor de Marta Isasi y ex gerente de Corpesca”, 11 de mayo de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

cargos y fue condenado en juicio abreviado a tres años de pena remitida¹³. La causa judicial en contra de la exdiputada Marta Isasi sigue en curso debido a que su defensa desestimó ir a un juicio abreviado, para lo cual debía aceptar la culpabilidad de los cargos que se le imputan: cohecho y delitos tributarios. En marzo del 2019 se inició el juicio oral en su contra por estos delitos.

Otro parlamentario involucrado en el caso es Jaime Orpis. La Fiscalía detectó que tres asesores del senador recibieron pagos de Corpesca, usando el mismo mecanismo de entrega de informes a la empresa a cambio de dinero que luego se redirigía a las cuentas de la autoridad. El monto determinado por la Fiscalía alcanza los 350 mil dólares en un período de cinco años. Orpis reconoció públicamente que solicitó apoyo para financiar irregularmente su campaña, pero descartó que este aporte de la pesquera haya influido en sus votaciones. Su defensa busca aprovechar un vacío que tenía la legislación chilena en aquel entonces en la determinación del cohecho, que planteaba que es necesario comprobar que existió una contraprestación de la autoridad a cambio de los pagos recibidos, es decir, una acción de la autoridad beneficiada que estuvo motivada por el pago. La investigación concluyó habiéndose iniciado el juicio oral en marzo del 2019 con la Fiscalía solicitando 21 años de prisión para el exparlamentario (que ya estuvo en prisión preventiva y no aceptó someterse a un juicio abreviado). Se trata de la solicitud de condena más alta para un parlamentario por este tipo de delitos¹⁴.

Un segundo escándalo, el caso Penta, se conoce durante el segundo semestre de 2014. Se investigaba una causa conocida como “Fraude al FUT”, en la que estaba involucrado un funcionario del Servicio de Impuestos Internos (SII), quien, aprovechando las falencias del sistema informático de la autoridad tributaria chilena, ingresaba pérdidas ficticias y gastos inexistentes a los registros de empresas, para rebajar su carga tributaria y los impuestos que debían pagar al Estado. La investigación reveló el rol del entonces gerente del Grupo Penta, Hugo Bravo, empresa que pagaba para distorsionar sus registros tributarios por esta vía irregular, y cuyo testimonio abrió la arista política del caso, pues reconoció que la empresa financiaba a políticos a cambio de boletas de honorarios por servicios que no eran prestados. Este mecanismo le permitía a la empresa aumentar sus gastos y así reducir su carga tributaria, de modo que (debido a que aún no existía legislación sobre este tipo de delitos electorales) a los involucrados se los investigó por fraude tributario y evasión de impuestos.

El SII estimó el monto defraudado en dos millones y medio de dólares, y los nombres de los políticos acusados de participar en esta trama, de los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), del recientemente formado Ciudadanos y de la Democracia Cristiana (DC), salieron a la luz pública. Aunque la gran mayoría de los políticos involucrados era de derecha, también estaban algunas figuras de la exConcertación y un entonces ministro de la Nueva Mayoría.

Investigaciones periodísticas de diversos medios de comunicación aportaban diariamente nuevos antecedentes: nombres, detalles de negociaciones, correos electrónicos filtrados que algunos analistas y líderes de opinión catalogaron como “un mendigado del mundo político a la empresa”. Entre estos destacaba la participación de Pablo Wagner, quien junto a familiares directos entregaron al Grupo Penta una serie de boletas por servicios no prestados por un monto total cercano a los 100 mil dólares, en el período en el que Wagner se desempeñaba como subsecretario de Minería en el primer gobierno de Sebastián Piñera.

¹³ Cooperativa, “Ex gerente de Corpesca fue condenado a pena remitida por soborno y delitos tributarios”, 8 de septiembre de 2018. Recuperado de www.cooperativa.cl

¹⁴ Otros parlamentarios, como Fulvio Rossi, Iván Fuentes, Iván Moreira, entre otros, además del exministro de Economía Pablo Longueira, han sido vinculados al caso con distintas consecuencias judiciales, sin que aún existan condenas a ninguno de ellos.

Pablo Wagner habría favorecido, desde su cargo de autoridad, el desarrollo del proyecto Minera Dominga, como también habría entregado información privilegiada a uno de los dueños de Penta, Carlos Eugenio Lavín¹⁵. A este último, Wagner lo habría promocionado al interior del gobierno para que fuera nombrado director de la minera estatal Codelco¹⁶.

La investigación del caso Penta reveló otro caso de financiamiento ilegal de la política: el caso Soquimich, o SQM. El testimonio que dio la cuñada de Wagner a la Fiscalía, en el marco del caso Penta, permitió detectar que también se emitían boletas ideológicamente falsas a la minera SQM, empresa cuya historia de cuestionamientos en Chile es amplia y de larga data, pues su principal controlador, Julio Ponce Lerou, se hizo de la empresa en el irregular proceso de privatizaciones llevado a cabo por la dictadura militar, cuando era yerno del dictador Augusto Pinochet¹⁷.

Este nuevo caso aumentó considerablemente la sensación de corrupción generalizada entre los políticos chilenos, pues los aportes irregulares de SQM se repartían transversalmente, incluyendo a parlamentarios de los partidos Socialista, Demócrata Cristiano, Unión Demócrata Independiente, excandidatos presidenciales de la derecha y del Partido Progresista, entre otros. Incluso se logró establecer la participación del entonces ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, hombre de confianza de la Presidenta Bachelet, en la entrega de boletas a la minera.

El proceso de investigación del caso SQM provocó serias dudas respecto del interés genuino de la institucionalidad por establecer las sanciones correspondientes. El problema de corrupción que se había instalado como una preocupación pública en Chile ya no estaba circunscrito al descubrimiento de estos casos, sino que ahora se adicionó la sensación de impunidad por la escasa efectividad de las instituciones para sancionar los ilícitos detectados. De hecho, el financiamiento ilegal no era considerado un delito bajo la ley electoral vigente, por lo que se persiguió bajo la figura tributaria de “boleta ideológicamente falsa”, es decir, servicios que nunca se prestaron, pero que permitían rebajar impuestos, con el consecuente fraude fiscal.

A diferencia de lo que ocurrió con el caso Penta, el SII tuvo en el caso SQM un rol menos activo en la investigación, ya que no se querelló ante la justicia, omisión que le impidió a la Fiscalía continuar con la titularidad de la investigación. Lo mismo ocurrió con otras empresas que hicieron las debidas correcciones a sus declaraciones de impuestos. En abril de 2017, el SII envió a varias de las empresas investigadas en el marco de los casos Penta y SQM un “acta de denuncia” en la que se establecía un plazo de diez días hábiles para presentar sus descargos ante el Tribunal Tributario y Aduanero, o bien para allanarse a los cobros de multa por infracciones tributarias que correspondieran.

El camino que tomó el SII fue privilegiar la sanción pecuniaria a las empresas involucradas y desistir de la arista penal, pese a que en Chile el titular de la denuncia penal por delitos tributarios corresponde exclusivamente a este servicio¹⁸. Las empresas Comercial Eccsa S.A. (Ripley), Banco de Crédito e Inversiones (BCI) y Watts, que habían realizado aportes irregulares a la campaña de

¹⁵ Cooperativa, “Caso Penta: Los delitos que enfrenta Pablo Wagner”, 4 de marzo de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

¹⁶ En 2015, Wagner fue formalizado por cohecho y lavado de activos, por lo que estuvo en prisión preventiva durante casi dos meses. En julio de 2018 fue condenado por delitos tributarios reiterados e incremento patrimonial relevante e injustificado. Por otra parte, Carlos Eugenio Lavín y Carlos Délano, controladores del Grupo Penta, fueron condenados, en julio de 2018, en juicio abreviado por delitos tributarios, ya que el fiscal retiró los cargos por soborno en un proceso de reformalización criticado por la sociedad civil, el Consejo de Defensa del Estado y la Unidad Anticorrupción del Ministerio Público, que sostenía que existían indicios para acreditar el delito. La pena fue de cuatro años de libertad vigilada, con la posibilidad de acceder a beneficio de rebaja, imputándose a la pena los más de 200 días en los que los condenados estuvieron en prisión preventiva, y sometiéndose a un curso de ética en la dirección de empresas. Se les condenó también a una multa del 50% del valor de los tributos eludidos.

¹⁷ El Mostrador, “Cómo Julio Ponce Lerou se quedó con Soquimich”, 26 de septiembre de 2012. Recuperado de www.elmostrador.cl

¹⁸ Código Tributario, artículo 162.

Laurence Golborne, se acogieron al procedimiento reconociendo que desde 2009 habían usado un mecanismo fraudulento para aportar a la política y que, con esta acción del SII, solo pagaban una multa para eximirse de una investigación que pudiera establecer la comisión de delitos¹⁹.

Esta estrategia provocó una serie de reacciones en el debate público y en el movimiento de autoridades. El entonces director del Servicio de Impuestos Internos, Michel Jorratt, que había participado en la campaña presidencial de Michelle Bachelet, fue removido de su cargo, luego de lo cual denunció presiones del ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, para no presentar la querrela que la Fiscalía solicitaba para continuar la investigación del caso SQM. Entre los antecedentes que reveló, indicó que el ministro del Interior le había dicho que si era necesario el SII debía “retirar con camiones” desde las oficinas de SQM toda la información contable que involucrara en financiamiento irregular a participantes de la campaña electoral de la entonces Presidenta Bachelet²⁰. La remoción se produjo en mayo de 2015, justamente cuando se conoció que él había prestado servicios para la empresa del mayor recaudador de dineros para la campaña presidencial de la Nueva Mayoría, Giorgio Martelli. Su empresa recibió aportes por 380 mil dólares de parte de SQM Salar entre 2012 y 2013. Sin embargo, el SII solo se querelló contra Martelli, y no contra la empresa Asesorías y Negocios Spa. Así, Martelli se sometió a un juicio abreviado y recibió una condena de 800 días de presidio remitido y el pago de 4.500 dólares de multa²¹. Según el Fiscal Nacional de ese entonces, Sabas Chahuán, Martelli destinaba los recursos recaudados por la empresa al financiamiento de personas que se dedicaban a actividades políticas, las cuales no formaban parte de la estructura formal de Asesorías y Negocios Spa²².

En febrero de 2015, la revista de investigación periodística Qué Pasa reveló un cuarto escándalo, en un reportaje titulado “Un negocio Caval”. En este reportaje se daba cuenta de un préstamo de 10 millones de dólares por parte del Banco de Chile a la empresa Caval, de propiedad de Natalia Compagnon, casada con Sebastián Dávalos, hijo de la Presidenta Bachelet. El préstamo se utilizó para comprar tres terrenos en la comuna de Machalí, en la zona central de Chile, que aumentarían su valor a raíz del cambio de uso de suelo que se discutía en ese entonces. Su venta, por 15 millones de dólares, ya había sido acordada en un contrato de promesa de compraventa.

El reportaje de Qué Pasa señalaba, además, que el crédito había sido aprobado un día después del triunfo en segunda vuelta de Michelle Bachelet, y artículos de prensa posteriores agregaron al debate público otros indicios de irregularidades, como la constatación de que el crédito había sido negociado directamente por el vicepresidente del Banco de Chile, Andrónico Luksic, en una reunión presencial con Compagnon y Dávalos²³.

¹⁹ El Mostrador, “Impunidad para políticos: SII ignora a Fiscalía y cierra sin querrelas casos por financiamiento irregular”, 16 de abril de 2017. Recuperado de www.elmostrador.cl

²⁰ CIPER, “El detalle de las presiones de Peñailillo sobre el SII para impedir la investigación a SQM”, 3 de julio de 2015. Recuperado de <https://ciperchile.cl>

²¹ Cooperativa, “Caso SQM: Operador político Giorgio Martelli fue condenado a 800 días de pena remitida”, 28 de junio de 2017. Recuperado de www.cooperativa.cl

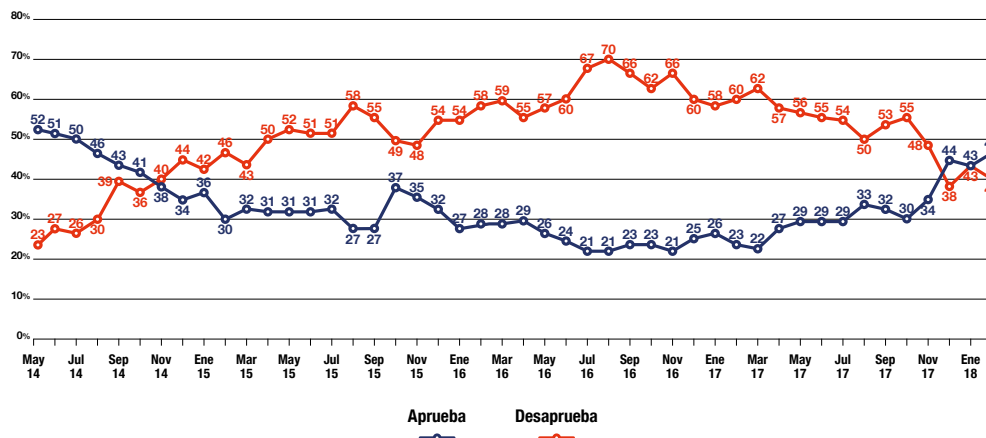
²² Cooperativa, “Justicia decretó arresto domiciliario total para Giorgio Martelli”, 14 de septiembre de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

²³ Este caso derivó en cuatro aristas, que involucraron a otras empresas y personas en una serie de situaciones que se investigan por la Fiscalía y que tienen hasta el momento condenas por delitos tributarios, declaraciones incompletas o falsas, cohecho reiterado, soborno reiterado e infracciones a la Ley de Quiebras.

1.2 VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA REFORMAS ANTICORRUPCIÓN

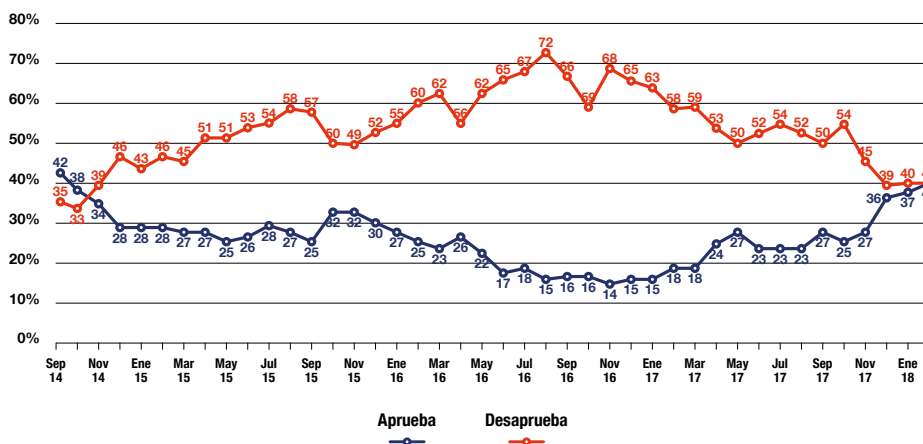
El impacto de estos casos en la evaluación ciudadana del gobierno y de la Presidenta fue importante. Si bien ya se observaba una tendencia a la baja durante el 2014, debido a una multiplicidad de factores, sin duda los casos de corrupción profundizaron esa tendencia. En los

GRÁFICO 1: Evaluación de la gestión de la presidenta Bachelet



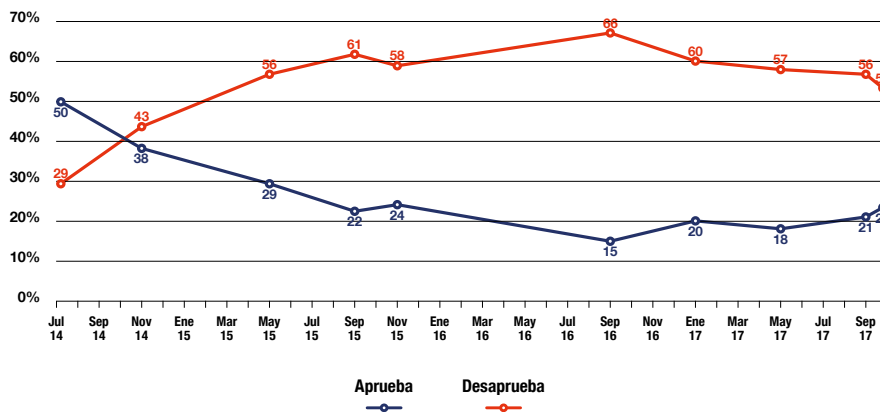
Fuente: Go Research Ltda., "Seguimiento de imagen presidencial y de Gobierno. Información para monitorear y orientar la estrategia comunicacional". Informes mensuales encargados por el Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, mayo de 2014 a febrero de 2018. Recuperado de www.msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2018/03/186200-Tracking-Archivo-Unificado.pdf

GRÁFICO 2: Evaluación de la gestión del Gobierno



Fuente: Go Research Ltda., "Seguimiento de imagen presidencial y de Gobierno. Información para monitorear y orientar la estrategia comunicacional". Informes mensuales encargados por el Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, mayo de 2014 a febrero de 2018. Recuperado de www.msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2018/03/186200-Tracking-Archivo-Unificado.pdf

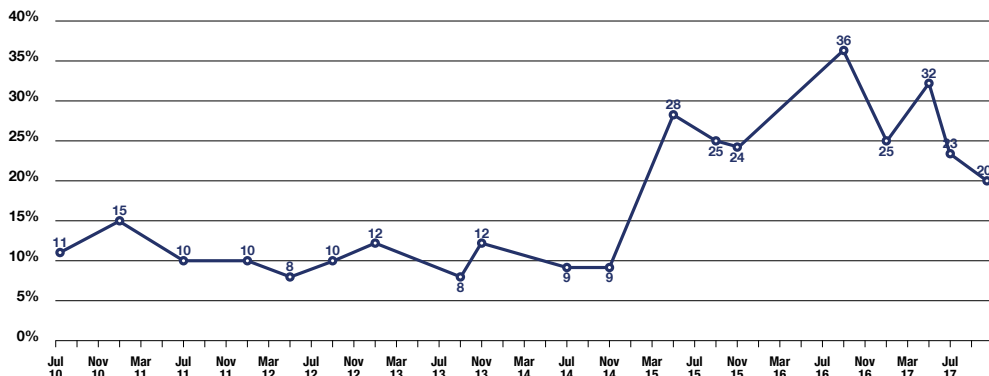
GRÁFICO 3: Evaluación de la gestión del Gobierno de la presidenta Bachelet



Fuente: Centro de Estudios Públicos (CEP), “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 71 a N° 81”. 2014-2017. Recuperado de www.cepchile.cl

gráficos 1, 2 y 3 se observa que en las mediciones justo posteriores a febrero de 2015 -mes en que se desató el caso Caval-, el rechazo a la gestión de la Presidenta y del gobierno se consolidó por sobre la aprobación. De modo más concluyente todavía, se observa cómo la corrupción se posiciona como un problema público relevante entre los chilenos. La encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) monitorea la evolución de las prioridades que los chilenos consideran que el gobierno debiera solucionar con más urgencia. De acuerdo con el gráfico 4,

GRÁFICO 4: Prioridad del combate a la corrupción ante la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?” (porcentaje de menciones de la respuesta “Corrupción”)



Fuente: CEP, “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 62 a N° 81”. 2014-2017. Recuperado de www.cepchile.cl

entre 2010 y 2014 la corrupción era uno de los tres problemas más importantes para una fracción de la población que oscilaba entre el 8% y el 15%. Luego de los casos de corrupción conocidos a fines de 2014 y comienzos de 2015, esta cifra subió al 28% en marzo de ese año y no bajó del 20% hasta la medición de julio de 2017.

Estas cifras dan cuenta del contexto que generó la ventana de oportunidad para proponer reformas al diseño institucional chileno para el combate a la corrupción (revisar Apéndice 3). Las reformas del Estado, o el diseño institucional para el combate a la corrupción siempre presentan complejidades particulares, porque no solo implican cambios en las atribuciones y facultades de las instituciones públicas —lo que ya es complejo por el acomodo que se produce en la relación entre diferentes organismos—, sino especialmente porque implican una alteración del ejercicio del poder de diversos actores institucionales, políticos, económicos y sociales. Esa alteración es un aspecto eminentemente político, por lo que a la complejidad técnica que conlleva todo proceso de rediseño institucional para el combate a la corrupción se debe sumar la consideración de la dimensión política, apuntando a una estrategia que permita vencer las resistencias que generan las reformas²⁴. Por eso, el rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación es tan relevante en este tipo de agendas.

²⁴ Incluso, una agenda anticorrupción puede ser una bandera enarbolada por ciertos líderes políticos para mantener el *statu quo* o atacar rivales políticos.

CAPÍTULO 2:

Consejo Asesor Presidencial

Los casos de corrupción de 2014 y 2015 generaron un ambiente de desconfianza y una sensación extendida de crisis de la institucionalidad chilena. Día a día, los medios de comunicación revelaban nuevos antecedentes de los casos, con lo que se fue ampliando el número de personajes públicos involucrados, las tramas se fueron complejizando y la desafección por parte de la ciudadanía con la actividad política y las instituciones en general fue aumentando.

Con esto se abría una ventana de oportunidad. La crisis, o al menos la sensación de crisis que se instalaba, junto con la demanda de la sociedad civil y ciudadanía generaba un contexto para realizar reformas al diseño institucional y así mejorar los estándares de transparencia y probidad en Chile. Esta ventana abierta implicaba que las lógicas de poder normalizadas podían reconfigurarse, pues los actores cuestionados debían dar una respuesta no solo en el ámbito de la sanción que les cabía por los actos ilegales cometidos, sino también en el sentido más amplio de los vacíos de regulación y fiscalización que permitieron que estas prácticas se dieran por tanto tiempo.

2.1. CONFORMACIÓN DEL CONSEJO

Ante la crisis, la Presidenta Bachelet optó por conformar un consejo de expertos que la asesorara en la confección de una agenda de reformas: el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (CAP), tal como se había realizado en ocasiones anteriores frente a casos similares (ver Apéndice 12 para detalles).

El CAP se constituyó el 11 de marzo de 2015. Su conformación fue políticamente transversal y diversa también desde el punto de vista de la experiencia y trayectoria de sus miembros. Lo integraron expertos en políticas anticorrupción, tanto cercanos al gobierno como a la oposición, junto a personajes públicos que aportaron sentido común y conocimiento sobre sensibilidades sociales que le dieron cierta amplitud a las propuestas. Sus miembros fueron: Agustín Squella, abogado y académico; Álvaro Castañón, abogado y coordinador legislativo de la Fundación Ciudadano Inteligente; Andrea Repetto, economista, académica y miembro del directorio de Espacio Público; Benito Baranda, sicólogo y director de la Fundación América Solidaria; Claudio Fuentes, cientista político y académico; Daniel Zovatto, cientista político y director de Idea Internacional; Alfredo Etcheberry, abogado y académico; José Andrés Murillo, filósofo y presidente de la Fundación para la Confianza; Lucas Sierra, abogado, académico y subdirector del Centro de Estudios Públicos; Manuel Riesco, economista y director del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo; Marcela Ríos, cientista política, oficial a cargo del Programa de Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas en Chile y directora de Espacio Público; Olga Feliú, abogada y exsenadora; Paulina Veloso, abogada y consejera del Consejo de Defensa del Estado; Rosanna Costa, economista y subdirectora del centro de estudios Libertad y Desarrollo; Vittorio Corbo, economista, investigador asociado senior del Centro de Estudios Públicos y expresidente del Banco Central de Chile; y Eduardo Engel, economista, académico y presidente de Espacio Público, quien fue designado por la Presidenta Bachelet para presidir este consejo.

Por otra parte, una de las condiciones que puso el presidente del Consejo Anticorrupción para asumir dicha labor, fue que los integrantes del CAP no incluyeran dirigentes políticos o empresariales. El motivo era poder abordar todos los temas relevantes, sin que los propios miembros del Consejo vetaran alguno de ellos.

2.2. REACCIONES ANTE LA CONFORMACIÓN DEL CAP

La experiencia comparada sugiere que la creación de comisiones anticorrupción suele gatillar iniciativas para torpedear su efectividad. Es natural que así sea, pues estas comisiones constituyen una amenaza para los poderes establecidos. En el caso concreto que se analiza en este libro, el temor de los partidos era que el CAP contribuyera a endosarles las responsabilidades por los casos de financiamiento ilegal de la política y captura que se estaban conociendo.

Fue así como la conformación del Consejo Anticorrupción generó una serie de reacciones, algunas críticas y otras en señal de apoyo, tanto desde la oposición como desde sectores del oficialismo. Por ejemplo, un senador de oposición comentó que consideraba que su sector político no estaba debidamente representado en el CAP y que le preocupaba, también, la falta de experiencia en el Estado de buena parte de sus miembros²⁵. Ante estas críticas, se defendió la

²⁵ Cooperativa, "Presidente Consejo Asesor descartó que la coyuntura presione su trabajo", 12 de marzo de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

transversalidad de la conformación del CAP, destacando como una virtud que sus integrantes no estuvieran ligados a intereses partidistas o empresariales, dado que estos actores justamente estaban fuertemente cuestionados por la sociedad, y que el éxito del Consejo era mucho más probable si se prescindía de ellos²⁶.

Desde el oficialismo, la desconfianza hacia el recién estrenado CAP surgió por la falta de representantes del mundo político. En el lanzamiento, los presidentes de partidos denunciaron que el Consejo tenía un sesgo académico y que era necesario para una nueva agenda de transparencia y probidad que el mundo político, representado por los partidos, pudiera hacer sus propias propuestas. Las críticas no se limitaron a declaraciones a la prensa, sino que los partidos de la Nueva Mayoría crearon, seis días después del lanzamiento del CAP, su propia comisión²⁷, compuesta por los secretarios generales de los partidos del oficialismo y dos integrantes más por partido, con un plazo de quince días para elaborar un informe con propuestas que inevitablemente competirían con las del CAP.

Sin duda, la creación de esta comisión paralela fue un intento por aplacar el capital político del naciente CAP y por controlar la agenda. Los presidentes de partidos, incluso, señalaron que las propuestas que emanaran de la comisión de la Nueva Mayoría irían a tramitación legislativa independientemente de si eran o no abordadas por el CAP, con lo que advertían a la Presidenta Bachelet que sería el Legislativo el que tomaría las decisiones relativas a las reformas.

No obstante las reacciones anteriores, las posiciones contrarias fueron mutando y antes de que se cumpliera el plazo para la sanción del informe de la comisión de los partidos oficialistas, los presidentes de la mayoría de los partidos (de oposición y de gobierno) firmaron un acuerdo político para enfrentar la crisis institucional²⁸, en el que se reconocía la indignación de la ciudadanía con los actores políticos, a la Presidenta Bachelet como la figura que debía liderar y articular el proceso de reformas, y se valoraba y respaldaba el trabajo que desarrollaba el CAP, entre otros puntos²⁹.

Debido a la falta de legitimidad que afectaba a los partidos políticos tanto de oposición como de la Nueva Mayoría era poco probable que una agenda de reformas diseñada exclusivamente por sus militantes pudiera ser considerada con seriedad por la opinión pública como un antídoto para enfrentar la crisis. Finalmente, se impuso la lógica y la comisión de los partidos de la Nueva Mayoría se puso a la fila de organizaciones e instituciones políticas que solicitaron audiencia al CAP para exponer sus propuestas³⁰.

Sin embargo, la agenda de propuestas de los partidos de la Nueva Mayoría no contemplaba medidas concretas o específicas; de hecho, manifestaba en su introducción que la política debía marcar el ritmo de la discusión, y no la implementación técnica de las reformas. Se trató de un documento con 55 puntos, propuestas generalmente amplias, varias de las cuales apuntaban a varios de los temas que luego emanarían desde el CAP. Por ejemplo, en relación con las elecciones de parlamentarios, se recomendaba “ampliar la titularidad del denunciante”, acotada en ese entonces

²⁶ *Idem* cita anterior.

²⁷ El Dinamo, “Nueva Mayoría toma distancia de La Moneda: crean comisión paralela para regular relación de política y negocios”, 17 de marzo de 2015. Recuperado de www.eldinamo.cl

²⁸ No aceptaron firmar tres partidos pequeños: Amplitud, Más e Izquierda Ciudadana.

²⁹ Publimetro, “Así es el texto del acuerdo político entre la Alianza y Nueva Mayoría por crisis institucional”, 10 de abril de 2015. Recuperado de www.publimetro.cl

³⁰ Tele13 Radio, “Nueva Mayoría entrega propuesta de probidad y transparencia para el Consejo Asesor”, 30 de marzo de 2015. Recuperado de www.t13.cl

exclusivamente a los presidentes de partidos políticos por infracciones a la Ley de Propaganda Electoral, y que el CAP recomendó que pudieran ser realizadas por cualquier ciudadano. En relación con el financiamiento de partidos políticos fue donde existieron mayores diferencias entre las propuestas de la Comisión de la Nueva Mayoría y las del CAP, ya que desde los partidos las propuestas tendían a fortalecer el financiamiento hacia los partidos nacionales, poniendo barreras probablemente excesivas al surgimiento de nuevos partidos políticos y estableciendo una línea de argumentación que se mantuvo durante todo el debate legislativo del financiamiento de partidos políticos, como veremos más adelante. Finalmente, hubo varios temas que abordó el informe del CAP que no fueron considerados entre las propuestas de los partidos, por ejemplo, los espacios de corrupción a nivel municipal.

Pero así como hubo críticas o resistencias al trabajo del CAP, también hubo señales de apoyo desde el mundo político. El presidente del Senado, Patricio Walker, anunció la creación de una comisión especial de Probidad y Transparencia³¹, que tendría por objeto revisar los proyectos de ley para reformar el diseño institucional chileno y así combatir la corrupción. La medida se adoptó para facilitar la tramitación de estos proyectos, tanto de los más de treinta que se identificaron ya en trámite en el Senado, como de aquellos que enviaría el Ejecutivo a partir de las propuestas del CAP.

Mientras el liderazgo en el Congreso comenzaba a concentrarse en los miembros de la comisión especial de Probidad y Transparencia, en el Ejecutivo fue la misma Presidenta Bachelet quien dispuso cualquier duda respecto del compromiso de su gobierno con la agenda de reformas que se incubaba durante esos días en el CAP, haciendo explícito su compromiso con la agenda de reformas que comenzaba a construirse en el Consejo y poniendo a disposición su liderazgo político a pocos días de recibir el informe final³². A su turno, el presidente del Senado señaló estar esperando las propuestas del CAP y alentó reformas generalmente resistidas por el mundo político, como la pérdida del cargo de autoridades electas por votación popular ante faltas a la probidad, como también duras sanciones, incluidas las penas de cárcel, para empresarios que cometieran delitos (los llamados delitos “de cuello y corbata”).

Comenzaron así a confirmarse los liderazgos que darían impulso a la discusión sobre las reformas y se asentaba la legitimidad del CAP como la instancia capaz de ofrecer al país las propuestas en las que se basaría esa discusión.

2.3. LAS PROPUESTAS DEL CAP

El CAP no se desgastó en realizar un diagnóstico acabado de la crisis que vivía Chile. La diversidad de sus miembros, probablemente, habría implicado una inversión de tiempo y energía muy alto para llegar a definiciones y consensos que, en lo sustancial, no aportaban a la construcción de propuestas de reformas. ¿Se trataba de una crisis de confianza, de legitimidad o de una crisis institucional? ¿En Chile había más corrupción, o la mayor transparencia y trabajo de investigación de los medios de comunicación solo estaban develando lo que existía hace mucho tiempo? Estas y otras preguntas abundaban en el debate público, en los editoriales y paneles de conversación en los medios, incluso hasta hoy. Pero el plazo para elaborar el informe del CAP era de tan solo cuarenta y cinco días, por lo que su trabajo se enfocó en generar propuestas concretas y unánimes

³¹ Cooperativa, “Senado crea Comisión Especial de Probidad y Transparencia”, 19 de marzo de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

³² Cooperativa, “Bachelet conducirá ‘personalmente’ el proceso por crisis de probidad”, 22 de abril de 2015. Recuperado de www.cooperativa.cl

respecto de las cuales, a diferencia del diagnóstico, sí era esperable lograr un amplio consenso.

Varios factores confluyeron para que el CAP fuera eficaz y pudiera construir el capital político que resultó clave para apoyar la agenda de reformas que siguió a la entrega de su informe³³. El primero fue la absoluta autonomía y libertad que tuvieron sus consejeros para decidir los temas que abordarían y la forma en que se conceptualizarían la corrupción, el tráfico de influencias y los conflictos de interés como manifestaciones de debilidades institucionales. Gracias a ello, el trabajo creativo de propuestas configuró una agenda anticorrupción con medidas concretas, específicas, pero también sistémicas, como el abordaje de la relación entre el dinero y la política, la regulación del sector financiero, y la transparencia y rendición de cuentas en Defensa, entre otras.

En segundo lugar, el CAP contó con independencia financiera. Si bien existió una coordinación con el gobierno a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, su financiamiento provino directamente del Ministerio de Hacienda, por lo que se pudo destinar recursos a aspectos de visibilidad y funcionamiento según las prioridades que establecieron los propios consejeros. Por ejemplo, el desarrollo de un sitio web con las actividades y la transmisión en vivo de las sesiones, la visita a algunas regiones del país para recibir en audiencia a los interesados en aportar a la agenda, y jornadas de trabajo extensas y en horarios no hábiles fueron posibles gracias a esta independencia financiera. También se conformó una secretaría técnica, con un equipo de diez profesionales destacados, liderados por el sociólogo Jorge Atria, quienes apoyaron constantemente y bajo mucha presión el trabajo del Consejo.

Por otra parte, el CAP sostuvo audiencias con una amplia diversidad de actores interesados en dar sus impresiones sobre las reformas más urgentes en materia de transparencia y probidad. Instituciones públicas, representantes de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos nacionales e internacionales, instituciones y organizaciones políticas, y dirigentes empresariales y sindicales pudieron exponer sus prioridades frente a los consejeros, en un ejercicio que tuvo valor no solo por la posibilidad de contribuir al diseño de las reformas, sino también porque manifestó una vocación democrática y de diálogo que dotó al trabajo del CAP de mayor legitimidad y capital político³⁴. Así, propuestas que luego fueron tan polémicas y resistidas por los partidos políticos, como el refichaje de todos sus militantes, surgieron precisamente a raíz de lo indicado por las bases de varios partidos en estas audiencias.

Otro factor relevante fue la forma cómo el CAP fue comunicando continuamente su trabajo. Se tomó la decisión de no anunciar propuestas mientras se desarrollaba su proceso deliberativo, lo que implicaba un riesgo alto de desaparecer del debate público y quedar fuera de la agenda de los medios. Pero al tiempo que se asumía esta metodología, se realizó un esfuerzo comunicacional por dotar de alto dinamismo a las redes sociales y la web del CAP, transmitiendo por *streaming* las sesiones y comunicando los temas abordados en ellas, así como los expositores que participaron del proceso. Esta fue una fuente de información valiosa para los medios de comunicación, que dieron amplia y completa cobertura al trabajo del CAP durante su desarrollo.

³³ Para conocer dos análisis más de los factores alternativos y complementarios para explicar el éxito relativo del CAP, ver Jorge Sahd y Cristián Valenzuela, "La economía política de la agenda de probidad y transparencia en Chile" Recuperado de <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl> y Ernesto Muñoz, "¿Pueden funcionar las comisiones anticorrupción?: El caso de la Comisión Engel en Chile", CAF, 2019.

³⁴ Las organizaciones que presentaron sus propuestas ante el CAP, siempre en el Palacio de la Moneda (que fue donde tuvieron lugar todas sus sesiones), incluyen: Chile Transparente, la Contraloría General de la República, el Consejo de Defensa del Estado, el presidente de la Corte Suprema, el directorio del Serval, el Consejo para la Transparencia, Chilecompra, Alta Dirección Pública, la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Fiscalía Nacional y las directivas de prácticamente todos los partidos políticos, entre muchas más. Para una lista completa, ver el informe del CAP: <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>

CONSEJO EN CIFRAS

16
consejeros

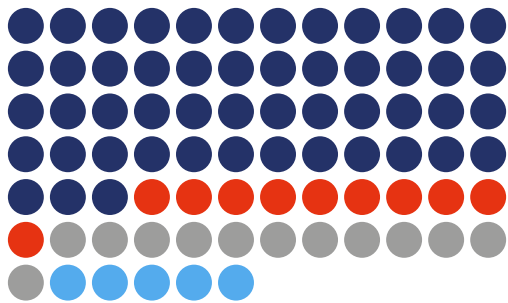


45
días de
trabajo



9.804
seguidores
en Twitter

78 organizaciones recibidas*

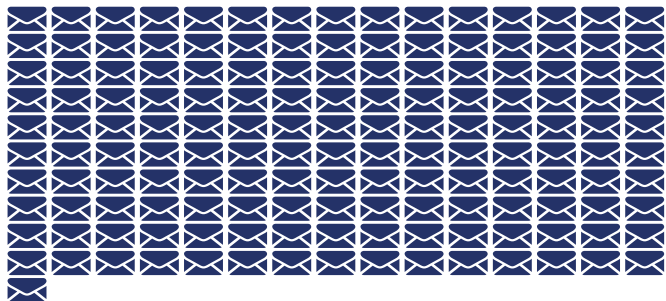


● Sociedad civil ● Estado
● Política ● Expertos internacionales



12.642
visitas web

151
propuestas
vía web



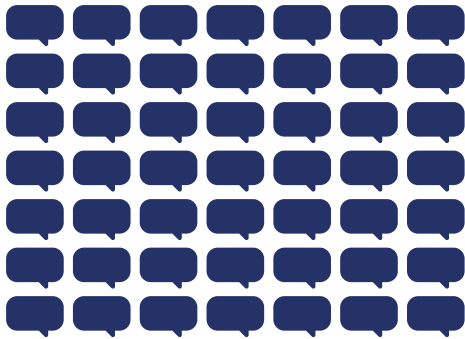
* tanto en audiencias públicas como en sesiones de trabajo

CONSEJO EN CIFRAS

Audiencias públicas

49

organizaciones escuchadas



8 audiencias

5 ciudades

-  Coquimbo
-  Valparaíso
-  Santiago
-  Concepción
-  Temuco

5
áreas de
discusión

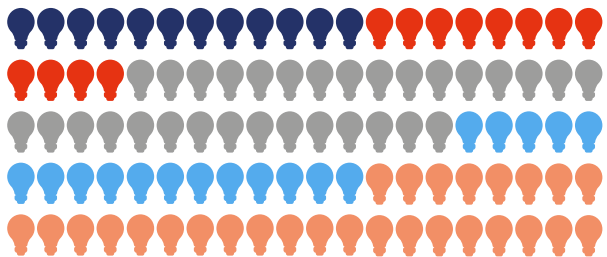


- campañas**
- partidos**
- fiscalización**
- conflictos de interés**
- corrupción**



13.343
personas
conectadas
vía *streaming*

305 ideas (% de ellas)



-  Financiamiento de campañas
-  Financiamiento de partidos
-  Fiscalización
-  Conflictos de interés
-  Corrupción

Finalmente, la metodología escogida para lograr el máximo de unanimidad en las propuestas consistió en tener una primera discusión para cada una de las áreas temáticas que se decidió abordar, sin sancionar ninguna propuesta concreta en esa discusión, pero tomando nota de los temas en los que se manifestaron acuerdos y diferencias³⁵. Solo en una jornada intensa de trabajo el fin de semana anterior a que venciera el plazo para la entrega del informe, fuera de Santiago y lejos de los medios de comunicación, los miembros del CAP sancionaron todas las propuestas, muchas veces en bloque, logrando una dinámica donde todos cedían un poco en beneficio de lograr acuerdos unánimes en la mayoría de los temas. De hecho, fueron muy pocas las propuestas donde fue necesaria una votación en específico.

TABLA 1. CAPÍTULOS DEL INFORME DEL CAP

I. Prevención de la corrupción

II. Regulación de conflictos de interés

III. Financiamiento de la política para fortalecer la democracia

IV. Confianza en los mercados

V. Integridad, ética y derechos ciudadanos

Fuente: Elaboración propia.

Concluidos los cuarenta y cinco días de trabajo, el CAP le presentó a la Presidenta Bachelet un informe³⁶ con cinco capítulos y veintiún áreas temáticas (doce de ellas prioritarias) que contenían 236 propuestas que cumplen con tres características principales: la primera es que el 92% fue aprobada en el CAP por la unanimidad de sus consejeros.

La segunda característica de las propuestas del CAP es que fueron muy específicas, para que fuera fácil para la sociedad civil y opinión pública evaluar si estas se llegaban a implementar posteriormente y, a su vez, resguardar que su implementación efectivamente fuera una contribución relevante. La elaboración de informes, revisión de experiencia comparada, consulta a expertos externos al CAP y la asesoría de organismos y expertos internacionales, en particular del Banco Mundial, BID, Ideas y la OCDE, permitieron proponer una agenda ambiciosa y precisa de medidas para fortalecer el diseño institucional chileno. Esto explica, también, el alto número de propuestas.

Por último, el CAP logró darle un marco coherente a sus 236 propuestas. Estas se organizaron en áreas temáticas que dotaron al informe de una visión sistémica de los déficits institucionales en el control y la prevención de la corrupción, yendo más allá de los síntomas derivados de los casos que la originaron.

En síntesis, estos tres factores —unanimidad, especificidad y coherencia— incidieron en que el informe fuera bien evaluado por expertos nacionales e internacionales, líderes de opinión y tomadores de decisión.

³⁵ El rol de las consejeras Andrea Repetto y Marcela Ríos, quienes coordinaron los dos grupos de trabajo en que se organizó el CAP, fue muy importante en este proceso.

³⁶ <http://consejoanticorruccion.cl/lanzamiento-final>

TABLA 2. ÁREAS DEL CAPÍTULO I, PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, DEL INFORME CAP

- 1. Probidad y fortalecimiento de municipios**
- 2. Reforma del Sistema de Alta Dirección Pública**
- 3. Reforma del sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa**
- 4. Persecución y sanción penal de la corrupción**
- 5. Transparencia y acceso a la información pública**
- 6. Responsabilidad penal de las personas jurídicas**
- 7. Prevención de la corrupción en la planificación territorial**
- 8. Creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas**

Fuente: Elaboración propia.

El primer capítulo del informe abordó la prevención de la corrupción en ocho áreas, cinco de las cuales los consejeros definieron como prioritarias. La primera fue la probidad y el fortalecimiento de los municipios. El diagnóstico reveló altos márgenes de discrecionalidad de los alcaldes, lo cual, junto a equipos profesionales muchas veces débiles, implica una alta vulnerabilidad a la aparición de casos de corrupción. Las medidas en este ámbito se relacionaron con las políticas de prevención en el personal del municipio (carrera funcionaria, acreditación profesional, etc.), la gestión financiera, las compras y adquisiciones, las políticas de control y fiscalización, y los límites a la reelección de los alcaldes.

En segundo lugar, se priorizó el área de reforma al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), con propuestas dirigidas al mejoramiento de la institucionalidad del Servicio Civil, al alcance del sistema de contratación pública, a la corrección de ciertas vulnerabilidades que ofrece la figura de los profesionales provisionales y transitorios, y otras medidas complementarias relacionadas con la carrera funcionaria y la legitimidad del sistema de concursabilidad de cargos públicos para funcionarios y directivos.

En tercer lugar, se propusieron reformas al sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa. Así, se planteó perfeccionar el sistema electrónico de compras públicas —chilecompra.cl—, aumentar la transparencia y rendición de cuentas del gasto en Defensa, poniendo fin a la Ley Reservada del Cobre, entre otras medidas, y reforzar los mecanismos de control y transparencia de los procesos de renegociación en las concesiones de infraestructura y contratos de obras públicas.

En relación con la persecución y sanción penal de la corrupción, las propuestas apuntaron a adecuar penas, tipificar delitos y ajustar las prescripciones a estándares internacionales; crear una Fiscalía de Alta Complejidad para investigar y perseguir delitos de corrupción, y fortalecer la capacidad investigativa en materia de corrupción de la Policía de Investigaciones de Chile.

Por último, la quinta área de este primer capítulo que se estimó prioritaria fue la prevención de la corrupción en la planificación territorial, con el objeto de fortalecer la transparencia en la regulación urbana, fomentar la participación ciudadana en el control de las plusvalías generadas por la acción del Estado y especificar plazos que no se encontraban regulados en la tramitación de decisiones sobre el diseño urbano, lo que propiciaba la existencia de situaciones opacas, discrecionales, que abrían flancos a la aparición de casos de corrupción.

TABLA 3. ÁREAS DEL CAPÍTULO II, REGULACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES, DEL INFORME CAP

- 1. Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado**
- 2. Declaración de patrimonio e intereses**
- 3. Fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado**
- 4. Lobby y gestión de intereses**

Fuente: Elaboración propia.

El segundo capítulo del Informe CAP se preocupó de la regulación de conflictos de intereses y se compuso de cuatro áreas: declaraciones de patrimonio e intereses; fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado; lobby y gestión de intereses; y puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado. Cabe señalar que en las dos primeras áreas ya se tramitaba en el Congreso Nacional un proyecto de ley que elevaba sustancialmente los estándares de transparencia y los mecanismos para la regulación de conflictos de intereses, a través del fideicomiso y las declaraciones de patrimonio e intereses. Además, respecto de la regulación de la actividad de lobby, recientemente había debutado una nueva ley, por lo que solo se priorizó el área de puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado.

Para esta área se propusieron medidas que establecieran inhabilidades y restricciones a funcionarios y autoridades que dejaran la función pública y también que reforzaran los sistemas de inhabilidades para ingresar a ella y el de incompatibilidades dentro de la misma.

TABLA 4. ÁREAS DEL CAPÍTULO III, FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA, DEL INFORME CAP

- 1. Democracia interna y financiamiento de partidos políticos**
- 2. Regulaciones de campañas electorales**
- 3. Fiscalización de la política y su financiamiento**

Fuente: Elaboración propia.

En el tercer capítulo se hizo referencia al financiamiento de la política, contemplando tres áreas, todas ellas priorizadas por el Consejo. En la primera se propusieron reformas para mejorar los mecanismos de democracia interna y financiamiento de los partidos políticos, contemplando medidas como nuevos estándares democráticos para los partidos, junto a la generación de incentivos para fortalecer su rol programático y de representación de intereses a través del financiamiento público de sus actividades.

En segundo lugar, se propuso una nueva regulación de campañas electorales, incluyendo propuestas para promover la equidad en la competencia electoral, de incentivo a campañas electorales programáticas, de promoción de mayor transparencia y capacidad de control del financiamiento electoral por parte de la ciudadanía, y el fortalecimiento de las regulaciones y la fiscalización contra el intervencionismo.

Por último, el capítulo de financiamiento de la política para fortalecer la democracia atendió la evidente debilidad del sistema de control de la acción política y los riesgos que su financiamiento revestía en relación con la corrupción. El diagnóstico consideró que la débil capacidad institucional de fiscalización sobre la política que hasta ese momento regía en Chile facilitaba la captura de candidatos, parlamentarios y partidos políticos por intereses particulares. Por lo tanto, se contemplaron medidas para fortalecer la independencia y las capacidades institucionales del Servicio Electoral (Servel) y del Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), además del establecimiento de sanciones proporcionales y disuasivas al incumplimiento de las nuevas reglas que se dictaran.

TABLA 5. ÁREAS DEL CAPÍTULO IV, CONFIANZA EN LOS MERCADOS, DEL INFORME CAP

- 1. Atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados**
- 2. Revisión del gobierno de los entes fiscalizadores**
- 3. Refuerzo del gobierno corporativo de las empresas**

Fuente: Elaboración propia.

Respecto del cuarto capítulo, de confianza en los mercados, se priorizaron dos áreas: la fiscalización eficaz y el fortalecimiento de los gobiernos corporativos de las empresas. Sobre la fiscalización eficaz, el diagnóstico del CAP hizo referencia a una serie de escándalos emblemáticos en el sector privado, como la colusión en algunos mercados, el uso de información privilegiada o los abusos contra accionistas minoritarios, que provocaron una merma en la confianza de los ciudadanos hacia los empresarios. En consecuencia, se propusieron una serie de medidas para dar mayores herramientas a los entes reguladores, junto a una mayor autonomía, para evitar el mal uso de sus nuevas facultades de control y fiscalización.

La segunda área priorizada del cuarto capítulo fue el fortalecimiento de los gobiernos corporativos de las empresas, incluyendo propuestas como la inclusión de mecanismos adicionales para evitar abusos a accionistas minoritarios y de la administración de las empresas, la reducción de asimetrías entre empresas y clientes —con énfasis en la industria financiera—, y el perfeccionamiento de los sistemas de control interno y de auditores externos.

TABLA 6. ÁREAS DEL CAPÍTULO V, INTEGRIDAD, ÉTICA Y DERECHOS CIUDADANOS, DEL INFORME CAP

- 1. Formación cívica y ética**
- 2. Creación de la Oficina de Defensoría Ciudadana**
- 3. Creación de sistemas de integridad para el sector público y el sector privado**

Fuente: Elaboración propia.

El último capítulo trató temáticas relacionadas con la integridad, la ética y los derechos ciudadanos, con foco en tres áreas: la creación de la Oficina de Defensoría Ciudadana, la elaboración de un sistema de integridad en el sector público y el sector privado, y la formación cívica y ética.

Esta última área fue priorizada por el CAP, ya que en su diagnóstico considera que la formación ciudadana es fundamental para la calidad de la democracia, la generación de principios comunes y una organización social que respete y reconozca la dignidad de la persona humana. Básicamente, se propuso incluir estas materias en las bases curriculares del sistema educativo chileno.

CAPÍTULO 3:

La discusión legislativa de las reformas

A fines de abril de 2015, la Presidenta Bachelet anunció una ambiciosa Agenda de Probidad y Transparencia que recogía parte importante de las propuestas del Consejo Anticorrupción. Si bien el avance inicial fue lento, poco a poco fue tomando impulso gracias a cambios en los equipos ministeriales, la aparición de liderazgos parlamentarios y también que la sociedad civil fue desarrollando diversas instancias para posicionar los temas y canalizar el interés ciudadano en esta agenda. Por su parte, el gobierno, como colegislador, tuvo un margen amplio para preparar sus propuestas legislativas, entre los exigentes estándares propuestos por el CAP y las resistencias que planteaban algunos parlamentarios en aspectos clave de las reformas (revisar Apéndice 1).

BREVE NOTA SOBRE LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA EN CHILE

El contenido de este capítulo trata sobre el devenir de los proyectos de ley de la agenda de reformas anticorrupción en el Congreso Nacional. Por eso, para familiarizar al lector con el proceso legislativo y algunos términos que se utilizarán para ubicar temporalmente el desarrollo de los proyectos de ley, se agrega esta breve nota acerca de la tramitación legislativa en nuestro país.

En Chile, el Congreso Nacional cuenta con dos Cámaras, la de Diputados y el Senado. Indistintamente, un proyecto de ley puede iniciar su tramitación en una o en otra. Si el proyecto de ley es una moción parlamentaria, lo puede presentar un grupo de diputados a la Cámara de Diputados en su primer trámite constitucional, o un grupo de senadores al Senado, según corresponda. Estas mociones son de uso limitado, pues toda iniciativa que contemple recursos públicos debe provenir del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo, a su vez, puede presentar a cualquiera de las dos Cámaras un proyecto de ley, según mejor le parezca, mediante lo que se denomina “Mensaje Presidencial”.

Tanto en su primer como segundo trámite constitucional, el proceso legislativo contempla la revisión del proyecto por al menos una comisión especializada en el tema. Una comisión de la Cámara de Diputados está compuesta por trece parlamentarios y en el Senado por cinco legisladores. En esta instancia se discute el proyecto de ley en general —las ideas matrices del proyecto y la pertinencia de tratarlo— y en particular, artículo por artículo, la redacción misma de la ley. Para la agenda de reformas a las políticas anticorrupción, las comisiones más relevantes fueron las de Constitución y Hacienda en la Cámara de Diputados, y las de Constitución y Especial de Probidad y Transparencia en el Senado.

Durante la discusión en particular de un proyecto de ley, tanto los parlamentarios como el Ejecutivo pueden hacer *indicaciones*. Las indicaciones son propuestas de modificación al texto original, que se aprueban o rechazan por votación de los parlamentarios. Las comisiones, al concluir la revisión en particular y/o en general de un proyecto de ley, elaboran un informe que someten a votación en el pleno de la Cámara o del Senado. Cuando el proyecto es aprobado por esta instancia, pasa a la *Cámara revisora* para el segundo trámite constitucional, es decir, al Senado cuando ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, o a la Cámara de Diputados cuando ha sido aprobado por el Senado.

En la Cámara revisora el proyecto de ley también es examinado por una o más comisiones, en particular y en general, proceso en el que puede sufrir modificaciones por medio de indicaciones presentadas al texto aprobado por la *Cámara de origen*. El proyecto de ley aprobado por la *Cámara revisora* se devuelve a la *Cámara de origen*, que debe aprobar las modificaciones. Aquellos artículos en los que hay discrepancias los revisa una comisión mixta, compuesta por cinco senadores y cinco diputados, que resuelven los aspectos en los que hubo controversia. Aquí, el Ejecutivo también puede participar realizando indicaciones, las cuales son sometidas a votación por los parlamentarios.

En todas las instancias, el Ejecutivo tiene un papel relevante en la asignación de las *urgencias legislativas*, herramienta que contempla la institucionalidad chilena para que el gobierno pueda asignar prioridades a la revisión de los proyectos de ley por parte del Congreso Nacional.

Por otra parte, a las sesiones de comisión pueden asistir representantes de la sociedad civil, previa invitación de algún parlamentario y aprobación de esta asistencia por parte de los miembros de la comisión, normalmente al inicio de la discusión, para exponer su opinión en general y en particular del proyecto y, en algunas ocasiones, como oyente del resto de la discusión. Lo mismo rige cuando la comisión invita a exponer a algún representante de la sociedad civil para consultar su opinión sobre alguna materia específica. Mientras la Cámara de Diputados decidió, hace varios años, que todas las sesiones de comisiones se transmitirían vía *streaming*, una propuesta similar del presidente del Senado en su Cuenta Pública de julio de 2015 no tuvo eco entre sus colegas. De esta manera, los presidentes de las comisiones del Senado siguen decidiendo si las reuniones se transmiten o no vía *streaming*, siendo varias las comisiones que no se transmiten. Cabe notar que, consistente con su nombre, todas las sesiones de la Comisión Especial de Probidad y Transparencia fueron transmitidas vía *streaming*.

3.1. LA AGENDA ANTICORRUPCIÓN

Formalmente, el trabajo del CAP finalizó con la entrega del informe de recomendaciones a la Presidenta Bachelet el 24 de abril de 2015. Cuatro días después, la Presidenta anunció en cadena nacional un conjunto de medidas que serían transformadas en proyectos de ley y acciones administrativas. “Esta será una de las reformas que marcará el legado de mi gobierno y la voy a conducir personalmente, con toda mi energía y sin temor de ningún tipo”³⁷, señaló en esa oportunidad. El conjunto de medidas anunciadas pasó a formar parte de la “Agenda presidencial de probidad y transparencia”, compuesta por diecinueve proyectos de ley y diez medidas administrativas.

Pocos días después de este anuncio, el 11 de mayo de 2015, la Presidenta Bachelet realizó un amplio cambio de gabinete. Cinco ministros salieron y cuatro cambiaron de cartera, con lo que se renovó completamente el comité político³⁸. Los casos de corrupción Penta, Caval, Corpesca, y sobre todo el caso SQM, eran fuente noticiosa a diario, con publicaciones sobre nuevos antecedentes y nombres de políticos involucrados. Entre los ministros que debieron dejar sus cargos estuvo el del Interior, Rodrigo Peñailillo, uno de los políticos vinculados al financiamiento irregular de SQM.

Algunos de los proyectos de ley que incluyó la agenda presidencial ya se encontraban en tramitación legislativa. Entonces el gobierno, en su rol colegislador, les hizo modificaciones o aceleró su tramitación por medio de urgencias legislativas. Otras medidas recogidas en la agenda presidencial fueron traducidas en nuevos proyectos de ley, los que en su mayoría ingresaron a tramitación legislativa en junio de ese año. En la Tabla 7 se presentan los proyectos de ley que conformaron la Agenda presidencial de probidad y transparencia.

Sin duda la Agenda de Probidad y Transparencia tensionó la relación entre el gobierno y varios parlamentarios, incluso oficialistas. Estos últimos estaban en desacuerdo con la forma en que el Ejecutivo había priorizado las medidas y en el contenido de algunos de los proyectos de ley. Los temas que generaban más resistencias eran dos: el financiamiento de la política y la modificación a la ley que rige la organización de los partidos políticos. Evidentemente, estos aspectos alteraban la forma en que funcionaba la actividad política, sus mecanismos de financiamiento, los modos habituales de acceder y ejercer el poder al interior de los partidos políticos, y elevaban las exigencias de transparencia, a lo que no estaban dispuestos a someterse algunos actores.

Una de las disposiciones legales que se discutían en el Congreso fue conocida como “refi-chaje”, que exigía a las colectividades reafiliar a sus militantes para acceder a financiamiento público, entre otros requisitos que se explican en detalle más adelante (revisar también Apéndice 2). Hasta esa fecha, el financiamiento de los partidos políticos estaba débilmente regulado, y no contemplaba aportes públicos para su funcionamiento. Apenas existían algunas prohibiciones, pero de bajo estándar y escasa fiscalización, además de que tenían un nulo nivel de transparencia y control social.

³⁷ Gobierno de Chile, “Presidenta Bachelet en cadena nacional: ‘No habrá desarrollo, democracia, paz social, si no reconstruimos la confianza en nuestra vida pública’”, 28 de abril de 2015. Recuperado de www.gob.cl

³⁸ El comité político se considera el centro de gobierno en Chile. Está compuesto por los ministros de la Secretaría General de Gobierno (que vela por la política comunicacional), de la Secretaría General de la Presidencia (que vela por las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo), del Ministerio del Interior y del Ministerio de Hacienda.

TABLA 7. Proyectos de ley de la Agenda presidencial de probidad y transparencia

INGRESO AL CONGRESO NACIONAL	PROYECTO DE LEY
Mayo de 2011	Probidad en la Función Pública (Boletín 7616-06). Proyecto de ley del primer gobierno de Sebastián Piñera, que fue recogido por la agenda presidencial del gobierno de Michelle Bachelet.
Abril de 2012	Proyecto de ley de reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades (Boletín 8221-07).
Agosto de 2012	Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción (Boletín 8493-14). El proyecto fue ingresado por la administración del primer gobierno del Presidente Piñera, recogido en la Agenda presidencial del gobierno de Michelle Bachelet.
Julio de 2013	Crea la Comisión de Valores y Seguros (Boletín 9015-05). Proyecto iniciado por la administración del primer gobierno del Presidente Piñera, recogido en la agenda presidencial del gobierno de la Presidenta Bachelet.
Septiembre de 2014	Proyecto de ley que crea el cargo de Fiscal especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público (Boletín 9608-07).
Diciembre de 2014	Fortalecimiento y transparencia de la democracia (Boletín 9790-07).
Enero de 2015	Reforma constitucional que otorga autonomía al Servicio Electoral (Boletín 9840-07). Moción parlamentaria que fue recogida por el gobierno en su agenda.
Marzo de 2015	Modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, que fija normas para la defensa de la libre competencia (Boletín 9950-03).
Abril de 2015	Establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (Boletín 10000-07).
Mayo de 2015	Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Boletín 10057-06).
Mayo de 2015	Crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado (Boletín 10043-04).
Junio de 2015	Proyecto de ley que previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades en el ejercicio de la función pública (Boletín 10140-07).

INGRESO AL CONGRESO NACIONAL	PROYECTO DE LEY
Junio de 2015	Proyecto de ley que tipifica el delito de corrupción entre particulares y modifica disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios (Boletín 10155-07).
Junio de 2015	Proyecto de ley que modifica las leyes 18.045 y 18.046, para establecer nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados (Boletín 10162-05).
Junio de 2015	Proyecto de ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano (Boletín 10163-14).
Junio de 2015	Proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (Boletín 10126-15).
Junio de 2015	Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (Boletín 10154-07).
Junio de 2015	Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y modifica las normas que señala (Boletín 10126-15).
Julio de 2015	Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil (Boletín 10164-05).

Fuente: Elaboración propia.

A fines de agosto de 2015 ese proyecto se discutía en la comisión especial de Probidad y Transparencia del Senado, instancia que -como se mencionó en el capítulo anterior-, se creó con el fin de revisar los proyectos de esta agenda de reformas. Se estableció que los partidos que fueran sujeto del aporte estatal debían estar constituidos legalmente, tener representación parlamentaria y tener al día su registro de militantes —previo proceso de reinscripción—, además de alcanzar un umbral del 0,25% de los votantes de la última elección de diputados en cada región del país. Las dirigencias de los partidos manifestaban aprensiones respecto de la necesidad de realizar este proceso, argumentando que en ninguna parte del mundo se había hecho algo así. La urgencia por contar con financiamiento estatal, en todo caso, era una motivación importante, ya que los escándalos de corrupción hacían suponer que el financiamiento privado a la actividad política iba a ser mucho menor que con anterioridad a los escándalos conocidos.

El otro proyecto de ley que se discutía en la Cámara de Diputados trataba sobre la organización interna de los partidos, los mecanismos de transparencia, su administración patrimonial y el establecimiento de cuotas de género. Aquí cinco aspectos generaban resistencia entre los parlamentarios³⁹.

³⁹ La Segunda, "Transparencia y aporte público centran la discusión a la reforma de la ley de partidos". Recuperado de www.icsa.cl/wp-content/uploads/2015/08/Claudio-Fuentes_La-Segunda.jpg

El primero era relativo al cambio de condición jurídica de los partidos políticos, que pasarían a ser personas jurídicas de derecho público, con lo que se lesionaba, según los escépticos, la condición de asociación voluntaria y quedaba expuesta a controles excesivos por parte del Estado. El segundo tema polémico se refería a lo que se consideró un exceso de obligaciones en la organización interna de los partidos, dado que —argumentaban— afectaría su tradición histórica. Había partidos, por ejemplo, con sistemas de elección tan indirectos que, para todos los efectos prácticos, las bases no participaban en la elección de la directiva. Estos elementos, de acuerdo con el proyecto de ley, debían adecuarse a los nuevos estándares de democracia interna. En tercer lugar, la escasa regulación vigente en ese momento en materia de financiamiento había llevado a algunos partidos a desarrollar creativas estrategias de financiamiento, como la constitución de empresas inmobiliarias —que arrendaban sus propiedades al partido para ser utilizadas como sedes— o la creación de fondos de inversión que se desenvolvían en el sector financiero, incluido aquel que era regulado por los propios parlamentarios. En cuarto lugar, se consideró una intromisión en la autonomía de los partidos la fiscalización que se proponía realizar en el cumplimiento de nuevas obligaciones de transparencia activa y pasiva a solicitudes de información que hicieran sus propios militantes. Por último, el establecimiento de cuotas de género y participación femenina fue catalogado por algunos parlamentarios como una “complicación” para el funcionamiento de los partidos. Asimismo, se consideraba también una intromisión que las decisiones de sus tribunales supremos pudieran ser apeladas a una entidad externa para garantizar el debido proceso si alguno de sus militantes se consideraba perjudicado.

3.2. EL OBSERVATORIO ANTICORRUPCIÓN

El Consejo Anticorrupción fue un actor clave no solo en el diseño de las reformas, sino también porque buena parte de sus miembros asumieron un papel activo en la promoción de las medidas luego de terminado su trabajo con la entrega del Informe a la Presidenta Bachelet⁴⁰.

Pese a la escasa legitimidad que tenían en ese momento los actores institucionales, como tomadores de decisión resultaban clave para que la agenda avanzara. Así, el principal liderazgo para el progreso de las reformas estuvo en el Poder Ejecutivo, principalmente en la figura de la Presidenta Michelle Bachelet y los ministerios de Secretaría General de la Presidencia y Hacienda. Por su parte, los liderazgos en el Congreso Nacional estuvieron representados por distintos presidentes de comisiones que dieron espacio a los proyectos de ley de la agenda⁴¹, y otros que a través de sus indicaciones y votaciones permitieron que las leyes publicadas tuvieran un buen estándar.

Las medidas de la agenda propuesta por el CAP contaron, además, con una herramienta para potenciar su capital político: el Observatorio Anticorrupción (observatorioanticorrupcion.cl), nacido de la alianza entre el centro de estudios Espacio Público y la Fundación Ciudadano Inteligente. Esta herramienta se configuró como una plataforma web de seguimiento y evaluación del avance legislativo de los proyectos de ley que daban cumplimiento a las medidas propuestas por el CAP,

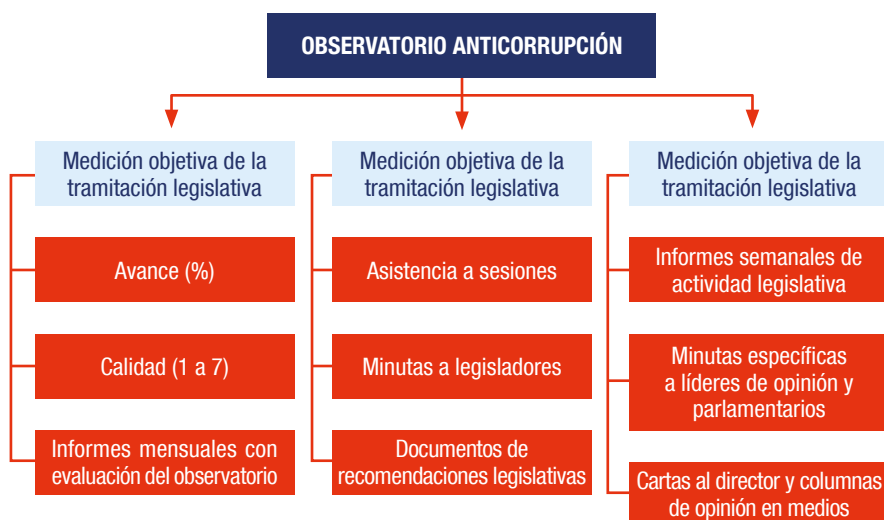
⁴⁰ Varios de ellos, de hecho, fueron mencionados en una encuesta sobre los “personajes más admirados” en Chile, realizada en mayo de 2016 por el periódico La Segunda y Feedback, ver La Segunda, “Ranking general: los 25 primeros liderazgos”, 16 de mayo de 2016. Recuperado de <http://impresa.lasegunda.com>. En efecto, en el primer lugar aparece quien presidió dicho Consejo, Eduardo Engel, y dentro del top 25 aparecen otros nombres como Benito Baranda (lugar 5) y Andrea Repetto (lugar 12). Así también, dentro de profesionales de las políticas públicas más admirados se mencionan a otros integrantes, como Rosanna Costa y Marcela Ríos.

⁴¹ En este sentido, cabe destacar el rol del entonces presidente del Senado, Patricio Walker, y de los presidentes de comisiones clave de la Cámara de Diputados, como Leonardo Soto y Pepe Auth, y del Senado, como Ignacio Walker —pese a sus reticencias iniciales—, entre otros.

entregando información útil y simple a organizaciones no gubernamentales interesadas en la agenda, medios de comunicación, líderes de opinión y a la ciudadanía en general. Dada la dificultad de hacer seguimiento a más de doscientas propuestas y una veintena de proyectos de ley, además de la presión que provocó en los tomadores de decisión —por el hecho de que permanentemente se estaría evaluando su capacidad y oportunidad para tramitar las reformas y la calidad de estas—, el Observatorio Anticorrupción (OAC) se transformó en una herramienta fundamental, surgida desde la sociedad civil, de incidencia política y de acceso a información sobre las reformas.

Asimismo, a gran parte de la discusión de los proyectos de ley que se consideraron prioritarios para el Observatorio —como el financiamiento de la política, regulación de campañas electorales, Alta Dirección Pública, modificación de las normas de probidad y transparencia del Congreso, entre otros—, asistieron los directores de Incidencia de Espacio Público y Ciudadano Inteligente (María Jaraquemada y Octavio Del Favero, respectivamente), participando activamente en las comisiones del Congreso, aportando minutas con propuestas, información a los medios de comunicación y organizaciones interesadas, y velando porque las reformas recogieran de mejor forma las propuestas del CAP. El OAC, además, elaboraba un informe mensual con el resumen del avance de la tramitación de los proyectos de ley y un informe semanal con las principales novedades. Ambos informes se enviaban a una base de datos, de más de cuatro mil contactos, de líderes de opinión, periodistas y actores políticos, entre otros, que podían suscribirse sin costo para recibir esta información.

IMAGEN 1. Resumen del trabajo del Observatorio Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación que fue haciendo el OAC de los avances legislativos de la agenda anticorrupción se basó en la siguiente metodología: periódicamente se evaluaba el avance de cada una de las 236 medidas propuestas por el CAP de acuerdo con el estado de tramitación de los proyectos de ley para concretarlas, y también por medio de una evaluación de la calidad de las reformas en trámite, según su concordancia con los objetivos de las propuestas. Los grados de avance, de cada medida se evaluaban con un 0%, 33%, 67% o 100%, mientras que la calidad de la misma se traducía en una nota que podía ser 1, 3, 5 o 7 (según la escala utilizada en el sistema escolar chileno, donde 1 es la peor nota y 7 la mejor).

Para pasar de evaluaciones de propuestas individuales a evaluaciones de las 21 áreas temáticas, luego de los cinco grandes capítulos del informe del CAP y, finalmente, de toda la Agenda Anticorrupción, se revisaron las evaluaciones individuales de los integrantes del comité editorial del OAC con ponderadores que, de acuerdo a lo señalado por más de una veintena de expertos, recogían la importancia relativa de las medidas⁴².

El lanzamiento del OAC fue un hito comunicacional relevante. A la ceremonia asistió la Presidenta Bachelet, cuyo discurso estuvo marcado por el conocimiento público que esa semana había tenido en Chile un nuevo caso de colusión entre empresas privadas. Su llamado, entonces, se dirigió a que las élites se comportaran éticamente y se sometieran al escrutinio público⁴³. Además, resaltó la importancia del Observatorio Anticorrupción en esto. Al evento, asistieron otros actores políticos, como diputados, el subsecretario de Hacienda y alcaldes⁴⁴.

En la instancia se presentaron los resultados de la evaluación de dos de las cinco áreas del informe del CAP: prevención de la corrupción y regulación de los conflictos de intereses. La estrategia comunicacional fue liberar los resultados por primera vez de manera secuencial, en dos eventos, con lo que aumentaron las noticias y el interés de la ciudadanía y de los medios de comunicación. La evaluación fue bastante crítica tanto del avance como de la calidad de las reformas. Se señaló que el avance de la tramitación legislativa era del 20% en estas áreas específicas, y que la calidad de las reformas que se discutían alcanzaba una nota 3,1, calificación reprobatoria⁴⁵.

La segunda entrega de resultados, que contó con la presencia del vocero de gobierno, se hizo quince días después y abarcaba todas las medidas propuestas por el Consejo Anticorrupción⁴⁶. La nota promedio de calidad de las reformas fue de 4,1 y el avance en la tramitación un 47%. En el discurso público, las vocerías del Observatorio Anticorrupción destacaron que las áreas con más avance y mejor nota de calidad eran aquellas materias que el gobierno había impulsado, pero que -por algunas resistencias con las que se encontraban en el trámite legislativo- no era posible asignarles una evaluación mejor⁴⁷.

⁴² En la web del OAC se puede revisar en detalle metodología y expertos consultados: <https://observatorioanticorruptcion.cl/metodologia-observatorio.pdf>

⁴³ La Tercera, "Bachelet al inaugurar el Observatorio Anticorrupción: 'No es fácil erradicar las conductas inaceptables'", 6 de noviembre de 2015.

⁴⁴ Para más detalles, revisar noticia en web de Espacio Público: "Espacio Público y Ciudadano Inteligente presentan el Observatorio Anticorrupción, iniciativa para monitorear el avance de las medidas planteadas por la Comisión Engel", 6 de noviembre de 2015. Recuperado de www.espaciopublico.cl

⁴⁵ Tal como se señaló, en Chile la escala de evaluación va de un 1 a 7, de modo que la primera es la más baja y la segunda la más alta. Asimismo, se entiende que se aprueba con una evaluación sobre 4.

⁴⁶ Para más detalles, revisar noticia en web de Espacio Público: "Observatorio Anticorrupción aprueba con nota 4.1 tramitación de la Agenda de Probidad y consigna en un 47% su avance", 11 de noviembre de 2015. Recuperado de www.espaciopublico.cl

⁴⁷ Tele13, "Observatorio Anticorrupción pone nota 4,1 a la agenda de probidad", 20 de noviembre de 2015. Recuperado de www.t13.cl

3.3. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS AL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

El trámite legislativo de las reformas al financiamiento de la política y el funcionamiento de los partidos permitió incorporar medidas clave propuestas por el Consejo Anticorrupción a las que se resistían grupos transversales de parlamentarios⁴⁸. Como veremos en esta sección, también hubo intentos por aprobar indicaciones que incluían subterfugios que hubieran permitido que las empresas siguieran financiando la política. Sin embargo, una sociedad civil atenta y organizada pudo reaccionar a tiempo para detener estos intentos y promover reformas más ambiciosas y representativas de las preferencias ciudadanas.

El relato pormenorizado del trámite legislativo que sigue se centra en el rol que tuvieron los representantes de Ciudadano Inteligente y Espacio Público, que asistieron regularmente a la discusión legislativa, ilustrando la importancia de que una sociedad civil activa haga seguimiento del proceso legislativo de reformas anticorrupción. En el caso chileno, dicho seguimiento fue efectivo gracias a que existían estándares objetivos y validados para evaluar la calidad de las legislaciones que fueron emergiendo, basados en las propuestas del Consejo Anticorrupción y materializados en el Observatorio Anticorrupción: una instancia objetiva y de fácil seguimiento y comprensión, tanto para líderes de opinión como la ciudadanía en general. Esta combinación de factores, con las debidas adaptaciones a cada situación particular, debiera ser replicable en otros países, como se discute en el Capítulo 5.

3.3.1. Reformas al financiamiento electoral

La ley 20.900 para el fortalecimiento y transparencia de la democracia introdujo cambios importantes en la regulación de las campañas electorales, entre ellos la introducción de un periodo de precampaña para las elecciones presidenciales, nuevas regulaciones y mayor fiscalización de la propaganda electoral, la eliminación de los aportes de empresas a las campañas (y la política en general), topes más exigentes para el financiamiento de candidatos, la obligación de presentar un programa para las elecciones presidenciales y medidas para evitar el intervencionismo durante las campañas, entre otras.

La ausencia de una regulación del período de precampaña favorecía a los incumbentes, quienes como autoridad desplegaban actividades que los beneficiaban respecto de los desafiantes. Esta zona gris también era terreno fértil para el financiamiento ilegal de campañas. Las propuestas del CAP incluían un período de precampaña para todo tipo de elecciones y el proyecto original del gobierno iba en esta línea. Sin embargo, argumentando que esto encarecía las campañas y, por lo tanto, entraba en conflicto con topes más estrictos para el gasto electoral, la Comisión de Hacienda del Senado eliminó las precampañas en todas las elecciones, salvo las presidenciales. Así, la ley aprobada regula que esta comienza doscientos días antes de la elección presidencial y, mientras dura, los candidatos no pueden desplegar propaganda electoral, pero sí desarrollar otras actividades relacionadas con la campaña, como puerta a puerta, debates, reuniones programáticas. También, tanto el gasto que realizan los candidatos durante la precampaña como los ingresos percibidos son fiscalizados por el Servel de modo que se cumpla con las obligaciones y prohibiciones respectivas.

⁴⁸ CIPER, "Así se atrincheran los partidos para reducir el impacto de las leyes que los regularán", 14 de septiembre de 2015. Recuperado de <https://ciperchile.cl>

En relación con la propaganda electoral, su definición se amplió para considerar que es la que “promueve la imagen de cualquier persona para fines electorales”, y se delimitó su instalación en espacios públicos, plazas o parques expresamente autorizados por el Servicio Electoral, con un tamaño máximo de dos metros cuadrados. También se reguló la instalación de propaganda electoral en espacios privados, previa autorización del dueño, y de modo de no superar un máximo de seis metros cuadrados. Hoy, las infracciones a estas disposiciones tienen una sanción de multa de entre 800 y 8 mil dólares.

Además, se estableció la obligatoriedad de mantener un registro de brigadistas y se considera a los candidatos subsidiariamente responsables de los daños dolosamente causados por estos, principalmente por casos de violencia que se habían dado en campañas anteriores, que incluso produjeron lesiones graves⁴⁹.

También se amplió la definición del gasto electoral, de modo que se considera como tal “todo desembolso en dinero o contribución avaluable en dinero, realizado por el candidato o un tercero a su favor”. También se redujo el límite de gasto electoral prácticamente a la mitad, salvo para las elecciones municipales donde no hubo cambios. Si en las elecciones presidenciales de 2013 el límite de gasto electoral fue de 14.500.000 dólares, en las elecciones de 2017 este monto se redujo a 8.500.000 dólares. El Observatorio Anticorrupción evaluó el establecimiento del nuevo límite de gasto electoral con nota 5,0, porque, si bien bajó a la mitad, en la práctica volvió al mismo monto anterior a la aprobación de la inscripción automática y el voto voluntario en 2012, pues al aumentar el padrón electoral a todos los chilenos mayores de dieciocho años, se incrementó también el límite de gasto, que se calcula con una fórmula que considera como factor el padrón.

Sobre los aportes privados a las campañas políticas, se prohibió la donación de empresas y se permitió solo aquella que fuera realizada por personas naturales. De este modo, se trazó una línea divisoria clara entre los intereses corporativos y el financiamiento de la política. A pesar de que antes de los casos Penta y SQM muchos parlamentarios de manera transversal estaban de acuerdo con los aportes de empresas, una vez que estalló la crisis, estas reformas fueron aprobadas de forma unánime por todos los partidos políticos. Estas prohibiciones eran parte del proyecto de ley desde un principio, y si bien varios parlamentarios aludían a ellas como una reacción poco razonada a la contingencia, no lo expresaron así en sus votaciones e indicaciones.

Respecto del tope a las donaciones personales, en el Senado el OAC hizo ver la necesidad de establecer límites a los aportes de personas naturales para evitar que candidatos pudieran recibir financiamiento excesivo de una sola persona. En la comisión especial de Probidad y Transparencia se acogió esta idea, y se bajó desde el 25% a un 10% del límite de gasto electoral el monto que podía aportar una persona natural a las candidaturas a alcaldes y concejales.

Asimismo, los límites aprobados por la Cámara de Diputados consideraban 10.500 dólares para las donaciones individuales a un candidato a alcalde y concejales —además del tope relativo del gasto electoral, al que se aludió en el párrafo anterior—, y 20 mil dólares para el resto de las elecciones (diputados, senadores, consejeros regionales y presidenciales). Sin embargo, en la comisión especial de Probidad y Transparencia los senadores acordaron subir estos límites a 20 mil dólares para las elecciones de alcaldes y concejales, y a 40 mil dólares para el resto de las elecciones. Como se observa en la Tabla 8, luego de una discusión y de la intervención de representantes del OAC, la comisión decidió bajar estos límites a los montos que finalmente quedaron en la ley.

⁴⁹ Es el caso de Luciano Rendón, por ejemplo, quien fue atacado por brigadistas mientras retiraba propaganda electoral, luego de lo cual estuvo diez días en coma producto de las lesiones sufridas.

TABLA 8. Aporte máximo permitido de personas naturales a campañas electorales

ELECCIÓN	APORTE MÁXIMO (EN DÓLARES)
Alcaldes y concejales	10.500 (como máximo, con un tope del 10% del límite de gasto electoral permitido para el territorio)
Consejeros regionales	10.500
Parlamentarios	13.000
Presidente	21.000

Fuente: Elaboración propia.

Además, una nueva disposición legal estableció que “los aportes recibidos a campañas electorales deben ser publicados semanalmente por el Servicio Electoral”. Sin embargo, en la comisión especial de Probidad y Transparencia se propuso que la identidad de los aportantes se conociera una vez realizada la elección, porque de otra forma se podría producir una “interferencia” a las campañas electorales por estar centradas excesivamente en la identidad de los donantes. Aunque esta propuesta fue promovida inicialmente por los senadores oficialistas, tanto el Ejecutivo como el Observatorio Anticorrupción se opusieron y señalaron que la publicidad durante la campaña electoral era fundamental para apoyar el proceso deliberativo del ciudadano. Además, resaltaron la experiencia de Canadá o Estados Unidos, países en donde este tipo de información se entrega casi instantáneamente al momento del aporte.

Por otra parte, junto a la obligación de publicar las donaciones durante la campaña, los senadores aprobaron una disposición que permitía a los candidatos rechazar determinados aportes. El objetivo era evitar verse vinculados a personas que, mediante una donación, pudieran afectar el desarrollo de sus campañas.

El “aporte propio de los candidatos” también fue sujeto a discusión en la comisión especial de Probidad y Transparencia del Senado. El Ejecutivo propuso una indicación para limitar este aporte al 15% del límite de gasto electoral, pero en la discusión en particular en el Senado se propusieron dos cifras distintas: la comisión especial de Probidad y Transparencia planteó un 20%, mientras que la comisión de Hacienda propuso un 25%. La versión que provenía desde la Cámara de Diputados dejaba abierta la posibilidad de que un candidato pudiera aportar la totalidad de los recursos para su campaña, idea que promovieron los senadores que participaban en las comisiones, pero que en la discusión en Sala en el Senado se sumaron al acuerdo de establecer el 25% como tope - para los candidatos a Presidente, el límite del aporte propio quedó fijado en el 20% del límite de gasto electoral-. Se agregó también una disposición para que el origen de estos aportes fuera justificado por el candidato, y así impedir la triangulación de aportes de terceros.

También quedó establecida en la ley la posibilidad de realizar “aportes sin publicidad”, es decir, haciendo público el monto y el candidato que recibe el aporte, pero no el donante, pero solo para montos pequeños que no tengan injerencia en las campañas y, por tanto, en los candidatos de ser electos. La idea es que puedan donar dinero quienes sientan temor ante eventuales represalias de sus empleadores, tanto en el sector público como privado. Los montos sin publicidad, según tipo de elección, se detallan en la Tabla 9.

TABLA 9. Aporte máximo sin publicidad de personas naturales a campañas electorales

ELECCIÓN	APORTE SIN PUBLICIDAD MÁXIMO (EN DÓLARES)
Concejales	420
Alcaldes y Consejeros regionales	600
Parlamentarios	800
Presidente	1.600

Fuente: Elaboración propia.

Los aportes sin publicidad generaron debate entre parlamentarios y en la opinión pública por la conveniencia y necesidad de mantener cierto anonimato, dada la transparencia que se demandaba del financiamiento a la política. Este tema también se había discutido en el seno del CAP, siendo uno de los pocos temas en que no hubo unanimidad y el único donde los consejeros se dividieron en partes iguales en la votación.

Con todo, en la discusión de la comisión mixta primó el argumento de otorgar cierta reserva para que “un dirigente sindical, un profesor, un funcionario público que quisiera aportar una cifra pequeña a un determinado candidato, pero no quiere ser expuesto ante la opinión pública, porque eso puede afectar su empleo [pueda hacerlo]”, de acuerdo con lo señalado por el senador Víctor Pérez⁵⁰. El carácter anónimo fue rechazado en el sentido de que el candidato sí conocerá la procedencia de la donación, y en virtud de aquello podrá rechazarla, pero los aportes aceptados serán publicados por el Servicio Electoral sin la identificación del aportante.

Asimismo, con el fin de fomentar un debate programático en las campañas electorales se estableció la obligación de los candidatos a Presidente de presentar programas de gobierno al momento de inscribir sus candidaturas, así como también que todos los candidatos a cargos de representación realicen una declaración de patrimonio e intereses en los términos de la Ley 20.880, información que se publica antes de las elecciones en el sitio web del Servicio Electoral. Esta medida no generó mayores debates en el proceso legislativo, principalmente porque antes de la discusión de esta ley se había producido un largo debate sobre la regulación a las declaraciones de patrimonio e intereses, entre otros aspectos.

En relación con el intervencionismo electoral también se dictaron modificaciones. En primer lugar, se estableció que las autoridades tienen la obligación de invitar a todos los candidatos de una elección (y no solo a uno o a algunos) cuando realicen inauguraciones de obras o ceremonias públicas en período de campaña. No cumplir con esta disposición se considera una infracción al principio constitucional de probidad, lo que puede incluso derivar en la destitución de la autoridad. Se pro-

⁵⁰ Cooperativa, “Comisión mixta rechazó aportes anónimos para financiar campañas políticas”, 27 de enero de 2016. Recuperado de www.cooperativa.cl

hibió también que los funcionarios públicos utilicen bases de datos o cualquier medio a que tengan acceso en virtud de su cargo para fines electorales. Por último, se amplió el rango de funcionarios públicos sujetos a normas ya existentes que previenen el intervencionismo electoral. Sin embargo, varias propuestas en esta materia no fueron recogidas, lo que creemos ha repercutido en las elecciones municipales, tal como se detallará en el capítulo siguiente dedicado a la implementación.

Respecto de las sanciones también hubo importantes modificaciones. Se establecieron como causales de pérdida del cargo sobrepasar el límite de gasto electoral en más del 25% (siempre que sea superior a 4 mil dólares y exista condena por infracción a la ley), recibir aportes de empresas u obtener aportes por sobre el 40% de lo autorizado. Las faltas o infracciones prescriben en un plazo de un año desde que se realiza la elección, y la acción penal de los delitos que la ley contempla prescriben en el plazo de dos años desde que se comete el delito. En este último punto hubo un debate importante en los medios de comunicación, pues la postura inicial de los legisladores era establecer un plazo de un año tanto para las infracciones o faltas como para la comisión de delitos. Por su parte, el Observatorio Anticorrupción propuso que el plazo se considerara desde que el candidato realiza la rendición de cuentas al Servel, y no desde que se comete el delito. Finalmente, para los delitos el plazo de la prescripción quedó en dos años, lapso que sigue siendo evaluado insatisfactoriamente por la sociedad civil.

Así, las reformas al financiamiento de campañas electorales fueron evaluadas por el Observatorio Anticorrupción con nota 5,3. Esta calificación revela que, aun cuando se recogieron la mayoría de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial, hubo elementos importantes que no se consideraron, entre estos la prohibición de hacer nuevas contrataciones a honorarios en el sector público durante períodos electorales, las precampañas para elecciones que no sean las presidenciales y mantener el gasto en publicidad al mismo nivel de los dos años previos durante los períodos eleccionarios.

3.3.2. Reformas al financiamiento y funcionamiento de partidos políticos

El Consejo Anticorrupción presentó ambiciosas propuestas de reformas al funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos. Por ejemplo, se proponía que los partidos tuvieran un financiamiento mixto que permitiera equilibrar los aportes públicos y privados, para disminuir el riesgo de que fueran capturados por intereses económicos o particulares, lo cual se diferenciaba de la situación existente entonces donde solo recibían financiamiento privado. Junto con ello, se propuso que los militantes recibieran formación, mejorar las condiciones de equidad en la competencia electoral interna de las colectividades, y que se crearan una serie de incentivos para que los partidos fueran más democráticos, transparentes, programáticos y conectados con sus bases y la sociedad en general.

La ley de partidos políticos se elaboró en 1987, hacia el final de la dictadura, por lo que evidentemente reflejaba una desconfianza de la política y, por lo mismo, se los concebía con un rol muy restringido. Hubo diversos intentos por reformar esta ley —incluso con proyectos en los primeros gobiernos de los presidentes Bachelet y Piñera—, pero no existió el consenso suficiente para avanzar en el trámite legislativo.

Las reformas de financiamiento público de partidos políticos, junto a la de reinscripción de afiliados y otras disposiciones que dotaban de mayor transparencia y democracia interna a las colectividades, se discutieron por separado en el Congreso. Los aspectos relacionados con el financiamiento público se revisaron en el marco del financiamiento de campañas electorales, proyecto de ley que iba más rápido en su tramitación que aquel que elevaba los estándares de transparencia y democracia interna de los partidos, lo que supuso el riesgo de que los partidos pudieran acceder a recursos públicos

sin actualizar sus estándares de funcionamiento. Esta situación fue advertida por el Observatorio Anticorrupción y diversos líderes de opinión, influyendo en la sincronización de ambas reformas, las que finalmente fueron promulgadas conjuntamente en abril de 2016, pese a que su tramitación formal se realizó por medio de dos proyectos de ley independientes⁵¹.

A su vez, la velocidad de la tramitación de ambas áreas de propuestas —financiamiento de campañas y de partidos políticos— aumentó debido a la premura que generaron las elecciones municipales programadas para fines de 2016, y las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2017, considerando que, por los escándalos de financiamiento irregular, no se veía viable que éstas se realizaran bajo las antiguas normas, altamente cuestionadas. En su primer trámite en la Cámara de Diputados, el estándar del proyecto era aceptable en relación con las propuestas del CAP, aunque carecía de algunos elementos clave como la revisión de las sanciones, que se mantenían igual que en la anterior ley de partidos políticos.

UN TRASPIÉ EN LA ELIMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS A PARTIDOS

Tal como lo propuso el CAP, el financiamiento privado a los partidos excluyó el aporte de personas jurídicas tanto para financiar partidos como campañas electorales. En la discusión en primer trámite, en la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, algunos parlamentarios plantearon eliminar las donaciones de personas jurídicas con fines de lucro, pero permitir las realizadas por personas jurídicas sin fines de lucro, como ONG o centros de estudio. Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil presentes en la discusión legislativa indicaron el riesgo que esto implicaba, para lo cual recordaron la experiencia estadounidense, país en donde, acogiéndose a esta modalidad, las empresas privadas triangulan recursos a través de los Comités de Acción Política (PAC, por su sigla en inglés) para donar indirectamente a campañas electorales⁵².

En una sesión de la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia, que fue citada con poca antelación y, por lo tanto, sin la presencia de la sociedad civil, algunos parlamentarios intentaron mantener la posibilidad de que ciertas personas jurídicas donaran a partidos políticos por medio de la aprobación de una indicación que les permitía aportar hasta 20 mil dólares anuales a las colectividades. Esta indicación fue aprobada por la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados —por ocho votos, casi todos de la entonces Nueva Mayoría— en una curiosa sesión donde no hubo discusión alguna de la medida. Posteriormente, la entonces Directora de Incidencia de Ciudadano Inteligente, revisando las actas de la comisión, detectó la aprobación de dicha norma, advirtiendo lo anterior

⁵¹ Ver, por ejemplo, Tele13 Radio, “Eduardo Engel mostró su preocupación por tramitación de reforma a partidos políticos”, 27 de agosto de 2015. Recuperado de www.t13.cl

⁵² Sostuvo este argumento María Jaraquemada, entonces directora de Incidencia de Ciudadano Inteligente

a integrantes del CAP, que activaron sus reclamos a través de los medios de comunicación^{53,54,55} y redes sociales⁵⁶. Incluso un parlamentario de dicha comisión comenzó a pedir explicaciones a través de Twitter a un periodista que informó de lo anterior, negando que esto hubiera sucedido⁵⁷.

Estos reclamos provocaron un rechazo transversal a la medida, ante lo cual los parlamentarios desconocieron el objetivo de la indicación y señalaron que solo pretendía regular las actividades de las personas jurídicas que administraban el patrimonio de los partidos políticos, pero no generar un espacio legal para permitir el aporte de empresas a las colectividades^{58,59}. La autoría de la indicación fue prácticamente desconocida y se volvió a repetir la votación, rechazándose posteriormente la propuesta que abría la puerta a donaciones de empresas.

Este episodio ilustra la importancia de dar la suficiente publicidad a las sesiones y actas de las comisiones del Congreso, a la brevedad de su realización –lo que no ocurre en el Senado–, además de la presencia de la sociedad civil en éstas, pues fue gracias a esta información que se pudo detectar lo sucedido y dar la voz de alerta, para revertir dicha indicación que iba en contra de los objetivos fundamentales de la reforma.

Por otra parte, cuando el Senado discutió la legislación que fortalecía el funcionamiento interno de los partidos en segundo trámite constitucional, se plantearon retrocesos en varios aspectos, lo que motivó acciones directas por parte de la sociedad civil para defender los estándares originales del proyecto de ley. El 15 de enero de 2016 un grupo de miembros del CAP, parlamentarios, actores políticos, académicos y líderes de opinión manifestaron su preocupación. En una declaración publicada por el diario La Segunda⁶⁰ criticaron el bajo estándar de democracia interna que el proyecto de ley estaba contemplando para la elección interna de los cuerpos directivos de las colectividades, solicitando que se repusieran las cuotas de género para la participación femenina que fueron eliminadas en el Senado, y exigiendo aumentar las sanciones a los partidos políticos que incumplieran la normativa, pues el proyecto, hasta ese entonces, no perfeccionaba las sanciones de acuerdo a los nuevos estándares que inspiraban la reforma, y los nuevos recursos, ahora públicos, con los que contarían los partidos para su funcionamiento.

⁵³ “Diputados aprueban indicación que permite aportes de empresas a partidos”, 1 de julio de 2015. Recuperado de www.icsoc.cl

⁵⁴ The Clinic, “Integrante de la Comisión Engel rechaza aportes de privados a partidos políticos: ‘Parece que nos estuvieran pasando un gol’”, 1 de julio de 2015. Recuperado de www.theclinic.cl

⁵⁵ El Desconcierto, “Diputados aprueban indicación contraria a Comisión Engel que permitiría aportes de empresas a partidos”. Recuperado de www.eldesconcierto.cl

⁵⁶ Registros de esto en Twitter: <https://twitter.com/mechitasdeclavo/status/616208428407595008>, <https://twitter.com/majaraquemada/status/615981847001079808>, <https://twitter.com/mechitasdeclavo/status/615917419744395264>

⁵⁷ Registros de esto en Twitter: <https://twitter.com/majaraquemada/status/615594246075195392>

⁵⁸ El Mostrador, “Diputados aprueban indicación que permite aportes de empresas a partidos políticos”, 1 de julio de 2015. Recuperado de www.elmostrador.cl

⁵⁹ El Dínamo, “Letra chica en el Congreso: buscan permitir donación de empresas a la política contradiciendo al Ejecutivo y Comisión Engel”, 1 de junio de 2015. Recuperado de www.eldinamo.cl

⁶⁰ Se puede revisar edición digital en: <http://impresa.lasegunda.com/2016/01/15/A>

Dos días después, el expresidente Ricardo Lagos publicó en su blog⁶¹ un texto en el que apoyaba las demandas de los miembros del CAP, señalando que la resistencia de los legisladores a las reformas planteadas impedía avanzar en la reconstrucción de confianzas que el país necesitaba. Ese mismo domingo, la comisión especial de Probidad y Transparencia del Senado decidió sesionar extraordinariamente, sesión a la que asistieron varios firmantes de la declaración pública. Aunque no estaba prevista la participación de terceros en el desarrollo de la sesión, en vista de la expectación pública y de la presencia de medios de comunicación, se le otorgó la posibilidad de intervenir a un miembro de la sociedad civil. En su alocución, el presidente del Consejo Anticorrupción, Eduardo Engel, repasó los principales elementos de la carta antes mencionada. En esa sesión se volvió a bajar la cifra de 0,5% a 0,25% del padrón electoral de una región para la conformación de partidos políticos, se dio la facultad al Servicio Electoral de fiscalizar las elecciones internas de los partidos y se establecieron sanciones como la disolución del partido en caso de incumplimientos a las normas de financiamiento⁶².

Finalmente, el Observatorio Anticorrupción evaluó la calidad de las reformas sobre democracia interna y financiamiento de los partidos con nota 6,1. Cabe señalar que esta buena calificación se alcanzó luego de la presión ejercida por las acciones de incidencia de la sociedad civil a los legisladores, quienes se motivaron a recoger muchos de sus planteamientos, con lo que la nota subió desde un 5,2, que era la que se le había asignado después de las modificaciones que el Senado realizó al proyecto en el segundo trámite constitucional.

3.3.3. El proceso de reafiliación de militantes de partidos políticos

El proceso de reafiliación de militantes, conocido como “refichaje”, fue una de las propuestas prioritarias del Consejo Anticorrupción. El CAP planteó esta exigencia como una precondition para que los partidos recibieran fondos públicos. Como ya se había validado la medida sumamente impopular de entregar financiamiento público a los partidos (elevando el CAP a más del triple la tímida propuesta inicial que hizo el gobierno en el proyecto de ley que ingresó al Congreso en diciembre de 2014), el Consejo Anticorrupción consideró importante que la ciudadanía percibiera de inmediato un avance significativo en cómo funcionaban los partidos. Fue así como el CAP estimó que limpiar los padrones electorales entregaba dicho mensaje: el financiamiento público sería para partidos distintos a aquellos involucrados en los escándalos de financiamiento ilegal de la política.

Varios estudios señalaban, y varios asistentes a las audiencias públicas del CAP también lo confirmaron, que los padrones de los partidos distaban mucho de ser confiables. Entre las principales anomalías destacaba que una fracción importante de militantes no registraba su dirección efectiva sino la del caudillo al cual respondía, haciendo prácticamente imposible contactarlos sin pasar por el caudillo que negociaba y controlaba sus votos. Es así como, en las elecciones de las directivas, era habitual que prácticamente todos los votos de algunas comunas fueran para solo uno o dos candidatos, a pesar de la existencia de un gran número de ellos. Esto reflejaba que, en realidad, el caudillo local controlaba prácticamente todos los votos de su comuna y lo que existía, en realidad, era un gran elector comunal.

⁶¹ Disponible en: <https://www.ricardolagos.org>

⁶² En la versión digital de La Segunda se pueden revisar detalles de esto: <http://impresa.lasegunda.com/2016/01/18/A>

Esto llevó al CAP a proponer el proceso de refichaje de los partidos, cuyo objetivo era que aquellas colectividades que quisieran optar a fondos públicos tuvieran padrones actualizados y confiables. De esta manera, lo que se pretendía era que el financiamiento público a partidos políticos —también propuesto por el CAP— no se entregara si no se cumplían garantías mínimas, como limpiar, depurar y transparentar la real situación de sus padrones. En ese entonces, los militantes de los catorce partidos políticos vigentes sumaban cerca de 870 mil personas, pero en las elecciones internas de los partidos, en total, había votado menos del diez por ciento de esta cifra. La enorme brecha en el volumen de militantes inscritos y militantes que participaban de las elecciones de sus partidos daba cuenta de la necesidad de sincerar y transparentar los padrones.

La obligatoriedad para todos los partidos, los umbrales mínimos por región y los plazos establecidos para cumplir con el proceso fueron el resultado de la discusión legislativa, al igual que la discusión acerca de la entrega de fondos públicos a los partidos antes o después de completar la reinscripción de sus militantes.

Cuando el gobierno consideró la medida propuesta por el CAP, en mayo de 2015, ingresó una indicación al proyecto de ley de financiamiento de la política que incluía, entre los artículos transitorios, que solo podrían acceder a financiamiento público los partidos políticos que acreditaran el número de militantes por región exigidos por ley para su existencia, que contaran con representación parlamentaria y que cumplieran con las disposiciones de la ley de partidos políticos. El plazo que el gobierno les daba a los partidos para actualizar el padrón de sus militantes era de sesenta días desde la publicación del reglamento de la ley.

La discusión de fondo mostraba la reticencia de algunos senadores respecto del objeto del refichaje, más allá de sus elementos procedimentales. Se apelaba a una tradición histórica de estabilidad del sistema de partidos en Chile y a los derechos de los militantes históricos que podrían verse afectados por quedar desafiados al partido por no reinscribirse. La amenaza a la existencia legal de los partidos producto de no alcanzar los umbrales, se dijo, encarnaba un espíritu contrario al argumento que se declaraba para sostener el refichaje, pues en vez de fortalecerlos, los debilitaba.

En el fondo, los partidos enfrentaban un problema político. El refichaje total de los padrones podría implicar que el número de militantes de cada partido distara mucho de las cifras que mantenían en ese entonces, sincerando el alejamiento de parte importante de su militancia desde hace mucho tiempo, unido a la crisis de legitimidad que afectaba a las colectividades y la desafección política que exhibía la ciudadanía.

En octubre de 2015 el debate público sobre el refichaje adquirió un cariz muy conflictivo. Por una parte, miembros del CAP criticaban activamente la forma como se estaba concibiendo el proyecto en relación con los plazos —que podrían extenderse a dos años para aquellas colectividades que en ese lapso no tuvieran elecciones, pero igualmente recibirían financiamiento público— y con los umbrales que se estaban exigiendo, ya que no implicaban que los padrones que resultaran del proceso de refichaje fueran los finales, sino una mera cifra para renovar el padrón completo que desde hacía años venían arrastrando irregularmente los partidos.

A estas críticas respondían parlamentarios del oficialismo y de oposición. La vocería más relevante la realizó el presidente de la comisión especial de Probidad y Transparencia, donde se tramitaba el proyecto entonces. En una entrevista al diario *El Mercurio*⁶³, el senador Ignacio

⁶³ *El Mercurio*, “Presidente de comisión de Probidad: ‘Engel no tiene idea de política’”, 12 de octubre de 2015. Recuperado de <http://impresa.elmercurio.com>

Walker fue tajante respecto del rol del presidente del CAP en el diseño de las reformas: “Engel no tiene idea de política” y “La política es demasiado seria como para dejársela a intelectuales que no tienen idea de la historia de Chile” fueron algunas de las declaraciones que reprodujeron diversos medios y generaron reacciones que cuestionaban fuertemente al senador, tanto desde el mundo político como desde la sociedad civil⁶⁴.

Este episodio se transformó en un punto de inflexión en relación con el apoyo social y político a la agenda de reformas, en particular respecto a los estándares que debía contener el proceso de refichaje de militantes de los partidos. Diversos líderes de opinión y políticos reafirmaron su compromiso con que este proceso fuera genuino y permitiera depurar con transparencia los padrones. Más en general, quedó establecido que el costo político de atacar a los miembros del Consejo Anticorrupción podía ser alto.

Así, todo esto ilustra muy bien que la coincidencia de dos fenómenos, la falta de legitimidad de los actores de la política tradicional y la resistencia de estos actores por someterse a normas de rendición de cuentas, pueden tener como respuesta el fortalecimiento del apoyo social y político a la agenda de medidas anticorrupción. También ilustra el error de cálculo de un experimentado senador, que no advirtió las reacciones adversas que generarían sus declaraciones.

Finalmente, el proyecto que incluía la obligación de reafiliación de militantes se aprobó en su segundo trámite legislativo en el Senado en enero de 2016 y se fijó un plazo de doce meses a partir de la publicación de la ley para que los partidos políticos lo realizaran, período en el cual recibirían a todo evento los recursos públicos que les correspondieran, de acuerdo con las modificaciones del financiamiento de partidos políticos que se discutía en paralelo. Por otra parte, se corrigió que el umbral definido en 0,25% de los electores que participaron en la última elección de diputados fuera considerado para determinar, al cabo del proceso de reinscripción, la existencia legal de los partidos en cada región. Esta medida iba más allá de la propuesta del CAP, que sugirió que el umbral operara para el acceso a financiamiento público, pero no para determinar la existencia o disolución de los partidos. Por estas razones, en relación con el refichaje, el Observatorio Anticorrupción mantuvo su nota de calidad en 5,0.

De vuelta en la Cámara de origen, en su tercer trámite constitucional, la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados recomendó en su informe la aprobación del proyecto en esos términos, y así votó el pleno de la Cámara de Diputados. La implementación de la norma, sin embargo, levantó fuertes críticas de fondo y procedimentales por parte de los partidos políticos al gobierno y al CAP, por el diseño de la reforma y por la aparente dificultad que cumplir con los requisitos establecidos implicaba para los partidos tradicionales. Este aspecto se profundiza en el capítulo sobre la implementación de las reformas (revisar también Apéndice 5).

3.3.4. Reforma al Servicio Electoral

Entre las medidas anunciadas en la Agenda presidencial de probidad y transparencia, que habían sido propuestas por el CAP, se encontraba dotar de autonomía constitucional al Servicio Electoral (Servel), junto con fortalecer sus atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras. En un contexto en que las exigencias sobre el funcionamiento y financiamiento de los partidos

⁶⁴ Ver, por ejemplo, La Segunda (portada), “Amplio apoyo a Engel frente a Walker,” 13 de octubre, 2015.

políticos y los estándares de las campañas electorales se harían más rigurosos, la supervisión por parte de un órgano fuerte, independiente y autónomo era fundamental para garantizar la efectividad de las reformas.

El proyecto de ley sobre transparencia y calidad de la democracia, que abordaba buena parte de los aspectos revisados más arriba, incluía también disposiciones para el fortalecimiento del Servel, pero hasta ese momento los expertos y miembros del CAP las consideraban insuficientes. Además, estimaron que la situación legislativa sobre las reformas al órgano supervisor de las elecciones y partidos políticos adolecía de un atraso injustificado y preocupante.

En enero de 2015 ingresó a tramitación una moción parlamentaria para dotar de autonomía constitucional al Servicio Electoral. A su vez, en mayo de 2015 el Ejecutivo ingresó un Mensaje Presidencial al Congreso solicitando la fusión de ambos proyectos para su tramitación expedita. En septiembre, el proyecto se transformó en ley, con lo que el Servicio Electoral quedó con rango constitucional, aunque sus atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras todavía no eran modificadas.

De hecho, Claudio Fuentes, miembro del CAP, ironizaba en una entrevista en radio Zero respecto de las atribuciones fiscalizadoras del Servicio Electoral, señalando que habían propuesto un órgano fuerte y con dientes, pero que en el Congreso le estaban poniendo dientes de leche, en clara alusión a la debilidad con que se concebía en la tramitación legislativa al nuevo servicio⁶⁵.

Enero de 2016 era un mes clave para las reformas al Servicio Electoral, pues en octubre de ese año se celebrarían las elecciones municipales, que serían la prueba de fuego de las nuevas facultades y atribuciones del órgano y constituirían el estreno de su nuevo rango de autonomía constitucional. Considerando que en febrero el Congreso Nacional chileno entra en receso, las reformas debían aprobarse a toda costa en ese mes. La presión para lograrlo la ejercían las organizaciones de la sociedad civil, el Ejecutivo y los parlamentarios que lideraban la agenda de probidad y transparencia.

La Cámara de Diputados había aprobado, respecto de la capacidad de fiscalización del Servicio Electoral a las elecciones internas de los partidos políticos, que el organismo “velara” por el cumplimiento de las obligaciones legales, lo que había sido cuestionado por líderes de opinión y mal evaluado por el Observatorio Anticorrupción. Entonces, el Ejecutivo le propuso al Senado una indicación que precisaba el rol del Servicio Electoral en este aspecto, señalando que este podía presenciar el proceso eleccionario y que sus funcionarios podrían desempeñarse como ministros de fe, además de establecer sanciones a las colectividades que incumplieran la ley, a riesgo incluso de perder el financiamiento público. Si bien la redacción final distó mucho del objetivo planteado por el Consejo Anticorrupción (que fuera el Servel quien organizara las elecciones internas de los partidos), la presión ejercida por líderes de la sociedad civil llevó a que los partidos pudieran solicitar al Servel la presencia de funcionarios que actuaran como ministros de fe en lugares de votación específicos.

En tanto, en la comisión de Hacienda del Senado, durante ese mismo mes, se discutió en detalle el aumento de recursos al Servicio Electoral para fortalecer sus capacidades y aumentar su dotación, en concordancia con sus nuevas obligaciones y atribuciones fiscalizadoras. El presidente del Consejo del Servicio Electoral, Patricio Santamaría, intervino en la discusión

⁶⁵ Radio Zero, “Claudio Fuentes y destino de las reformas de probidad: ‘Los partidos han sido muy resistentes’”, 2 de septiembre de 2015. Recuperado de www.radiozero.cl

promoviendo tres ideas fuerza: la necesidad de aumentar la dotación del servicio, de aumentar la disponibilidad de recursos —se hacía una solicitud concreta de facultar al Servicio Electoral para contratar personal adicional durante el período de elecciones—, y de que las reformas se implementaran gradualmente, advirtiendo que no iba a ser posible tener una plataforma tecnológica capaz de canalizar las donaciones de personas naturales, como tampoco de recibir denuncias ciudadanas a tiempo para las elecciones que se avecinaban.

Esta advertencia puso en alerta al Observatorio Anticorrupción y a las organizaciones de la sociedad civil en general, que consideraron necesario y pertinente que las nuevas disposiciones, referidas a la plataforma de aportes y de denuncia ciudadana, efectivamente estuvieran operativas para las elecciones municipales de octubre de ese año. Por otra parte, se crearon nuevas subdirecciones en el servicio y se le entregaron atribuciones fiscalizadoras sobre partidos políticos, campañas electorales y financiamiento. Aumentó su planta de trabajadores y se le facultó para contratar personal a honorarios en período de elecciones, de modo de aumentar su capacidad.

En lo que respecta al fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento electoral, en las últimas dos semanas de tramitación las disposiciones que contemplaba el proyecto de ley, subió la calificación de calidad otorgada por el Observatorio Anticorrupción de 3,7 (reprobatoria) a 4,4. Se evaluó positivamente la autonomía constitucional con la que se dotó al Servel, junto a las facultades para fiscalizar en terreno el gasto electoral, la posibilidad de recibir denuncias de la ciudadanía y de establecer sanciones disuasivas por incumplimientos a la ley. Además, fue valorado por el Observatorio que los cargos de director y subdirectores quedaran sujetos al Sistema de Alta Dirección Pública y, también, el establecimiento de un canal de denuncia ciudadana, vía web, para infracciones a la ley electoral, ya que, como se mencionó anteriormente, la legislación anterior contemplaba que las denuncias solo las podían realizar los presidentes de partidos.

Sin embargo, una de las deficiencias de la norma es que no se establecieron las condiciones de reemplazo de autoridades electas que, producto de infracciones graves a la ley, pierdan el cargo. Además, el plazo de prescripción de los delitos en dos años fue considerado muy acotado y se planteó como una falencia que no se hubieran fortalecido también las capacidades del Tribunal Calificador de Elecciones, que podría ver incrementada su carga de trabajo para recibir las apelaciones a sanciones aplicadas por el Servicio Electoral. Asimismo, tampoco se logró el objetivo de tener un proceso más exigente y transparente de nominación de los miembros del Consejo del Servel, por ejemplo, agregando un proceso de preselección a cargo del Sistema de Alta Dirección Pública y un procedimiento que facilitara el control social de los nombramientos, incluyendo audiencias públicas de los candidatos y plazos razonables para analizar los antecedentes de los postulantes.

3.4. LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS

Aprobadas las leyes de reforma al financiamiento de la política y gobernanza de los partidos políticos, nuevos tópicos se impusieron en el debate público como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia, entre estos la reforma al empleo público y el aumento de penas a los delitos de corrupción.

Este posicionamiento de nuevos temas en la agenda pública no estuvo exento de dificultades, y en el largo plazo demostró ser menos efectivo que la primera ola de proyectos emblemáticos que ya se revisaron. Muchos parlamentarios, concluida la tramitación de los proyectos de

transparencia del financiamiento electoral y de partidos políticos, dieron tácitamente por concluida la tarea. A fines de mayo de 2016, el entonces presidente de la Cámara de Diputados señalaba a la prensa que esta agenda no estaba prevista en el programa de gobierno y que, debido a los casos puntuales de corrupción, la Presidenta había reaccionado proponiendo las reformas recién aprobadas en el Congreso⁶⁶.

3.4.1. Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), creado como parte del acuerdo de modernización del Estado que se adoptó el año 2003 luego del escándalo MOP-GATE, fue un paso importante en la profesionalización del sector público chileno. El Consejo de ADP –integrado por cinco personas: el Director del Servicio Civil y cuatro profesionales con experiencia en la materia, que gozan de autonomía y son políticamente transversales–, llama a concurso público para cada uno de los poco más de mil cargos adscritos al sistema. Luego, con apoyo de empresas de *headhunting*, prepara una terna de la cual la autoridad respectiva elige quién ocupará el cargo. De esta manera se introdujo un filtro de mérito en la nominación de las jefaturas de servicios y cargos del nivel jerárquico siguiente, evitando que personas no calificadas (“operadores políticos”) ocuparan cargos directivos en el sector público.

En un inicio, el sistema se aplicaría a 97 servicios públicos de un total de 124 (78%), y se iría implementando gradualmente hasta el año 2010. En 2015, se aplicaba en 115 servicios públicos sobre un total de 139 (83%) y a todos los servicios públicos creados desde 2003. Antes de la modificación legal del año 2016, 957 cargos pertenecían al sistema: 112 en el primer nivel jerárquico y 845 en el segundo. Además, conforme a sus normas, se llevaban a cabo procesos de selección para 322 cargos de instituciones no afectas al sistema.

El uso y abuso que los gobiernos hicieron de la facultad contemplada en la ley de nombrar directivos de manera provisional y transitoria (PyT) llevó a que el objetivo descrito anteriormente se cumpliera solo parcialmente. Frecuentemente, los gobiernos apelaban a la modalidad de PyT para nombrar a un directivo, manteniéndolo en el cargo por un período prolongado (por ejemplo, un año) antes de llamar a un concurso de ADP donde este mismo directivo se presentaba con ventaja, pues era evidente que sería designado si quedaba en la terna. Esto desalentaba la participación de otros profesionales en el concurso. Además, en las ocasiones donde el PyT no quedaba en la terna, los gobiernos muchas veces optaban por declarar el concurso desierto para seguir con el mismo directivo por otro año más y, luego, llamar a un nuevo concurso.

El problema del mal uso de los PyT fue transversal a las coaliciones políticas en el gobierno. Concretamente, el 2010 y 2014 el porcentaje de cargos de primer nivel concursados por ADP y donde el nominado fue un PyT estuvo en torno al 70%. Y en 2011 y 2015, dichos porcentajes para cargos de segundo nivel fueron alrededor del 50%. Los años mencionados son relevantes, pues el 2010 y 2014 corresponden a la instalación de nuevos gobiernos, donde el énfasis suele estar en los cargos de primer nivel jerárquico mientras que al año siguiente pasa a cargos de segundo nivel.

El diagnóstico del CAP respecto de la institucionalidad del Sistema de Alta Dirección Pública implicó la necesidad de extender su cobertura a varios servicios que, inexplicablemente, no estaban

⁶⁶ Cooperativa, “Congreso retoma la tramitación de proyectos de la agenda de probidad”, 31 de mayo de 2016. Recuperado de www.cooperativa.cl

bajo el alero del sistema. También se enfatizó en poner limitaciones estrictas al uso de los cargos provisionales y transitorios de modo que no pudieran utilizarse para debilitar los objetivos del sistema.

Los avances legislativos en este aspecto fueron más silenciosos en el Congreso Nacional. El carácter técnico de la ley y sus implicancias, además de estar acotado a la administración pública, volvían poco atractivo el debate para los medios de comunicación y la ciudadanía en general. Por otra parte, funcionarios de gobierno a cargo del trámite legislativo de esta iniciativa estaban pendientes de las evaluaciones del OAC y contactaron a sus representantes argumentando que las evaluaciones de medidas específicas que se hacían desconocían los avances que incluía el proyecto de ley.

La cobertura del sistema se amplió a servicios públicos como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, el Servicio de Cooperación Técnica y la Dirección del Trabajo. En este ámbito específico, relacionado con la cobertura del sistema, el Observatorio valoró la inclusión de nuevos servicios públicos.

Asimismo, se eliminaron los cargos provisionales y transitorios, de modo que ante la vacancia de un cargo hoy asume un suplente nombrado por resolución mientras se desarrolla el concurso público, que debe cumplir con el perfil establecido para el cargo. Esta disposición se contempló desde un inicio en la tramitación del proyecto de ley, y siempre fue evaluada con nota 7,0 por el Observatorio Anticorrupción.

Por otro lado, en un principio el proyecto de ley no consideró prohibir que aquellos que ejercieran como suplentes puedan desvincular o nombrar directivos de niveles inferiores. En la Cámara de Diputados se acordó incluir un mecanismo para que en los primeros seis meses de gobierno la autoridad facultada para hacer nombramientos de directivos de segundo nivel jerárquico pudiera solicitarles la renuncia, previa comunicación al Consejo de Alta Dirección Pública, que podía a su vez citar a la autoridad a informar respecto de esta decisión. Por eso, luego del primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, el Observatorio Anticorrupción evaluó este aspecto con nota 3,0.

Posteriormente, se permitió al Presidente de la República nombrar a doce jefes de servicio —de los que se rigen por el SADP— en los primeros tres meses de su mandato, quienes deben cumplir con los requisitos y el perfil definido para el cargo (es decir, alrededor del 10% de los jefes de servicio adscritos al SADP), los que, en todo caso, se regirán por el mismo estatuto jurídico que los nombrados conforme con la regla general. Esta iniciativa fue evaluada con nota 7,0 por el Observatorio Anticorrupción.

Un aspecto relevante que se modificó con la reforma se relaciona con que durante los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo período presidencial, se requerirá la autorización del Consejo de Alta Dirección Pública para convocar a los procesos de selección de cargos. Esta disposición también se contempló desde un inicio en la tramitación legislativa, que fue evaluada con nota 7,0.

Pese a estos avances, hay en particular una materia de especial preocupación, relacionada con la implementación del SADP en las municipalidades, dado que en los gobiernos locales del país se maneja con un alto nivel de discrecionalidad el presupuesto público y actúan como la primera institución de contacto entre el Estado y la ciudadanía, proveyendo bienes y servicios públicos, y ejecutando en el territorio la política social.

Las recomendaciones del CAP para extender el Sistema de Alta Dirección Pública a los municipios fueron discutidas en la tramitación del proyecto de ley y no generaron una resistencia explícita en ningún grupo identificable de parlamentarios, pero tampoco la convicción suficiente como para convertirlas en ley. En la discusión en particular en la comisión de Hacienda del Senado, el senador Carlos Montes presentó una indicación que incluía a los municipios. Sin embargo, la indicación

se declaró inadmisibile por tratarse de una materia de exclusiva potestad de la Presidenta de la República. Entonces, el Ejecutivo ingresó una indicación para establecer un artículo transitorio en la ley que señalaba que a un año de publicada la reforma al sistema⁶⁷, la Presidenta enviaría un proyecto de ley sobre estas materias. Sin embargo, esta disposición no tiene fuerza vinculante y ya ha transcurrido más de un año sin que se haya presentado el proyecto respectivo, cuando hoy hay otro gobierno.

El mismo mecanismo para no asumir directamente una propuesta del CAP se utilizó en otro ámbito. Dentro de un año de aprobada la ley, la Presidenta debía enviar un proyecto para fortalecer el Sistema de Empresas Públicas, incorporando mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito para la designación de directores, según lo acordado en la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que quiso responder así a la demanda que hacía el Observatorio Anticorrupción sobre la inclusión de esta medida en el proyecto de ley.

En general, los avances que implicaron la reforma al Sistema de Alta Dirección Pública fueron evaluados por el Observatorio Anticorrupción con nota 5,6. Con esta evaluación se trata del área temática con la tercera mejor evaluación, de un total de 21. Solo la superan la democracia interna y financiamiento de los partidos, y las declaraciones de patrimonio e intereses.

3.4.2. Sanciones a los delitos de corrupción

La persecución penal de la corrupción es fundamental para combatirla. De ahí surge la necesidad de adecuar las sanciones para que estas sean efectivas, proporcionales y disuasivas.

Según un estudio de 2017 del Consejo para la Transparencia⁶⁸, el 75% de los funcionarios públicos cree que quienes cometen actos de corrupción quedan sin ningún tipo de sanción. Esta percepción evidentemente vuelve vulnerable a la institucionalidad chilena a la aparición de nuevos casos de corrupción.

Así, el CAP identificó problemas respecto a las penas relativamente bajas para delitos contra la probidad y sanciones a los delitos de corrupción que tendría el sistema chileno de persecución penal, en comparación con otros países y con otro tipo de delitos que se sancionan en el país. Por ejemplo, las penas por hurto van de 541 días a cinco años de cárcel, mientras que las penas de soborno y cohecho tenían una sanción de entre 61 días a tres años de cárcel. Lo anterior, dado el sistema penal que impera en Chile, implica que en este tipo de delitos se puedan acceder a salidas alternativas o suspensión condicional de la condena —por ser menores a 5 años y un día—, tal como ha sucedido en varios de los casos de corrupción revisados anteriormente en este texto.

Además, existían algunos vacíos legales en la tipificación de delitos, los que son reconocidos como tales en otros países y por las convenciones internacionales de combate a la corrupción. Por ejemplo, en Chile para sancionar el cohecho se debía demostrar no solo el pago del soborno, sino también que la autoridad o funcionario realizó una contraprestación por ese pago, lo que dificultaba la tarea de probarlo. En muchos otros países —Dinamarca, España, Alemania, Argentina, Brasil, entre otros— se sanciona el solo hecho de que un funcionario o autoridad reciba recursos sin justificación alguna.

⁶⁷ La ley N° 20.955, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, se publicó el 20 de octubre de 2016.

⁶⁸ Consejo para la Transparencia, "VI Estudio Nacional de Funcionarios Públicos 2017". Recuperado de www.consejotransparencia.cl

En el ámbito de las prescripciones también se identificaron debilidades, pues los delitos de corrupción suelen tardar en ser detectados, investigados y juzgados. Por tanto, también existe un estándar perfectible en la capacidad de fiscalización eficaz, basada en la contratación de personal suficiente, especializado y en la dotación de recursos organizacionales adecuados.

En 2009 se publicó en Chile la Ley N° 20.393 que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho, luego de una tramitación en el Congreso de apenas nueve meses. La ley tenía por objeto fortalecer la potestad sancionatoria del Estado respecto de la responsabilidad que les cabe a las personas jurídicas en los delitos de corrupción, cometidos por quienes cumplen funciones de relevancia al interior de las empresas. Además, con la publicación de esta norma, Chile cumplía una serie de compromisos internacionales adquiridos en el contexto de su incorporación a la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE).

En este sentido, a nivel internacional existen dos marcos que establecen compromisos para los Estados adheridos, en cuanto a la prevención, regulación y fiscalización de la corrupción: la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). Estos instrumentos proponen a las naciones contar con sistemas de alerta temprana, mecanismos de investigación adecuados, organismos con capacidad efectiva para fiscalizar, sistemas de persecución penal eficaces, y penas y sanciones proporcionales y efectivas a la gravedad de los delitos cometidos. A continuación revisamos la situación en Chile por tipo de delito.

Tráfico de influencias

Según el Código Penal chileno este delito solo puede cometerlo un funcionario público y no se encuentra tipificado de forma autónoma, sino en relación con otros delitos. Así, se distinguen dos hipótesis: (i) aquella en que el acto se realiza para beneficio propio o de personas relacionadas con el funcionario en el marco del delito de negociación incompatible; y (ii) el tráfico de influencias es una infracción al deber del cargo y se realiza en beneficio de un tercero, configurándose una especie de cohecho agravado. Por eso, el CAP propuso avanzar con medidas para no limitar los sujetos activos y pasivos solo a los funcionarios públicos, y que el delito de tráfico de influencias se tipificara como un delito autónomo, y no en asociación a otros delitos.

La Agenda presidencial de probidad contempló el envío al Congreso Nacional de un proyecto de ley ingresado en junio de 2015, que modificaba una serie de disposiciones del Código Penal para contribuir a promover y restablecer la confianza en las instituciones públicas y privadas, garantizar el correcto ejercicio de la función pública y mejorar el entorno en que se desarrollan las relaciones comerciales entre privados. Este proyecto proponía originalmente perfeccionar la redacción del delito de negociación incompatible, agregando nuevas hipótesis y aumentando las penas. También proponía incrementar las penas al delito de tráfico de influencias, y de los delitos de cohecho y soborno. Junto con ello, planteaba adecuar el delito de cohecho a funcionario público extranjero a los estándares internacionales, específicamente a la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Y, por último, entre sus propuestas estaba crear el delito de corrupción entre particulares.

Las indicaciones presentadas durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados incorporaron todos los delitos de corrupción dentro del listado de infracciones en las que pueden incurrir las personas jurídicas, lo cual no estaba contemplado en el proyecto original. En conformidad con la Ley N° 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas,

los delitos de corrupción serán sancionados con penas de simples delitos, como la prohibición temporal de celebrar actos y contratos con organismos del Estado en su grado mínimo a medio (dos a cuatro años), la pérdida de beneficios fiscales en su grado mínimo a medio (del 20% al 70% del beneficio) o la prohibición absoluta de recibirlos por dos a tres años, y multa en su grado mínimo a medio (desde 15 mil a 750 mil dólares). Además, se contemplan penas accesorias tales como publicación de un extracto de la sentencia, comiso y enterar en arcas fiscales una cantidad equivalente a la inversión realizada, cuando el delito cometido suponga la inversión de recursos superiores a los ingresos generados.

Mientras se discutía este proyecto en la Cámara de Diputados, un grupo transversal de senadores⁶⁹ ingresaba a tramitación un nuevo proyecto de ley sobre las mismas materias, con pequeñas diferencias en la graduación de las penas que se quería incorporar a la ley. El proyecto en el Senado avanzó también en su primer trámite constitucional, por lo que, en el momento en que el proyecto del Ejecutivo se aprobó en la Cámara de Diputados para pasar al Senado, el proyecto iniciado en moción parlamentaria fue aprobado por el Senado para ser discutido en la Cámara.

El gobierno y los parlamentarios acordaron que la tramitación de la moción parlamentaria debía continuar, por lo que los esfuerzos legislativos del gobierno se centraron en apurar la tramitación de ese proyecto de ley. El recién asumido gobierno de Sebastián Piñera quería acelerar la tramitación y aprobar estos proyectos, ya que tenía en vista la visita que en julio de 2018 realizaría la misión de la OCDE para evaluar el cumplimiento de Chile de los tratados en la materia⁷⁰. Nuevamente la sociedad civil vio una oportunidad de mejorar los estándares. Fue así como cincuenta y ocho líderes de opinión firmaron una declaración pública solicitando que se aumentaran las sanciones y se regularan ciertas herramientas para detectar estos delitos, como la delación compensada, que en Chile no se establecía para este tipo de ilícitos⁷¹.

Como consecuencia, la comisión mixta que estaba viendo el proyecto aumentó las sanciones contempladas y, aunque en un primer momento rechazó sancionar el cohecho de mera actividad (es decir, sin la necesidad de constatar una contraprestación), reconsideró esta decisión y lo aprobó de modo unánime, en gran medida por el liderazgo que ejerció el diputado Leonardo Soto en esta instancia⁷². Asimismo, tanto el gobierno como los parlamentarios se comprometieron a regular la delación compensada, como se hace en Chile para delitos de narcotráfico y terrorismo. El proyecto fue finalmente aprobado en octubre de 2018, con una nota 5,0 de evaluación de calidad del Observatorio Anticorrupción.

A pesar de los avances anteriores, aún quedan relevantes temas pendientes, como es el caso de la probidad y fortalecimiento de municipios⁷³ —donde el CAP hizo la mayor cantidad de propuestas, dadas las debilidades internas y de control externo que hacen a los municipios más proclives a la corrupción—; la regulación de la puerta giratoria entre el sector público y privado (y viceversa)⁷⁴ —materia en la cual a pesar de que tanto el gobierno de la expresidenta Bachelet como del actual

⁶⁹ Pedro Araya (Independiente), Alfonso de Urresti (Socialista), Alberto Espina (Renovación Nacional), Felipe Harboe (Partido por la Democracia) y Hernán Larraín (Unión Demócrata Independiente).

⁷⁰ CNN, "Comisión OCDE criticó el uso de Suspensión Condicional y juicios abreviados usados por la justicia chilena", 9 de julio de 2018. Recuperado de www.cnnchile.com

⁷¹ La Segunda, "Más penas contra la corrupción piden 58 políticos y académicos", 18 de junio de 2018. Recuperado de <http://impresa.lasegunda.com>

⁷² Cooperativa, "Comisión mixta aprobó cohecho sin probar contraprestación", 31 de julio de 2018. Recuperado de www.cooperativa.cl

⁷³ De acuerdo al Observatorio Anticorrupción, cuenta con un avance de 34% y nota de evaluación de 2.4.

⁷⁴ Cuenta con evaluación del Observatorio de 35% de avance y 4.2 de calidad.

Presidente Piñera han ingresado proyectos de ley, no hay mayores avances-; fortalecimiento del Congreso en materia de transparencia y probidad⁷⁵ –también hay un proyecto bien evaluado ingresado por un grupo de senadores que detuvo su tramitación el año 2017-; y, finalmente, en gastos en Defensa⁷⁶, área sacudida por grandes escándalos de corrupción donde actualmente se encuentran procesados dos ex Comandantes en Jefe por el mal uso de gastos reservados, además de otras personas en diversas aristas. En este último caso, hay una serie de proyectos de ley que se discuten en el Congreso.

A modo de resumen, en julio de 2019 la evaluación de 13 de las 21 áreas temáticas cubiertas por el Observatorio Anticorrupción es superior a 4. En las restantes ocho áreas se ha hecho muy poco, o lo que se hizo fue deficiente, pues en todas ellas la evaluación promedio es inferior a 4. Los trece proyectos de ley aprobados entre 2015 y 2018 constituyen un logro legislativo claramente superior al logrado luego de escándalos de corrupción previos.

De este modo, a la fecha, el Observatorio presenta una evaluación general de las recomendaciones del CAP de 63% de avance con una nota promedio de 4.5.

⁷⁵ Esta propuesta cuenta con una evaluación de 43% de avance y una nota de 5.0.

⁷⁶ Este tema tiene una evaluación de 0% y nota de 1.0.

CAPÍTULO 4:

La implementación de las reformas

En este capítulo se evalúa la implementación de las principales reformas analizadas en capítulos anteriores. ¿Se lograron los objetivos planteados? ¿Cuáles han sido los retos que han ido emergiendo durante la implementación? ¿Cuáles son las medidas que debieran tomarse para abordar estos retos? Las reformas eran mayores y el tiempo transcurrido desde su implementación ha sido relativamente breve, de modo que lo que sigue no constituye una evaluación definitiva, pero sí permite dar luces respecto al curso del proceso hasta ahora.

4.1 CAMBIO EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Las reformas al financiamiento de la política en Chile permitieron que las elecciones generaran nueva información pública sobre el dinero en las campañas. La obligación recaída en el Servicio Electoral de publicar semanalmente los aportes fue un avance importante en materia de transparencia.

Todo aporte, ya sea de los partidos a sus candidatos, aportes propios, créditos o de personas naturales con o sin publicidad, debía ser gestionado por los candidatos en una cuenta única bancaria y pasar por el sistema de aportes del Servicio Electoral. La única excepción a esta norma son los aportes de partidos en especies, a los que se alude más adelante en este capítulo como una de las materias pendientes en cuanto a financiamiento electoral.

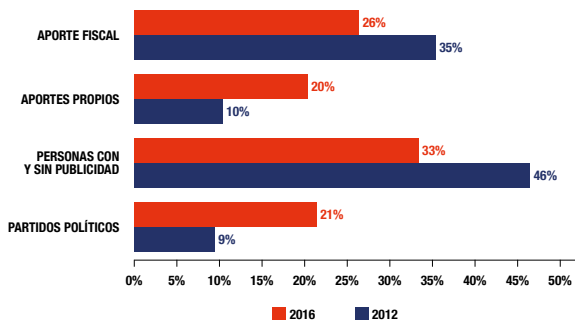
En general, los avances permitieron a la ciudadanía, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada realizar un seguimiento permanente de la forma en la que los candidatos financiaban sus campañas.

Comportamiento del financiamiento público y privado de campañas

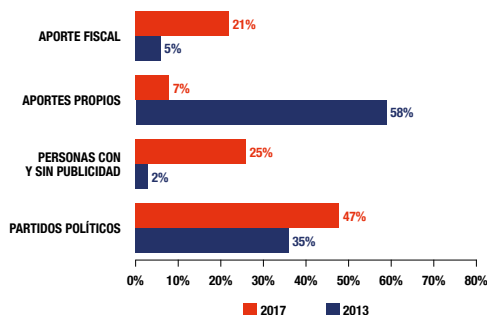
La información que ha entregado históricamente el Servel no permite evaluar con una precisión razonable cómo han ido evolucionando las fuentes públicas y privadas de financiamiento de las campañas. Por ejemplo, una de las categorías que reporta son los "Aportes propios", que en la elección de 2016 incluyó los créditos que los candidatos solicitaron a instituciones bancarias. Desgraciadamente, el Servel no entregó detalles sobre cómo se cancelaron estos créditos. Presumiblemente, los candidatos usaron dos fuentes para pagar las deudas contraídas durante la campaña: el monto fiscal recibido por los votos obtenidos y recursos del candidato propiamente tal. Como la primera de estas fuentes califica como financiamiento público y la segunda como financiamiento privado, y no se conocen sus montos, es imposible determinar con precisión la evolución de la importancia relativa del financiamiento público y privado en las campañas.

No obstante lo anterior, del Gráfico 5 se infiere que la importancia relativa de una fuente particular de financiamiento privado cayó luego de las reformas. En efecto, entre las elecciones municipales de 2012 y 2016 (esta última la primera post reformas), los aportes al financiamiento de personas naturales o jurídicas disminuyó de un 46% a un 33% del financiamiento total de las campañas.

GRÁFICO 5: Comparación financiamiento 2012-2016, alcaldes (% del total)



Fuente: Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017". Recuperado de www.espaciopublico.cl

GRÁFICO 6: Comparación de las fuentes de financiamiento 2013-2017, diputados (% del total)⁷⁷

Fuente: Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017". Recuperado de www.espaciopublico.cl

A pesar de que la importancia del financiamiento privado se redujo luego de las reformas, las nuevas reglas motivaron la participación de un número mayor de donantes. En efecto, en las elecciones a diputados de 2013 se realizaron 1.171 aportes de personas y/o empresas, mientras que en las elecciones de 2017 se registraron 4.742 aportes con publicidad realizados por 3.173 personas, y 2.879 aportes realizados por personas sin publicidad. Es decir, el número de aportes privados fue siete veces mayor que en la elección de 2013.

La supuesta causa de la baja participación electoral

Entre la elección municipal de 2012 y 2016, la participación electoral pasó del 43% al 35% en la población en edad de votar. Algunos analistas responsabilizaron a las reformas de esta caída, argumentando que las nuevas regulaciones para la propaganda habían debilitado el "clima electoral", elemento que se señalaba como clave para que la ciudadanía votara en las elecciones (revisar Apéndice 4).

Sin embargo, la desafección de la ciudadanía con la política es una tendencia que venía desde mucho antes de las reformas. Si para las elecciones presidenciales de 1989 votó el 87% de la población en edad de votar, para las elecciones presidenciales de 2013 esta cifra se redujo al 51%, en una tendencia a la baja sostenida durante este período⁷⁸.

La baja participación electoral y la desafección de la ciudadanía con la política son materia de debate en las ciencias sociales, y tema recurrente que intentan esclarecer una serie de encuestas de opinión pública. Una de estas consultas la realizó Espacio Público en alianza con Ipsos, poco después de las elecciones municipales de 2016⁷⁹.

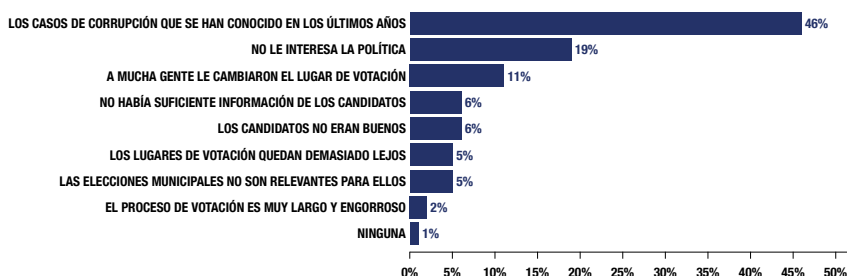
⁷⁷ Este gráfico no contempla los ingresos del aporte de partidos políticos a las campañas ni los créditos, para evitar contabilizar dos veces los mismos recursos. Los aportes de partidos políticos se originan a través de los anticipos fiscales, y los créditos generalmente se pagan con los reembolsos.

⁷⁸ En Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017", se presenta un análisis sobre la materia basado en datos proporcionados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Servicio Electoral y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Recuperado de www.espaciopublico.cl

⁷⁹ Espacio Público e Ipsos, "Encuesta Espacio Público - Ipsos. Nuevas reglas de campaña y participación electoral", enero de 2017. Recuperado de www.espaciopublico.cl

Ante la consulta por la razón por la que las personas se abstuvieron de votar, la principal causa, según los encuestados, son los casos de corrupción conocidos en los últimos años (46%). Le siguen el desinterés en la política (19%) y el cambio del lugar de votación, producto de un error del Servel (11%). Como se muestra en el Gráfico 7, solo el 6% menciona la insuficiente información sobre los candidatos en competencia, la cual podría adscribirse a las nuevas reglas de campaña.

GRÁFICO 7: Razones para no ir a votar, encuesta Espacio Público – Ipsos



Fuente: Espacio Público, “Encuesta Espacio Público - Ipsos. Nuevas reglas de campaña y participación electoral”, enero de 2017. Recuperado de www.espaciopublico.cl

Respecto de la tesis del “clima electoral” como un factor que explicaría una menor participación, es interesante constatar la alta valoración de las nuevas regulaciones de campañas que detectó la encuesta de Espacio Público e Ipsos. El 82% de la población expresó una alta valoración de las normas, mientras que solo el 5% no estuvo de acuerdo con ellas. Tal vez producto de esta encuesta, en las elecciones de 2017 el tema del clima electoral no estuvo presente en el debate.

La supuesta ventaja para los incumbentes

El 70% de los candidatos incumbentes fue reelecto en las elecciones de alcaldes de 2016, comparado con un 60% el 2012, 63% el 2008 y 67% el 2004⁸⁰. Basados en las cifras anteriores, algunos analistas argumentaron que las nuevas reglas de campaña los favorecieron, en desmedro de los desafiantes, debido a las restricciones a la propaganda y gasto electoral contempladas en la nueva legislación, que dificultarían que un desafiante se diera a conocer en el electorado. Pero esta tesis no pudo sostenerse con los resultados de las elecciones parlamentarias de 2017, ya que el número de diputados que pudo reelegirse fue el más bajo desde 1990. Así, solo el 53% de los diputados que se encontraba en ejercicio se mantuvo en sus cargos.

Otra diferencia entre las municipales de 2016 y las parlamentarias de 2017 es que en estas últimas elecciones se redujo el límite de gasto electoral a la mitad, lo que no ocurrió en las elecciones municipales. Esta diferencia sugiere una conclusión totalmente opuesta a la hipótesis que sostuvieron algunos actores políticos que señalaban que mayores restricciones al gasto

⁸⁰ Loreto Cox y Ricardo González, “Elecciones municipales en frío: criterios para dimensionar la participación y los resultados electorales de las elecciones 2016”, Puntos de Referencia N°441, Centro de Estudios Públicos (CEP), 2016.

electoral, como la fijación de límites, favorecería a los candidatos más conocidos o que buscaran la reelección. Al respecto, existe un importante trabajo reciente con evidencia que permite hablar con propiedad sobre efectos causales, que indica que límites de gasto electoral más acotados aumentan la competencia política y reducen la probabilidad de reelección de los incumbentes⁸¹.

Fue relevante también una acción sugerida por el CAP y que recogió el Consejo de Asignaciones Parlamentarias, que actualizó su normativa para las elecciones parlamentarias de 2017, restringiendo el uso que se les podía dar a los recursos fiscales de los que disponían los parlamentarios por concepto de asignación para evitar que se utilizaran con fines electorales. Por último, la diferencia entre la alta tasa de candidatos incumbentes elegidos en las elecciones municipales en comparación con la de diputados también se puede explicar porque los alcaldes tienen más recursos que los parlamentarios, pues los presupuestos de los municipios son muy superiores a los que se consideran en las asignaciones parlamentarias y, como ya se mencionó, las medidas de control de dicho uso son claramente insuficientes.

Así, las nuevas reglas consideraron varios elementos tendientes a emparejar la cancha entre candidatos con mayor y menor acceso a recursos económicos, y también entre incumbentes y desafiantes. Una disposición que se incluyó en la nueva normativa es la habilitación, por parte del Servicio Electoral, de los lugares para hacer propaganda electoral, en los cuales debía distribuirse de manera equitativa el espacio para cada candidatura y partido político. Y es que antes de las reformas, los lugares de mayor circulación en las ciudades eran escenario de un despliegue desregulado de afiches y todo tipo de artefactos publicitarios de los candidatos, por lo que la ventaja la tenía quien tenía más recursos económicos para amplificar su presencia a través del marketing en la vía pública.

Otro efecto importante de las reformas ha sido la exclusión de las empresas privadas en el financiamiento de la política. Al menos formalmente, la prohibición a las personas jurídicas de financiar las campañas electorales se ha cumplido, al no conocerse a la fecha casos de financiamiento de empresas a las campañas electorales de los años recientes, salvo una excepción que actualmente se investiga en el Ministerio Público⁸².

Fortalecimiento de la equidad de género en la política

Por último, las reformas incluyeron también disposiciones para aumentar la representación de las mujeres en el Congreso Nacional, exigiendo que tanto la fracción de candidatos de un partido que son hombres como la fracción que son mujeres no exceda el 60%.

Sin embargo, el financiamiento de los candidatos y candidatas fue sumamente desigual. Del total de aportes para las elecciones de senadores y diputados, los candidatos hombres recibieron en promedio cerca del doble de aportes respecto a las candidatas mujeres. La brecha de financiamiento fue aun mayor si se considera los aportes privados: en este caso, los candidatos hombres recibieron 2,5 veces más recursos que las candidatas mujeres⁸⁴. Respecto de los

⁸¹ Erick Avis, Claudio Ferraz, Frederico Finan y Carlos Varjão, "Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbent Advantage", NBER Working Paper No. 23508. Junio de 2017. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w23508>

⁸² Ver "Caso Tragamonedas" en <https://www.latercera.com/nacional/noticia/caso-tragamonedas-las-pruebas-apuntan-al-trafico-influencias-politicas/468718/>

⁸³ Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017". Recuperado de www.espaciopublico.cl

aportes realizados por los partidos a sus candidatas y candidatos, ellos recibieron en promedio un 40% más de recursos que ellas. Esta tendencia se observó, en general, en todos los pactos.

Pese a esta inequidad, la representación femenina subió tanto en diputados como en senadores. Las diputadas electas pasaron de 19 de 120 a 35 de 155⁸⁴, es decir, del 16% al 23%, mientras que las senadoras electas pasaron del 20% al 26% (de 4 de 20 a 6 de 23). Con este incremento, cercano al 7%, Chile dejó los últimos lugares de la región en representación femenina en el Congreso⁸⁵.

Aportes en especies: espacio de opacidad

El registro y publicación en línea de los aportes de partidos políticos a las campañas de sus candidatos contiene un elemento que podría constituir un mecanismo para evadir los controles al gasto electoral. Si bien el sistema funcionó bien para observar el aporte de personas naturales, el aporte propio y el aporte monetario que realizan los partidos políticos, los aportes en especies de las colectividades quedaron fuera de este registro. Estos aportes, que entregan los partidos directamente a los candidatos, consisten principalmente en artículos de propaganda política, voluntarios, uso de vehículos, etcétera. Asimismo, la contabilidad de los aportes en especies la llevan los partidos políticos, que rinden directamente al Servicio Electoral con posterioridad a las elecciones. Por lo tanto, no se consideran parte del gasto de los candidatos y la ciudadanía no los conoce sino hasta un año después de las elecciones.

El principal problema con la rendición de aportes en especies que instruyó el Servel es que la rendición que realizan los partidos solo informa el monto total asignado por este concepto, sin distribuirlo entre los candidatos. Esto dificulta las posibilidades de controlar el cumplimiento de los límites de gasto electoral, pues no existe información a nivel de candidatos sobre los recursos que tuvo para gastos en especies.

En la elección municipal de 2016, solo los aportes monetarios de los partidos a sus candidatos fueron publicados por el Servel antes de la elección. Los aportes en especies, que fueron el 62% del aporte total que hicieron los partidos, se conocieron solo un año después de la elección, cuando el Servel publicó las rendiciones. En la Tabla 10⁸⁶ se presenta el porcentaje del aporte total de cada partido que fue de conocimiento público al momento de la elección. Así, por ejemplo, los aportes de la UDI publicados por el Servel antes de la elección fueron solo el 6,5% de los aportes que dicho partido efectivamente hizo a sus candidatos y el 93,5% desconocido corresponde a aportes en especies.

Algunos partidos argumentaron que la rendición de los aportes en especies después de las elecciones se justifica porque permite un importante ahorro para los partidos, al obtener mejores precios contratando la propaganda electoral de varios de sus candidatos con un único proveedor. Sin embargo, este argumento no es válido porque el objetivo de obtener mejores precios

⁸⁴ Producto de la Ley N° 20.840, la conformación de ambas corporaciones cambió a partir de 2018. El número de diputados aumentó a 155. En el caso del Senado, se produjo un aumento a 43 senadores y se llegará a 50 en 2022, cifra que se mantendrá en adelante. Más detalles en www.bcn.cl

⁸⁵ Comunidad Mujer, "Mujer y política: Resultados y hallazgos de las cuotas de género en las Elecciones Parlamentarias 2017", Boletín 40. Recuperado de www.comunidadmujer.cl

⁸⁶ Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017", página 17. Recuperado de www.espaciopublico.cl

TABLA 10.

PARTIDO	% DE APORTES QUE SE CONOCÍAN AL 4/11/2016 RESPECTO AL TOTAL INFORMADO AL 6/10/2017
UDI (UNIÓN DEMÓCRATA INDEPENDIENTE)	6,5%
PPD (PARTIDO POR LA DEMOCRACIA)	15,7%
RN (RENOVACIÓN NACIONAL)	41,7%
PR (PARTIDO RADICAL)	26,3%
PS (PARTIDO SOCIALISTA)	68,6%
PRI (PARTIDO REGIONALISTA INDEPENDIENTE)	22,6%
PARTIDO MÁS REGIÓN	10,2%
PRO (PARTIDO PROGRESISTA)	24,1%
PC (PARTIDO COMUNISTA)	66,9%
DC (DEMOCRACIA CRISTIANA)	85,8%
AMPLITUD	3,7%
PARTIDO ECOLOGISTA VERDE	32,0%
PARTIDO LIBERAL DE CHILE	99,8%
PROMEDIO TOTAL	38,7%

Fuente: Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017", página 17. Recuperado de www.espaciopublico.cl

es perfectamente compatible con el objetivo de conocer los aportes en especies antes de las elecciones. En efecto, basta con que al momento de firmar el contrato con el proveedor, el partido informe al Servel cuáles serán los candidatos beneficiados por dicho contrato y los montos que beneficiarán a cada uno de ellos, para que el Servel pueda incluir esta información en los boletines semanales que publica durante las campañas.

En síntesis, las medidas adoptadas para procurar la equidad y la transparencia en la competencia electoral rindieron un buen examen. Los datos disponibles así lo indican, ya que disminuyó el gasto, aumentó considerablemente el aporte fiscal por sobre el privado y se reguló la propaganda electoral para que no primara la ley del más fuerte. Resulta fundamental que las reformas

se complementen en el corto plazo con la adopción de medidas que limiten el intervencionismo electoral y otras que eviten que el gasto en especies sea una fuente para eludir los límites de gasto, pues las elecciones de los años 2016 y 2017 develaron ciertas vulnerabilidades en esos ámbitos.

4.2 EL EJERCICIO DEL NUEVO ROL FISCALIZADOR DE CAMPAÑAS DEL SERVEL ELECTORAL

Las reformas al sistema de financiamiento electoral contemplaron la posibilidad de aplicar sanciones drásticas en algunos casos. Una de ellas es que por sobrepasar en 25% el límite de gasto electoral una candidatura que resultara electa se expondría a la pérdida del cargo. Para que estas medidas tengan poder disuasivo, se requiere que el Servel realice estimaciones en terreno del gasto efectivo, al menos de una muestra de candidatos durante la campaña. En caso contrario, el Servel se limitará a cuadrar las rendiciones de gastos de cada candidato con sus ingresos reportados, sin contar con una estimación propia del gasto efectivo que le permita cuestionar la información entregada. Lamentablemente no hay constancia de que el Servel esté realizando fiscalizaciones en terreno durante las campañas para constatar posibles diferencias entre los ingresos y gastos declarados, por lo que no es sorprendente que existan investigaciones al respecto en al menos un caso⁸⁷. A lo anterior se agrega, como ya se mencionó, que también se requiere modificar la normativa para rendir los aportes en especies si se desea cerrar espacios para burlar los límites al gasto.

En relación con la fiscalización y sanción por incumplimiento de las nuevas normas, existen desafíos de perfeccionamiento adicionales. Una vez aprobadas las reformas, la primera intención declarada por el Servicio Electoral fue que las elecciones municipales de 2016 se consideraran una suerte de piloto. Además, advirtió que las capacidades —sobre todo tecnológicas— no iban a estar operativas para proporcionar el espacio a las denuncias ciudadanas. Sin embargo, la tecnología fue desarrollada a tiempo, y sus dificultades en régimen se debieron a otros aspectos, de carácter más bien procedimental. No obstante lo anterior, y para fomentar un mayor control social, el Servel debería introducir mejoras a la forma de informar los aportes a candidatos, tanto en su formato -más sencillo y atractivo para la ciudadanía- como en fondo, respecto a errores de sus bases de datos.

Concluidas las elecciones municipales del 2016, el Servicio Electoral informó⁸⁸ la recepción de 1.964 denuncias por infracciones a las normas de propaganda y gasto electoral. Como respuesta, se realizaron 3.168 fiscalizaciones en los espacios públicos que habían sido autorizados para realizar propaganda electoral y 273 diligencias probatorias instruidas para establecer responsabilidades. Las causas más frecuentes de denuncia fueron la realización de propaganda electoral fuera de plazo, en lugares no autorizados y en espacios privados sin la autorización del propietario, exigencia que surgió producto de las reformas al sistema.

Por otra parte, el 75% de las denuncias se declaró inadmisibles, siendo imposible evaluar los criterios que primaron para categorizarlas de esta forma. Para que la denuncia ciudadana se posicione como un efectivo instrumento de control social se debería transparentar si las razones de su inadmisibilidad se deben a falta de pruebas, a que eran denuncias infundadas

⁸⁷ Ver "Caso Tragamonedas" en <https://www.latercera.com/nacional/noticia/caso-tragamonedas-las-pruebas-apuntan-al-trafico-influencias-politicas/468718/>

⁸⁸ Oficio Ordinario 10.084, del 17 de noviembre de 2017.

o bien a que las exigencias para determinar su admisibilidad eran muy altas. Contar con esta información permitiría rediseñar los procedimientos del Servicio Electoral para acoger y procesar las denuncias, como también los programas educativos de la sociedad civil para que la ciudadanía realice denuncias conducentes a sanciones.

Asimismo, 375 personas recibieron multas que implicaron a su vez cursar 416 infracciones, lo cual sugiere que algunas personas incurrieron en varias transgresiones a la ley. Las principales causas fueron la instalación de propaganda electoral en espacio público no autorizado (34%), la instalación de propaganda fuera de plazo legal (32%) y propaganda electoral en bienes de propiedad privada destinados a servicios públicos o localizados en bienes de uso público (20%)⁸⁹.

GASTO EN PUBLICIDAD EN MUNICIPIOS E INTERVENCIONISMO ELECTORAL

En 2016, la Contraloría General de la República presentó un informe⁹⁰ con datos relevantes para aportar a la discusión sobre la práctica extendida de intervencionismo electoral en los municipios chilenos. Por ejemplo, el 32% de los 345 municipios del país aumenta más de un 50% el gasto en publicidad y difusión en años electorales. A partir de estos datos, además, es posible observar que el gasto en publicidad y difusión previo a un período electoral aumenta en relación con el gasto promedio en un 36% en comparación con períodos no electorales. Además, en comunas en las que se presentan los alcaldes a la reelección el gasto en publicidad y difusión en períodos electorales es un 38% mayor que en períodos no electorales, comparado con un 23% en comunas con alcaldes que no van a la reelección⁹¹.

Asimismo, como se indica en el Gráfico 8, según cálculos de Contraloría, los alcaldes que no fueron a la reelección el año 2016 aumentaron en promedio un 23% los gastos en publicidad y difusión respecto de años no electorales, lo que contrasta con un 42% de aquéllos que sí fueron a la reelección y ganaron.

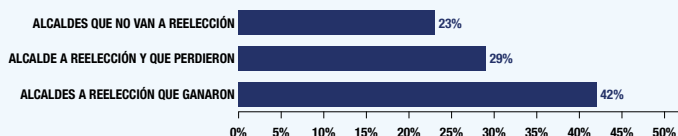
Por último, observamos una vulnerabilidad en el sistema de financiamiento electoral en los créditos a los que acceden los candidatos. Las nuevas normas de financiamiento electoral no afectaron la forma en que pueden acceder a créditos para financiar sus campañas electorales, siendo ésta una alternativa muy útil para candidatos que no cuentan con recursos propios, o bien para candidatos independientes que no cuentan con el apoyo financiero de un partido político. Sin embargo, la utilización de créditos bancarios puede implicar un riesgo de vulne-

⁸⁹ Servel, "Más de 2 mil denuncias por propaganda electoral recibió el Servel en 2017", 12 de enero de 2018. Recuperado de www.servel.cl

⁹⁰ Contraloría General de la República de Chile, "Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006-2016", p. 6. Recuperado de www.contraloria.cl

⁹¹ Espacio Público, "Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017", páginas 48 a 53. Recuperado de www.espaciopublico.cl

GRÁFICO 8: Aumento promedio del gasto en publicidad y difusión según si el alcalde va a reelección y resultado electoral



Fuente: Contraloría General de la República de Chile, “Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006-2016”, p. 6. Recuperado de www.contraloria.cl

Estos datos se examinan en el informe “Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento de la política y campañas electorales: Lupa Electoral 2016 y 2017”, de Espacio Público, donde también se da cuenta de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República a municipios por materias como gasto electoral y denuncias de intervencionismo electoral. Entre los hallazgos más relevantes de las auditorías, se cuentan el uso reiterado del nombre o la imagen del alcalde atribuyendo a su persona logros o iniciativas de carácter municipal; acciones de propaganda electoral de alcaldes y concejales, como el uso de oficinas municipales para reuniones políticas; instar a funcionarios municipales a apoyar determinada candidatura, utilizar el tiempo de jornada laboral en actividades políticas, entre otras.

ración de las normas de financiamiento electoral, sobre todo en la prohibición de la donación de empresas privadas a las campañas políticas, o préstamos bancarios que luego sean condonados y que impliquen una donación encubierta. De hecho, en las pasadas elecciones del 2017 hubo polémicas al respecto. Por esto, es necesario avanzar en mayores estándares de transparencia de los créditos que se entregan a los candidatos y que el acceso a ellos se dé en condiciones equitativas.

En conclusión, para que la fiscalización sobre el gasto electoral y la propaganda sea efectiva y actúe como un factor disuasorio de incumplimientos, el Servicio Electoral tiene que avanzar en varias materias, como la fiscalización en terreno para estimar el costo real de las campañas o la entrega de información oportuna, sin errores y en formatos adecuados. Del mismo modo, es posible avanzar en el esclarecimiento de los criterios bajo los que se declara la admisibilidad de las denuncias ciudadanas, pues esta herramienta será sostenible en el largo plazo y útil para comprobar el cumplimiento de la ley, solo si se alienta y facilita por parte del órgano fiscalizador.

4.3 NUEVAS REGLAS PARA PARTIDOS POLÍTICOS

Tal como ya se ha señalado, una de las reformas relevantes que se aprobaron en el año 2016 fue una importante modificación a la ley de partidos políticos, para fomentar mayores niveles de transparencia, fortalecer su democracia interna y promover un carácter más programático y, así, ir recuperando la confianza ciudadana en ellos, situada en los últimos años en niveles preocupantemente bajos.

Elecciones internas

Una de las propuestas del CAP, que no fue acogida en la legislación aprobada el 2016, fue que las elecciones internas de los diversos estamentos de los partidos las organizara y fiscalizara el Servicio Electoral, y así superar recurrentes acusaciones de fraude. Como se comentó en el Capítulo 3, la nueva legislación solo estipuló que el Servel podría enviar ministros de fe cuando le fuera solicitado y en aquellos lugares de votación donde se le requiriera. No se destinaron recursos fiscales para que el Servel desarrollara esta labor, ya que el gobierno señaló que sería muy costoso, mientras que algunos parlamentarios argumentaron que atentaba contra la autonomía de los partidos que el Servel organizara las elecciones internas.

De este modo, las elecciones internas de los partidos –que ahora deben realizarse periódicamente al menos cada cuatro años- no han estado exentas de acusaciones de fraude y una serie de inconvenientes por la falta de fiscalización externa. De hecho, al igual que antes de las reformas, prácticamente todas las elecciones de partidos políticos que se han realizado con posterioridad a la reforma se han visto salpicadas por acusaciones de irregularidades⁹², siendo la más compleja el reciente caso del Partido Socialista (PS).

A raíz del reportaje⁹³ de un medio de comunicación sobre posibles relaciones entre el narcotráfico y el Partido Socialista en la comuna de San Ramón durante las elecciones internas realizadas recientemente, se levantaron acusaciones de manipulación del padrón de dicha comuna, incluso con varios militantes identificados en el mismo domicilio. De hecho, la comuna de San Ramón tiene el padrón más alto de militantes del Partido Socialista a nivel nacional, con 3.606 militantes. El 58% de los militantes de todos los partidos políticos en dicha comuna corresponden al Partido Socialista, comparado con un 8% promedio a nivel nacional.

Asimismo, en un informe de un funcionario del Servicio Electoral que asistió como ministro de fe en las pasadas elecciones, se constataron irregularidades durante la votación en San Ramón, por ejemplo, votantes sin discapacidad aparente que ingresaban a la urna acompañados, o el no retiro del folio en la entrega del voto (lo que induce a sospechar cohecho).

Lo anterior llevó a que se levantara cuestionamientos de que el gran número de militantes del PS en San Ramón sería consecuencia del proceso de refichaje que se realizó en base a las propuestas del CAP, el que –según argumentaron algunos- habría fomentado redes clientelares y favorecido a los “caciques” locales⁹⁴. Asimismo, se señaló que con la nueva legislación los partidos no podían controlar ni establecer requisitos para quienes ingresan.

⁹² Ver, por ejemplo:

· El Dínamo, “Elecciones UDI: Macaya acusa que JVR usó padrón del partido para hacer campaña y contactarlos de manera directa”, 30 de noviembre de 2018. Recuperado de www.eldinamo.cl

· La Tercera, “Fallidas elecciones internas en la UDI”, 5 de diciembre de 2018. Recuperado de www.latercera.com

· Cooperativa, “Heraldo Muñoz triunfó en las elecciones internas del PPD”, 11 de junio de 2018. Recuperado de www.cooperativa.cl

· El Mostrador, “Escándalo en Ciudadanos: acusan fraude en elecciones internas en partido que creó Velasco”, 18 de agosto de 2018. Recuperado de www.elmostrador.cl

⁹³ T13, “Elecciones del PS, los sospechosos de siempre”, 17 de junio de 2019. Recuperado de www.t13.cl

⁹⁴ Revisar, por ejemplo:

· Carlos Correa, “El PS o la fábula de la rana en el agua caliente”, 20 de junio de 2019. Recuperado de www.elmostrador.cl

· Infinita, “Óscar Guillermo Garretón y elecciones en el PS: Anular los votos es una cosa indispensable” 19 de junio de 2019. Recuperado de www.infinita.cl

Los fenómenos del caudillismo y clientelismo en los partidos políticos chilenos no son nuevos ni producto de las reformas aprobadas el 2016. Un estudio sobre los partidos políticos chilenos de 2012 plantea que: “(...) se señalan con frecuencia problemas relativos a la asignación de recursos a favor de amigos o cercanos al círculo de poder, así como la preponderancia de personalidades (caudillos electorales, individuos con recursos propios o con capacidad de captarlos) que tienden a dominar la orgánica partidaria”⁹⁵.

De este modo, la causa de lo ocurrido no es el refichaje, el cual precisamente quería atenuar situaciones como la de padrones falsos y abultados, que facilitaban el caudillismo de líderes locales. Esto se daba porque no había un proceso de verificación de las identidades de quienes se inscribían en un partido y los padrones estaban en poder de las directivas, los cuales no eran accesibles a todos los integrantes del partido. Por otra parte, la decisión sobre aceptar o no la inscripción de una persona a un partido dejaba mucha discreción a la directiva, de modo que las fichas de nuevos militantes opuestos no se procesaban. La ley solo establecía –previo a la reforma- el requisito de ser ciudadano con derecho a sufragio y algunas prohibiciones referidas a cargos públicos.

Asimismo, con la modificación del año 2016 se establece que los estatutos de los partidos podrán establecer requisitos adicionales para la afiliación⁹⁶. Esto implica que con la ley actual, y a diferencia de lo que han argumentado los partidos, sí pueden establecer mayores requisitos para aceptar militantes, por ejemplo, no contar con antecedentes penales –o al menos con condenas por determinados delitos-. Además, se establece un procedimiento para rechazar solicitudes, de modo que esto no sea arbitrario.

A lo anterior cabe agregar que la flexibilización que se hizo a último minuto de las formas de refichaje⁹⁷, respondiendo a las presiones de los partidos, puede no haber garantizado que efectivamente se autentificaran de modo fidedigno quienes se reficharon o los nuevos militantes que se inscribieron.

Por otra parte y en relación a posibles fraudes en las elecciones del PS así como de otros partidos políticos, se hace evidente que es necesario y urgente que el Servel organice y fiscalice las elecciones internas de todos los partidos –y no que sea opcional, según la petición de los partidos y su capacidad, donde el Servel solo actúa como ministro de fe-. Para que esto sea efectivo, es necesario que se le den los recursos económicos y humanos suficientes.

Financiamiento estatal

Con las reformas se le otorgó por primera vez recursos estatales a los partidos políticos, los cuales debían ser destinados a ciertos bienes jurídicos que se consideraron relevantes para fortalecer la democracia, tal como su funcionamiento ordinario, así como actividades de forma-

⁹⁵ Richard Katz, “Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal”, en “Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile”, Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra, editores, CEP y CIEPLAN, 2012, y Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt, “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, en “Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile”, Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra, editores, CEP y CIEPLAN, 2012.

⁹⁶ Artículo 19, ver en: <https://servel.cl/partidos-politicos/>

⁹⁷ Ver:

· El Mostrador “Servel cede a presiones de partidos y flexibiliza proceso de refichaje de militantes”, 31 de enero de 2017. Recuperado de www.elmostrador.cl

· Fernando Atria, “El Servel otra vez”, 6 de febrero de 2017. Recuperado de www.elmostrador.cl

ción cívica, preparación de candidatos, formación de militantes, elaboración de estudios, entre otros. Por otra parte, al menos un 10% de dichos recursos debían ser destinados a fomentar la participación política de la mujer.

Lo anterior implicó que el Servel comenzara a fiscalizar y controlar de mejor modo el uso de estos recursos, de tal forma que de no cumplir con las normas legales o sus instrucciones, se podía retener la entrega de los recursos públicos, o incluso ser sancionados con la disminución del aporte fiscal.

La puesta en marcha de estas nuevas normas ha sido un proceso de aprendizaje y el Servicio Electoral ha ido dictando diversas instrucciones y manuales para acompañar e ilustrar los nuevos estándares a los partidos políticos. Así, en diversas ocasiones se les han retenido recursos públicos puesto que las rendiciones no han sido satisfactorias o se han gastado estos dineros en actividades o bienes no permitidos por la ley –como alcohol, por ejemplo⁹⁸-. Lo anterior ha sido más patente en el caso del 10% que debe destinarse a fomentar la participación política de la mujer⁹⁹, donde la mayoría de los partidos ha utilizado estos recursos para fines que no dicen relación con este objetivo, debiendo el Servel, en numerosas ocasiones, retener estos montos. Esto puede deberse a un normal aprendizaje de las nuevas normas, pero también a una resistencia a los cambios.

Transparencia de partidos políticos

La nueva ley estableció ciertas obligaciones de transparencia para los partidos, que deben publicar determinada información actualizada cada tres meses y ponerla a disposición de la ciudadanía¹⁰⁰. Sin embargo, ha habido varias críticas por el incumplimiento de estas obligaciones¹⁰¹ y la falta de su fiscalización y sanción tanto por parte del Servel como por el Consejo para la Transparencia. Lo anterior, dado a que hay responsabilidades compartidas entre ambos órganos en esta materia, lo que finalmente ha terminado diluyendo la fiscalización.

Los cambios introducidos en la regulación de la actividad de los partidos políticos y su financiamiento implica que sus directivas y, en general, el conjunto de sus dirigentes, se sometan a nuevos estándares y respondan a incentivos más amplios y complejos que los acostumbrados. Dado el concepto restringido de los partidos políticos en la ley aprobada en dictadura –básicamente participar en elecciones- y su rol privado, había pocos estándares de transparencia, rendición de cuentas,

⁹⁸ Revisar:

· Cooperativa, “Servel retiene 161 millones de pesos de aportes fiscal para Evópoli”, 26 de marzo de 2019. Recuperado de www.cooperativa.cl
· El Desconcierto, “Las cuentas pendientes de RS ante el Servel: partido arriesga a perder 90 millones”, 20 de septiembre de 2018. Recuperado de www.eldesconcierto.cl

⁹⁹ Ver, por ejemplo:

· El Mercurio, “Servel sanciona a 11 partidos por no destinar el total de recursos exigidos al fomento de la participación femenina”, 29 de mayo de 2018. Recuperado de www.economianegocios.cl

· Cambio 21, “Retienen dinero a 10 partidos políticos por no cumplir con incentivo a participación femenina”, 17 de abril de 2019. Recuperado de www.cambio21.cl

¹⁰⁰ Ver artículo 36 bis y 36 ter en <https://www.servel.cl/ley-18-603-l-o-c-de-los-partidos-politicos/>

¹⁰¹ Ver, por ejemplo:

· El Mercurio, “Partidos políticos mejoran índice de transparencia, pero aprueban con nota mínima cumplimiento de la ley”, 17 de junio de 2019. Recuperado de www.eyn.cl

· 24 Horas, “Partidos políticos con bajos índices de transparencia: quién debe fiscalizar y sancionar”, 27 de abril de 2017. Recuperado de www.24horas.cl

democracia interna y labor programática. Con la reforma, las dirigencias de los partidos deben reorientar sus acciones hacia otros y nuevos objetivos -como la formación política, la inclusión de la mujer, la transparencia en la gestión y la democracia interna-, desafíos que tanto las nuevas como las tradicionales generaciones deben asumir con responsabilidad para revertir el desprestigio por el que los partidos pasan actualmente.

4.4 FIDEICOMISO CIEGO

En septiembre de 2016 entró en vigencia la ley N° 20.880, de probidad en la función pública, que reguló la figura del fideicomiso ciego para una serie de autoridades que posean valores en Chile por un monto superior al millón de dólares, aproximadamente. El objetivo de esta figura es que autoridades de alto patrimonio puedan mantener la propiedad de sus inversiones y otros instrumentos financieros al momento de iniciar actividades en el servicio público y, al mismo tiempo, evitar conflictos de intereses.

En términos generales, el fideicomiso ciego intenta garantizar que un tercero independiente administre los activos del fideicomitente o empleado público, sin que este tenga conocimiento sobre el movimiento de sus inversiones.

Con este objetivo, se establecieron una serie de normas que prohíben la comunicación entre el mandante y el mandatario, con una serie de sanciones por su incumplimiento. Sin embargo, el CAP recomendó que más que un fideicomiso ciego se estableciera uno diversificado, es decir, un instrumento mediante el cual el portafolio de activos es amplio pero con un porcentaje mínimo de propiedad, de modo que la autoridad o empleado público no pueda influir en el valor de dichos activos. Por ejemplo, las instrucciones del mandante podrían ser que se invierta solo en depósitos a plazo y bonos de gobierno.

Por otra parte, el fideicomiso diversificado puede contener un elemento adicional que ante el escenario de desconfianza se vuelve fundamental: la transparencia. Es decir, la cartera de inversiones deberá ser públicamente conocida, de modo que el control social actúe también como mecanismo de prevención de conflictos de intereses.

Por esto, según argumentó el Consejo Anticorrupción, el fideicomiso diversificado y transparente es una mejor herramienta para administrar el patrimonio de autoridades y partidos políticos, atendido a que su constitución y administración son transparentes para efectos del control social de las decisiones de las autoridades y el resguardo del interés público.

Si bien el hecho de establecer un fideicomiso obligatorio es un avance, se han detectado una serie de falencias en la actual regulación, como por ejemplo que no se incluyen los activos o inversiones que se tengan fuera de Chile –como fue criticado al respecto el actual Presidente Piñera¹⁰²- o porque parte de esas inversiones queden a manos de familiares o personas cercanas a las autoridades¹⁰³.

¹⁰² Ver, por ejemplo:

· El Dinamo, "Tras caso Exalmar: Sebastián Piñera adelantaría anuncio de fideicomiso ciego para enero", 3 de enero de 2017. Recuperado de www.eldinamo.cl

· Cooperativa, "Presidente Piñera y caso Exalmar: Cámara de Diputados confirmó reproche ético y político", 30 de noviembre de 2017. Recuperado de www.cooperativa.cl

· Radio Universidad de Chile, "Sebastián Piñera es sobreseído definitivamente de caso Exalmar", 3 de agosto de 2017. Recuperado de radio.udechile.cl

¹⁰³ La Tercera, "Eduardo Engel: Fideicomiso anunciado por Piñera se queda corto", 8 de mayo de 2017. Recuperado de www.latercera.com

De hecho, la evaluación que hace el Observatorio Anticorrupción de la legislación de fideicomiso es de solo un 3,7.

De este modo, se podría perfeccionar esta regulación para restringir el tipo de instrumentos de inversión, garantizando la diversificación y publicidad de la cartera de inversiones y modificando las disposiciones que establecen la reserva de la misma.

4.5 DECLARACIONES DE INTERÉS Y PATRIMONIO

La ley N° 20.880 también contiene la nueva regulación de las declaraciones de intereses y patrimonio, entre otras. El fin de esta reforma era perfeccionar el sistema vigente hasta el momento, que había sido objeto de una serie de críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, lo que le restaba eficacia a estas herramientas para un adecuado control social y *accountability*¹⁰⁴ por su falta de detalle. Asimismo, la autoridad encargada de su fiscalización no contaba con los mecanismos adecuados para poder realizarla de manera efectiva y las sanciones eran poco disuasorias y proporcionales.

De este modo, los principales avances de esta ley son los siguientes:

-La ley amplía los sujetos obligados a realizar declaraciones de patrimonio e intereses, estando obligados: el Presidente de la República, ministros y subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, jefes de servicio, embajadores, ministros consejeros y cónsules, alcaldes, concejales y consejeros regionales, y autoridades de otros órganos de la administración pública. Además, también autoridades del Poder Judicial y del Poder Legislativo. Se incluyen funcionarios que prestan servicios a honorarios, así como también directores de empresas del Estado. Así, casi se triplicaron las autoridades y funcionarios que deben prestar estas declaraciones –de 22 mil a 60 mil aproximadamente-, abarcando prácticamente todas las entidades públicas relevantes de nuestra institucionalidad, hasta el tercer nivel jerárquico, según el monto del ingreso del funcionario.

-La declaración de intereses y patrimonio es un documento único, que se completa en formato electrónico, a través de un formulario elaborado por la Contraloría General de la República. De este modo, se facilita el control social y la comparación de información, la que antes se encontraba en documentos impresos o en formato PDF. Toda esta información está publicada en un mismo portal de Contraloría y del Consejo para la Transparencia, en formato de datos abiertos¹⁰⁵, por lo que puede ser reutilizada.

-La Contraloría General de la República (CGR) no solo se encarga de la custodia de estas declaraciones –función a la que se encontraba limitada respecto de las declaraciones de patrimonio e intereses antes de la promulgación de la ley N° 20.880 de Probidad-, sino también de fiscalizar la veracidad de su contenido, pudiendo acceder a datos de otros órganos de control para cumplir con esta labor fiscalizadora, tal como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Pensiones, el Servicio de Impuestos Internos, los conservadores de Bienes Raíces, el Registro Civil e Identificación y cualquier otro órgano o servicio. Este último punto es clave para que la CGR pueda efectivamente fiscalizar la aplicación de la ley.

¹⁰⁴ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 59 y siguientes. Disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

¹⁰⁵ Ver más en <https://www.infoprobidad.cl/>

-También, se amplía el contenido y cantidad de información que el declarante debe aportar, de modo que las declaraciones se basten a sí mismas para identificar conflictos de interés o enriquecimientos ilícitos de autoridades o funcionarios obligados. Así, se debe entregar información relativa a actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia que el declarante haya realizado hasta un año antes de asumir el cargo; bienes inmuebles; derechos de aprovechamiento de aguas y concesiones; bienes muebles registrables; toda clase de derechos o acciones sobre comunidades, empresas o sociedades; valores que se transen en la Bolsa de Comercio en Chile; mandatos especiales de administración de cartera de valores y los bienes del cónyuge cuando se encuentren casados bajo régimen de sociedad conyugal. Esto con el objeto que su detalle sea suficiente como para poder determinar con claridad los activos y pasivos que lo conforman, así como las actividades del declarante.

-Por otra parte se aumentan las sanciones -que van desde una multa de 500 a 3.500 dólares aproximadamente-, y la destitución por incumplimiento de más de cuatro meses, sin perjuicio de que pueda haber responsabilidad penal (por ejemplo, falso testimonio).

El Observatorio Anticorrupción ha calificado los avances (que en esta materia significó la publicación de la Ley de Probidad Pública) con nota 5,8, siendo un aspecto débil en la legislación la institucionalidad que fiscaliza el cumplimiento de las normas por parte de autoridades de los poderes Legislativo y Judicial, ya que la Contraloría no tiene potestades sobre estos poderes y a su vez estos no cuentan con un órgano de fiscalización lo suficientemente autónomo.

CAPÍTULO 5:

Comparaciones y lecciones

Son muchos los casos de corrupción que se han conocido en años recientes en América Latina. Cada país ha tenido sus escándalos (por ejemplo, “La Casa Blanca” en México, “La Línea” en Guatemala, los “Cuadernos de las coimas” en Argentina y PDVSA en Venezuela) y algunos han involucrado a muchos países (por ejemplo, los “Panama Papers” y el caso Odebrecht). No es casualidad, entonces, que el indicador de control de corrupción del Banco Mundial muestre deterioros mayores en América Latina que en el resto del mundo¹⁰⁶ o que el tema de la corrupción figure de manera prominente entre las preocupaciones de los ciudadanos¹⁰⁷ y las temáticas en que se centran las campañas presidenciales.

¹⁰⁶ El indicador de control de la corrupción de los World Governance Indicators del Banco Mundial, alcanza su peor valor el 2015 en seis de los 20 países de la región, es decir, un 30% de ellos. En cambio, dicho índice alcanza su peor valor el 2015 en solo un 9% de los países de otras regiones. Las afirmaciones anteriores consideran los valores de este índice desde el año 2000 en adelante, ya que antes estos valores no son comparables.

¹⁰⁷ Según el Informe Latinobarómetro del 2018, la corrupción está dentro de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la región. Ver: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Un rasgo común de casi todos los casos emblemáticos de corrupción de la región es que se trata de complejas tramas de funcionamiento, que involucran a un gran número de actores del mundo público y privado, en lo que se conoce como “gran corrupción”. Aprovechando las debilidades institucionales, estas redes de corrupción contribuyen a la captura del Estado por parte de élites con poderosos intereses creados.

Así, los casos de gran corrupción representan dos desafíos para las sociedades latinoamericanas. El primero, es identificar y sancionar a los culpables, que es lo que más demanda la ciudadanía y tiene un rol más mediático. El segundo, es aprovechar los escándalos para promover reformas que aborden las debilidades institucionales y de capacidades estatales que permitieron su desarrollo. Estas reformas incluyen cambiar las reglas de financiamiento de la política, regular y transparentar los conflictos de interés, dotar a las instituciones públicas de mayor transparencia y que tengan obligaciones de rendición de cuentas, fortalecer las instituciones fiscalizadoras, de investigación y de capacidad de sanción, entre otras.

Respecto del primer desafío, en la mayoría de los casos será difícil abordarlo de manera exitosa, pues los factores que facilitaron los escándalos también dificultan que éstos sean sancionados, fomentando la impunidad. Por ejemplo, en algunos países las exigencias para establecer cohecho hacen prácticamente imposible acreditar este delito; en otros, los plazos de prescripción para delitos relacionados con el financiamiento ilegal de la política son particularmente breves, y en un tercer grupo las instituciones que deben perseguir y sancionar la corrupción están capturadas. No obstante lo anterior, habrá diferencias importantes entre un país y otro en la medida en que se logra llevar los casos a la justicia con éxito (como hasta el momento ha ocurrido en Brasil y pareciera ser también el caso de Perú). Estas diferencias dependerán, entre otras, de las herramientas e independencia con que cuenten los fiscales y tribunales que investigan y sancionan los casos¹⁰⁸.

Respecto del segundo desafío (aprovechar la ventana de oportunidades que brindan los escándalos para hacer reformas), en general, suele existir un acuerdo bastante transversal entre los expertos respecto de las reformas que se necesitan para fortalecer las instituciones y combatir la corrupción, siendo pocos los temas donde hay diferencias importantes. Lo que dificulta llevar adelante estas reformas es que quienes deben aprobarlas incluyen a los que se han beneficiado del *status quo*. Por ejemplo, existe un amplio consenso entre expertos (y la ciudadanía) respecto de la importancia de tener elecciones limpias y transparentes de las directivas de los partidos políticos, encontrándose la oposición a estas reformas, como vimos en el Capítulo 4, principalmente entre quienes fueron elegidos gracias a la opacidad existente.

En este libro hemos argumentado que la experiencia chilena de reformas anticorrupción del período 2015-2017 ha sido exitosa, ya que se supo aprovechar la ventana de oportunidad abierta por los escándalos. Hemos descrito la combinación particular de factores que explica por qué se logró aprobar un número importante de leyes que, en general, tienen una evaluación positiva. Lo anterior no significa que no haya temas pendientes ni aspectos que pudieron haberse hecho mejor, pero sí creemos que el grado de avance ha sido mucho mayor que en otros países de la región¹⁰⁹.

En este capítulo final ofrecemos una síntesis de los factores que explican el éxito relativo de Chile en materia de reformas anticorrupción. Con este objetivo contrastamos el caso chileno con

¹⁰⁸ Ver Juan Enrique Vargas, “Elementos legales generales relevantes para la provisión de proyectos de infraestructura pública”, Espacio Público, 2019. Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc_Ref_3ElementosLegales.pdf

¹⁰⁹ En cambio, respecto del desafío de llevar a la justicia a los responsables de los escándalos, creemos que hay varios países en América Latina que han sido más exitosos que Chile.

experiencias de otros países de América Latina que, teniendo elementos en apariencia similares, no lograron avances comparables. Nos proponemos entender los factores que explican las diferencias y con ello extraer lecciones que pueden ser valiosas para diseñar estrategias de reformas futuras en países que enfrenten escándalos de corrupción.

5.1 COMISIONES Y OBSERVATORIOS: CHILE VS. PERÚ Y ECUADOR

La Comisión Presidencial de Integridad en el Perú

El diseño institucional peruano cuenta con un marco normativo que se reconoce como sólido, pero cuya implementación dista de ser satisfactoria¹¹⁰. Sus debilidades institucionales se dan en distintos niveles, entre los que destacan un Poder Judicial frecuentemente cuestionado por su falta de independencia política y eficacia para evitar la impunidad, un sistema de responsabilidad administrativa disgregado en varias normas, la inexistencia de un órgano garante de acceso a información pública, las amplias excepciones a la publicidad de compras públicas o las debilidades que han caracterizado el trabajo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción creada en 2010, que ha carecido de capacidades para coordinar a actores clave y ha sufrido cambios frecuentes en su dirección.

En octubre de 2016 estalla un escándalo de corrupción en Perú que involucra a un asesor del entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski. A través de unos audios, se detecta que Carlos Moreno -médico personal del Presidente Kuczynski y su principal asesor en temas de política de salud-, había logrado beneficiarse económicamente, de modo ilegal, de convenios entre el Sistema Integral de Salud (SIS) y clínicas privadas con convenios con el Arzobispado de Lima¹¹¹.

Ante este caso, el Presidente Kuczynski creó la Comisión Presidencial de Integridad con el objeto de “promover en el país una cultura de integridad y respeto a los principios éticos en la función pública; controlar y transparentar los conflictos de interés y la gestión de intereses; y, prevenir y sancionar la corrupción”. Esta comisión estuvo integrada por diversas personalidades del mundo político, académico y de la sociedad civil¹¹².

Así, la comisión trabajó por cuarenta y cinco días para entregar su informe de recomendaciones al Ejecutivo, que contenía cien propuestas, entre las que se destacaban: fortalecer el Servicio Civil; impedir el ingreso o reingreso a la función pública de las personas condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos; transparentar el Sistema de Contrataciones del Estado; combatir el lavado de activos y fortalecer las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera; limitar la inmunidad parlamentaria; y promover la integridad en el sector privado.

La comisión también propuso mecanismos de seguimiento y promoción de una cultura de integridad, entre otras medidas concretas, a través de la creación de un Observatorio de Monitoreo y Evaluación de la Implementación de las recomendaciones que contenía el mismo informe, a cargo de la sociedad civil.

Atendiendo a la necesidad planteada por esta última medida, la alianza conformada por la

¹¹⁰ OCDE, “Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”, 2017. Recuperado de www.oecd.org

¹¹¹ El Comercio, “El SIS, el convenio y el ‘negociazo’ de Carlos Moreno”, 11 de octubre de 2016. Recuperado de www.elcomercio.pe

¹¹² Resolución Suprema 258-2016-PCM, del 19 de octubre de 2016.

Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, la Asociación Civil Transparencia y Proética, se construyó el Observatorio de Integridad (observatoriointegridad.pe), con el objeto de impulsar, difundir y hacer seguimiento a las medidas propuestas por la comisión.

Al año de la entrega del informe, quien presidiera la Comisión Presidencial de Integridad y actuara como consejero del Observatorio de Integridad, Eduardo Vega Luna, hizo un balance en el que calificó como “desolador” el avance de las reformas propuestas. Trece de ellas se habían cumplido de forma íntegra, diecisiete parcialmente y setenta se encontraban aún estancadas.

El “Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción” de Ecuador

Ecuador fue uno de los diez países de América Latina afectado por el caso Odebrecht. Entre 2007 y 2016, la constructora brasileña reconoció haber pagado sobornos por 33,5 millones de dólares a autoridades ecuatorianas, estimando en 116 millones de dólares las ganancias (brutas) recibidas gracias a estos pagos¹¹³.

El recién asumido Presidente Lenin Moreno había anunciado durante su campaña electoral una “cirugía mayor” para enfrentar la corrupción en su país, por lo que, para dar cumplimiento a su promesa, convocó la creación del “Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción” en junio de 2017¹¹⁴, con el objeto de proponer políticas de prevención de la corrupción en el sector público y privado y, de ser el caso, exhortar a las autoridades correspondientes la aplicación de los mecanismos de control, investigación, procesamiento y sanción de las diversas formas de corrupción que se registren en el país.

El organismo estaba compuesto por una combinación de actores de la sociedad civil y autoridades de gobierno, entre las que se encontraban las ministras de Justicia y Relaciones Exteriores, el Secretario Nacional de Planificación, además del embajador de Ecuador en Estados Unidos¹¹⁵. Sus miembros determinaron los cinco ejes de trabajo que orientaron su desarrollo durante su funcionamiento: lucha contra la impunidad, promoción de la transparencia, educación y reflexión en valores, combate a la corrupción en el sector privado y combate a la corrupción en el sector público.

Una particularidad de esta instancia de trabajo es que su labor no solo se remitió a la elaboración de propuestas de reformas, sino que en sus reuniones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil también se dedicó a recibir denuncias de corrupción por parte de ciudadanos, lo que les permitiría diagnosticar en profundidad cómo se desenvolvía el fenómeno en la sociedad ecuatoriana. Sus atribuciones fueron “proponer al Presidente estrategias y mecanismos para la prevención de la corrupción del sector público y privado; exhortar, de ser el caso, a las entidades correspondientes para activar y aplicar los mecanismos de control e investigación, de acuerdo con las competencias que le confiere la ley, respetando el debido proceso; proponer iniciativas

¹¹³ Fuente: Plea Agreement between Odebrecht S.A. and the Department of Justice of the United States of America. 21 de diciembre de 2016. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>

¹¹⁴ Revisar:

· Sitio web de la Presidencia de la República de Ecuador, “Nuestra lucha contra la corrupción será implacable: Lenin Moreno (Decreto)”. Recuperado de www.presidencia.gob.ec

· Decreto 21, nuevo mandato presidencial.

¹¹⁵ Telesur, “Ecuador: ¿Qué es el Frente de Lucha contra la Corrupción?”, 30 de mayo de 2017. Recuperado de www.telesur.net

de educación que promuevan una cultura de transparencia; y presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha”.

Durante cinco meses, la comisión participó en rondas de trabajo con cerca de ochenta representantes de la sociedad civil, labor que dio origen a un informe¹¹⁶ con recomendaciones legales y de política pública que fueron entregadas al Presidente Lenin Moreno en octubre de 2017¹¹⁷.

Similitudes y diferencias

Chile, Perú y Ecuador tuvieron en años recientes comisiones presidenciales para diseñar agendas de reformas anticorrupción. De hecho, los plazos que tuvieron estas comisiones en el caso chileno y peruano fueron idénticos (45 días). Además, en los casos de Chile y Perú, a la entrega de los informes respectivos siguió la creación de observatorios cuyo objetivo principal fue hacer seguimiento y promover las reformas propuestas en los informes de las comisiones. Cabe preguntarse, entonces, por qué los resultados fueron tan distintos.

El caso ecuatoriano tiene dos diferencias importantes con el chileno, que explican su considerable menor impacto. La primera y más importante, es que las recomendaciones de la comisión no se hicieron públicas, salvo trascendidos de algunas de sus propuestas. De este modo, si bien el actuar de la comisión ecuatoriana tuvo impacto mediático¹¹⁸, fue prácticamente imposible que la sociedad civil organizada pudiera promover o hacerle seguimiento a las medidas propuestas, a diferencia del caso chileno¹¹⁹.

La segunda diferencia entre la experiencia ecuatoriana y la chilena es que, según varios analistas, el gobierno ecuatoriano se centró en perseguir casos de corrupción¹²⁰ más que en realizar las reformas institucionales. Al intentar abordar simultáneamente estos dos desafíos (perseguir casos de corrupción y crear un marco institucional de reformas), se termina debilitando la posibilidad de efectivamente llevar a cabo estas últimas. En efecto, las prioridades políticas de corto plazo pondrán mucha presión para que la comisión contribuya a llevar a la justicia a los responsables de los escándalos de corrupción, con lo cual la comisión se ve envuelta en la reyerta política y se hace muy difícil que existan los niveles de independencia y credibilidad necesarios para proponer y promover reformas institucionales ambiciosas.

Por otra parte, respecto a las diferencias entre la experiencia chilena con la peruana, partimos por recordar que la comisión chilena tuvo un impacto en la opinión pública, donde los medios

¹¹⁶ Ver Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, “Documento de propuestas, Resumen ejecutivo”, Recuperado de www.cenae.org

¹¹⁷ El Telégrafo, “Presidente recibió informe del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción”, 17 de octubre de 2017. Recuperado de www.eltelegrafo.com

¹¹⁸ Ver, por ejemplo:

· El Universo, “Frente Anticorrupción se instala en primera sesión”, 13 de junio de 2017. Recuperado de www.eluniverso.com

· El Universo, “Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción apura reuniones con sectores”, 22 de julio de 2017. Recuperado de www.eluniverso.com

· El Universo, “Frente de Transparencia creado por Lenín Moreno le recomienda que llame a consulta y a referéndum”, 15 de septiembre de 2017. Recuperado de www.eluniverso.com

· El Universo, “Frente de Lucha contra la Corrupción se ‘disuelve’ y pide cambios en áreas penales”, 18 de octubre de 2017. Recuperado de www.eluniverso.com

¹¹⁹ “Informe sobre avance de las propuestas de lucha contra la corrupción para los seis meses”, Grupo Faro y Del Dicho al Hecho, enero de 2018, página 11 y siguientes, disponible en: <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2018/06/informe-6-meses-corrupcion.pdf>

¹²⁰ The New York Times, “Lenín Moreno y su cruzada estéril contra la corrupción”, 27 de diciembre de 2018. Recuperado de www.nytimes.com/es

de comunicación recogían constantemente sus opiniones y actuaciones. Durante los 45 días que sesionó, se desarrolló una estrategia político-comunicacional que incluyó la utilización de redes sociales y una página web funcionando a los pocos días de creada la comisión. Además, recibió a decenas de líderes de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil relacionados con los temas que estaba abordando. Esta labor fue posible porque contó con una secretaría técnica con recursos y que respondía directamente al presidente de la comisión. De este modo, el informe que se entregó contaba con una amplia legitimidad social y el capital político que se acumuló durante dicha etapa pudo ser utilizado luego en el seguimiento y promoción de las reformas.

La comisión peruana, en cambio, no tuvo una secretaría técnica sino que un número reducido de funcionarios de gobierno asignados para colaborar en su labor, los cuales respondían, en último término, al gobierno y no al presidente de la comisión. Tampoco hubo un trabajo comparable al caso chileno recibiendo a diversos actores o utilizando las redes sociales.

Por otra parte, el Observatorio Anticorrupción chileno entregó información de fácil comprensión a la ciudadanía y a los líderes de opinión a través de evaluaciones simples del grado de avance y la calidad de las reformas, lo que su símil peruano no hizo. Asimismo, en el caso chileno, no se trataba solamente de una plataforma web sino que esta fue acompañada de una estrategia político-comunicacional que incluyó acciones como la asistencia y seguimiento en las comisiones del Congreso, declaraciones públicas, informes de seguimiento, etc.

Estrategias alternativas

En este libro nos centramos en cómo combinar de la mejor forma las comisiones presidenciales con los observatorios posteriores para promover una agenda anticorrupción ambiciosa y exitosa. Evidentemente, esta no es la única estrategia. De hecho, la experiencia peruana más reciente también nos sirve para ilustrar, aunque sea brevemente, una estrategia alternativa.

En marzo de 2018, luego de la dimisión del Presidente Kuczynski y conocidos otros escándalos –Odebrecht, entre ellos-, el en ese entonces Vicepresidente Martín Vizcarra asumió como Presidente del Perú. Sin mayor apoyo popular, con una oposición que controlaba el Congreso y que acababa de forzar la renuncia de su antecesor, el gobierno de Vizcarra parecía destinado al fracaso.

No obstante lo anterior, el Presidente Vizcarra supo combinar el hecho de que no aparecía comprometido en los escándalos con la indignación ciudadana respecto a la corrupción, para impulsar reformas institucionales importantes. De hecho, en diciembre de 2018 logró un apoyo contundente -85% de los sufragios- en un plebiscito para aprobar tres reformas constitucionales que fortalecen la gobernanza: creación de la Junta Nacional de Justicia para reemplazar el Consejo Nacional de la Magistratura, junto con una reforma al proceso para la elección de dicha Junta; la eliminación de la reelección de congresistas; y la fiscalización del financiamiento de partidos políticos¹²¹. A este éxito electoral le siguió un alza sostenida de sus índices de aprobación. A mediados de 2019, amenazando con disolver el Congreso –a través de una cuestión de confianza¹²²- si no

¹²¹ Una cuarta propuesta de establecer un Parlamento Bicameral, para sustituir al Congreso unicameral actual, fue rechazada con un 90% de los votos (cabe destacar que el propio gobierno llamó a votar en contra de esta última).

¹²² El Comercio, “Así fue la primera cuestión de confianza que presentó Martín Vizcarra”, 4 de junio de 2019. Recuperado de www.elcomercio.pe

aprobaban sus propuestas, obtuvo un nuevo triunfo al conseguir que el Congreso le diera el voto de confianza para continuar la tramitación de las reformas políticas propuestas por el gobierno.

Así, la estrategia de Vizcarra es muy distinta a la analizada en este libro, pues descansa en la legitimidad de un Presidente que no ha estado envuelto en los escándalos de corrupción¹²³. Una estrategia de este tipo no era posible en los escenarios que llevaron a las comisiones presidenciales anticorrupción de Chile y Perú analizadas anteriormente. Aunque es temprano para ofrecer una evaluación más definitiva de la estrategia del Presidente Vizcarra, se trata, sin lugar a dudas, de una opción a considerar en escenarios en que se cumple el supuesto central que la sustenta.

Tal como lo ilustra este simple ejemplo, las posibles estrategias que un gobierno puede seguir para promover reformas anticorrupción dependerán de una serie de factores, entre estos, los equilibrios políticos y el grado de legitimidad de actores claves.

5.2 LECCIONES

En las experiencias revisadas en este capítulo y en el proceso que vivió Chile entre 2015 y 2017 —descrito en detalle en este libro— se observan distintos formatos e impactos.

Un aprendizaje central es que los casos de corrupción pueden favorecer un escenario en el que se impulsen reformas, pero por sí solos los escándalos no lograrán que estas lleguen a puerto. Esto se debe a tres razones. En primer lugar, muchas veces las instituciones y los actores políticos quedan tan cuestionados que no cuentan con capital político para impulsar un conjunto de reformas profundas al diseño institucional. Junto con ello, el debate público puede centrarse en la determinación de culpabilidades y otros temas relacionados con los casos de corrupción detectados, pero no necesariamente en las reformas necesarias para fortalecer el diseño institucional y evitar la ocurrencia de nuevos casos.

En segundo lugar, los tomadores de decisión no necesariamente cuentan con las capacidades técnicas para diseñar reformas efectivas. Como se planteó, los casos de corrupción se han vuelto cada vez más sofisticados lo cual exige mecanismos de política pública de prevención, control y sanción de la corrupción capaces de abordar la complejidad con la que se está manifestando este fenómeno en los países de la región. Ese conocimiento no siempre se encuentra entre los tomadores de decisión, sino más bien en la academia, en los centros de pensamiento y en las organizaciones de la sociedad civil que se han dedicado por largo tiempo a estas temáticas.

En tercer lugar, existen actores políticos de diversas tendencias que no están del todo convencidos con este tipo de agendas de reformas, lo que se expresa en su falta de voluntad política para incorporar estándares exigentes y avanzar con celeridad en su tramitación. Esta falta de voluntad, sin embargo, puede ser vencida a través de la presión externa que ejerzan los medios de comunicación, líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil y otros actores políticos que sí estén convencidos de la necesidad de realizar cambios.

De este modo, estas razones refuerzan la necesidad de propiciar dos procesos fundamentales para el combate a la corrupción en la actualidad: la creación de instancias técnicas de diseño de

¹²³ Sin embargo, se han levantado una serie de denuncias y acusaciones en su contra que, hasta el momento, no han implicado mayores consecuencias judiciales. Ver, por ejemplo:

· EFE, “Congresista anuncia que prepara un pedido de destitución del presidente de Perú”, 25 de abril de 2019. Recuperado de www.efe.com.

· Latina, “Denuncias contra Vizcarra: Punto Final confirma que no existen 46 sino solo dos denuncias pendientes”, 28 de octubre de 2018. Recuperado de www.latina.pe

reformas, independientes, autónomas y participativas; y, en segundo lugar, que estas acompañen —formalmente o a través de algunos de sus actores dispuestos a participar activamente en el debate público— la tramitación legislativa o el diseño administrativo de la agenda anticorrupción, como también su posterior implementación.

El rol de la sociedad civil

El proceso de reformas que se examinó en este libro ofrece una serie de lecciones que pueden orientar el desarrollo de procesos similares en otros países latinoamericanos. Una de las más relevantes es el rol de la sociedad civil en el posicionamiento de la corrupción como problema público luego de escándalos que surjan en los países.

Para aprovechar estas ventanas de oportunidad —en particular las relacionadas con las reformas al diseño institucional para el combate a la corrupción—, es necesario que las organizaciones de la sociedad civil y los expertos adquieran protagonismo en el diseño de las reformas, pues los actores políticos suelen tener poca legitimidad para ofrecer soluciones de política pública. Además, estas pueden estar influidas por el interés de personas que directa o indirectamente se hayan visto relacionadas con los casos de corrupción. Asimismo, muchas de estas reformas afectan directamente a quienes detentan el poder político, por lo que, como incumbentes, tienen incentivos que no necesariamente apuntan a promover un diseño efectivo para combatir la corrupción.

El protagonismo de actores de la sociedad civil también será un aliado importante para quienes, desde el poder Ejecutivo y Legislativo, lideren las reformas. Que los estándares provengan de la sociedad civil protege a estos líderes de las críticas de parlamentarios y otros actores opuestos a una agenda anticorrupción. Además, una vez aprobadas las reformas, los actores de la sociedad civil ayudarán a validarlas ante una ciudadanía que no tiene todos los elementos necesarios para evaluar la calidad de ellas y que desconfía de sus líderes políticos como consecuencia de los escándalos.

El diseño de una agenda de probidad y anticorrupción enfrenta riesgos políticos y técnicos. Dentro de los políticos, se pueden considerar dos a los que es necesario prestar especial atención. El primero, se refiere a los eventuales intentos desestabilizadores que pueden provenir de algunos actores cuya concentración de poder pudiera verse amenazada por las reformas. Dirigentes de partidos políticos, caudillos, recaudadores, etcétera, pueden poner trabas al proceso de diseño de reformas o vetar determinados temas que afecten sus intereses. Para enfrentar estos riesgos, la sociedad civil debe actuar de manera articulada.

Precisamente, el segundo riesgo político radica en la capacidad de la sociedad civil de generar acuerdos transversales y de centrarse en las propuestas de reformas más que en los diagnósticos sobre el estado y las causas de la corrupción. En el caso chileno, los miembros de la sociedad civil que participaron del diseño de las reformas coincidían en que el real aporte de estas instancias no se encuentra en ejercicios intelectuales de lectura de la realidad, sino en el diseño técnico de soluciones y propuestas de política pública.

Sin duda los actores de la sociedad civil también se verán enfrentados a riesgos de carácter técnico, relacionados con la especificidad del diseño institucional que se esté abordando. Por ejemplo, se puede incurrir en el error de construir propuestas cargadas de buenas intenciones, pero meramente declarativas, y que muy probablemente no derivarán en un dispositivo de política pública que perfeccione el diseño institucional para el combate a la corrupción. Por eso, una de las principales virtudes de la experiencia chilena es que las propuestas fueron realistas,

concretas y detalladas. Además, se sustentaron en acuerdos transversales, basados en un diálogo con vocación de consenso que dotara de una potente legitimidad a las propuestas. De esta forma, se habrán fortalecido frente a las dificultades que se presentarán en etapas posteriores, cuando los tomadores de decisión y la opinión pública debatan sobre ellas.

Finalmente, el rol activo y protagónico de la sociedad civil no debe acotarse al diseño o establecimiento de una agenda de reformas. Al menos la experiencia chilena sugiere que, si las agendas anticorrupción no son impulsadas activamente por agentes diferentes de los actores políticos tradicionales, corren el riesgo de desvirtuarse, de perder la efectividad con la que fueron concebidas en el diseño o, derechamente, de no avanzar en su concreción como instrumento de política pública.

APÉNDICES

APÉNDICE N°1: LAS RESISTENCIAS ORIGINALES A LAS REFORMAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Las principales resistencias a poner término a las donaciones de personas jurídicas a las campañas electorales argumentaban que el proyecto reflejaba una sospecha injustificada en los candidatos y en los aportantes a las campañas, en particular, en la prohibición a que las empresas privadas pudieran realizar donaciones a la actividad política, cuando sí podían hacerlo a actividades culturales, deportivas, de educación o a instituciones de caridad.

También se argumentaba que la poca disponibilidad de dinero para las candidaturas —al prohibir la donación de empresas— atentaría contra los candidatos más desconocidos, que contarían con menos recursos para enfrentarse a incumbentes o personajes públicos que podían prescindir de recursos debido a su nivel previo de conocimiento. Entonces, proponían que el problema no era la donación de personas jurídicas, sino la forma en que hasta el momento se había realizado, sin publicidad y en un espacio de opacidad que generaba sospecha, por lo que, si algo había que regular, era la obligación de que las donaciones de empresas, o personas jurídicas en general, se hicieran siempre de manera transparente. Pese a las resistencias, la prohibición propuesta por el Ejecutivo y el CAP fue aprobada por unanimidad en la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, aunque fue discutida nuevamente más tarde en la comisión de Hacienda.

En esta instancia, se presentaron nuevos argumentos para oponerse a la prohibición de recibir donaciones de empresas. Se señaló que no era conveniente legislar influidos por la contingencia —en referencia a los casos de financiamiento ilegal de la actividad política que habían gatillado la crisis— y que suprimir las donaciones de empresas privadas, suponiendo que eso iba a impedir la captura de autoridades electas por intereses corporativos, era dejar expuestas a estas mismas autoridades a la captura por parte de los gobiernos de turno y del Estado. “El Estado no proviene de la Santísima Trinidad”, argumentó el senador Coloma para referirse a los intereses políticos en la administración del Estado, según él, mucho más fuertes que los intereses políticos que podían existir en el mundo privado, más diverso y desideologizado, a su juicio. Por eso, la combinación entre aumento del financiamiento público y restricciones al financiamiento privado —particularmente de las empresas— podría resultar catastrófica para la calidad de la democracia.

Ante esta arremetida, el ministro de Hacienda solicitó a la comisión no abrir este foco de debate, ya que no era el objeto de revisión de esa instancia que, en definitiva, debía centrarse en los aspectos financieros del proyecto.

Algunos senadores oficialistas propusieron una medida alternativa para no eliminar de plano las donaciones de personas jurídicas, consistente en un fondo al que pudieran aportar las empresas privadas y que se distribuyera con los mismos criterios que distribuían los fondos públicos entre diferentes candidatos y partidos políticos. Se propuso en el debate público, a través de la prensa y en la discusión legislativa, pero no generó mayor adhesión entre los legisladores ni en los líderes de opinión. Debido al clima generalizado de desconfianza, se tendía a apoyar la prohibición de que las empresas privadas donaran a la actividad política.

El proyecto también proponía terminar con las donaciones reservadas, aspecto que recibió un apoyo mayoritario en la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, pero no exento de críticas, como la que señalaba que las donaciones reservadas habían sido injustamente cuestionadas por los casos Penta y SQM, pero que en realidad no tenían nada que ver con el financiamiento irregular de la política que esos casos habían dejado al descubierto.

Sobre la reducción del límite de gasto electoral se argumentó en contra que las modificaciones de los territorios electorales -producto de la reforma al sistema binominal- serían una presión de aumento de gasto, y no al revés. A favor de la reducción del límite de gasto se aducía que no

modificarlo impedía que los candidatos que no tenían acceso a fuentes privadas de financiamiento pudieran ser competitivos en las elecciones.

El límite de los aportes de personas naturales también fue ampliamente debatido en las primeras instancias de discusión legislativa en la Cámara de Diputados. En un primer momento se aprobó un límite por persona de 50 mil dólares, pero fue considerado muy alto por algunos parlamentarios que argumentaron que dicho monto podría producir que una persona financiara gran parte de la campaña de un candidato a alcalde, por ejemplo. El Ejecutivo propuso una

APORTES PÚBLICOS DE PERSONAS NATURALES A CAMPAÑAS ELECTORALES EN CHILE

CANDIDATO	Monto máximo en dólares del aporte público por persona	
	LEY 19.884 (2003)	LEY 20.900 (REFORMA 2016)
CONCEJALES	40.000	10.000
CONSEJEROS REGIONALES Y ALCALDES	40.000	10.000 ¹
PARLAMENTARIOS	40.000	12.600
PRESIDENTE	40.000	20.000

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes N° 19.884 Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y 20.900 Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

APORTES NO PÚBLICOS DE PERSONAS NATURALES A CAMPAÑAS ELECTORALES EN CHILE

CANDIDATO	Monto máximo en dólares del aporte no público por persona		
	LEY 19.884 (2003)		LEY 20.900 (REFORMA 2016)
	Anónimos	Reservados ²	Sin publicidad
Concejales	800	24.000	400
Alcaldes	800	24.000	600
Consejeros Regionales	800	24.000	600
Parlamentarios	800	24.000	800
Presidente	800	24.000	1.600

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes N° 19.884 Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y 20.900 Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

¹ Monto máximo, con un tope del 10% del límite del gasto electoral permitido para el territorio.

² Monto máximo, con un tope del 10% del límite del gasto electoral permitido para el territorio.

indicación aprobada por la comisión de Constitución de la Cámara, en la que se estableció que una persona podía aportar hasta un máximo de 20 mil dólares para las elecciones de alcaldes y concejales.

La comisión mixta es la instancia legislativa en la que se resuelven controversias entre la Cámara de origen y la Cámara revisora. El proyecto de ley sobre transparencia electoral se había ido a comisión mixta porque la Cámara de Diputados no aprobó algunas de las modificaciones que realizó el Senado, entre las que se cuentan el anonimato de las donaciones de personas naturales a las campañas electorales. Como se revisó, la comisión mixta logró llegar a un acuerdo resolviendo el problema semántico, es decir, denominando este tipo de aportes como aportes menores sin publicidad.

El informe de la comisión mixta debía ser entonces aprobado en el Senado y la Cámara de Diputados, y su rechazo implicaba que el proyecto podía retrasarse, pues la Presidenta debía solicitar a la Cámara de Diputados su aprobación tal como había sido sancionado en el Senado. El 27 de enero, pocos días antes del receso legislativo de febrero (lo que reducía el espacio de negociación), en la discusión del pleno de la Cámara de Diputados algunos parlamentarios anunciaron su voto de rechazo al informe, con lo que el proyecto quedaba en riesgo.

La bancada comunista anunció su rechazo argumentando que se acusaba a los militantes de su partido de beneficiarse bajo la figura de los aportes menores sin publicidad, y que, por lo tanto, era un traje a medida. El jefe de bancada señaló que esto no era así, sino que en realidad quienes se verían beneficiados serían más bien figuras del mundo empresarial, que querían financiar la política desde las sombras. El diputado León, también oficialista, acusó un eufemismo en el nombre de la nueva figura, en el que percibía el objeto de dar un espacio de opacidad al financiamiento de la política. Por último, y siguiendo el mismo argumento del diputado León, el diputado Saffirio votó en contra del informe.

En la votación final, los rechazos no pusieron en serio riesgo al proyecto de ley, que finalmente fue aprobado ese día en la Cámara de Diputados y también en el Senado. Pero es importante tener presente que la calidad argumentativa del debate legislativo consideró supuestos argumentos en pro de la transparencia y de la separación del dinero de la política, lo que puso en riesgo los avances que se estaban diseñando en el Congreso para estas materias. Incluso en su votación final, parlamentarios votaron la negativa a un trabajo de más de un año de definiciones y de un cuerpo legal que, a todas luces, significaba un avance y contaba con bastante consenso.

También se discutió ampliamente el límite del aporte que podía hacer un candidato a su propia campaña. Quienes se oponían a establecer un límite señalaban que esta regulación se contradecía con las relativas a la prohibición de donaciones de empresas y límites de aportes de personas naturales, pues si el candidato no podía autofinanciar su propia campaña tenía un incentivo para solicitar recursos a terceros. El proyecto original del gobierno contemplaba un límite al aporte propio del 10% del límite de gasto electoral. A favor se argumentó que su inexistencia favorecía el desempeño electoral de los candidatos que tuvieran más recursos económicos o acceso a créditos bancarios, lo que derivaba en una situación de inequidad contraria al espíritu del proyecto. En la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, parlamentarios de oposición y buena parte de los oficialistas criticaron la medida propuesta por el Ejecutivo.

En relación con las capacidades de control y auditoría de las campañas, se propuso que los aportes y gastos se concentraran en una única cuenta bancaria de cada candidato, lo que generó en la discusión dudas procedimentales que fueron poco a poco esclareciéndose con la colaboración de actores como el Banco Estado y el Servicio Electoral.

APÉNDICE N°2: LOS ARGUMENTOS CONTRA EL REFICHAJE

La primera versión del refichaje contenida en la indicación del Ejecutivo era insatisfactoria en comparación con la propuesta que había realizado el CAP, pues se trataba de una “limpieza” de los padrones de cada partido que consistía en eliminar a aquellos afiliados ya fallecidos o que tenían una doble militancia, pero no contemplaba la reinscripción de todos los militantes de los partidos políticos con el fin de sincerar cuál era su padrón real. Es decir, no había un proceso en que se manifestara la voluntad de ser parte de un partido político por parte de las personas que estaban afiliadas a las colectividades, con las sospechas de que muchas de ellas en realidad nunca se habían afiliado.

En la comisión de Hacienda, que en julio discutía la viabilidad económica del proyecto, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, defendió el proyecto y justificó el gasto fiscal que implicaría por el beneficio que traería para la democracia la equidad de acceso al financiamiento público, la transparencia y el control democrático de los partidos. Sin embargo, los diputados manifestaron reparos al plazo y a la complejidad de la norma (basada en descuentos económicos según región en que no se lograba el umbral de militantes), y propusieron una fórmula simple de acceso al financiamiento público junto a un plazo de dos años para la reinscripción. Los reparos de los parlamentarios fueron recogidos por el Ejecutivo, que comprometió el envío de nuevas indicaciones.

En julio de 2015 el Ejecutivo ingresó nuevas indicaciones y les otorgó facultades a los partidos políticos para solicitar información al Servicio Electoral. Junto con ello, explicitó el proceso de depuración de los padrones de militantes de los partidos. Además, fijó un plazo de dieciocho meses desde la publicación de la ley, atendiendo al primer reclamo de los diputados. Al año, los partidos recibirían el cien por ciento del financiamiento, pero si cumplidos los dieciocho meses no habían logrado reinscribir a los militantes necesarios por región, se aplicarían descuentos. Se consideró también un mecanismo de reinscripción electrónica para facilitar el proceso. El proyecto fue aprobado por la comisión de Hacienda y pasó a la Sala de la Cámara para ser discutido en esos términos, donde finalmente se aprobó en general por noventa y siete votos a favor y solo cuatro en contra.

En agosto asistieron a la comisión especial de Probidad y Transparencia del Senado miembros del CAP y representantes de dos centros de estudios de diferente sensibilidad política, los que reforzaron la idea central de la medida propuesta por el CAP: el refichaje era requisito fundamental para que los partidos políticos accedieran al financiamiento público.

El gobierno presentó indicaciones al proyecto de ley para flexibilizar las exigencias del proceso. Por ejemplo, disminuyó la presencia en todas las regiones en que se encontrara constituido el partido en ese entonces a solo tres regiones continuas, y estableció un umbral mínimo de quinientas personas para aquellas regiones en que la fórmula de cálculo diera un valor menor por la baja población o participación electoral en la última elección a diputados. El umbral propuesto era del 0,25% de los votantes que habían participado en la última elección de diputados en cada región, cifra que los diputados cuestionaron por considerarla muy baja para la constitución de nuevos partidos.

¿Qué había detrás de ese cuestionamiento? Muchas interpretaciones consideraron que no se trataba de un mecanismo para subir la exigencia a los partidos políticos en el proceso de refichaje, sino de evitar que los partidos en formación pudieran alcanzar fácilmente ese umbral, de modo de clausurar la posibilidad de que se formaran nuevas colectividades. Se señalaba el riesgo de fraccionamiento del sistema político y de que se crearan nuevas colectividades con el único fin de acceder a financiamiento fiscal o “emprendimientos políticos”.

Entonces, el gobierno propuso explicitar que el no cumplimiento del refichaje no implicaba la disolución legal de los partidos, con lo que atendió a la propuesta original del CAP, que solo lo contempló como requisito para acceder a financiamiento público, lo que fue inicialmente aprobado

por los senadores de la comisión especial de Probidad y Transparencia.

Otro tema respecto del cual los senadores plantearon reparos a la propuesta del gobierno se relacionaba con la situación de los militantes de partidos que no se reinscribieran. A juicio de los senadores, principalmente de la Democracia Cristiana, sería injusto eliminarlos de los registros, pues el Estado podía poner requisitos para afiliarse a una colectividad, pero no para determinar la salida de personas de los padrones, lo que consideraban una intromisión del Estado propia de sociedades totalitarias. Sin embargo, la propuesta del CAP se basaba en un criterio muy claro: si una persona no se refichaba en su partido político dentro de un plazo de doce meses, era simplemente porque no estaba interesado, y menos todavía involucrado en la vida partidaria, y por tanto no tenía sentido alguno considerarlo como militante.

El tema se complejizó, pues algunos parlamentarios consideraban que el 0,25% de votantes en la última elección parlamentaria podría ser el umbral para cumplir con la exigencia de refichaje, pero sin eliminar de los registros al resto de los militantes que no se reinscribía. Es decir, un partido podía cumplir con la exigencia refichando, aproximadamente, 16 mil militantes, y manteniendo, al alcanzar ese umbral, un padrón muy superior a ese monto, incluso de 120 mil militantes, como el que tenía el Partido Socialista.

Finalmente se llegó a la solución de que aquellos militantes que no se reficharan, se verían suspendidos de ejercer sus derechos, como, por ejemplo, participar de las elecciones internas.

Concluido el proceso de refichaje, la diferencia total entre militantes inscritos previo al proceso y los inscritos con posterioridad al proceso superaron las 500 mil personas, tal como se observa en la tabla a continuación.

NÚMERO DE AFILIADOS POR PARTIDO POLÍTICO EN CHILE

PARTIDO POLÍTICO	2016	2017	DIFERENCIA	RESULTADO
Comunista de Chile	44.865	52.356	7.491	Inscrito a nivel nacional
Unión Demócrata Independiente (UDI)	73.725	40.990	-32.735	Inscrito a nivel nacional
Socialista de Chile (PS)	120.212	37.600	-82.612	Inscrito a nivel nacional
Renovación Nacional (RN)	93.160	31.214	-61.946	Inscrito a nivel nacional
Radical Socialdemócrata (PR)	82.503	30.779	-51.724	Inscrito a nivel nacional
Por la Democracia (PPD)	95.638	30.691	-64.947	Inscrito a nivel nacional
Demócrata Cristiano (DC)	111.608	29.719	-81.889	Inscrito a nivel nacional
Progresista	50.094	22.292	-27.802	Inscrito a nivel nacional
Unión Patriótica	8.650	21.786	13.136	Inscrito no a nivel nacional
Evolución Política (Evópoli)	18.253	20.148	1.895	Inscrito a nivel nacional

PARTIDO POLÍTICO	2016	2017	DIFERENCIA	RESULTADO
Humanista	79.513	19.756	-59.757	Inscrito no a nivel nacional
Regionalista Independiente	17.622	17.479	-143	Inscrito no a nivel nacional
Igualdad	36.728	16.103	-20.625	Inscrito no a nivel nacional
Ecologista Verde	41.589	13.896	-27.693	Inscrito no a nivel nacional
Revolución Democrática	9.938	12.650	2.712	Inscrito no a nivel nacional
Amplitud	8.335	9.477	1.142	Inscrito no a nivel nacional
Mas-Región	38.353	6.202	-32.151	Inscrito no a nivel nacional
Ciudadanos	1.088	6.162	5.074	Disuelto
Izquierda Ciudadana de Chile	4.573	5.615	1.042	Inscrito no a nivel nacional
ANDHA Chile	1.639	4.539	2.900	Pendiente
Federación Regionalista Verde Social	2.470	3.401	931	Inscrito no a nivel nacional
Poder	1.872	3.040	1.168	Disuelto
Frente Popular	757	2.809	2.052	Disuelto
Todos	2.193	2.797	604	Inscrito no a nivel nacional
Liberal de Chile	1.063	2.517	1.454	Inscrito no a nivel nacional
Democracia Regional Patagónica	2.011	2.479	468	Inscrito no a nivel nacional
Por la Integración Regional	1.789	1.810	21	Inscrito no a nivel nacional
Wallmapuwen	1.088	1.084	-4	Disuelto
Unidos Resulta en Democracia	321	312	-9	Disuelto
Regionalista de Magallanes	285	270	-15	Disuelto
TOTAL	951.935	449.973	-501.962	9 nacionales, 14 regionales, 6 disueltos, 1 pendiente

Fuente: Elaboración propia en base a Emol (2017). Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/27/855984/Fin-de-refichaje-PC-52-mil-y-la-UDI-40-mil-son-los-partidos-con-mas-militantes-de-Chile.html>

APÉNDICE N°3: LOS CASOS DE CORRUPCIÓN QUE MANTENÍAN LA VENTANA DE OPORTUNIDAD ABIERTA

Los medios de comunicación también tuvieron un papel importante en mantener el contexto político para que la ventana de oportunidad continuara abierta a las reformas. En primer lugar, muchos medios hicieron seguimiento exhaustivo al debate, considerando al Observatorio Anticorrupción como referente para evaluar las medidas y posicionando sus vocerías para difundir el estándar óptimo de las normas, lo que mantuvo la atención de la ciudadanía en ellas y obligó a ciertas autoridades a dar cuenta de sus avances y los estándares que se estaban alcanzando producto de la discusión. En segundo lugar, a la fecha los medios continúan cubriendo las causas judiciales por los casos de financiamiento ilegal de la política, transmitiendo en vivo, por ejemplo, las audiencias de formalización de políticos y empresarios involucrados en estos casos, lo que también ha contribuido a mantener en la agenda pública la necesidad de perfeccionar el diseño institucional en estas materias. En tercer lugar, algunos medios dieron continuidad a su investigación para detectar casos de corrupción o profundizar en los que se investigaba, gracias a lo cual aparecieron nuevos antecedentes que evitaron que se perdiera el sentido de urgencia de las reformas.

Dos casos de corrupción que surgieron entre 2014 y 2017 contribuyeron a mantener un clima favorable a la ventana de oportunidad para las reformas, el Milicogate y el Pacogate.

Fraude en las Fuerzas Armadas o Milicogate

El Milicogate es un caso de corrupción asociado al desvío de fondos de la Ley Reservada del Cobre por miembros de las Fuerzas Armadas para su propio beneficio, descubierto en 2014, pero cuyos orígenes se remontarían, al menos, hacia el 2009.

Este multimillonario fraude se conoció luego de que, en abril de 2014, el Ejército denunciara a la justicia militar los hechos detectados en marzo del mismo año por la Tesorería del Ejército de Chile y que dicen relación con el desvío de fondos de la Ley Reservada del Cobre asignados a la institución en una operación realizada por un coronel, un cabo y un proveedor externo del Ejército. Esta operación, cuyos montos e involucrados luego crecerían, consistía en asociar diferentes remanentes presupuestarios a repuestos de vehículos militares inexistentes, a través de facturas ideológica y materialmente falsas.

En la actualidad, los hechos son investigados, desde un punto de vista criminal, tanto por la justicia militar como por el Ministerio Público, y se estima que el monto desfalcado alcanzaría los 10 millones de dólares. Hasta el momento han sido condenados cuatro exproveedores del Ejército a cinco años de libertad vigilada intensiva y al pago de una millonaria multa por el delito de fraude al Fisco, y se llevan adelante procesos en contra de cabos, sargentos, suboficiales, coroneles e, incluso, generales.

Asimismo, desde la perspectiva administrativa, el Ejército y la Contraloría General de la República han instruido sumarios, a partir de los cuales se ha dispuesto el arresto de diferentes funcionarios de la institución.

Por su parte, la Cámara de Diputados resolvió la creación de una comisión investigadora para determinar las responsabilidades políticas de las distintas autoridades del Estado sobre el caso. En su informe de 2016, los parlamentarios integrantes de esta instancia asignaron responsabilidades a la Contraloría General de la República por su falta de diligencia en la labor fiscalizadora durante la época en que se desarrollaron los hechos; al Ministerio de Defensa Nacional y la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas por fallas y retrasos en la implementación de los mecanismos legales de

control y la no adopción de políticas ni programas orientados a una mayor y mejor fiscalización; a la Comandancia en Jefe del Ejército, en tanto superior jerárquico de la institución, y al resto de sus instituciones fiscalizadoras, tales como la Contraloría General y Tesorería del Ejército; y al Comando de Apoyo a la Fuerza y sus Dependencias, así como también al Consejo Superior de la Defensa Nacional, por su rol en la utilización de los fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre.

Fraude en Carabineros de Chile o Pacogate

Carabineros de Chile también ha sido protagonista durante el último año de un mediático caso de corrupción conocido por la opinión pública como Pacogate, referido a la malversación de fondos públicos, al menos, desde 2006, y cuyo monto ya alcanza los 40 millones de dólares, con lo que hasta el momento es el caso de corrupción con mayores montos involucrados que se ha conocido en el país.

Estos hechos se conocieron públicamente luego de que el 6 de marzo de 2017 el General Director de Carabineros en ese entonces, Bruno Villalobos, informara a la ciudadanía de su ocurrencia a través de una bullada conferencia de prensa. La investigación la inició el Ministerio Público en 2016, a partir de un reporte de operaciones sospechosas que la Unidad de Análisis Financiero le hizo llegar a la Fiscalía luego de que en 2015 dos bancos informaran de actividades inusuales en las cuentas de distintos miembros de Carabineros de Chile, específicamente de la Región de Magallanes.

Si bien es un proceso actualmente en curso, se estima que el fraude se originó en la Dirección de Finanzas de Carabineros de Chile, desde donde se utilizaban cuentas corrientes de policías de bajo rango y de civiles para transferir los fondos malversados, quienes luego los entregarían en efectivo a los altos mandos involucrados a cambio de una comisión equivalente al 10%. Asimismo, a lo largo de la investigación se han desprendido nuevas aristas que ampliarían el caso a irregularidades en préstamos a funcionarios, en gastos reservados y en beneficios entregados a distintos miembros de la institución. En estos hechos se encontrarían involucrados desde funcionarios de rango menor hasta exgenerales directores, pasando por coroneles, comandantes, mayores y capitanes.

Respecto de los procesos en curso, lo obrado hasta el momento por el Ministerio Público registra 130 formalizados, no solo por malversación de fondos públicos, sino también por los delitos de fraude al Fisco, asociación ilícita y lavado de dinero. Además, han desarrollado investigaciones tanto la Cámara de Diputados como la Contraloría General de la República y Carabineros de Chile, este último con un total de cuarenta y ocho oficiales activos llamados a retiro.

Ambos casos mantuvieron en la agenda pública el tema de la corrupción. Si bien su naturaleza es distinta de los casos que originaron la crisis (y que se describen en la introducción de este libro), su publicidad contribuyó a generar conciencia pública y en los tomadores de decisión respecto de la importancia de perfeccionar los estándares del diseño institucional para el combate a la corrupción de manera integral, con reformas que fueran más amplias que aquellas destinadas a solucionar los problemas específicos que generaron las vulnerabilidades para la aparición de los escándalos Penta, SQM, Corpesca y Caval.

APÉNDICE N°4: LAS PRIMERAS CRÍTICAS A LAS NUEVAS NORMAS DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN LA CAMPAÑA MUNICIPAL DEL 2016

A meses del primer examen de las normas que se estrenaban, y en plena organización de las campañas, surgieron críticas a las nuevas normas, ya que restringían los límites de gasto, los espacios públicos para hacer campaña y los formatos de la publicidad de los candidatos. Por una parte, se acusaba que la “regulación excesiva” de la publicidad afectaría al “clima electoral”, lo que redundaría en una baja participación. Por otro lado, se aducía que esa excesiva regulación de la publicidad, sumada a la disminución del límite de gasto electoral, afectaría a los desafiantes o candidatos menos conocidos que quisieran posicionarse en la elección de cara a los incumbentes o candidatos más conocidos.

Mauricio Morales, académico, señaló en radio Cooperativa que el nuevo escenario afectaba las posibilidades de los votantes de informarse, que la regulación anterior generaba un “estado de naturaleza de la publicidad que permitía a los electores conocer a todos los candidatos en competencia”, y que las actuales regulaciones iban a favorecer a los candidatos que ya eran conocidos o a los que iban a la reelección³. Este análisis fue desestimado por el presidente del Servicio Electoral, Patricio Santamaría, quien señaló que existían todos los canales de información para que, quien quisiera buscar datos sobre sus candidatos, pudiera encontrarlos. Aprovechó de advertir que esperaba que no se culpara al Servicio Electoral si el presagio del académico llegaba a cumplirse.

Poco a poco, algunos parlamentarios que en la tramitación legislativa manifestaron resistencias a las reformas de transparencia del financiamiento electoral comenzaron también a augurar una serie de problemas que desencadenarían las nuevas normas. Osvaldo Andrade, entonces presidente de la Cámara de Diputados, declaró que el ambiente de campaña era un problema, una fuente de preocupación, producto del desconocimiento general de las elecciones y sus candidatos por parte de la ciudadanía, y que la causa de aquello eran las nuevas reglas⁴.

Por otro frente, la candidata a alcaldesa Angélica Cid, desafiante en la comuna de Estación Central, se quejaba del intervencionismo electoral que podía hacer el alcalde en ejercicio, y celebraba que al menos con la nueva regulación de las campañas la competencia se volvía más equitativa⁵. Justamente, gran parte de las normas para impedir el intervencionismo electoral y emparejar la cancha entre candidatos desafiantes e incumbentes, que había sugerido el CAP, no se consideraron en el debate legislativo, como se vio en los capítulos anteriores.

Por otra parte, algunos candidatos señalaban que las nuevas reglas acentuaban la diferencia entre incumbentes y desafiantes, en una línea argumental similar a la planteada por Mauricio Morales. Con las reformas aprobadas, para los desafiantes sería más complejo darse a conocer, sumado a las limitaciones de gasto, que impedían hacer más publicidad, decían⁶.

Había en el debate público opiniones dispares y presagios contradictorios respecto del efecto que generarían las leyes recién aprobadas sobre la forma en que debían financiarse y desplegarse las campañas.

³ Cooperativa, “Advierten posibles efectos no deseados de la ley electoral”, 31 de agosto de 2016. Recuperado de www.cooperativa.cl

⁴ T13, “Abstención y límite a campañas: los temores del mundo político para las municipales”, 4 de octubre de 2016. Recuperado de www.t13.cl

⁵ Ídem

⁶ Guillermo Ramírez, secretario general de la Unión Demócrata Independiente, en T13.cl, “Abstención y límite a campañas: los temores del mundo político para las municipales”, 4 de octubre de 2016. Recuperado de www.t13.cl

APÉNDICE N°5: EL RESULTADO DEL PROCESO DE REFICHAJE

El 14 de abril de 2017 vencía el plazo para que los partidos políticos tradicionales, o constituidos antes de mayo de 2015, entregaran sus registros de militantes reinscritos al Servicio Electoral. El CAP planteó el plazo fatal del proceso de limpieza y depuración de los padrones de los partidos como un requisito para que las colectividades accedieran a financiamiento público, pero en su tramitación legislativa se configuró como un requisito para la existencia de los partidos, tal como se vio en los capítulos anteriores.

En enero de 2017 comenzaron a agitarse las aguas respecto del plazo, pues las consecuencias de no alcanzar el umbral de militantes eran severas. La más drástica, la disolución del partido, evidentemente. Pero había otras cuya importancia recién a comienzos de 2017 comenzaron a ser tomadas en serio, como la disminución del financiamiento público al que habían tenido acceso los partidos desde abril de 2016, no poder presentar candidatos al Congreso en las regiones en las que no alcanzaran a constituirse, no poder realizar primarias presidenciales e incluso no poder presentar candidatos a la Presidencia.

Ante la posibilidad de que el plazo para el refichaje se extendiera, Espacio Público convocó a una serie de actores sociales, empresariales, académicos y políticos a firmar una declaración pública haciendo un llamado a los partidos para que realizaran los esfuerzos necesarios por alcanzar los umbrales exigidos. Cincuenta y cuatro figuras firmaron esta carta, que señalaba: “Las cifras y plazos establecidos fueron determinados por los mismos partidos con representación parlamentaria hace nueve meses, y fueron también ellos quienes establecieron las consecuencias de no cumplir con esta exigencia”.

La declaración tuvo amplia difusión en los medios de comunicación y aceptación en la opinión pública⁷. Al día siguiente de su publicación, se explicaron las motivaciones de dicho documento, aduciendo que el refichaje estaba causando mucha preocupación en los partidos y que las presiones por mover el plazo estaban creciendo, por lo que “enfrentamos la disyuntiva entre esperar a que las propuestas de ley corta se hicieran públicas y salir antes de que esto ocurra, eligiendo esta última opción”⁸. La apuesta tuvo su recompensa, pues la reacción de los partidos políticos fue rechazar la posibilidad de extender el plazo del refichaje.

En marzo el plazo estaba a la vuelta de la esquina, pero los números no habían mejorado significativamente para los partidos. Impedidos de pronunciarse sobre su extensión debido al rechazo que habían manifestado hacia esa idea a fines de enero, otros actores asumieron el riesgo. Raúl Urrutia, expresidente del Consejo para la Transparencia, pedía expresamente una ley de ampliación del plazo, al igual que Jorge Jaraquemada, entonces consejero del Consejo para la Transparencia, señalando que las consecuencias de no cumplir con la reinscripción podían lesionar severamente a la democracia, en lo que denominó una “hecatombe de los partidos”⁹.

Otros actores, a diferencia de Raúl Urrutia y Jorge Jaraquemada, se mostraban optimistas respecto del proceso de refichaje, basándose en que debido a la cercanía del plazo los partidos estaban destinando más energías a reinscribir a sus militantes y que “la inmensa mayoría” de los

⁷ El Mercurio, “Académicos y diputados firman carta en contra de eventual prórroga para refichaje”, 22 de enero de 2017.

⁸ El Mostrador, “Engel: ‘Las presiones para retrasar los plazos del refichaje de partidos están creciendo’”, 23 de enero de 2017.

⁹ La Segunda, “Ex presidente de Consejo para Transparencia pide más plazo legal para refichaje de partidos”, 3 de marzo de 2017. Recuperado de <http://impresa.lasegunda.com>

partidos iba a lograr sobrepasar los umbrales exigidos¹⁰. Sin embargo, el optimismo no era generalizado entre los actores políticos. Las críticas comenzaron a apuntar a la pertinencia de la medida, pues sus consecuencias serían desproporcionadas en relación con los beneficios que perseguía.

¿Era beneficioso para la democracia chilena que partidos tradicionales, como la Democracia Cristiana, el Socialista, la Unión Demócrata Independiente o el Comunista, entre otros, no pudieran presentar candidatos a la Presidencia? La incertidumbre electoral estaba instalada, sobre todo en el oficialismo, pues ningún precandidato presidencial se perfilaba como un liderazgo claro y excluyente para enfrentar a Sebastián Piñera, por lo que las negociaciones y conversaciones respecto de quién debía ser el abanderado se mezclaban con la escasa certeza sobre la facultad que tendría uno u otro partido de presentar un candidato.

La incertidumbre se extendía también al plano parlamentario. Sería la primera elección a diputados y de la mitad del Senado sin sistema binominal, con nuevos territorios electorales, y con más coaliciones en competencia. Sin embargo, solo podrían presentar candidatos en un territorio electoral aquellos partidos que estuvieran legalmente constituidos en esa región, es decir, que cumplieran con el umbral de militantes reinscritos. Un parlamentario en ese entonces en ejercicio, que quisiera repostularse al cargo, no podría hacerlo si su partido no lograba la meta de refichaje en su región. Tampoco se podían postular como independientes, renunciando a su partido. Esto porque en Chile se aprobó en 2011 una ley denominada “Antidíscolos”, cuyo objeto era desincentivar la renuncia a los partidos políticos de figuras que, con el apoyo de sus partidos, habían sido electas en un cargo público. En concreto, los candidatos independientes no podían estar inscritos en un partido político hasta nueve meses antes de la fecha de inscripción de la candidatura, plazo que a esa altura ya había vencido.

La incertidumbre era alimentada por interpretaciones al bajo rendimiento de los partidos en su esfuerzo de reinscribir militantes a esa fecha, que intentaban explicarlo atribuyéndole errores al diseño de los incentivos que implicaba el refichaje. Por ejemplo, el académico Mauricio Morales sostenía la hipótesis de que los parlamentarios que aspiraban a la reelección habrían estado realizando una suerte de huelga de brazos caídos en el proceso, para evitar ir a primarias si su partido no alcanzaba el umbral en el plazo acordado¹¹. Apostaba que los parlamentarios moverían la máquina partidaria con posterioridad, después de la fecha de inscripción de las primarias parlamentarias, para saltarse una eventual elección primaria. La experiencia demostró que su tesis era errada.

Una vez que venció el plazo de inscripción, se contabilizaron 448.897 personas inscritas en los partidos políticos chilenos, cifra que fue aumentando después de esa fecha, a mediados de abril, luego de la presentación de fichas rezagadas y el trabajo de los partidos, que continuaron captando más militantes. Pero los aumentos posteriores fueron marginales y confirmaron la intuición inicial del CAP que había motivado la propuesta: la cifra de militantes en los padrones, previo al refichaje, alcanzaba las 950 mil personas, es decir, el padrón efectivo bajó hasta un poco menos de la mitad.

Los partidos tradicionales lograron las metas para constituirse a nivel a nacional, por lo que el trabajo de última hora resultó efectivo y los augurios de crisis del sistema de partidos no se cum-

¹⁰ Radio Zero, “Eduardo Engel: ‘Creo que la inmensa mayoría de los partidos va a lograr el refichaje’”, 6 de marzo de 2017. Recuperado de www.radiozero.cl

¹¹ La Segunda, “Morales: ‘Congresistas buscarían evitar las primarias’”, 17 de marzo de 2017. Recuperado de <http://impresa.lasegunda.com>

plieron. Pero, al mismo tiempo, los resultados no les permitían a esos partidos estar contentos, ya que todos, salvo el Partido Comunista, registraron menos militantes que los que figuraban inscritos el año anterior, pero al menos se disiparon los fantasmas de la disolución y de la imposibilidad de presentar candidatos a las elecciones que se aproximaban.

Tal como vimos en el Capítulo 3, antes de que se venciera el plazo legal, algunos partidos comenzaron a solicitar el aplazamiento del proceso, argumentando problemas para lograr las cumplir con lo establecido, lo que finalmente fue descartado por presión de la opinión pública¹² y, finalmente, todos los partidos lograron las cifras mínimas¹³. Sin embargo, como consecuencia de las presiones que ejercieron los partidos sobre la medida cuando se acercaba el plazo, el Servel flexibilizó los requisitos para el refichaje online¹⁴, lo que fue objeto de críticas¹⁵ por no dar las garantías mínimas de un proceso que evitara el acarreo de militantes y otras prácticas similares.

Dos fueron las lecciones más destacables del proceso. La primera, que la diferencia entre los militantes que aparecían en los padrones antes del refichaje y los que finalmente lograron reinscribir los partidos fue importante. Esta diferencia revela que uno de los principales objetivos de la recomendación del CAP era vital para comenzar el largo y complejo camino de reconstrucción de confianzas entre los partidos políticos y la ciudadanía, pues las colectividades no contaban con padrones actualizados ni confiables, con lo que eran vulnerables a manipulaciones electorales, lo que afectaba la equidad de la competencia interna y a ciudadanos que, sin quererlo o saberlo, figuraban como inscritos en alguna colectividad.

La segunda lección es que los partidos políticos pasaron por una experiencia, sobre todo en los dos meses previos al cumplimiento del plazo del refichaje, que muestra la forma en que debieran comenzar a transitar hacia una nueva relación con la ciudadanía. El aumento exponencial de reinscritos en los últimos dos meses es evidencia del éxito de la estrategia de activación de la militancia, pues en ese período los militantes salieron a la calle, se instalaron en ferias y paseos a convencer a ciudadanos a que firmaran por el partido, confeccionaron campañas en redes sociales, organizaron eventos masivos, etcétera. En suma, los partidos políticos se desplegaron entre la ciudadanía, fueron persuasivos, se propusieron convencer. Fue un ejercicio eminentemente político, que tuvo resultados positivos y que permitió cumplir con la exigencia a la que la ley los había desafiado.

¹² El total nacional que se exigía era de aproximadamente 18 mil afiliados, mientras que varios partidos señalaban tener más de 100 mil afiliados previo al refichaje. Ver: Espacio Público, "Declaración pública sobre refichaje de partidos políticos", 22 de enero de 2017. Recuperado de www.espaciopublico.cl

¹³ Ver columna de Eduardo Engel en La Tercera, "Refichaje, el futuro de los partidos y los partidos del futuro", 12 de marzo de 2017. Recuperado de www.espaciopublico.cl

¹⁴ El Mostrador, "Servel cede a presiones de partidos políticos y flexibiliza proceso de refichaje de militantes", 31 de enero de 2017. Recuperado de www.elmostrador.cl

¹⁵ Ver columna de Fernando Atria en El Mostrador, "El Servel otra vez", 6 de febrero de 2017. Recuperado de www.elmostrador.cl

APÉNDICE N°6: COMISIONES ANTERIORES Y SUS DIFERENCIAS CON EL CONSEJO ANTICORRUPCIÓN

La creación de un consejo asesor encargado de diseñar una nueva agenda de medidas para modificar el diseño institucional chileno ante crisis generadas por casos de corrupción no era una novedad en la historia reciente de Chile, aunque sí sus resultados, por diversos factores que se explican a continuación.

La primera vez que Chile conoció de una comisión de expertos para abordar el tema de la corrupción fue en 1994. La Comisión de Ética Pública fue la respuesta institucional del recién asumido Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle ante el escándalo que generó el caso Codelco, también conocido como Davilazo, o caso Dávila, producto del nombre de su principal implicado, Juan Pablo Dávila.

Dávila era ejecutivo de la minera estatal y se dedicaba a la venta de cobre a *brokers* internacionales. Lo hacía a precio futuro, pero este era incluso más bajo que el precio de mercado, lo que provocó pérdidas a Codelco —la empresa estatal, principal productora de cobre del país— y con ello al Fisco. Además, la comisión de tres *brokers* en particular que conseguían estos convenientes acuerdos aumentó considerablemente. Dávila recibía también una comisión de sus compradores en una cuenta en la isla Gran Caimán. El caso se conoció en enero de 1994 a raíz del análisis de las enormes pérdidas que acumulaba el Ejecutivo. Una investigación por fraude al Fisco terminó en una condena de siete años de cárcel más otros tres de reclusión nocturna.

Este primer escándalo de corrupción en Chile desde el retorno a la democracia implicaba muchas cosas. Con Pinochet aún como Comandante en Jefe del Ejército, y recién producido el primer cambio de mando entre dos presidentes democráticamente elegidos, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que recibió la presidencia de parte de su camarada Patricio Aylwin, debió adoptar una respuesta institucional que iba más allá del caso Dávila: se trataba de legitimar a la élite civil como capacitada para gobernar Chile, de aplacar las opiniones que pedían que Codelco se privatizara y de renovar a partir de consensos un diseño institucional heredado de la dictadura y que se concebía obsoleto en el afán de controlar la corrupción.

Entonces, en abril de 1994 se creó la Comisión Nacional de Ética Pública¹⁶, con el objeto de estudiar y elaborar propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que reforzaran los procedimientos y las instituciones para el cumplimiento de los deberes legales y éticos de la función pública.

El análisis de la conformación de esta comisión es de particular interés cuando se la mira en perspectiva y en comparación con la conformación del CAP. En esta primera experiencia chilena de comisiones para el diseño de políticas anticorrupción, con una sociedad civil todavía desarticulada producto de la reciente dictadura y sin capacidades técnicas desarrolladas, sus miembros fueron personajes públicos ligados a la actividad política, como también representantes de los principales poderes del Estado. Los miembros de la comisión fueron: Ricardo Rivadeneira, militante de Renovación Nacional y miembro del Consejo de Defensa del Estado; Guillermo Arthur, militante de la Unión Demócrata Independiente y exministro del Trabajo de la dictadura; Óscar Godoy, académico del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica; Máximo Pacheco Gómez, militante demócratacristiano y exsenador; Hernán Vodanovic, militante socialista y también exsenador; Augusto Parra, militante radical y rector de la Universidad de Concepción; Eugenio

¹⁶ Decreto 423/1994 del Ministerio del Interior.

Velasco, militante radical y miembro del Tribunal Constitucional; Andrea Muñoz, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; Genaro Arriagada, militante demócratacristiano y ministro secretario general de la Presidencia; Gabriel Valdés, militante demócratacristiano y presidente del Senado; Marcos Aburto, presidente de la Corte Suprema; Jorge Schaulsohn, militante del Partido por la Democracia y presidente de la Cámara de Diputados; Osvaldo Iturriaga, contralor de la República; y Luis Bates, presidente del Consejo de Defensa del Estado. Como se aprecia, entre sus integrantes se encuentran representantes de poderes del Estado, de partidos políticos y académicos. Una de las primeras grandes diferencias con el CAP.

El diagnóstico que elaboró la comisión en su informe apelaba a la fuerte tradición de probidad que existía en la función pública en Chile, en una suerte de intento por reafirmar una identidad de apego al bien común en el trabajo de los funcionarios y las autoridades. Se reconocían hechos puntuales y acotados que afectaron el cumplimiento de este principio, pero se advertía que el trabajo de la comisión no tenía un carácter reactivo sino para actualizar las disposiciones e instituciones en el control y la prevención de la corrupción.

De esta forma, el informe de la Comisión Nacional de Ética Pública contenía cuarenta y un medidas, en lo que se transformó en la primera agenda de políticas anticorrupción en Chile desde el retorno a la democracia. Las propuestas más ambiciosas fueron dos: darles rango constitucional a los principios de probidad y transparencia, y establecer una política nacional de ética pública. La primera propuesta logró concretarse once años más tarde, influida por la segunda agenda de políticas anticorrupción — que se revisa más adelante —, mientras que la segunda nunca recibió el impulso necesario para diseñarse e implementarse en la práctica.

Se propusieron medidas para maximizar la imparcialidad en el ejercicio de cargos públicos, con instrumentos como las declaraciones de patrimonio e intereses y un incipiente sistema de inhabilidades para el desempeño de la función pública. También se mencionaron medidas de control y fiscalización, que fortalecían la idea de un Estado de derecho que funcionara con controles horizontales entre poderes del Estado, más auditorías y control presupuestario. En relación con los contratos y licitaciones, se diagnosticó la existencia de normas disímiles diseminadas en el Estado, carentes de coherencia y control, diagnóstico que permitió proponer el germen de lo que hoy se conoce como ley de compras públicas.

La comisión no evadió el problema de la persecución penal de la corrupción, sino que propuso criminalizar el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el uso indebido de información privilegiada, el nepotismo y el clientelismo. Es más, estas últimas prácticas fueron conceptualizadas en el informe como “figuras premodernas” de corrupción.

Respecto del financiamiento de la política, se diagnosticó que por la inexistencia de regulación no se podía garantizar la transparencia ni evitar potenciales conflictos de intereses. Se propuso entonces la declaración y registro público de donaciones de personas que superaran un monto fijado por ley, como también del financiamiento público contra votación y un límite al gasto electoral. En este ámbito ninguna propuesta fue acogida, omisión de los tomadores de decisiones que más tarde desencadenaría nuevos escándalos de corrupción.

Tampoco se acogieron las propuestas de la comisión relacionadas con el control social de la corrupción. Se planteó la necesidad de legislar sobre el acceso a información pública y de hacer obligatoria la educación ética y cívica en los programas escolares.

Los logros de la Comisión Nacional de Ética Pública se concretaron en 1999, es decir, cinco años después de que plantearan las propuestas en su informe. Llegaron a través de la Ley 19.653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado y las modificaciones que se incluyeron al Estatuto Administrativo de funcionarios públicos y a la Ley

Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Se hizo obligatorio para algunas autoridades realizar declaraciones de patrimonio, aunque estas no eran públicas y su acceso era restringido. Además, se implementó un régimen de incompatibilidades e inhabilidades en la función pública y se sancionó administrativamente el tráfico de influencias.

En materia penal, en 1999 se incorporaron al catálogo de delitos el uso indebido de información privilegiada y el tráfico de influencias. Por vía administrativa se creó, el mismo año, el sistema de compras públicas, que, si bien no tuvo consagración legal sino hasta unos años más tarde, comenzó a ser utilizado progresivamente por los órganos públicos para sus compras y licitaciones.

Se crearon dos instancias con escasa independencia, pero importantes para el control interno de la función pública: el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1997) y la Comisión para la Protección de los Derechos de las Personas (2001). Esta última instancia suplía la carencia de un defensor del pueblo en la institucionalidad chilena, vigente hasta el día de hoy. Junto con ello, en 2002 se reforzaron las atribuciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República.

En perspectiva, tanto los avances concretos como la agenda de propuestas de la Comisión Nacional de Ética Pública se pueden considerar como de gran valor en tanto se logró proponer medidas que trascendieron su temporalidad y que influyeron en el diseño de las agendas posteriores. Fue posible, además, abordar el problema de la corrupción como una política de Estado, como una preocupación transversal del espectro político, lo que impidió que se la apropiara un sector determinado de la agenda.

Su composición, también vista en perspectiva, grafica la forma de encarar los escándalos políticos en la época, en una suerte de combinación de factores como las relaciones “endogámicas” del mundo político con una carencia técnica y política de la sociedad civil, que no tuvo participación alguna ni en el diseño de las propuestas ni en el seguimiento de su discusión legislativa. Fue quizás esta falta de diálogo, de apertura a perspectivas diferentes sobre el fenómeno, la que impidió que se legislara sobre temas relevantes planteados en la agenda, y cuya omisión generó las condiciones para que nuevos casos de corrupción volvieran a escandalizar a la sociedad chilena años más tarde.

§

Los años 2002 y 2003 estuvieron marcados por una agitada contingencia noticiosa en Chile. Una investigación periodística en televisión dio cuenta de irregularidades en el otorgamiento de revisiones técnicas a vehículos. Estas revisiones se realizan anualmente en plantas autorizadas para estos efectos, por lo que administrarlas puede resultar en un buen negocio. A raíz de esta primera investigación, un medio de prensa escrito decidió investigar cómo se otorgaban los permisos para instalar o administrar las plantas de revisión técnica, con lo cual se descubrieron una serie de irregularidades. Entre ellas, sobornos a distinto nivel en la administración del Estado, desde funcionarios municipales y parlamentarios hasta subsecretarios, identificando a autoridades e intermediarios. Carlos Filippi, empresario que estrenaba la administración de una planta de revisión técnica, denunció haber sido obligado a pagar 25 mil dólares al subsecretario de Transportes Patricio Tombolini, a través del diputado Víctor Rebolledo, quien actuó como intermediario. El caso ya era escandaloso, pero tuvo un añadido especial: dos parlamentarios, también de la coalición de gobierno, filtraron documentos que comprometían a Tombolini y Rebolledo en la operación, y se supo más tarde que la esto había sido motivado por el pago de 30 mil dólares por parte del exadministrador de la planta de revisión técnica, que quería recuperarla con motivo del escándalo, en el que se denominó caso Coimas.

Otro caso ocurrió en 2003, cuando la Contraloría Regional de Coquimbo detectó irregularidades en la entrega de subvenciones estatales a una organización de feriantes para la compra de toldos. La agrupación había recibido el año anterior otra subvención para el mismo fin, por lo que se inició una investigación que determinó que los fondos se habían utilizado para financiar la campaña electoral de Víctor Rebolledo, diputado por la zona.

Pero sería un tercer caso el que instalaría la sensación de corrupción generalizada en el país. El caso Mop-Gate, que tuvo veinticinco aristas, comenzó a develarse a raíz de un autorrobo cometido por la empresa Gate y que producto de la investigación logró determinarse que participaba en licitaciones fraudulentas para realizar pagos irregulares, realizados en efectivo, a setenta y nueve funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, por un monto total cercano a los 2 millones de dólares. La ampliación de la investigación y sus veinticinco aristas implicó la indagación de otras empresas que operaban también en esta trama de sobresueldos y en el uso de recursos adjudicados en licitaciones irregulares para el financiamiento de campañas políticas.

El Presidente Ricardo Lagos decidió repetir entonces la fórmula de 1994: creó una comisión ad-hoc para que diseñara reformas legales e iniciativas que permitieran confeccionar una nueva agenda de políticas contra la corrupción.

El Decreto 77/2003 del Ministerio del Interior creó la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública, con los siguientes integrantes: Luis Bates, su presidente, en ese entonces presidente de Chile Transparente, el capítulo nacional de Transparencia Internacional; Rodrigo Medina, en el rol de secretario ejecutivo, miembro de Chile Transparente; Ángel Flisfisch, director ejecutivo del proyecto de reforma y modernización del Estado; Francisco Fernández, militante socialista y miembro del Comité de Defensa de los Derechos del Ciudadano; Alberto Arenas, también militante socialista y subdirector de Presupuestos; Gonzalo Sánchez, director del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno; José Zalaquett, abogado de derechos humanos; Ángela Vivanco, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica; Salvador Valdés, del Centro de Estudios Públicos; Eugenio Guzmán, del centro de pensamiento Libertad y Desarrollo; Francisco Cox, director de Acción Empresarial; y Patricio Zapata, vicedecano de la Facultad de Estudios Públicos de la Universidad Andrés Bello.

De esta forma, en comparación con la Comisión de Ética Pública, esta nueva instancia presentaba novedades respecto de su conformación, pues ya no había representantes de los diferentes poderes del Estado, sino representantes de organismos del Poder Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil, como centros de estudios.

La comisión tenía el mandato de elaborar un informe anual para presentar al Presidente Lagos, sin perjuicio de que pudiera hacer recomendaciones o indicaciones en el intertanto. Pero pasaron solo catorce días y el mandato de la Comisión se diluyó con el anuncio de La Moneda de un acuerdo político alcanzado entre el oficialismo y la oposición para elaborar una agenda de reformas en materia de políticas anticorrupción y fomento del crecimiento económico.

Los partidos políticos pusieron a disposición de este acuerdo un contingente de técnicos y parlamentarios para alcanzar los consensos necesarios e impulsar esta nueva agenda. Esto implicó, obviamente, que el trabajo de la recién creada comisión quedara sin peso político suficiente para impulsar reformas, por lo que su informe final, publicado cuatro meses después de su creación, fue acotado y determinado en buena medida por los acuerdos políticos que ya se habían negociado en el marco del acuerdo. Algo similar pudo haber sucedido con el CAP si no se hubieran dado algunos de los factores mencionados previamente y que permitieron que prosperara a pesar de los intentos de desestabilización que provinieron desde algunos sectores.

El diálogo entre el gobierno y la oposición configuraron así una agenda consensuada de

cuarenta y nueve iniciativas a las que se llegó producto del trabajo de técnicos de los partidos políticos, funcionarios de gobierno y parlamentarios. La participación de estos últimos en las mesas de negociación permitió que, posteriormente, la tramitación legislativa de los proyectos de ley que emanaron de esta nueva agenda fuera bastante expedita.

Las medidas contemplaban reformas constitucionales, legales y administrativas en diversas temáticas, tales como la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento económico, retomando bajo este título una fallida agenda del gobierno del año 2001, que incluía varias medidas para favorecer el dinamismo económico.

Los logros fueron inmediatos. Solo en 2003 se habían publicado diez leyes promovidas por esta agenda. Se creó un registro de personas jurídicas que reciben donaciones del Estado, como respuesta directa al caso Toldos, y se consagró legalmente el sistema electrónico de compras públicas, en respuesta directa a algunas de las aristas del caso Mop-Gate.

También se publicó la ley de evaluación anual de programas sociales, fomento productivo y de desarrollo institucional, se restringieron los gastos de publicidad del Estado, se restringieron los gastos reservados y las asignaciones a funcionarios, se creó la comisión especial Mixta de Presupuestos en el Congreso de manera permanente, se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado con algunas disposiciones tendientes a fomentar mayores niveles de probidad, y se creó el Sistema de Alta Dirección Pública para incluir la variante de selección por mérito de los cargos directivos del sector junto con la confianza política, en servicios más bien técnicos o ejecutores de políticas públicas.

Por último, finalmente se reguló el financiamiento electoral en Chile. Una regulación que, aunque fue deficiente, de todas formas significó un avance respecto de una materia pendiente que ya había sido incluso advertida por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994. Se creó entonces la ley de límite, control y transparencia del gasto electoral, en una tramitación legislativa tan expedita que, producto del acuerdo previo entre oposición y gobierno, impidió mejorar el proyecto de ley original. Al revisar la historia de la ley, se advierte en varias ocasiones que los parlamentarios evitaron realizar indicaciones para modificar el proyecto invocando el acuerdo, pero manifestando disconformidad con su contenido. Los resultados de este débil debate legislativo facilitaron la nueva crisis por escándalos de corrupción que se produjo en 2006, apenas tres años más tarde.

Pero antes de eso, vale la pena detenerse en dos logros de la agenda anticorrupción de 2003, que se alcanzaron con las reformas constitucionales de 2005. Se aprobó un amplio paquete de reformas, como el permiso a la creación de comisiones especiales investigadoras en la Cámara de Diputados. Esta medida fortaleció el rol de fiscalización de los diputados, que hasta ese entonces veían limitada la posibilidad de forzar la rendición de cuentas desde el Poder Ejecutivo. Más allá del uso mediático o sustantivo que se les dé a estas instancias, el diseño institucional consolidaba un principio básico del Estado de derecho. Por otra parte, se modificó el artículo 8° de la Constitución, que hasta ese entonces le otorgaba a las Fuerzas Armadas el rol de garantes de la institucionalidad democrática en Chile. El nuevo artículo 8° estaba más a tono con los tiempos, y en sintonía con lo que habían expresado tanto las agendas de reformas de 1994 como la de 2003, estableció los principios de probidad y publicidad del actuar del Estado en la Carta Magna.

En resumen, la agenda de reformas de 2003 tuvo entonces una experiencia fallida de creación de una comisión de expertos con representantes de la sociedad civil, que fue superada por la negociación de representantes del mundo político que, producto de los acuerdos alcanzados, impulsaron en un breve lapso un número considerable de reformas legales.

§

Recién estrenado el nuevo sistema de financiamiento electoral, con límite de gasto, aporte público contra resultados de la votación y transparencia de algunas de las donaciones, surgió un nuevo caso de corrupción, el caso Chiledeportes. La Contraloría General de la República detectó irregularidades en setenta y siete proyectos financiados por esta entidad del Estado encargada de la promoción del deporte, en los que se adjudicaban fondos a proyectos inexistentes para financiar actividades políticas. La investigación determinó más tarde que 114 proyectos más, que habían sido adjudicados en 2005, también habían sido utilizados para cometer fraude.

Una de las empresas que participaba de las licitaciones era Publicam, que mientras era investigada dejó ver su participación en otro ilícito, la venta de facturas ideológicamente falsas para rendir gastos y así evadir impuestos. El problema es que dos de las facturas de Publicam habían sido presentadas como justificación de gastos electorales en el nuevo sistema de control de gasto electoral en la campaña del senador Guido Girardi. Este alegó desconocimiento total de los hechos, por lo que su administrador electoral fue condenado a 541 días de pena remitida. El hecho generó una investigación más amplia para detectar “Empresas fantasma”, como fue conocido el caso, que colaboraban con la emisión de este tipo de documentos.

En octubre de 2006 la Presidenta Michelle Bachelet, en su primer mandato, creó, esta vez informalmente, es decir, sin decreto u otro instrumento legal, la Comisión de Probidad y Transparencia, con la misión de colaborar en la generación de propuestas relacionadas con la transparencia, la regulación del lobby, el financiamiento de la política y la modernización de la gestión pública, en un plazo de tan solo dos semanas. Sus miembros fueron su presidente, Alejandro Ferreiro, ministro de Economía; Enrique Barros, abogado integrante de la Corte Suprema; Carlos Carmona, director de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Davor Harasic, presidente de Chile Transparente; María Olivia Recart, subsecretaria de Hacienda; Salvador Valdés, del Centro de Estudios Públicos y académico de la Universidad Católica; y José Zalaquett, abogado de derechos humanos.

Nuevamente la fórmula fue combinar militantes de partidos políticos, autoridades del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad civil. Pero esta vez la novedad estuvo en el lapso para trabajar —apenas dos semanas— y el bajo número de integrantes de la comisión. El resultado: un informe de propuestas, con una nueva agenda de políticas anticorrupción que reconocía sus principales limitaciones.

La principal fue la carencia de medidas que tuvieran que ver con la persecución penal de la corrupción. Según se lee en el propio informe de la comisión, se optó por no abordar este tema en medio de disputas públicas sobre ilícitos que se habrían cometido, en clara alusión a los casos Chiledeportes y Empresas fantasma, además de las aristas del caso Mop-Gate que aún no se cerraban. Entonces, su objetivo, acotado, fue “identificar algunos arreglos institucionales básicos que favorezcan los objetivos de largo plazo del Estado de Chile”.

En lo que respecta a las propuestas, se concibieron medidas como la creación de una ley de transparencia con obligaciones de transparencia pasiva y activa, la creación de un órgano garante del derecho de acceso a información pública, y se establecieron algunos principios que debían orientar la legislación en esta materia, como la libertad de información, el principio de máxima divulgación, la facilidad de acceso y la no discriminación, entre otros.

En relación con el Sistema de Alta Dirección Pública, que se creó producto de la agenda del año 2003, se propuso extender su cobertura, perfeccionar el gobierno corporativo del Servicio Civil, fortalecer los procedimientos de selección y otorgarle nuevas funciones al Consejo de la

Alta Dirección Pública. Por otra parte, se propusieron una serie de medidas como la creación de un sistema de protección al denunciante, regular la puerta giratoria entre el sector público y el privado, fortalecer las comisiones de ética en el Congreso, corregir vacíos en la regulación de los conflictos de intereses, y crear una ley que regulara el lobby.

En total, se propusieron treinta medidas, algunas de ellas poco precisas y más bien declarativas. Su concreción también fue, en comparación con los logros alcanzados por las comisiones anteriores, relativamente bajo en volumen de leyes publicadas. En 2007 se publicó la ley de protección al denunciante de faltas a la probidad, y en 2008 la ley de acceso a información pública, o ley de transparencia. Sin embargo, esta última más bien fue motivada por un fallo de la Corte Interamericana en contra de Chile, conocido como “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Recién en 2014 —tras once años de tramitación legislativa— se publicó la ley que regula el lobby y las gestiones de intereses particulares ante autoridades y funcionarios, durante el primer gobierno del Presidente Piñera. En lo que respecta a las medidas administrativas, destacó la creación de un manual de probidad para la función pública.

Es importante detenerse en las propuestas de financiamiento de la política de la Comisión de Probidad y Transparencia del año 2006. La creación de esta instancia estuvo motivada por irregularidades vinculadas con el uso de recursos en campañas políticas durante el estreno del sistema de financiamiento que se había aprobado con motivo de la agenda de 2003 y que, como se dijo, careció de un debate profundo que permitiera generar una regulación que garantizara la transparencia y la equidad en la competencia electoral.

A pesar de la relevancia de este tema, la Comisión de Probidad y Transparencia, compuesta por solo siete comisionados, no logró consensuar una propuesta única y legítima de modificaciones. Si bien declarativamente se señaló la relevancia de dotar al sistema de mayor transparencia en la relación entre dinero y política, más allá de la generalidad de esa idea no se logró proponer mecanismos concretos para hacerlo. El informe, que reconoció la falta de acuerdo, se limitó a señalar en esta nueva agenda de políticas anticorrupción que era necesario crear una dirección de fiscalización electoral, aumentar el control y la fiscalización del gasto electoral, restringir los aportes anónimos y crear un nuevo mecanismo para donaciones reservadas, junto con aplicar la norma a las elecciones primarias y regular la intervención electoral. Incluso, propuso el “cumplimiento estricto de la ley” recién creada en 2003, tal vez una propuesta muy poco ambiciosa para las dificultades y opacidades que el sistema ya evidenciaba por esos años.

§

Es importante revisar las comisiones que antecedieron al CAP para explicar el rol que tuvo, en la ventana de oportunidad de 2015 y 2016, y su posterior concreción en reformas institucionales. Las magnitudes de los escándalos que motivaron la generación de las agendas anteriores es un primer punto de comparación. Los de 1994 y 2006 fueron escándalos acotados, que afectaron a instituciones puntuales y que no pusieron en tela de juicio a los actores políticos en su conjunto. En cambio, los escándalos de 2003 y los de estos últimos años han tenido gran repercusión y son transversales políticamente, signos que han sido interpretados incluso como de descomposición de las élites dirigentes —política y empresarial— en su conjunto, por prácticas arraigadas ante las cuales se ha intentado reaccionar de manera corporativa.

También es interesante observar la composición de las comisiones que dieron vida a estas agendas. En la década de los noventa, con Pinochet todavía al mando de las Fuerzas Armadas, en medio de una compleja transición y legitimación de la élite civil para gobernar, los ámbitos de

discusión de propuestas de políticas estaban circunscritos a las instituciones y los actores políticos. Además, las organizaciones de la sociedad civil —academia, ONG y centros de estudios— no contaban con el capital político suficiente como para intervenir en la discusión, ni con la capacidad técnica para intentar validarse en esta. A lo largo de los años, es posible observar cómo fue mutando la composición de las comisiones para el diseño de políticas anticorrupción, de modo que se fueron constituyendo en espacios de participación y diálogo entre distintos actores, no necesariamente afiliados a partidos políticos u organizaciones del Estado. En la actualidad sería impensable una comisión como la de 1994 para resolver una crisis de corrupción, compuesta únicamente por representantes de instituciones públicas, o una aventura como la de plantear una comisión ligada a los partidos políticos para superar este tipo de crisis, como sucedió en 2003.

La revisión histórica de las comisiones permite advertir otra diferencia entre el CAP y las experiencias anteriores: el número de propuestas que componen la agenda. En 1994 fueron cuarenta y una, en 2003 el acuerdo político legislativo entre oposición y gobierno propuso cuarenta y nueve medidas, en 2006 la Comisión de Probidad y Transparencia propuso treinta, mientras que en 2015 el CAP confeccionó una agenda de 236 propuestas. El plazo otorgado, la independencia para trabajar, la metodología utilizada y el alto estándar técnico pueden explicar esta diferencia. También la real vocación de cambio que tuvo el CAP, que a través de estas 236 propuestas llegó a niveles de detalle que favorecían su realización en la práctica. Nada más fácil para los tomadores de decisión que seguir al pie de la letra las recomendaciones, sobre todo si son detalladas y específicas, y además cuentan con un alto consenso entre la academia y la sociedad civil ligada a la centroderecha y la izquierda.

