

# HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIDAD



EDITOR

IVÁN ARCOS AXT

JORGE BERMÚDEZ - JÁNOS BERTÓK - NICOLÁS COBO - ROBERTO DE MICHELE - MARCELO DRAGO  
EDUARDO ENGEL - NICOLÁS EYZAGUIRRE - CARLOS FRONTAURA - MARCO ANTONIO GONZÁLEZ  
JUAN EDUARDO IBÁÑEZ - HERNÁN LARAÍN - RODRIGO MORA - ÁLVARO RAMÍREZ - CARMEN ROMÁN  
JORGE SAHD - IGNACIO SÁNCHEZ - CRISTIÁN VALENZUELA - PAULA VALENZUELA

PRÓLOGO DE

GABRIEL DE LA FUENTE ACUÑA

**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC



**HACIA  
UNA NUEVA  
AGENDA DE  
PROBIDAD**

*Hacia una nueva agenda de probidad*  
Iván Arcos Axt (ed.)

Santiago de Chile, diciembre 2017.

Imagen portada: Diseño corporativo UC

ISBN: 978-956-14-2181-3

Registro de propiedad intelectual: 286350

© Centro de Estudios Internacionales UC

Diseño y diagramación: María Soledad Sairafi, Orjikh editores limitada  
orjikh.editores@gmail.com

Impresión: Editora e imprenta Maval Spa.

# HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIDAD

**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC



## ÍNDICE

- 9 Prólogo  
Ministro Gabriel de la Fuente Acuña
- 11 Nota del editor  
Iván Arcos Axt
- 17 Discurso de apertura  
Ignacio Sánchez
- 19 Discurso de apertura  
Nicolás Eyzaguirre
- 25 La cultura de la honestidad y confianza  
Carlos Frontaura
- 28 Clase magistral “Hacia una nueva agenda de probidad”  
János Bertók
- 39 Panel 1: la mirada del sector público  
41 Jorge Bermúdez  
48 Marcelo Drago  
58 Hernán Larraín
- 67 Panel 2: la mirada del sector privado  
69 Paula Valenzuela  
74 Carmen Román  
80 Marco Antonio González
- 87 Panel 3: la mirada desde la sociedad civil  
89 Nicolás Cobo  
93 Eduardo Engel  
103 Álvaro Ramírez  
111 Juan Eduardo Ibáñez
- 117 La experiencia del BID en el proceso de reformas sobre probidad y  
transparencia en Chile  
Roberto de Michele
- 121 Regulación del *lobby* en Chile: estudio de caso para América Latina  
Jorge Sahd y Cristián Valenzuela
- 155 El componente de implementación en la ejecución de la nueva  
política de declaraciones de patrimonio e intereses  
Rodrigo Mora



## Prólogo

**Gabriel de la Fuente Acuña**  
**Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile**

La Agenda de Probidad y Transparencia impulsada por la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, marca un hito en la historia del sistema político de nuestro país y, sin duda –al igual que lo hecho en esta publicación–, seguirá siendo motivo de análisis en el futuro.

Resulta satisfactorio, entonces, presentar un escrito donde un conjunto destacado de figuras del mundo público, de la empresa privada, la academia, y la sociedad en general, entregan sus reflexiones sobre un tema de tanta relevancia para el desarrollo del país.

Porque para nadie es un misterio que el fenómeno de la desconfianza hacia instituciones públicas y privadas claves en la convivencia del país, así como hacia sus dirigencias, se ha instalado con fuerza en nuestra sociedad, erosionando la credibilidad y la necesaria legitimidad que requieren las decisiones en un sistema democrático.

En respuesta a esta realidad, nuestro gobierno tuvo el valor de reaccionar de manera contundente. En su lucha contra la corrupción, por la probidad y la transparencia en las instituciones y en la política, la Presidenta Michelle Bachelet llamó a todos los sectores a cooperar en la reconstrucción de las confianzas perdidas, y así avanzar en el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

Es por ello que la aprobación e implementación de la Agenda de Probidad y Transparencia –y del conjunto de leyes y medidas administrativas que la conforman– ha contado con el mayor respaldo social y político. Justamente eso es, en parte, lo que refleja el trabajo de este libro. Se trata de opiniones y puntos de vista que enriquecerán los actuales y futuros instrumentos de política pública, con el horizonte de un país cuyas instituciones públicas y privadas sean más transparentes y confiables.

Merece un agradecimiento especial el organizador del seminario “Hacia una nueva agenda de probidad”, el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica, y un reconocimiento a cada uno de los expositores en este encuentro. Sus aportes y reflexiones constituyen material de vital importancia para gobernantes y ciudadanos empeñados en mantener y acrecentar el prestigio del que han gozado los gobiernos democráticos de nuestro país en el mundo.

## Nota del Editor

Iván Arcos Axt<sup>1</sup>

Chile está experimentando una época de profundos cambios institucionales en materias de transparencia, probidad e integridad pública. Diversas situaciones que pusieron en riesgo estos valores, junto con la comprensible preocupación ciudadana, dieron pie a una reacción oportuna y eficaz, donde la Presidenta de la República –mediante la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción– nos convocó como sociedad a proponer:

un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos para lograr el eficaz control del tráfico de influencias, prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, así como en la relación entre éstos.

Luego de aproximadamente un mes de trabajo, este Consejo Asesor le hizo entrega a la Presidenta de su Informe, donde se detallaba un conjunto diverso de propuestas. Sobre esta base, el 11 de Mayo de 2015, la Presidenta anunció la “Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política”, donde se contiene su compromiso con 21 proyectos de ley y 14 medidas administrativas que tenían por finalidad abordar e implementar las diversas propuestas y recomendaciones contenidas tanto en el informe del Consejo Asesor, como aquellas que fueron entregadas por Centros de Estudio, parlamentarios, partidos políticos y sociedad civil, e incorporando además medidas que ya estaban consideradas en el Programa de Gobierno y que estaban siendo tramitadas en el Congreso Nacional.

Después de ya más de 2 años de su anuncio, esta Agenda representa hoy uno de los avances más ambiciosos en materia de modernización del Estado desde la recuperación de la democracia. De manera omni-comprendensiva la Presidenta no se limitó solamente a abordar aquellos temas que se relacionaban directamente con las situaciones que mo-

---

1 Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Políticas Públicas de Georgetown University, Washington DC. Actualmente se desempeña como Coordinador de la Agenda de Probidad y Asesor de Política Pública del Ministro Secretario General de la Presidencia.

tivaron esta iniciativa, sino que fue mas allá, abordando temas que habían estado presentes en el debate público pero sobre los cuales no se había actuado. La necesidad de contar con un financiamiento de la política más transparente, un Servicio Electoral autónomo, una nueva regulación de los partidos políticos y la obligatoriedad de educación cívica, entre otros. Hoy, concretamente, ya la Presidenta ha promulgado la Ley N° 20.900 sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, que regula el financiamiento de la política y fortalece el Servicio electoral; la Ley N° 20.860 que le otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral; la Ley N° 20.915 sobre Partidos Políticos, transformándolos, entre otras cosas, en personas jurídicas de derecho público y obligándolos a normas de transparencia a las que antes no estaban sometidos; la Ley N° 20.870 donde se establece la sanción de pérdida del escaño para aquellas autoridades electas que infrinjan, entre otras cosas, normas de financiamiento de campañas; la Ley N° 20.911 sobre vuelve a ser obligatoria la educación cívica en los colegios; y la Ley N° 20.880 que fortalece la probidad en la función pública, haciendo obligatoria la realización de una Declaración de Patrimonio e Intereses para los funcionarios públicos y estableciendo procedimientos para su fiscalización.

A la luz de la evidencia, es imposible desconocer los avances logrados, sin embargo, es importante terminar con el carácter reactivo que han tenido todas estas iniciativas desde los años 90 a la fecha. Los potenciales problemas de corrupción, y de falta de probidad y transparencia deben ser siempre considerados tanto en la gestión pública como en la privada. Por esta razón, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica, organizamos el seminario llamado “Hacia una nueva agenda de probidad”, con el objeto de promover una profunda reflexión sobre el progreso en estas áreas y los próximos desafío que debemos enfrentar en la materia. Esta publicación busca presentar un análisis profundo, tanto del trabajo realizado como de los desafíos pendientes, con un enfoque multidisciplinario que buscó integrar los puntos de vista de importantes actores del sector público, del privado, y de las organizaciones de la sociedad civil. A todos ellos les hicimos una simple pregunta ¿cómo podemos seguir avanzando en la dirección fijada por la Agenda de Probidad? y les invitamos a contestarla en un foro público. Sus respuestas, plasmadas en esta publicación, son una muestra de la complejidad de este problema y de cómo los diferentes sectores se enfrentan de distintas maneras con él.

En primer lugar, tuvimos la oportunidad de escuchar la clase magistral de Janos Bertok, Jefe de la División de Integridad del Sector Público en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. En su clase sintetizó cómo nuestro país está dando pasos firmes para reforzar la integridad pública. Cómo hemos logrado aprovechar la oportunidad tras las complejas situaciones vividas en los años pasados para impulsar reformas comprensivas y valientes. En particular, cómo la agenda de probidad y transparencia es una muestra importante de la voluntad de cambio del país. Según Janos, nuestra Agenda:

cambia políticas de integridad *ad hoc* por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad... La Agenda de Probidad y Transparencia fomenta un enfoque estratégico para la integridad en Chile, abordando la prevención de la corrupción, la aplicación de normas de integridad y rendición de cuentas efectiva.

El primer panel de este seminario correspondió a la mirada del sector público, panel que tuve además la responsabilidad de moderar. En él pudimos escuchar las ponencias de Marcelo Drago, actual Presidente del Consejo para la Transparencia, Jorge Bermúdez, Contralor General de la República y el Senador Hernán Larraín, Presidente de la Comisión de Ética y Transparencia del Senado. Estas se centraron en cuatro grandes materias: i) cómo deben actuar los directivos de instituciones estatales frente a la falta de integridad, los problemas de corrupción y el fomento de una agenda de probidad; ii) el financiamiento en la política y el cambio en la institucionalidad electoral; iii) la obligatoriedad de la declaración de patrimonio e intereses, especialmente la importancia de la rendición de cuentas; y iv) cómo enfrentar el problema del conflicto de intereses, la llamada “puerta giratoria”. Si bien existió un positivo balance de los expositores en cuanto a los logros de la Agenda de Probidad, ellos nos plantearon también desafíos importantes, el principal es que una agenda integral no puede ni debe limitarse solamente al sector público, porque la cultura de probidad requiere comprender tanto lo público como lo privado. Aunque actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de ley que tipifica el delito de corrupción entre particulares y modifica disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios, este resultaría insuficiente para resolver otras acciones posibles de los particulares.

Así, con este desafío planteado, se dio comienzo a nuestro segundo panel, cuyo objetivo fue precisamente conocer la mirada del sector priva-

do. En él, Carmen Román, Fiscal de Walmart Chile, Paula Valenzuela, Gerenta General Generación Empresarial y Marco Antonio González, Gerente de Políticas Públicas y Desarrollo de la SOFOFA, concordaron sobre la escasez de obligaciones legales para las empresas y personas jurídicas privadas en materia de transparencia, integridad y probidad. Aunque existen organizaciones que han privilegiado un enfoque de administración de riesgos, previniendo, detectando y generando un sistema de mejora continua, se observa que la mayoría de las empresas se limitan solamente a cumplir con el marco normativo. En este contexto, pusieron énfasis en la necesidad de promover altos estándares éticos, más allá de lo exigido por la ley, con el fin de mantener un negocio sostenible en el largo plazo, que vele por el bienestar de las personas y el cuidado del medioambiente. Por último, plantearon un desafío relacionado con el rol social que han adquirido las empresas, las cuales deben “ponerse en los zapatos de la ciudadanía”, traducándose esto en el respeto por la dignidad de las personas y en un aporte concreto al bien común.

Por último, le correspondió el turno a la sociedad civil y su rol en materia de probidad y transparencia en Chile. Nuestros invitados, Nicolás Cobo y Juan Eduardo Ibáñez, ambos académicos de Derecho UC, Eduardo Engel, Presidente de Espacio Público y Álvaro Ramírez, Presidente de la Fundación Multitudes, establecieron en términos generales dos ideas centrales. En primer lugar, que la sociedad civil, con credibilidad y experiencia técnica, debe colaborar con la validación social de los actores políticos que lideran las reformas, cumpliendo además un papel central en la fiscalización de las nuevas normas y contribuyendo en su perfeccionamiento. Colaborar con los desafíos propios de la implementación práctica de las leyes vigentes, pues las interpretaciones normativas y las eventuales disputas entre instituciones deben ser vigiladas por la sociedad civil a fin de evitar que aquellas se desvíen de su espíritu o de los valores que persiguen. En segundo lugar, que los actores de la sociedad civil no están exentos de cumplir con los estándares de transparencia, probidad e integridad. Ellos son también sujeto de estas obligaciones, especialmente en lo relacionado al *accountability* y la rendición de fondos públicos y privados que le son entregados para el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, en esta publicación nos permitimos incorporar un estudio realizado por Jorge Sahd y Cristián Valenzuela, Académicos de Derecho UC, donde se aborda detalladamente la regulación del *Lobby* en Chile, y analizan el impacto que ha tenido la Ley 20.730 que “Regula

el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”, y un estudio de caso, realizado por Rodrigo Mora, Secretario Ejecutivo, Comisión Probidad y Transparencia Administrativa, donde aborda la nueva regulación de la declaración de patrimonio e intereses para las autoridades políticas y funcionarios públicos.

Creemos que ambos son un aporte muy importante a este documento y a la discusión en general, dando una mirada reflexiva a dos procesos de implementación de políticas públicas que han tenido un impacto importante en la transparencia de relación de lo público con lo privado.

El fenómeno de la corrupción, y la falta de probidad y transparencia representan uno de los principales y permanentes peligros en nuestra sociedad. Esperamos sinceramente que esta publicación pueda servir para el diseño de nuevas políticas públicas orientadas a su prevención y control.

## Discurso de apertura

Ignacio Sánchez<sup>1</sup>

Muy buenos días a todos. En primer lugar, quisiera agradecer al Ministro Nicolás Eyzaguirre, Ministro Secretario General de la Presidencia su presencia y su participación, saludos al Señor Decano y la director del Centro de Estudios Internacionales, un saludo muy especial al señor Contralor General de la República, al señor Subsecretario General de la Presidencia, Subsecretario de Relaciones Exteriores, la Sra. Embajadora del Reino Unido en Chile, al profesor János Bertók quien nos va a hacer la presentación “Hacia una nueva agenda de probidad” a todas las distinguidas autoridades gubernamentales que nos acompañan, sres. conferencistas nacionales y extranjeros, panelistas e invitados especiales.

Señoras y señores, a nombre de la Pontificia Universidad Católica de Chile y, por supuesto, en el mío propio, les doy una muy cordial bienvenida a este seminario que se titula “Hacia una nueva agenda de probidad” en el cual se nos invita a visualizar la agenda de probidad y transparencia del gobierno de Chile, sus avances y desafíos a partir de la contextualización desde lo que dice la evidencia y los recientes desarrollos de la región de América Latina y el Caribe. Agradezco de manera especial la presencia del Ministro Secretario General de la Presidencia por el apoyo que nos ha brindado para organizar y realizar este seminario, además de querer compartir con nosotros su experiencia esta mañana, a su vez reconocemos el valioso aporte del Banco Interamericano de Desarrollo por el patrocinio aportado a este encuentro. También felicito al equipo del Centro UC de Estudios Internacionales de la Facultad de Derecho por todo el trabajo desarrollado en la preparación y coordinación de esta instancia.

Con este seminario se abre un espacio de reflexión sobre la importancia permanente de fortalecer la gobernabilidad democrática, para atender a los nuevos desafíos que van surgiendo de las dinámicas propias de una economía y una sociedad en evolución. La idea es profundizar en temas de transparencia y buen gobierno en cuanto a la relación entre

---

1 Es médico cirujano y pediatra de la Pontificia Universidad Católica, especialista en enfermedades respiratorias del niño por la Universidad de Manitoba, en Canadá. Actualmente se desempeña como Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile en su segundo período y Profesor Titular de la Facultad de Medicina UC.

lo público, lo privado y la sociedad civil. Esperamos que este punto de encuentro y de diálogo se convierta en un aporte para la implementación de las reformas contenidas en la agenda de probidad y transparencia del gobierno. Dicha agenda resulta de la mayor importancia para nuestra sociedad, busca el perfeccionamiento de leyes destinadas a prevenir la corrupción y fortalecer la transparencia en la política, los negocios y la relación entre ambos. Con el fin de promover el diálogo y la reflexión en estas materias, durante esta jornada nos acompaña un grupo de autoridades y profesionales que nos entregarán sus miradas desde el sector público, privado y la sociedad civil.

De manera especial, quiero destacar la presencia del jefe de la división de integridad del sector público, dirección de gobernanza política y desarrollo territorial de la OCDE, el abogado húngaro János Bertók, quien nos ofrecerá una charla magistral en su calidad de especialista en el diseño de marcos jurídicos e institucionales para la función pública y la modernización de la administración. Nuestro invitado fue quien diseñó las directrices de la OCDE respecto a la gestión de conflictos de intereses en el servicio público, directrices que se dieron a conocer en el documento de recomendaciones sobre la mejora de la conducta ética en la administración pública.

Se trata de recomendaciones que han servido de gran ayuda a los gobiernos para modernizar sus políticas referidas al conflicto de interés. Janos Bertok es autor de varios libros e informes como es el caso de *Confianza en el gobierno: para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, documento que examina la aplicación de las recomendaciones de OCDE de 1998. También publicó *Gestión de conflicto de interés en el servicio público: directrices de la OCDE y experiencias nacionales* que se editó en el año 2003.

Autoridades, parlamentarios, empresarios, directivos de organizaciones relacionadas con la ética y la transparencia y representantes de entidades internacionales se reúnen aquí hoy en la Universidad Católica para dar a conocer sus puntos de vista en cada uno de los 3 paneles que se han preparado y que darán pie a un diálogo que esperamos nos ofrezca nuevas miradas sobre el tema central de este seminario.

Reiterando mis felicitaciones a los organizadores del encuentro por la pertinente y oportuna actividad que hoy se realiza, hago este llamado a poder avanzar hacia una nueva agenda de probidad y transparencia y creo que este seminario nos invita a entregar lo mejor de cada uno, de nuestra experiencia en el entendido que podemos aportar a un diálogo fecundo, muchas gracias y bienvenidos a todos.

## Discurso de apertura

Nicolás Eyzaguirre<sup>1</sup>

Primero agradecer al rector de la Universidad Católica, señor Ignacio Sánchez, y a toda su comunidad académica por ser anfitriones de este importante seminario; saludar a nuestro Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, tan clave en estos asuntos; a los embajadores que nos acompañan, al Sr. embajador de Inglaterra, al subsecretario don Edgardo Rivero, de relaciones exteriores, don Gabriel de la Fuente; al jefe de la división de integridad al sector público, Sr. János Bertók; conferencistas, panelistas, invitados especiales, amigos y amigas.

Primero, gracias a todos por acompañarnos. Ciertamente este es un tema que ha estado ocupando las primeras planas de los diarios durante bastante tiempo –en buena hora, diría yo– y algunos podrían creer, producto de tanto que se ha hablado sobre este tema, que es un tema de viejo cuño, posiblemente los problemas sí, pero las soluciones no. Hace apenas dos años que la Presidenta de la República Michelle Bachelet, el 11 de mayo del 2015, lanzara su agenda de probidad. Por tanto, todo lo que se ha hecho ha sido en un espacio extremadamente corto de tiempo y Chile estaba y continúa estando y continuará estando durante algún tiempo, golpeado por escándalos de corrupción en el ámbito público y privado y ciertamente la Presidenta tuvo la firmeza y la decisión de lanzar esta agenda con una colaboración transversal del sector público y privado que ha sido catalogada como la más ambiciosa que haya tenido Chile y muy ambiciosa también si se compara con estándares internacionales, lo que no significa que no nos quede mucho por hacer.

A mí me tocó personalmente estar impulsando esta agenda. La presidenta me pidió que me fuera del Ministerio de Educación al Ministerio Secretaría General de la Presidencia fundamentalmente para sacar adelante esta agenda. Y podemos decir que hoy, como buenos chilenos, tenemos legítimo derecho a sentirnos orgullosos transversalmente

---

1 Es Ingeniero Comercial y Magíster en Ciencias Económicas, con especialidad en Desarrollo Económico de la Universidad de Chile. Además cursó estudios de doctorado en Economía con especialidad en Macroeconomía y Comercio Exterior de la Universidad de Harvard. Actualmente se desempeña como Ministro de Hacienda de Chile.

porque pudimos ponernos de acuerdo y dar importantísimos pasos. Pero, sin duda alguna, esta conferencia será clave para nosotros, los chilenos y chilenas, en términos de las múltiples insuficiencias que todavía tenemos por delante. Y no solo deberemos seguir trabajando en esto porque haya áreas por cubrir, sino porque para la ciudadanía esto es todavía algo extraordinariamente abstracto y la desconfianza producto de, digámoslo con franqueza, la demora que tuvimos como sociedad en darnos cuenta de que había que atacar estos problemas, que simplemente reventaron en nuestra cara, va a hacer que la tarea de recuperar las confianzas y de establecer políticas que permitan que la gente vuelva a creer en la fuerza representativa –único que modo que nosotros entendemos de gobernar en paz y prosperidad en los pueblos modernos–, va a requerir mucho coraje, mucha persistencia y también, a veces, mucha incompreensión.

Hasta el día de hoy ustedes ven que, producto de los nuevos estándares que nos hemos fijado, aparecen antecedentes de alguna organización que otrora no cumpliera con los estándares que hoy nos estamos fijando e inmediatamente se instala un debate bastante agrio en que cualquiera trata de sacar ventaja del que en ese momento aparece con algún problema, y eso claramente no ayuda a recuperar la confianza, pero bueno, así es la vida, lo importante es que sigamos avanzando y no nos quedemos meramente en cobrar cuentas.

¿Qué hicimos o qué hemos hecho? Bueno, fueron más de 30 los compromisos que la Presidenta asumió después de la comisión que presidía Eduardo Engel, muchos de los cuales eran medidas administrativas y otros proyectos de ley. Los compromisos administrativos se cumplieron rápidamente, porque eso residía en las facultades del ejecutivo y claramente comenzamos a avanzar en estos proyectos de ley, que eran extremadamente complejos y polémicos. Tenemos que ser reconocidos en esta obra y decir que el parlamento, de manera completamente transversal, se puso a disposición de la República para avanzar muchas veces teniendo que aprobar leyes que, en definitiva, podrían terminar castigándolos a ellos mismos. Y es por eso que en la actualidad tenemos la satisfacción de tener más de la mitad de los proyectos aprobados –más de 12– y la mayoría –si no todos– ingresados y en lo que nos queda de gobierno, esperaremos un 100% de cumplimiento, o estar cerca de esa cifra. Como recordatorio, aunque todos los sabemos, pero para que dimensionemos la tarea que entre todos hemos hecho, se definieron nuevas reglas para las campañas y el financiamiento electoral, levantando una verdadera muralla china entre el negocio y la política,

este es un tema que se dice fácil pero se hace difícil, a mí me ha tocado vivir en otras partes del mundo aquí tenemos representantes internacionales de la OCDE y la verdad que este es un tema polémico en cualquier parte, incluso en los países más desarrollados. La presidenta me envió a un seminario en París hace un tiempo atrás donde estaban los ministros equivalentes al cargo que yo ostento, la mayoría de los países de la OCDE y cuando comenzaban a relatar sus experiencias a mí me daban ganas de decir “esta película ya la vi”, porque, la verdad de las cosas es que todos, cuál más cuál menos, están enfrentado un problema similar.

Creo que ya los chilenos y chilenas disfrutamos las nuevas reglas de financiamiento electoral y de campaña en la última elección municipal con calles limpias, con financiamiento que, no obstante haber muchas observaciones del SERVEL a las distintas candidaturas, fue claramente mucho más en regla que anteriormente. Además establecimos un nuevo marco de funcionamiento de los partidos políticos, esto se dice habitualmente pero de tanto que se dice a veces se olvida: los partidos políticos son la esencia de la democracia, es completamente imposible, no se ha descubierto una forma de llevar una convivencia social pacífica y agregar o procesar las distintas demandas que son legítimas sino que a través de intermediarios que puedan canalizar esas demandas y esos son los partidos políticos. Si los partidos políticos se degradan, se degrada la democracia, y, si se degrada, todo tiende a colapsar y, por tanto, el poner la centralidad en la transparencia, financiamiento en el rol público, en el rol programático y no corporativo de los partidos políticos, por más desacreditados que estén, es condición *sine qua non* para el progreso y la paz social. Elevamos los estándares de transparencia. Ya han visto ustedes como tuvieron que lanzarse a las calles a refichar, a hacer sus elecciones, a conseguir sus reglas básicas de funcionamiento.

Dimos además autonomía constitucional al SERVEL, por tanto la fiscalización de que estas reglas se cumplan o no, no depende del gobierno, sino de un organismo altamente autónomo, y el nombramiento de su Consejo requiere de elevadísimos *quorums*, por tanto, da total certidumbre de que no habrá abanderización política alguna. Todavía más, porque, desgraciadamente, los fenómenos de falta de probidad y transparencia no son privativos del sector público, también, sin duda alguna, que están presentes –y vaya que están presentes– en el sector privado, y por eso también hemos avanzado mucho en la transparencia del sector privado. Un ejemplo altamente abstracto, pero para

quienes hemos trabajado en el área económica una vida entera, sabemos la centralidad de esto, una nueva institucionalidad reguladora del mercado de valores, porque este es realmente un tema donde la falta de probidad y los conflictos de intereses, pueden ser realmente de gran magnitud, perfeccionamos el sistema de la alta dirección pública asegurando, cada día mas, la alta profesionalización de nuestro aparato público, pero sobretodo mitigando el riesgo de captura de los funcionarios públicos por parte de los partidos políticos. Los partidos políticos son centrales, pero si capturan la administración del Estado se comienza realmente a deteriorar el funcionamiento de la democracia y los adecuados pesos y contrapesos que esta debe tener.

Por si fuera poco –y lo digo para agradecer a quienes lo hicieron, no para tomar crédito: la Contraloría ha tenido y tendrá un rol fundamental en esto–, aprobamos una ley de gran calado que es la Ley de Probidad en la Función Pública, que obliga a todos los funcionarios públicos, al congreso, al poder judicial, etc. a transparentar nuestro patrimonio y nuestros intereses, y es así como hace muy poco, más de sesenta mil funcionarios públicos tuvieron que hacer su declaración de patrimonio, la que llenó páginas de los diarios mostrando la radiografía de cada uno de nosotros. Bien está.

Hoy es posible ver el impacto que han tenido estas medidas, tenemos una experiencia, aunque corta, de mayor probidad, de calles más limpias, de elecciones más transparentes y equitativas, pero tenemos asuntos pendientes, sin duda. Nos queda por avanzar, por ejemplo, en la regulación de conflicto de interés, lo que se denomina la puerta giratoria, pero no en el sentido penal, sino que en el problema de los eventuales conflictos de intereses, cuando los funcionarios públicos dejan de serlo o antes de que son funcionarios públicos, los riesgos de corrupción y cohecho que se están trabajando en el congreso, transparencia en el sector privado como en el mercado del suelo, una institucionalidad más moderna para la proyección de los datos personales, y en eso estamos trabajando.

Los objetivos fijados para esta agenda constituyen un compromiso permanente del Estado con el fin de lograr mayor transparencia, probidad y confianza en la ciudadanía en nuestras instituciones, tanto públicas como privadas.

La confianza es intangible, pero, desgraciadamente, cuando se pierde es muy difícil retomarla, por eso agradezco una vez más que hayamos hecho este seminario a objeto que todos sigamos trabajando

en el tema. Este seminario va justamente en ese sentido y queremos agradecer a todos quienes a concurrido a su organización: a la OCDE, a la Universidad Católica, al Banco Interamericano de Desarrollo por apoyar este seminario para construir una red sobre integridad pública para América Latina y el Caribe, porque es importante que juguemos un papel de liderazgo con otros gobiernos en los temas que acercan a nuestros gobiernos y nuestros pueblos.

Amigos y amigas, sin más, les deseo lo mejor en este seminario y animarlos a la mejor reflexión, porque esta es una tarea permanente, muchas veces invisible pero claramente clave para nuestra democracia y nuestro progreso, muchas gracias.

## La cultura de la honestidad y confianza

Carlos Frontaura<sup>1</sup>

Los actos públicos exigen hoy los más altos estándares de transparencia que permitan ejercer un efectivo control social sobre el desempeño estatal. Así, con una legislación de transparencia desde el año 2009, se presentan nuevos desafíos en la relación del gobierno con las empresas, las gestiones del *lobby*, los conflictos de intereses y el financiamiento electoral, entre otros temas.

El aseguramiento de un marco adecuado en las relaciones público-privadas hoy parece fundamental. Por una parte, para evitar los conflictos de interés, el tráfico de influencia y la captura del Estado. Pero, por otra, para dotar de mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas a la legítima acción de los grupos de interés en un proceso democrático. Aquella área donde convergen los intereses del sector público y los actores privados debe ser uno de los focos prioritarios en la agenda de probidad y buen gobierno de estos tiempos.

En la actualidad, nuestro país ha impulsado una serie de propuestas en estas materias. Estas iniciativas se enmarcan dentro de la Agenda de Probidad del año 2015, esfuerzo público-privado para hacerse cargo de los problemas que, en este ámbito, afectaban al país.

Los avances presentados por Chile en materia de probidad, transparencia y buen gobierno han sido significativos, no obstante la pérdida de confianza por parte de los chilenos. Estos bajos niveles de confianza y cuestionamiento a la legitimidad de las instituciones, como un fenómeno que no solo afecta a nuestro país, excede largamente lo que una agenda de probidad puede lograr y, pienso, requiere de un análisis más extenso y hondo. En este sentido, influyen, por cierto, las percepciones, por ejemplo sobre los niveles de corrupción, que suelen ser mayores que las situaciones concretas que muestra la evidencia. Pero, además, también se requiere una reflexión profunda sobre el discurso de sospecha que se ha instalado habitualmente entre las élites políticas e intelectuales. Mientras este subsista, resultará muy difícil recuperar la cordialidad y amistad cívicas indispensables en toda sociedad. Tiene

---

1 Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Decano Facultad de Derecho UC y como Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos, designado por el Senado de la República de Chile.

que haber un espacio importante para la crítica y la legítima y permanente vigilancia del poder. Sin embargo, ello debe llevarse a cabo de manera responsable, es decir, partiendo de la buena fe y no del recelo, esta es la única forma de construir relaciones sanas a cualquier nivel.

Una anécdota de nuestra historia, quizá, pueda ayudar a ejemplificar lo primero que quisiera transmitirles. En 1889 el empresario inglés John North visitó Chile preocupado por los anuncios del Presidente Balmaceda respecto del salitre. Cuentan que cuando el Presidente recibió a North, este le mencionó que le traía dos caballos de fina sangre; el presidente Balmaceda le dijo que no podía aceptarlos y que, si quería, los regalara a la Quinta Normal. Podríamos decir que North se fue, a los pocos días, decepcionado, porque al menos a nivel del ejecutivo no pudo lograr sus objetivos. Sin embargo, otra parece que fue la experiencia en otros niveles. La historia cuenta que muerto North el año 1896, los accionistas de una de sus empresas iniciaron una investigación que fue luego publicada en la prensa inglesa bajo el sugerente título *El fondo de soborno y corrupción de los ferrocarriles salitreros chilenos*<sup>2</sup>. Se cuenta también que North, antes de emprender este viaje, habría comentado que Chile no era como otros países del subcontinente, mucho más estrictos en materia de probidad, y que, en cambio, en nuestra patria había más “flexibilidad”, por decirlo de algún modo.

¿Por qué cuento toda esta anécdota? Primero, porque creo que ella demuestra que un ambiente de honestidad y transparencia requiere mucho más que unas cuantas autoridades serias y comprometidas, y unas normas actualizadas y rigurosas; se necesita de una verdadera cultura que cruce a toda la sociedad. Pero, además, porque nos muestra que cualquiera es vulnerable a caer en actos de corrupción, pero que también es posible cambiar los entornos y recuperarse. Nadie tiene clavada la rueda de la fortuna y el caso es que hoy, en cuanto a transparencia y probidad, Chile está en el segundo lugar de Latinoamérica, y ello es una evidencia de que las cosas parecen haber cambiado –y desde hace tiempo– en poco más de cien años.

Esto nos lleva a una segunda cuestión: ¿cómo es posible esta transformación? Quiero recoger aquí el ejemplo de Dinamarca. Su embajador en Colombia comentaba el 2016 sobre la excelente posición que, desde hace años, viene obteniendo su país en el *ranking* sobre Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. En cuanto a las razo-

---

2 Pinto Lagarrigue, Fernando (1991): Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios (Editorial Andrés Bello, Santiago), pp. 27-30

nes de este buen resultado, él lo asociaba a dos elementos. El primero, decía, tenía que ver con la existencia de normas como las que se han analizado en esta publicación, normas de transparencia en el sector público y en el privado. Así, el Embajador comentaba, por ejemplo, que cuando hay licitaciones en este último sector, las personas tienen derecho a conocer y saber cuáles fueron los criterios por los cuales se adjudicó a una empresa o a otra, y eso es muy importante. El segundo elemento que agregaba el diplomático era que, en su país, existe una cuestión cultural y de educación en este ámbito que se extiende hasta el nivel escolar. La ética es un elemento fundamental en la formación y en la enseñanza de los niños daneses.

Me parece que esto nos lleva al tercer tema que siempre ronda estas materias: la pregunta, que implica una tensión permanente, sobre hasta dónde debe llegar el derecho, cuál debe ser el espacio para la autorregulación y cuál es la esfera para la influencia cultural. Creo que los desafíos que tenemos por delante como país dicen relación con fortalecer los aspectos normativos y regulatorios, pero, por otro lado, es necesario también robustecer aquello que está fuera del ámbito legal, porque, de lo contrario, lo jurídico tenderá a copar todas nuestras preocupaciones y la realidad de la vida humana es mucho más amplia, abarca comportamientos que, aunque no estén regulados, no significa que dejen de ser cuestionables.

A propósito de ello, termino con una última anécdota sucedida a un familiar muy cercano y que tiene una situación económica difícil. Él es vendedor de una pequeña empresa y me comentaba que estaba buscando entrar con sus productos como proveedor a una cadena de restaurantes, ya que si conseguía este cliente iba a duplicar las ventas de la empresa y, por lo tanto, el bono que iba a recibir sería muy importante. Después de varias visitas a esta cadena y de perseguir este posible cliente por mucho tiempo, el encargado de adquisiciones de esa empresa le dijo “mira, tú producto es más barato que el de la competencia. Yo lo compro a 10, tú me lo estás vendiendo a 6, pongámosle 8, uno para ti y uno para mí.”

Este familiar tiene dificultades económicas, le cuesta mucho pagar los colegios y los gastos habituales, además de una enfermedad crónica que lo aqueja. Él le contó la situación a su empleador quien, como respuesta, lo motivó a aceptar el ofrecimiento del encargado de adquisiciones, apelando a la ganancia que todos obtendrían. No obstante esta sugerencia, no aceptó y perdieron el posible cliente; para tranquilidad de todos, puedo decirles que no lo desvincularon y sigue trabajando

ahí, lo que habla bien de este pequeño empresario. Este familiar no accedió al ofrecimiento, fundamentalmente, por su formación ética, no porque visualizara consecuencias legales de hacerlo. En efecto, la regulación difícilmente podría llegar a niveles como este, lo que ejemplifica esa tensión a la que me refería: hasta dónde llegar con el derecho y hasta dónde debemos abrir espacio a la cultura y la formación ética. Esto último a mi juicio, es uno de los principales desafíos que tenemos como sociedad.

La Universidad cumple un rol fundamental para reflexionar sobre estos puntos y para articular los esfuerzos públicos, privados y de la sociedad civil, para renovar el compromiso con el desarrollo de la transparencia y el buen gobierno. Por cierto, desde las políticas públicas, pero también –y esta, creo, es una tarea esencial– más allá de ellas. La Universidad es un escenario fecundo para el logro de un debate racional, técnico y fundado en el bien de nuestros países, para acompañar esos procesos y plantear los desafíos que permitan llevarnos a una sociedad más justa; pero, al mismo tiempo, es el espacio ideal para favorecer una mejor cultura en torno a estos temas.

En esta línea quisiera resaltar que la Universidad Católica, a través de la Facultad de Derecho y del Centro de Estudios Internacionales (CEIUC), ha desarrollado gradual y sostenidamente una prioritaria preocupación por estos asuntos. Así, por ejemplo, han sido capacitados alrededor de 400 personas a través de sus programas académicos, con la estrecha colaboración del Consejo para la Transparencia, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y gremios empresariales. En todo caso, lo que estimo más destacable es que esta tarea se inició incluso antes que existiera una legislación tan detallada como la actual. Ello demuestra la capacidad que existe en el mundo universitario para contribuir a una reflexión que vaya más allá de lo normativo. La enorme tarea que tenemos por delante, como se ve, supone reforzar en nuestra sociedad los hábitos de la probidad y la honestidad, es decir, generar toda una cultura. Ella es esencial no solo para que el derecho cumpla su rol en el ámbito que le es propio, sino que también para recuperar la confianza en las instituciones y en las personas, solo así la buena fe guiará nuestras relaciones y podremos vivir en una mejor sociedad

Muchas gracias

## **CLASE MAGISTRAL**

### **HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIIDAD**

#### **JÁNOS BERTÓK**

Es Abogado de la Universidad en Szeged, Hungría y PhD del Institute of Legal and Administrative Sciences de la Hungarian Academy of Sciences. Actualmente es Jefe de la División de Integridad del Sector Público en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

## Hacia una nueva agenda de probidad

Este es un momento oportuno para hacer un balance y analizar el progreso de Chile hacia una nueva agenda de probidad.

Chile está dando pasos firmes en reforzar la integridad pública. De hecho, los indicadores del Índice de la Integridad Pública muestran que Chile se ubica arriba de la media de los países de la región. Chile ha logrado aprovechar la oportunidad tras los escándalos de los años pasados para tomar acciones e impulsar reformas comprensivas y valientes. Las reformas y la agenda de probidad y transparencia muestran el liderazgo y la voluntad de cambio del país. Sin embargo, si comparamos a Chile con otros países miembros de la OCDE, continúa estando ligeramente bajo el promedio, y aún hay retos –como en cualquier país del mundo.

La corrupción socava las economías, erosiona las sociedades y destruye la confianza en el gobierno y las instituciones. Cuando los ciudadanos perciben –con razón o sin ella– que el gobierno trabaja para su propio beneficio, pero no en el interés de los ciudadanos, se desilusionan. Lo podemos ver en la mayoría de los países y también en Chile. Los escándalos han disminuido la confianza en el gobierno y desafortunadamente, a pesar de los logros, la confianza sigue disminuyendo según el Latinobarómetro.

Por ende, Chile no puede dormirse en los laureles de las reformas ya adoptadas. Hay que seguir en el camino hacia la probidad y, sobre todo, mejorar la implementación y la comunicación de los logros para que el gobierno y las instituciones públicas sean más eficientes, más transparentes, más cumplidoras y, en consecuencia, más confiables.

### La estrategia para promover la integridad

Pero, ¿cómo logramos mejorar la integridad pública? Recientemente, la OCDE ha adoptado una nueva estrategia para promoverla. Esta estrategia cambia políticas de integridad *ad hoc* por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad. Significa un sistema coherente que no solamente se enfoca en sanciones, sino que alinea todos los elementos para promover la integridad. Así se reconoce la

integridad como piedra angular de la buena gobernanza y para ganar nuevamente y mantener la confianza.

Pueden ver los elementos claves de los tres pilares de la estrategia: un sistema de integridad coherente y completo, una cultura de integridad y la rendición de cuentas eficaz.

### Un sistema de integridad coherente y completo

Comenzando por el sistema de integridad, pueden ver cuatro elementos clave en la diapositiva: compromiso, responsabilidades, estrategia y normas.

UN SISTEMA DE INTEGRIDAD COHERENTE Y COMPLETO			
			
COMPROMISO	RESPONSABILIDADES	ESTRATEGIA	NORMAS
Los directivos de alto nivel desarrollan el marco legal e institucional necesario y exhiben altos estándares personales.	Las organizaciones del sector público se coordinan adecuadamente entre ellas, con responsabilidades bien definidas: “quién hace qué”.	Usando datos e indicadores para la evaluación y basándose en legítimos riesgos para la integridad, una estrategia se desarrolla enfatizando objetivos y prioridades.	Las reglas y valores del sector público se ven reflejadas en las leyes y en las políticas organizativas, y son comunicadas con efectividad.

Primero, el compromiso nos habla del liderazgo de los altos directivos en el desarrollo de los marcos legales e institucionales y también resalta la importancia de liderar con el ejemplo.

Segundo, es clave asignar responsabilidades, esto significa mandatos claros, sin dobleces, y coherentes entre los diferentes niveles de gobierno. Así, un sistema coherente asegura que las organizaciones cuenten con los recursos y capacidades suficientes para desempeñar eficazmente sus responsabilidades. En Chile, un órgano autónomo es responsable de la mayoría de los elementos del sistema de la integridad del sector público, como el financiamiento de partidos políticos y grupos de presión. Esto demuestra el alto énfasis en la independencia para asegurar una supervisión efectiva. Otro ejemplo es la Dirección Nacional del Servicio Civil, que es el principal órgano responsable de la

ética pública y tiene el poder de establecer la agenda para fortalecer la ética en el servicio civil.

Tercero, tenemos la estrategia que tiene base en la comprensión clara de cuáles son las expectativas, basándonos en evidencia a través de la planificación estratégica y operativa, el monitoreo y la evaluación de las políticas de integridad. La Agenda de Probidad y Transparencia fomenta un enfoque estratégico para la integridad en Chile, abordando la prevención de la corrupción, la aplicación de normas de integridad y rendición de cuentas efectiva.

Además, la agenda de probidad logra promover un enfoque multinivel en el conjunto del gobierno y más allá en toda la sociedad. Incluye medidas para fortalecer tanto el nivel nacional como municipal.

### **Una cultura de integridad**

Ahora miremos el segundo pilar: La creación de una cultura de integridad. Para este elemento, el liderazgo de los directivos es indispensable: 44% de los países de la OCDE han desarrollado directrices claras para los gerentes y herramientas de diagnóstico. La Agenda de Probidad ha introducido amplias reformas del alto sistema de gestión pública en Chile. Establece lineamientos y medidas específicas para fortalecer la integridad entre los más altos directivos mostrando un fuerte compromiso de liderazgo. Pero, en este momento, Chile no cuenta con herramientas de diagnóstico para monitorear y evaluar la efectividad de las políticas, normas y procedimientos sobre conflictos de intereses. La introducción de esas herramientas fortalecería aún más el cerco contra el conflicto de intereses.

Otro elemento crucial para cultivar una cultura de integridad son instituciones abiertas. Lo que quiero decir con esto es que los servidores públicos tengan la confianza de discutir abiertamente y libremente las dudas, preguntas o dilemas éticos en su lugar de trabajo. Asimismo, deben sentirse seguros y protegidos al reportar sospechas de faltas de integridad. Chile ya ha dado el primer paso para la protección de los denunciantes con el portal en línea de la Contraloría, en donde los ciudadanos pueden reportar casos de presunta corrupción.

## Una rendición de cuentas eficaz

El tercer pilar de la recomendación sobre integridad pública de la OCDE se enfoca en la rendición de cuentas eficaz como un elemento indispensable para asegurar el funcionamiento del sistema. La Agenda de Probidad ha introducido varios elementos para fortalecer la supervisión y la rendición de cuentas. Déjenme mencionar algunos:

El sistema de las declaraciones de activos e intereses es una medida para supervisar y controlar la gestión de conflictos de interés. Lo que es excepcional en el caso de Chile es que la Contraloría General tiene el derecho y el poder de verificar los datos y auditar las declaraciones.

Otra área en donde Chile se ha transformado en uno de los líderes en América Latina es la regulación del *lobby*. Hay un consenso emergente sobre la necesidad de transparencia en las políticas públicas. Quince países miembros de la OCDE han introducido regulaciones de *lobby* a este efecto. En los últimos cinco años, el número de países que han reglamentado las prácticas de *lobby* casi se han duplicado. Chile lo hizo en 2014 y se convirtió en uno de los primeros países de América Latina junto a México.

Quiero subrayar algunas medidas específicas adoptadas por Chile para fortalecer la transparencia en el *lobby*:

- La creación de registros públicos en los que las autoridades deben revelar información sobre las reuniones y los individuos/grupos de presión que asistieron a esas reuniones.
- La regulación del *lobby* apoyada a través de un código de ética para los grupos de presión y capacitación sobre la Ley.
- La regulación del empleo antes y después del empleo público.

Si hablamos del *lobby* y de la transparencia, tenemos que hablar también de la «puerta giratoria». Es una práctica en la que los gobiernos contratan a profesionales de la industria por su experiencia en el sector privado, su influencia dentro de las corporaciones que el gobierno está tratando de regular o hacer negocios. La industria, a su vez, contrata a personas de posiciones gubernamentales para obtener acceso personal a funcionarios gubernamentales, buscar legislación/regulación y contratos gubernamentales favorables a cambio de ofertas de empleo altamente remuneradas, y obtener información sobre lo que está sucediendo en el gobierno.

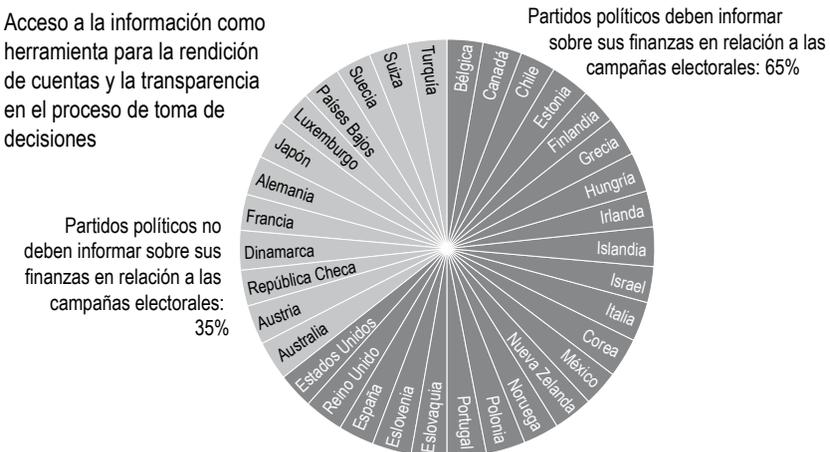
Ya pueden ver por qué eso es visto como una de las áreas de actividad más propensas a producir situaciones de conflicto de interés. En consecuencia, cerca de un tercio de los países de la OCDE tienen restricciones en vigor para que los empleados del sector privado o los grupos de presión sean contratados para ocupar un puesto en el gobierno. En este momento, Chile no ha regulado el pre y post-empleo. Pero me alegra que ya se haya empezado a discutir una ley en el Congreso que introducirá un período de reflexión/enfriamiento para los *lobbistas* durante un año antes de incorporarse al sector público y un período de reflexión/enfriamiento de un año para los funcionarios públicos.

Por último, quiero subrayar los avances de Chile en la regulación del financiamiento político:

Como el 29% de los países de la OCDE, un organismo de gestión electoral (SERVEL) recibe informes financieros de partidos políticos y/o candidatos. Lo importante aquí es que el SERVEL tiene autonomía constitucional.

Como pueden ver en el gráfico, Chile es parte del 65% de los países miembros de la OCDE que solicitan a los partidos políticos información sobre el financiamiento de las campañas electorales. Además Chile exige que los candidatos informen sobre sus finanzas de campaña.

### ASEGURAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



## El camino a seguir

Es un placer poder señalar algunas publicaciones recientes de la relacionadas al tema del *lobby* y el financiamiento político. Recientemente, el Secretario General de la OCDE lanzó la publicación sobre la prevención de la captura política<sup>1</sup>. También señaló la publicación *Panorama de las Administraciones Públicas*<sup>2</sup> que proporciona mucho más datos sobre integridad y otros aspectos de buen gobierno.

En los últimos minutos que me quedan me gustaría comentar cuatro factores cruciales para el éxito de la Agenda de Probiidad:

- 1) Primero: la implementación. ¿Por qué? Porque la implementación es la prueba de las reformas y de las políticas. Me gustaría alentarles no solo a completar las reformas institucionales legislativas, sino a también centrarse en garantizar su implementación efectiva.
- 2) Segundo: el Monitoreo y Evaluación. Los informes de OCDE miden y evalúan las políticas, para aprender qué funciona en qué circunstancias. Para establecer la evidencia, para la continuidad de las reformas y el aprendizaje, querría recomendar a Chile seguir el ejemplo de unos de los países miembros de la OCDE que miden y evalúan las políticas de integridad.
- 3) Tercero: la coherencia y la coordinación en los diferentes niveles del gobierno. En Chile el nivel subnacional es autónomo en decidir las políticas de integridad. Por eso es aún más importante que el nivel nacional involucre el nivel subnacional y coordine las acciones para que el sistema sea coherente.
- 4) Cuarto y último: Mapeo de riesgos y mitigación de riesgos. La semana pasada, la OCDE lanzó la publicación *Contratación Pública en Chile* en la cual tuvimos la oportunidad de felicitar los enormes esfuerzos de Chile para mantener la eficiencia de los procedimientos de compra a través del sistema electrónico. La contratación pública es el riesgo más grande a la integridad en todos los países de la OCDE.

---

1 *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/financing-democracy\\_9789264249455-en#.Wgn-H7hPWYV4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/financing-democracy_9789264249455-en#.Wgn-H7hPWYV4)

2 Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017\\_9789264266391-es#.Wg39SBPWYV4#page2](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017_9789264266391-es#.Wg39SBPWYV4#page2)

La creación de una cultura de integridad no se logra de un día al otro. Ya han creado un importante fundamento legal, pero ahora comienza un trabajo aún más difícil –el trabajo de traducir la letra de la Ley en un cambio de cultura y de conducta. Es un proceso largo y ambicioso que depende de un compromiso coordinado en todo el sector público que debe también involucrar al sector privado y a la sociedad en su conjunto. Este evento hoy ya es una prueba que Chile tiene la voluntad de involucrar a todos en este camino largo para adoptar una política firme contra la corrupción para hacer más eficientes a los sectores públicos y restaurar la confianza en ellos.

¡Gracias!

## **PANEL 1: LA MIRADA DEL SECTOR PÚBLICO**

### **JORGE BERMÚDEZ**

Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Master en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Autónoma de Madrid, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Post-doctorado en Derecho Ambiental, Universidad de Giessen (Alemania) y Universidad de Heidelberg (Alemania). Actualmente se desempeña como Contralor General de la República de Chile.

### **MARCELO DRAGO**

Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Administración Pública de Harvard. Actualmente se desempeña como Consejero del Consejo para la Transparencia y Académico de la Universidad Adolfo Ibáñez.

### **HERNÁN LARRAÍN**

Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Law de London School of Economics. Actualmente se desempeña como Senador, Presidente Comisión de Ética y Transparencia del Senado.

Lo que quiero plantear es la visión desde la Contraloría y sobre todo tratar de responder las preguntas que se están planteando en el panel, respecto de cómo un directivo de una institución del Estado debe enfrentar la temática de la integridad, los problemas de corrupción y cómo fomentar una agenda de probidad. Lo primero que hay que decir es que en realidad uno no debería decir “hacia” una agenda de probidad porque eso da a entender que avanzásemos en dirección a eso y yo creo que estos temas son de carácter permanente. O sea, si hace 10 o 15 años estábamos discutiendo acerca de si se podía o no regalar un “caballo corralero a un ministro”, hoy estamos preguntándonos si un ministro puede recibir de un embajador un regalo, por ejemplo un reloj cuantioso, que el ministro devuelve voluntariamente. Entonces evidentemente que eso demuestra una evolución en el tema. Si hace algunos años a nadie le llamaba la atención que se contratase a familiares en la Administración Pública, hoy día nos parece que no se puede contratar y está prohibido contratar con empresas que son de familiares y eso incluso está sancionado y así sucesivamente. Entonces creo que es una agenda permanente y por lo tanto, en la medida que los fenómenos de corrupción van evolucionando, los instrumentos para poder detectarla, para poder prevenir y para poder sancionar o reprimir los fenómenos de corrupción también tienen que ir ajustándose; y en eso también estamos empeñados en la Contraloría. Por eso, por ejemplo, la entrada en vigor de la Ley 20.880 que nos permite hacer un cruce de bases de datos a propósito de las declaraciones de patrimonio y las declaraciones de intereses de los funcionarios públicos, evidentemente es un nuevo instrumento que nos permite prevenir los conflictos de intereses.

Hay tres puntos específicos a los que me quiero referir. En primer lugar, ¿cuál es la situación actual? Yo de verdad no soy una persona pesimista, pero si uno mira solamente los datos “objetivos” se da cuenta de que nuestra posición como país a propósito de la integridad ha ido decayendo sostenidamente en los últimos 3 o 4 años. Chile ha perdido en el *ranking* de transparencia más del 10% de los puntos. O sea, si antes tenía 70 puntos, hoy tiene 64 aproximadamente; si antes tenía el primer lugar indiscutido en la región hoy es el segundo y ya lejos de Uruguay que ocupa el primer lugar. Por lo tanto esas son claramente malas

noticias. Yo creo que nadie puede sacar una cuenta buena o una cuenta alegre a propósito de los *rankings* de transparencia. Por muy criticables que sean, es la forma en que se mide. Contrariamente, para la gente si es importante el tema de la corrupción: si antes solo para un pequeño porcentaje de la sociedad era un tema relevante –porque siempre son más importantes los temas relativos a la salud, a la seguridad pública, a la educación, al empleo–, la corrupción está hoy día dentro podríamos decir del *top 5* o *top 6* de materias que le parecen relevantes a las personas y de las cuales uno debería ocuparse. Pero además hay otra cosa y otro dato que significa cómo hemos ido perdiendo confianza en nuestras instituciones y cómo hemos ido deteriorándonos desde la perspectiva de la integridad. Si antes se decía que en nuestro país solo algunos políticos son corruptos, hoy día el 80% dice “todos los políticos son corruptos” y esa es una pésima noticia, porque como se dijo antes, en realidad la política es la que hace la unión entre la sociedad civil, entre la sociedad en su conjunto y el sector público. Si no hay partidos políticos bien organizados y fuertes, que no toleren la corrupción, se deteriora todo y se pierde la confianza. Entonces, yo creo que hoy día la situación en nuestro país desafortunadamente frente a un tema como el que nos ocupa, es una situación de deterioro, es una situación peor que hace 5 años, mucho peor que hace 10 años, y probablemente porque conocemos mucho más y somos menos tolerantes a este fenómeno de corrupción. Entonces el segundo punto es ¿qué deberíamos hacer frente a esto? Y yo creo que ahí uno tiene que hacerse unas preguntas que son claves como directivo. En primer lugar, uno tiene que preguntarse si tiene una posición clara frente a los fenómenos de corrupción en toda su amplitud, entonces, aquí yo hago una distinción del punto de vista de los grados de la corrupción: si en un primer nivel, en el nivel más ordinario –y ordinario lo digo en el sentido de más común– estamos hablando de soborno, coima, fraude, uno debe pensar que ese es solo un básico estadio de la corrupción. Hay un segundo estadio que está dado por los conflictos de intereses, potenciales o reales, frente a los cuales también existe la posibilidad y en realidad también dan cuenta de un fenómeno de corrupción. Pero yo creo –y aquí es una opinión personal pero que he tratado de ir transmitiendo y he tratado de ir convenciendo sobre todo a las personas con las que trabajo– que hay un tercer nivel de la corrupción y ese está dado por el trabajo mal hecho. Yo creo que cuando nosotros como servidores públicos, nosotros como funcionarios, no hacemos bien nuestro trabajo también estamos dando pie a un fenómeno de falta de probidad, de falta de integridad, y por lo tanto estamos dando pie a la corrupción. ¿Por qué? Porque

nos pagan por hacer un trabajo y nos paga el público, nos paga la sociedad. Entonces cosas tan tontas y que yo detesto –y perdonen que de este ejemplo– como funcionarios que llegan a sus servicios marcan el reloj control y salen a tomarse un café, son para mí un fenómeno que es indicativo de la corrupción. Eso se llama procrastinación, es decir, postergar el trabajo, funcionarios que se pasan todo el día en Facebook por ejemplo o en WhatsApp, eso para mí también es manifestación de este tipo de fenómeno. El año pasado tuve 300 reuniones con personas que venían de afuera de la Contraloría que venían a pedir reunión o audiencia o algún tipo de encuentro, en uno de esos, una persona me dijo “mire tengo un amigo que es jefe de un servicio de salud y eliminó en 4 meses la lista de espera del servicio de salud. ¿Cómo lo hizo? Estableció un reloj control con un parámetro biométrico, fue todo lo que hizo”. Es decir hay que marcar en el reloj control no con una firma en un libro obviamente, sino que con la huella digital y con eso en 4 meses eliminó la lista de espera del servicio de salud, ¿Por qué? Porque antes en libro todos los médicos entraban a las 08:00 en punto. ¿Increíble no? Estaba todo el libro firmado siempre a las 08:00; con el reloj biométrico efectivamente logró que los médicos cumplieran para lo que se les paga, es decir que estuvieran las horas de trabajo que tienen que estar y nada más, ¿es mucho pedir?

El trabajo mal hecho y la procrastinación, la desidia y el diletantismo son caldo de cultivo del germen de la corrupción. Entonces la primera pregunta que debe hacerse el directivo es esta, ¿tengo una posición clara contra la corrupción? En segundo lugar ¿cómo se responde frente a situaciones difíciles? Como por ejemplo conflictos de intereses que incluso podrían afectarlo a uno mismo, y ahí hay reglas en que el directivo tiene que ser majadero en respetarlas, como reglas de abstención o inhabilitación. Uno tiene que ser majadero y tiene que tratar incluso cuando tiene la más mínima duda, de aplicar una regla de abstención y distanciarse, porque acá, fíjense ustedes –y esto también lo creo fervientemente– la estética en el sector público es también un valor. La estética es como se ven las cosas y yo creo que ya la sociedad no soporta, no aguanta que uno le diga “esto es legal”, aunque sea muy poco estético. Es un estándar que tiene que tener un servidor público y es el estándar que yo les exijo a los funcionarios de la Contraloría. Además todos los funcionarios de la Contraloría son de la exclusiva confianza del Contralor y yo lo tomo al pie de la letra en el sentido de confianza en el funcionario, confianza de lo que está haciendo. La estética es también un valor y lo público por lo tanto implica que uno haga las

cosas de manera estética y no solo legal, sino que también se vea que es una cosa que es correcta y que está bien como se hace, entonces frente a situaciones difíciles uno tiene que aplicar a rajatabla ese tipo de normas.

Otra pregunta que uno tiene que hacerse que parece muy doméstica: ¿Cómo utilizo los viajes de trabajo? Fíjense ustedes que una de las grandes cosas que se critican por la sociedad es cuando los funcionarios viajan y nosotros nos damos cuenta. Si antes a lo mejor era casi un pecado mortal el uso del vehículo fiscal, hoy día en Chile también es muy mal visto cuando el funcionario ocupa los viajes de trabajo de mala manera, el caso de los concejales de los cuales hay cientos en nuestro país, que ocupan esos viajes de capacitación solo para ir de vacaciones a mí me parece que es un ejemplo claro de cómo uno debe tener mucho cuidado cuando hace un viaje de trabajo y ocupar bien ese tiempo y ocupar bien esos recursos.

Y lo tercero: ¿Cómo se reacciona como directivo frente a los fenómenos de corrupción que se pueden dar al interior del propio servicio? ¿Cómo se puede reaccionar frente a quienes dentro de nuestro propio servicio toleran de alguna manera una situación de corrupción? Y aquí estoy pensando no solo en el estadio, como dije, más ordinario, que se refiere al soborno a la coima o al fraude, sino que me refiero a los conflictos de intereses. Fíjense ustedes que nosotros en la Contraloría hemos realizado algunos informes que tienen carácter reservado porque está comprometida la seguridad de la nación. Por ejemplo, las auditorías que se hicieron el año pasado a la ley del cobre, a la ley que financia a las Fuerzas Armadas o auditorías que hemos hecho en importantes empresas en este país. Para evitar que se produzca la filtración de esa información, le hemos puesto una marca distinta al informe de cada uno de los que notificamos, para saber quién es el que los filtra, porque hay instituciones en que todo se filtra y eso también es una falta probidad. Y aquí voy al cuarto punto, ¿cuál es el rol de la Contraloría? Ya lo he ido mencionando, yo estoy convencido y la OCDE también lo ha dicho en sus propios informes, la Contraloría juega un rol principal acá, dentro de sus objetivos estratégicos tiene que cumplir un rol fundamental, de fortalecer el sector público y luchar contra la corrupción. Si vamos a 1927, 90 años atrás, y se ve el decreto con fuerza de ley que crea la Contraloría General de la República, se crea “atendidos los graves hechos de defraudación que se han producido en distintos servicios públicos”. Es una frase que hoy día suena muy actual desgraciadamente y para eso se crea la Contraloría, para prevenir la corrupción y para evitar que

se roben la plata. Para evitar esto, la Contraloría cuenta con recursos muy acotados, por supuesto. Entonces estamos empeñados en poder luchar contra este flagelo. A la Contraloría no le es indiferente lo que pase con “lo público”, no le es para nada indiferente lo que ocurra con los recursos públicos. Por eso tenemos un lema, es bueno organizarse bajo un lema que motive a los funcionarios y que reconozca la gente, y ese lema es “por el cuidado y buen uso de los recursos públicos”. Ese es el norte de la Contraloría, por lo tanto, no les quepa ninguna duda que cuando hay una duda respecto de cómo se cuidan esos recursos, la Contraloría va a estar siempre del punto de vista como se aplican y se cuidan de mejor manera, lo cual no quiere decir que no se ocupen, obviamente, sino que se ocupen y gasten bien.

...

Quisiera decir algo muy concreto respecto de lo que significa mejora continua y me aprovecho de que está el senador Larraín y están muy activos estos temas. En primer lugar a propósito de la recién estrenada ley de declaraciones de patrimonios e interés, yo creo que evidentemente el balance no puede ser sino positivo, muy positivo, pero yo creo que la ley ya ha demostrado que tiene un problema y es el siguiente: dentro de las cosas que hay que declarar obligatoriamente hay un listado de bienes que está cerrado, pero no es obligatorio por ejemplo declarar los depósitos a plazo, el saldo de la cuenta corriente o los APV, por lo tanto uno diría ¿cómo no es obligatorio hacerlo?, o no está obligado el funcionario a que transparente esa información. El fraude en Carabineros por esa vía hubiese sido indetectable, porque no es obligatorio hacer esa declaración. Ahí yo creo que hay que hacer una reforma, hay que agregar ese numeral que faltó respecto de las cosas que hay que declarar.

En segundo lugar, otra cosa concreta a propósito del financiamiento de las campañas electorales que lo vivimos el año pasado en materia municipal: el 80% de los alcaldes fue reelecto ¿Por qué? Es verdad que fue una campaña limpia en el sentido literal de la palabra, no había palomas, panfletos, ni una gran cantidad de publicidad en las calles, fíjense que la propuesta original de la comisión Engel decía “el gasto de publicidad y difusión del presupuesto municipal debería limitarse a aumentar solo en un 5% respecto del año anterior en el año que corresponde a la elección”. Pues bien, en el caso de los alcaldes que fueron reelectos el presupuesto publicidad y difusión en esas municipalidades aumentó

en un 42%. O sea, efectivamente no hubo financiamiento privado de la campaña, hubo financiamiento público y eso a mí me parece más grave todavía, porque en el fondo esta obra pública que se inaugura en la municipalidad fue hecha por el alcalde tanto, este jardín infantil que hoy se está inaugurando fue hecho por la alcaldesa tanto, y eso tuvo sus resultados, los alcaldes que perdieron fueron los que en promedio invirtieron como un 15% más, porque aumentaron muy poco su gasto en publicidad y difusión, entonces yo creo que ahí tenemos un problema, la ley quedó totalmente corta.

El tercer punto es una cosa muy concreta: yo creo que nuestro sistema de integridad, si es que se pudiera llamar así, tiene un pivote que creo que hemos dejado de lado y que es el menos glamoroso y el menos sexy, que es la función pública. La función pública así como está ya no da más de sí, y eso se lo digo con conocimiento de causa, porque me he dedicado toda mi vida profesional al Derecho administrativo. Necesitamos reglas de exclusividad en primer lugar, no puede ser que abogados que defienden al Estado se dediquen luego a litigar representando empresas que tienen problemas con el Estado y eso lo he visto en la Contraloría. Necesitamos reglas de carencia, si yo termino hoy día mi labor como Contralor mañana puedo abrir una oficina dedicada a realizar trámites ante la Contraloría y sería perfectamente legal, no sería estético por supuesto, pero sería legal y eso no puede ser. Tercera cosa: una regla de ingreso a la Administración Pública. Nosotros tenemos nuestro Centro de Estudio de la Administración del Estado cuya humilde aspiración es subirles un poquito el nivel a los profesionales que recién ingresan a la Administración Pública. El Derecho administrativo se enseña un semestre en muchas facultades de nuestro país, no hay formación en materia de contabilidad pública en las escuelas de auditoría de nuestro país, por regla general, y ese es un gran problema. Entonces tenemos que establecer alguna forma para que quien ingresa a la Administración Pública tenga un cierto nivel. No estoy pensando en la alta dirección, estoy pensando en el funcionario común y corriente. Un examen de oposición como existe en otras partes sería lo ideal.

En cuarto lugar, el sistema de remuneraciones. Que quiere decir esto: el año 1974 entró en vigor la escala única de sueldos que tiene una idea que yo creo que es tan sencilla, pero tan buena, que era que los grados fueran equivalente en un servicio y otro. Eso ya es solo un nombre. Si ustedes van a una liquidación de sueldo de un funcionario público se van a dar cuenta que es lo más difícil y más complejo que existe, lleno de asignaciones, lleno de leyes *ad hoc* que se han dictado producto de

presión que se ha hecho para poder solucionar un determinado problema. Calcular las remuneraciones en el sector público es una verdadera ciencia oculta, el fraude en Carabineros partió así, haciendo como que se pagaba mal una asignación, que después no se devolvió o que se reintegraba a una cuenta interna que no era controlada.

Creo que hay que regular la negociación colectiva, el derecho a huelga de los funcionarios públicos, porque hoy día está de facto, así que debería reconocerse la realidad. Y también la situación de los dirigentes y esto no es políticamente correcto, todo lo contrario, pero como yo no soy candidato a nada, ni me interesa serlo, puedo decirlo sinceramente: no puede haber gente que se dedique o que sea de profesión dirigente, eso es todo.

## **1. Los Avances de la Agenda de Probidad**

Nuestro país ha enfrentado la más grave crisis de transparencia y probidad de los últimos 30 años, agravada por un complejo contexto nacional signado por una crisis de confianza en las relaciones sociales en general, y hacia el sector público y privado. Dicha crisis, se amplifica en un contexto previo marcado por una generalizada sensación de abuso y de engaño que afecta las expectativas que se tienen para con el otro y que incluye al propio Estado.

Si bien no se puede negar la profundidad de los hechos, a nuestro juicio, la situación se ha abordado de forma correcta. Chile enfrenta sus crisis de institucionalidad con más institucionalidad. En este caso, se publicaron nueve leyes, en lo que se denominó la “Agenda de Probidad”, que están cambiando sustantivamente la forma en que se hace la política, la forma en que se abordaban los conflictos de interés y los estándares de transparencia que deben regir en el mundo público. Dichas leyes son las siguientes: Ley N° 20.860, que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral y Justicia Electoral (D.O. 9/10/15); Ley N° 20.870, establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (D.O. 16/11/15); Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de conflictos de interés (D.O. 05/01/16); Ley N° 20.900, para el fortalecimiento y transparencia de la democracia (D.O. 14/4/16); Ley N° 20.911, crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado (D.O. 2/4/17); Ley N° 20.915, fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (D.O. 15/4/16); Ley N° 20.922, modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (D.O. 25/05/16); Ley N° 20.955, perfecciona el sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil (D.O. 20/10/16); y Ley N° 21.000, crea la Comisión para el Mercado Financiero (23/02/17).

Quisiera destacar, principalmente, el financiamiento en la política y el cambio en la institucionalidad electoral; a través de la cual los legisladores han cambiado la cara de los partidos políticos, modificando su forma de financiamiento, instalándoles obligaciones de transparencia y nuevas formas de hacer campaña, así como fijando restricciones en el financiamiento y gasto de la actividad política y electoral. Creo que lo que se vio en la elección municipal pasada, muestra el impacto inicial de estas medidas –especialmente en la reducción de la publicidad en las calles y en la transparencia de los donantes a las campañas– veremos cómo se comportan en las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales que tendremos este año.

Además, la consagración, a nivel constitucional, de la autonomía del Servicio Electoral (en adelante SERVEL); así como su fortalecimiento orgánico, con la creación de un Consejo y la entrega de nuevas atribuciones. Así, ahora la institucionalidad electoral cuenta con un régimen nuevo para enfrentar los desafíos de fiscalización y sanción de los incumplimientos electorales.

Junto a lo anterior, pienso que una de las piezas centrales de la Agenda de Probidad es el profundo cambio que se ha generado respecto de las declaraciones de intereses y de patrimonio. La Ley N° 20.880, sobre probidad de la función pública y prevención de los conflictos de intereses, estableció una política pública de clase mundial. Esta reforma es inédita en el panorama comparado, tanto por el número de declaraciones que se realizaron, como por el formato utilizado y su disponibilización.

En relación a lo primero, hay que destacar que hemos llegado a unas 78 mil declaraciones de intereses y patrimonio y en un espacio muy acotado de tiempo, tanto los Jefes Superiores de Servicio como de las autoridades de control, que en cada caso, revisaron 65 mil de ellas, conforme a la Ley, a efectos de permitir la publicación de aquellas que obliga la norma<sup>1</sup>. A ello, en segundo lugar, debe agregarse que las principales declaraciones son de acceso público. Este subconjunto, cuya publicación es obligada por ley, comprende aquellas declaraciones de las autoridades establecidas en el artículo 4 N° 1 a 4 y en el Título III de la Ley N° 20.880 y son alrededor 13 mil, entre ellas, las de los Ministros de Estado, Subsecretarios, Senadores, Diputados, Alcaldes,

---

1 <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/noticias?titulo=Sistema+de+Declaraciones+de+Intereses+y+Patrimonio+%28DIP%29+ya+cuenta+con+m%C3%A1s+de+60.000+declaraciones+en+distintos+estados+de+avance>

Concejales. Su disponibilidad se efectúa en formato de datos abiertos y reutilizables, lo que significa que la información puede ser cruzada con otros datos, facilitando el control social de los conflictos de intereses y las evoluciones patrimoniales, permitiendo hacer seguimientos y estudios al respecto. Ese es el valor del portal electrónico creado por el Consejo para la Transparencia en conjunto con la Contraloría General de la República por mandato legal ([www.infoprobidad.cl](http://www.infoprobidad.cl)) para acceder a las declaraciones públicas. Tanto por la cantidad como por el formato, la Ley de Probidad es un caso inédito, por lo que como Estado debemos destacarlo y estar orgullosos de esto.

El resto –que corresponde al gran número de las declaraciones de patrimonio e intereses de los Oficiales Generales y superiores de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los defensores públicos, los directores de empresas públicas, los presidentes y directores de las fundaciones de la presidencia, funcionarios fiscalizadores, funcionarios públicos hasta el tercer nivel jerárquico, aquellos contratados a honorarios con una remuneración igual o superior al de un funcionario que se desempeña en el tercer nivel jerárquico y los rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado– no deben estar disponibilizadas en el sitio web por mandato legal, pero son públicas y pueden ser accedidas vía solicitud de acceso a la información al organismo respectivo. Sin duda, esto implica una gran cantidad de información de libre acceso, que antes no se conocía.

Teniendo esta mirada positiva, es conveniente revisar con perspectiva el morbo inicial que se dio de forma desmedida cuando apareció en la prensa el subconjunto de declaraciones que por ley deben ser publicadas y estar disponibles para el público, pues la atención inicial se centró en el patrimonio de las principales autoridades públicas. Algo similar observamos nueve años atrás, cuando entró en vigencia la Ley de Transparencia, que ordenó publicar la remuneración de los funcionarios públicos en sitios web gubernamentales. En ese entonces, al igual que ahora, los medios de comunicación se volcaron a publicar cuánto ganaban las autoridades y funcionarios, algo que si bien se destacó en su inicio, luego se estabilizó y demostró que no era el foco principal de la Ley de Transparencia. Por ello, podemos presumir –y ojalá así sea– un curso similar en el caso de la Ley de Probidad, pasando de la curiosidad sobre el contenido del patrimonio de una persona, al efectivo control sobre los posibles conflictos de intereses de quienes los poseen.

También se debe tener cuidado con ciertas señales que fueron dadas respecto de la fiscalización del cumplimiento de la Ley de Probidad. Por ejemplo, se insinuó que sobre cierto umbral pecuniario o patrimonial, un declarante era digno de sospecha o reproche<sup>2</sup>. Sobre este punto hay que ser bien claro: lo que importa en la fiscalización del patrimonio de los funcionarios públicos no es la foto, sino la película. La revisión y el control debe enfocarse en cómo evoluciona el patrimonio de la autoridad desde el momento que asume el cargo hasta que lo deja –incluyendo las actualizaciones anuales que exige la Ley–, para verificar si el crecimiento patrimonial que tuvo fue legítimo o si dicha autoridad abusó de su cargo para enriquecerse. Hay que ser cuidadosos con los baremos de un cierto patrimonio en abstracto y fijados *a priori* como factor de sospecha. Lo importante es la evolución patrimonial y, por ello, ahora corresponde promover que se utilicen bien estas herramientas disponibles para la ciudadanía. En esta tarea, la academia, los centros de estudio y algunas ONG han avanzado y creo que efectivamente tiene que formar parte de una agenda ciudadana que aproveche esta información y realice un estricto control social a través de ella, pesquisando conflictos de interés y exigiendo la abstención de las autoridades cuando corresponda.

## 2. Propuesta de Perfeccionamiento

Ahora bien, ¿qué cosas de la agenda que se aprobó sería bueno perfeccionar?

En materia de partidos políticos, es conveniente revisar las obligaciones de transparencia y su regulación, sobre todo en materia de acceso de la información. Por ejemplo, a pesar de que los partidos políticos han sido definidos por la Ley N° 20.915 como corporaciones de derecho público y hoy son financiadas por el Estado, el derecho de acceso a la información está restringido solo a los afiliados del partido y no garantizado a todas las personas. Se trata de una restricción de titularidad de un derecho fundamental que tanto a nivel constitucional como a nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha sido reconocido a todas las personas. Además, la Ley no establece plazos ni procedimientos para ejercer este derecho, lo que claramente dificultará su ejercicio legítimo ante las estructuras partidarias. En este

---

2 [http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/03/27/851431/Contralor-dice-que-podria-haber-mas-casos-de-irregularidades-en-jefaturas-de-servicios-pu-blicos.html]

punto sería bueno, a partir de una revisión, avanzar hacia un sistema de acceso a la información en que cualquier ciudadano pueda requerir información a los partidos políticos y que se corrijan los déficits procedimentales para un correcto ejercicio del derecho.

Por otro lado, las obligaciones de transparencia activa no son fiscalizables por el Consejo para la Transparencia, quien solo puede conocer la situación en caso que los ciudadanos efectúen un reclamo, a diferencia que con el Estado, la Administración Central y los Municipios. Además, si el Consejo verifica un incumplimiento, no puede sancionar al partido, sino que debe remitir los antecedentes al Servicio Electoral para ello. Esta es una materia que se podría revisar a futuro para favorecer el cumplimiento de altos estándares de transparencia.

Finalmente, y para cerrar este apartado, hay que mirar cómo evolucionan las reglas de control de gasto electoral. Si bien fue positivo lograr campañas más austeras, acotadas y más limpias –sobre todo en el espacio público–, la excesiva limitación en el modo de hacer campaña podría ser contraproducente y generar una externalidad negativa, pues al ciudadano podría no estar llegando la información suficiente y necesaria para poder votar y ejercer sus derechos políticos. En otros términos, campaña austera no debiese ser sinónimo de campaña desinformada, porque ello genera perjuicios para la democracia. La invitación es a buscar en conjunto, un punto de equilibrio entre control del gasto electoral y necesidad de contar con campañas informadas. En la elección municipal pasada hubo electores que no conocían a sus candidatos y por eso, es importante buscar el equilibrio necesario en esta materia para enfrentar el preocupante abstencionismo electoral, que se viene observando desde las elecciones presidenciales del 2013, donde la abstención alcanzó un 58% y que tuvo su punto más álgido en las pasadas elecciones municipales del 2016, con un 65% de abstención.

### **3. Los pendientes de la Agenda de Probidad**

Pero la Agenda de Probidad todavía está inconclusa y conviene revisar los pendientes en la materia. Una agenda de probidad integral no se limita únicamente al sector público; de hecho, la encuesta sobre Auditoría a la Democracia que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo da cuenta que casi la mitad de los chilenos piensa que la

corrupción está muy extendida entre el sector privado<sup>3</sup>. En la misma línea, en el Estudio Nacional de Transparencia se observa como solo el 23% de los encuestados señala tener confianza en el sector privado<sup>4</sup>. Hay una serie de materias que no se han abordado en este sector de una forma que efectivamente responda a estándares de probidad y a las exigencias ciudadanas.

Por ejemplo, se debe priorizar iniciativas como la contenida en el Boletín 10155-07, que tipifica el delito de corrupción entre particulares y modifica disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios (Boletín 10155-07), que ingresó el 15 de Junio de 2015 al Congreso y actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional. Hay cosas que son un grave delito en el sector público –como el cohecho– pero que son conductas atípicas o insuficientemente criminalizadas entre los privados. A nuestro juicio, este déficit atenta contra una cultura de probidad, porque cuando un particular le ofrece una comisión a un funcionario bancario para que le facilite el otorgamiento de un crédito es perfectamente legal hoy día en Chile; pero por el otro lado, obviamente, si el particular ofrece la misma comisión a un funcionario público para ganar una licitación –o algo equivalente– estamos ante un acto ilícito de soborno y cohecho, sancionado penalmente tanto para el funcionario público como para el privado que lo ofrece. Este es un ámbito en que debiéramos avanzar, porque una cultura de probidad debe que ser una sola entre lo público y lo privado.

Lo mismo pasa en otros ámbitos, como la responsabilidad penal de las personas jurídicas. La regulación que tenemos –en un contexto donde hemos visto importantes empresas involucradas en el financiamiento ilegal de campañas políticas e, incluso, en actos de soborno–, es particularmente débil y estrecha. No ha estado a la altura de las circunstancias. Las personas jurídicas, beneficiadas por estos delitos, debiesen ser responsables penalmente por conductas que atenten contra la probidad y no solo sus representantes.

En materia de *lobby*, tenemos el vaso medio lleno. Sin lugar a dudas la legislación –que comenzó a operar, en primer lugar, en noviembre de 2014 y, en su totalidad, en agosto de 2015– fue positiva. Pero lo que faltó, es clave. Es difícil pensar que se regula bien el *lobby* cuando no se regula al lobbista, el agente que de verdad efectúa actos de *lobby*. La Ley N° 20.730 estableció un registro de audiencias, viajes y donativos

3 PNUD, IV Encuesta Auditoría a la Democracia, 2016.

4 CPLT, VII Estudio Nacional de Transparencia, 2016.

de las autoridades públicas, con importantes elementos de transparencia activa. Entonces, la Ley optó por la regulación del funcionario público y no de a quién realiza el *lobby*. Esa es la parte del vaso que hay que llenar. Chile debe establecer un estatuto de transparencia activa del lobbista y las empresas del *lobby*, que incluya también a las empresas que contratan servicios de *lobby*, ya que son éstas las que finalmente se benefician de los resultados de dicha actividad. Si bien el *lobby* es una actividad perfectamente legítima –incluso más de alguno podría considerarla amparada por el Derecho Constitucional bajo el derecho a petición y la libertad de expresión– requiere de una regulación que evite consecuencias perniciosas en la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas. Como el *lobby* es una interacción en donde se trata de influir en las decisiones públicas, es bueno que sean quienes contratan el *lobby* y quienes lo realizan deban cumplir con obligaciones de transparencia activa a modo de permitir el control social sobre la forma en que se toman las decisiones que afectan a la colectividad.

También hay otros perfeccionamientos institucionales que deben ser revisados a la luz de los últimos acontecimientos que dan cuenta de los cuestionamientos en el control de irregularidades fiscales en el financiamiento de campañas y el ejercicio de la acción penal pública, previa denuncia del Servicio de Impuestos Internos, así como el cuestionamiento referido a la selectividad política en la denuncia de estas irregularidades. Por ejemplo, sería conveniente avanzar en un esquema de autonomía e independencia del Servicio de Impuestos Internos. Quizás el modelo institucional de autonomía del Consejo para la Transparencia, como órgano colegiado autónomo y que garantiza cierta dirección compartida, pueda servir como referente para asegurar la imparcialidad en este ámbito.

Ahora bien, una de las grandes deudas de la Agenda de Probidad son los proyectos sobre transparencia: la reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso como un derecho fundamental y la reforma a la Ley de Transparencia, entre otras. El Informe del Consejo Asesor Presidencial sobre el Tráfico de Influencias y Corrupción y Conflicto de Interés –conocido como Comisión Engel–, contiene un acápite completo sobre las reformas en materia de acceso a la información y transparencia. La reforma constitucional que incorpora el principio de transparencia y reconoce el derecho de acceso a la información en la Constitución tiene 2 años y 4 meses sin movimiento (Boletín N° 8805-07). A la fecha, solo resta la conformación de la Comisión Mixta para resolver un aspecto puntual para que este derecho ciudadano se integre

al bloque constitucional. En este caso, la Cámara de Diputados eliminó la frase en el nuevo inciso primero del artículo 8° de la Constitución: “Este último incluye los principios de publicidad y de acceso a la información pública” y eliminó la exigencia de *quorum* calificado a las leyes que establezcan el derecho a buscar, requerir y recibir información pública. El Senado rechazó los cambios y la Comisión Mixta deberá zanjar el desacuerdo. A su vez, el proyecto de ley que modifica la Ley de Transparencia tiene 2 años sin movimiento (Boletín N° 7686-07).

Desde nuestro punto de vista, es necesario avanzar a un Sistema Integral de Transparencia, que habilite el control de las obligaciones de publicidad y permita que los ciudadanos puedan acceder a información adecuadamente respecto de todos los poderes del Estado, incluyendo el Poder Legislativo, el Judicial y los demás órganos autónomos constitucionales. La fragmentación del *enforcement* de la legislación de transparencia tiene que terminar: debe haber una sola puerta de acceso y un solo sistema que garantice este derecho fundamental, no solo porque se trata de una obligación de derechos humanos, sino también porque –tal como nosotros lo hemos estudiado empíricamente<sup>5</sup>–, el atributo que las personas consideran más importante para confiar en una institución pública, es la transparencia y que el conocimiento de la Ley 20.285 y del CPLT y la experiencia exitosa en el ejercicio del Derecho de acceso a la información, mejora significativamente la percepción de confianza ciudadana sobre las instituciones públicas.

Finalmente, debemos reparar en los ámbitos donde la reforma aún no ha llegado. Me refiero a la preocupación que tenemos respecto de la transparencia en las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y de Orden y Seguridad. El país ha sido testigo de los cuestionamientos en materia de probidad y los actos de corrupción en el sector castrense y policial que han evidenciado la falta de controles externos y la opacidad en la que operan estas instituciones en la adquisición de bienes y en la contratación de servicios.

Esto no es nuevo para el Consejo para la Transparencia. Cabe recordar algunos casos conocidos en que el Consejo ordenó la publicidad de información sobre la contratación de un Puente Mecano para enfrentar la emergencia tras el terremoto del 2010<sup>6</sup>, o cuando se ordenó la

---

5 Ibid, 2016.

6 Paulo Montt Rettig con Ministerio de Defensa Nacional, C396-10 (2 de noviembre de 2010).

entrega del texto de la Ley Reservada del Cobre<sup>7</sup>. En ambos casos, los órganos del Estado habían negado el acceso a la información solicitada apelando a la seguridad nacional. Hoy sabemos que tal argumento funcionaba como dique para frenar el control social de estas instituciones. El Consejo estimó que la entrega del texto de la Ley del Cobre no importaba un menoscabo a la seguridad nacional. El legislador posteriormente refrendó esta decisión ordenando la publicación de la Ley Reservada del Cobre y sus modificaciones en el Diario Oficial (Ley N° 20.977). Por su parte, ustedes recordarán que el caso del Puente Mecano terminó derribando a un Ministro de Defensa Nacional y causó la presentación de un proyecto de ley que proponía establecer un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, el que –lamentablemente– no ha tenido avances desde marzo de 2013<sup>8</sup>.

De la misma forma, hay que tener presente que el problema de opacidad se grafica con otros antecedentes: desde la entrada en vigencia de la Ley, han ingresado al Consejo para la Transparencia 708 amparos con decisión contra las FFAA (Carabineros, Ejército, Armada y Marina). De estos, en el 65% el Consejo ha dado la razón al reclamante, es decir, se le ha dicho a las FFAA que se equivocaron en su decisión de denegar el acceso a la información al ciudadano requirente y que, por lo tanto, debe entregar la información solicitada<sup>9</sup>.

Es importante destacar que el Consejo para la Transparencia es el primero en hacer respetar las reglas de reserva o secreto ante asuntos que genuinamente comprometan la seguridad nacional, pero el abuso en el empleo de este recurso como causal de secreto puede estar funcionando como válvula para esconder ineficiencias y potenciales actos de corrupción donde nadie puede fiscalizar. El volumen de recursos que estas instituciones manejan amerita un control estricto que, inteligentemente, resguarde los nichos de secreto. No queremos que las FFAA se conviertan “en las cajas negras del Estado”.

¿Son las propias FFAA. quienes deben definir qué es secreto y qué no? En un Estado democrático de Derecho, la respuesta es obvia y debe-

---

7 Salvador Soto Fortes con Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, C2867-15 (29 de marzo de 2016).

8 Proyecto de ley que establece nuevo mecanismo de financiamiento, de las capacidades estratégicas de la defensa nacional (Boletín 7678-02), ingresado el 20 de mayo de 2011 y detenido en segundo trámite constitucional desde el año 2013.

9 CPLT, Reporte Estadístico Mensual. Disponible en <http://200.91.44.244/reporte-estadistico-mensual/consejo/2016-11-07/172757.html>

mos ser capaces de generar un sistema que permita diferenciar el control del gasto corriente o actividades generales, del financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. En esto estamos en deuda como país. Por ello, a nuestro juicio, debe derogarse la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre y reemplazarse ese sistema de financiamiento por uno que garantice estándares de transparencia y separando, obviamente, lo que es materia de gasto corriente o actividades generales de las FF.AA., del financiamiento de la capacidad estratégica de la defensa nacional, que siempre van a tener un nivel de reserva. Una nueva ley, que reemplace la anterior, debe avanzar a un sistema que garantice adecuados controles y niveles de transparencia y un efectivo nivel de control social que podamos revisar todos los chilenos.

#### **4. Palabras Finales**

En definitiva, creemos que para recomponer los lazos de confianza entre el Estado y las personas, no basta un buen eslogan. Creemos que la institucionalidad pública chilena debe estar a la altura de los tiempos que vivimos y para dar respuesta a las demandas -cada vez más exigentes- de la ciudadanía, donde un sistema integral y robusto de transparencia y acceso a información pública, es fundamental.

Estamos convencidos que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública es un poderoso activo que debe cuidarse, reforzarse y demostrarse con hechos, a través de prácticas concretas que propendan a la instalación definitiva e integral de esta política en el sector público, a la penetración del derecho de acceso a la información en la ciudadanía y, por consiguiente, a la construcción de una cultura de la transparencia en nuestro país.

Hace ya muchos años que el Congreso Nacional de Chile ha estado trabajando en una agenda a la que hemos llamado de transparencia y probidad, porque creemos que ambas van de la mano. Porque, por un lado, es necesario combatir la corrupción, y por el otro, se debe hacer más participativa y eficaz la gestión pública y el trabajo de las autoridades. Por lo tanto, requerimos de un conjunto de medidas en las que ya hemos avanzado, y otras, que probablemente nos va a costar, pero estamos tratando de sacarlas adelante.

Hemos avanzado, porque si bien es cierto, y comparto con el Contralor, que vivimos un momento de mucha complicación, de mucha duda, de mucho cuestionamiento, parte de ello se ha debido a que se han abierto las puertas, y lamentablemente, apareció mucha suciedad. Si siguiéramos con todo encerrado en una bodega u olvidado, a lo mejor pasaría “piolita” como dicen. Pero estamos haciendo un esfuerzo, y en la medida que se abren más ventanas que muestran suciedades, se requiere sancionar a las personas involucradas, dictar normas y crear e implementar políticas públicas que ayuden a prevenir y evitar que ello vuelva a ocurrir.

¿Qué es lo que hemos hecho?

En la esfera del acceso a la información pública, hicimos una reforma constitucional que incorporó tales principios junto con el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que está en el ámbito público, con excepciones limitadas que solamente pueden estar establecidas por una ley de *quorum* calificado. Hemos desarrollado una legislación, que, aunque ya existía en el año 1999 cuando se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y se estableció por primera vez estos principios, no fueron aplicados por varias razones, pero que por el límite de tiempo no podré explayarme. En 2005, propusimos, y fui uno de los autores, una legislación al respecto, y fue aprobada en el 2008 y puesta en marcha en el año 2009. Esa es la legislación matriz que regula el acceso a la información pública, y que creó algo que es muy importante, que es clave para su implementación: el Consejo para la Transparencia. Esta institución no solo vela por la aplicación correcta de la Ley, sino que también hace una labor de difusión y de investigación. Realmente ha ayudado a que se realice de forma efectiva el cambio cultural requerido

para su implementación por parte de los funcionarios. El trabajo del Consejo es un ejemplo internacional, pero como aquí contamos con uno de sus consejeros en el panel, don Marcelo Drago, él pueda hablar sobre el trabajo que han realizado. Pero ha sido un cambio cualitativo el que dio el país en el ámbito de acceso a la información pública y de la transparencia.

Desgraciadamente el tiempo me va a obligar a hablar en forma telegráfica, pero es muy importante que les presente el “cuadro” completo. Hemos tenido cambios en las legislaciones sobre las declaraciones de patrimonio e intereses, existía una ley, pero muy modesta. La ley que se aprobó y entró en vigor este año, incluye como sujetos pasivos a 78.000 autoridades y funcionarios públicos de alto nivel. Ahora se tiene que hacer una detallada declaración de intereses y de patrimonio, lo que permite contar con información para prevenir los conflictos de intereses que se puedan presentar, y que explicaré más adelante.

Contamos con una legislación de *lobby* y gestión de intereses, como ya la explicaba Janos Bertok de la OCDE, la ley entró en vigor hace dos años y medio, por lo que ya podemos evaluar cuan eficaz ha sido. Hay dos modelos de regulación del *lobby*, en uno se regula al lobbista como lo hacen en EE.UU. En el otro modelo se transparenta la actividad de *lobby*, es decir, si un tercero se reúne con una autoridad, que ese acto sea transparente. Nuestro sistema optó por el segundo camino, pero con algunas características del primero.

Hemos realizado avances en materia de *accountability*. En Chile se realizan cuentas públicas anuales, y seguimos avanzando, por ejemplo, el Congreso no realizaba una cuenta pública, y en el 2015 los presidentes de ambas Cámaras presentaron la primera cuenta pública. Sin embargo, falta un reglamento que regule su contenido, porque en general, si ustedes han asistido a escuchar las cuentas públicas de alcaldes, las cuentas son de autoelogio, de autocomplacencia, y no demuestran lo que se ha hecho, lo que se ha dejado de hacer y lo que se gastó y cómo se gastó. Necesitamos, un poco más de autocrítica y en ese sentido que la cuenta pública debe informar de lo bueno y de lo malo de la gestión, para que la ciudadanía pueda tener información y así poder participar mejor.

Creo que la crisis que sufrimos respecto del financiamiento irregular ayudó a que se realizara una modificación muy sustantiva en la ley de partidos políticos. Ahora no hay financiamiento de empresas privadas, solamente hay financiamiento público y de personas que pueden donar con topes limitados. Estos aportes se transparentan, y quizá uno

de los cambios más importantes, es que hoy día no solamente se tiene que informar al SERVEL del uso y destino de los fondos, sino que el SERVEL hoy día puede verificar los desembolsos. Cuando por ejemplo yo hacía una campaña y decía mire yo gasté tanta plata en la campaña y rendía cuentas al SERVEL ¿qué es lo que hacía? El SERVEL verificaba como un contador si estaba bien rendidos los gastos y si estaban bien, los aprobaba, pero no calificaba el gasto, y mucho menos, yo podía decir que había gastado tanto en publicidad callejera y a lo mejor había gastado la mitad o el doble, no había control. Hoy, el SERVEL está facultado para ir y verificar el gasto real que se hace en las campañas, con lo cual la situación cambia; y si ustedes se dieron cuenta, la última campaña municipal fue una campaña casi inexistente, porque por primera vez se aplicaron las nuevas normas. Las campañas fueron muy limitadas, no se invadieron las calles de panfletos, pancartas y palomas, porque había una norma distinta y había control sobre el uso de las platas. Lo que importa es que la decisión de los ciudadanos sea informada para que puedan realmente conocer las distintas opciones, pero no que la persona que pueda poner más palomas tenga más posibilidades de ganar las elecciones, porque eso hace una diferencia injusta del punto de vista económico.

Enseguida otro punto importante es, ¿cómo se gasta la plata en Chile? Me imagino que ustedes quisieran saberlo. Si entran al sitio web de la Biblioteca Nacional del Congreso, se pueden informar de esto con una herramienta digital en la que se puede observar la visualización del presupuesto nacional. La visualización se hace en forma histórica y en forma comprensible, porque si ustedes ven la ley de presupuesto, créanme que no van a entender absolutamente nada. Es muy difícil entender la ley de presupuesto, pero esta herramienta de la Biblioteca ayuda a evaluar en que se gasta la plata de los chilenos, algo tan simple, pero que hace accesible la información para muchos.

En 2012, se creó el Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, que me ha tocado presidir. Fue iniciativa nuestra para poder unir los esfuerzos de ambas Cámaras, y que desde un punto de vista transversal ver cómo íbamos mejorando nuestra propia transparencia, nuestra propia acción frente a las Comisiones de Ética y Transparencia, como promover una legislación completa para avanzar en ese campo. También desarrollamos un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el PNUD, que nos ha permitido contar con insumos externos, investigaciones, encuestas, etcétera para entender dónde estamos funcionando mal y como seguimos mejorando. Asi-

mismo, nos aportan con estudios de experiencias internacionales para analizar cómo podemos incorporar las buenas prácticas, por ejemplo, cómo se ha solucionado el problema de las dietas y del gasto en las asignaciones parlamentarias, entre otros.

También les quiero comentar sobre las nuevas normativas y hacia dónde estamos apuntando. Primero, el derecho de acceso a la información pública no está consagrado en la Constitución, y eso ha significado que algunos fallos en los tribunales no lo han reconocido. Estamos promoviendo esta reforma constitucional que está en su última etapa y esperamos que salga lo antes posible. Segundo, la protección de datos personales. Ustedes dirán ¿qué tiene que ver esto con la información pública y con el acceso? pues mucho, porque nosotros avanzamos en una agenda que presiona al máximo la transparencia de toda la acción de las autoridades, pero también estamos entrando en el ámbito privado.

¿Qué pasa con las personas? ¿Hasta dónde tengo derecho de que mi intimidad no sea parte de la agenda y que alguien pueda solicitar información personal? Por ejemplo, yo necesito que el Señor Contralor me dé o cualquier persona me entregue su hoja de salud. Esa información es parte de mi ámbito personal, ¿por qué el público tiene que enterarse de la salud personal de una autoridad? No tiene por qué conocerlo, puede ser importante para las políticas de salud pública que se sepa cuántas personas tienen problemas cardiacos, vasculares o cualquier otro en Chile, pero eso es una información innominada, no es información que diga relación con que esta persona tiene tal enfermedad, porque eso forma parte de la vida privada.

Es así que estamos trabajando en una agencia de protección de datos personales en una ley que regula la protección de esta información, y en una reforma constitucional para ver la forma de resolver este dilema. Tenemos una discusión sobre si esta agencia de protección de datos personales puede ser, o como algunos queremos, el mismo Consejo para la Transparencia, o si tiene que ser otra. Lo que solicito es que sea un órgano autónomo, y aquí tengo una diferencia con el proyecto de ley presentado por el gobierno, donde la institucionalidad propuesta es parte del Ministerio de Hacienda, y yo creo que no puede ser parte del gobierno, porque el manejo de los datos personales no puede estar bajo el control de una autoridad política sino de un órgano autónomo, deseablemente colegiado.

Tercero, en el sector privado también creemos que es importante avanzar en una agenda de transparencia pública. No de las actividades de

una empresa o una persona, pero si, por ejemplo, cuando la CUT o cuando la SOFOFA o la SNA se reúnen con el gobierno o van a dar una opinión al Congreso sobre un proyecto de ley que les afecta, lo que queremos es que los trabajadores y los empresarios o cualquiera sea el ente debidamente representativo de quienes dice representar y que están influyendo en el ámbito público, sean también transparentes. Por lo tanto, estamos planteando un proyecto de ley que los obligue a tener transparencia activa, para que publiquen información de quienes son, cuáles son sus estructuras orgánicas, como se financian, quienes participan, etc. Igualmente, que se incluya a la sociedad civil porque creo que también su rol es significativo, pero es importante que se transparente como lo ejercen.

En otros ámbitos, se está tramitando un proyecto de reforma a la ley orgánica constitucional del Congreso con el objetivo de hacerlo aún más transparente de lo que hoy día ya es. Y estamos en eso, haciendo modificaciones muy sustantivas en el marco de la ética parlamentaria, no solamente fortaleciendo las Comisiones de Ética y Transparencia, sino que creando una Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria independiente que ayude a resolver los distintos casos de ética o probidad que se puedan generar. Las Comisiones de Ética existían antes porque los honorables se tiraban tinteros o se insultaban, entonces había que buscar un camino de pacificación. Hoy día, tenemos las Comisiones de Ética que tienen la función de ver como se aplica la ley de *lobby*, como se aplica la ley de acceso a la información pública y transparencia, los reclamos sobre conflicto de interés que alguien pueda tener para votar o no en una ley, entre otras obligaciones. Las funciones de estas Comisiones han cambiado y no tenemos capacidad para realizarlas todas. Al crear una Dirección de Ética Parlamentaria, que entre otras cosas tendrá que verificar la información de las declaraciones de los honorables y detectar conflictos de intereses cuando se esté discutiendo un proyecto de ley, esta Dirección lo que va a hacer es decirle: “mire señor diputado, señor senador, de acuerdo a su declaración tiene intereses en esa industria relacionada al proyecto de ley”. Así, le vamos a decir antes y le vamos a poder dar un consejo si es o no conveniente votar, la decisión la toma la persona, y si se equivoca, la Comisión de Ética y Transparencia respectiva podrá o no sancionarlo o inhabilitarlo en alguna medida. Creo que estamos introduciendo cambios importantes en este proyecto de ley. Estamos también exigiendo dedicación exclusiva de los parlamentarios, prohibición de contratar

familiares, de hecho, ya está prohibido, el deber de abstención cuando hay un conflicto de intereses, entre otros.

Respecto a otras normas me voy a tomar un minuto, estamos aumentando las penas para los delitos de cohecho y soborno, ya que las penalidades son mínimas y no corresponden al valor jurídico que se debe proteger. Hemos ya despachado un proyecto de ley que fue iniciativa nuestra y que se encuentra en la Cámara de Diputados.

Estamos avanzando en la regulación de lo que se conoce como “la puerta giratoria” que se da cuando una autoridad o funcionario público cesa sus funciones y se va a trabajar a una industria que era regulada o tenía relación con su función pública o cuando alguien del sector privado se incorpora al sector público. La regulación de la puerta giratoria es para evitar conflictos de intereses, redes de influencia, uso de información reservada, etcétera, ya que esto es, a todas luces, inconveniente. Existen unas restricciones mínimas hoy en día, pero se está reforzando el sistema de inhabilidades e incompatibilidades para ingresar a la función pública.

Bueno, y hay otras materias en las que estamos avanzado, pero que por razones de tiempo no voy a poder describir. Así que me guardo los últimos tres minutos para contarles un poco sobre nuestra experiencia, responsabilidades, compromisos y proyección internacional en estas materias, muchas gracias.

...

Gracias por esta oportunidad, quiero tomar de inmediato lo último que planteó el Contralor, porque yo soy autor de un proyecto que reforma la Constitución para establecer el derecho a negociación colectiva y de huelga en el sector público. Perdí hace cuatro o cinco años la votación, porque al ser una reforma constitucional no logramos el *quorum* requerido. Insistí en este proyecto hace tres años, y a pesar de que soy miembro de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, no he logrado que se ponga en tabla más que dos veces. Me he dado cuenta de una cosa, que, aunque es políticamente incorrecto, lo voy a decir: parte del problema es que a los dirigentes les gusta este sistema porque declaran la huelga y la movilización sin preguntarle a nadie, sin ningún procedimiento legal, negocian, pero con la presión de la huelga, de la paralización. Los turnos éticos los definen como ellos quieren. Entonces, ordenar esto que es absolutamente indispensable para el

buen funcionamiento del sector público, curiosamente, no cuenta con el interés de los propios dirigentes gremiales. Se presta para el caos, pero bueno, así son los intereses sindicales.

Un segundo comentario, con razón Marcelo y Jorge han manifestado inquietudes o vacíos respecto de alguna legislación, eso es así. Porque, con el ingenio del chileno del alambrito, hecha la ley hecha la trampa. Siempre buscamos el resquicio para poder saltarnos la ley. Pero, además, las leyes no siempre quedan perfectas, y eso obligaría a tener algo que en Chile no existe, en muy pocos países se cuenta con un sistema de seguimiento de la ley. Ojalá que las universidades pudieran apoyar con este seguimiento. En alguna oportunidad, cuando fui presidente del Senado, firmé convenios con varias universidades para que las memorias de los estudiantes, las tesis de grados, pudiesen hacer seguimiento de la aplicación de las leyes, pero no hemos logrado hacerlo. Lo que tenemos en realidad es lo que podríamos denominar el parlamentario bombero, es decir, se produce una crisis y por supuesto aparecemos los parlamentarios, diputados y senadores, ingeniosos para decir “yo tengo la solución, esta es la ley que yo mañana presento”, pura demagogia, pero bueno, ha habido un vacío y no supimos detectarlo a tiempo, espero que podamos avanzar en ello.

Y tercero, quiero señalar que nosotros hemos estado preocupados de avanzar en el contexto internacional no solamente para analizar cómo está nuestro nivel en estas materias, sino que para poder transmitir nuestra experiencia y aprender de otras. De hecho, hemos logrado participar y tener activa responsabilidad en algunas organizaciones importantes:

Primero en la denominada Alianza para el Gobierno Abierto o el OGP, Open Government Partnership, que me imagino, probablemente muchos de ustedes conocen. Hoy día reúne a 75 países con los más altos estándares de transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y lucha contra la corrupción. Sin embargo, el poder legislativo no era parte de esta Alianza, era exclusivamente un acuerdo de los gobiernos con la sociedad civil. Nosotros, desde Chile, desde nuestro Congreso, logramos primero que se creara un Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto, el cual lo codirigimos el Congreso de Chile junto con el Instituto Nacional Demócrata de Washington, el NDI. Me ha tocado representarlo en todos estos años, y esta codirección nos ha permitido desarrollar lo que es más interesante de este organismo, su trabajo mediante planes de acción co-creados por el gobierno y la sociedad ci-

vil. Por ahí esta Rodrigo Mora que coordina el Plan Nacional de Acción de nuestro país desde la Secretaría General de la Presidencia. El Plan es la obligación que asume un país, es decir, esto es lo que voy a hacer, esta es la agenda que se va a cumplir. Lo que nosotros queremos es que los parlamentos hagan lo propio. Y hace poco, se aprobó una política para la participación de los parlamentos en OGP, y hoy día se está implementando. Bueno nosotros ya teníamos un plan de acción, vamos a empezar a trabajar con la sociedad civil en el segundo, y también estamos propiciando que otros parlamentos implementen los suyos.

En segundo lugar, hemos también generado una red de parlamentarios de la región. Historia corta, hoy día la OEA tiene un foro de parlamentarios que se llama ParlAmericas, y se integró una red parlamentaria que se creó en Chile a la estructura de ParlAmericas, que de nuevo presidimos por la trayectoria que ha tenido Chile en estas materias. Desarrollamos una Hoja de Ruta que es el mapa ordenador de nuestro trabajo y contiene acciones para crear un plan de acción de parlamento abierto. La Hoja de Ruta se basa en cuatro pilares, el primero es sobre el aspecto normativo que tiene que ver sobre cómo, a través de normas y reformas constitucionales, aseguramos el acceso a la información pública y la transparencia. El segundo principio es el *accountability* o rendición de cuentas, que trata sobre cómo respondemos, cómo damos cuenta para lograr que efectivamente la ciudadanía se informe de lo que está ocurriendo y que tenga una opinión del trabajo realizado, no al final del periodo legislativo o del gobierno o de la alcaldía, sino que cotidianamente. El tercer principio trata sobre participación ciudadana. Creo que nosotros hemos hecho muchos esfuerzos por mejorar, pero en forma desequilibrada; dentro de todos los principios de la Hoja de Ruta, creo que en el de participación es donde estamos más débiles. El PNUD, por nuestro acuerdo, ahora está analizando la manera sobre cómo podemos incorporar de alguna forma mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. La sociedad civil se organiza y se representa y ayuda en esto, pero no es toda la sociedad, no es toda la ciudadanía, y ahí tenemos un desafío por delante muy importante. Una experiencia de participación ciudadana interesante en Chile es la herramienta que se llama Senador Virtual que la encuentran en el sitio web del Senado. En el Senador Virtual van a encontrar tres o cuatro leyes importantes, no están todas, sino que las que se consideran las más importante en tramitación en el Senado. Se describe brevemente la ley y se hacen preguntas respecto al contenido para saber si les parece bien como se está legislando el tema, por ejemplo, sobre el SERNAC,

si sus atribuciones tienen que ser esta u otra; si les parecen el tipo de sanciones; en fin. Además, cada persona puede opinar y hay un espacio abierto para realizar observaciones. Esto ha sido muy útil, pero no es muy utilizado. Participan mil, dos mil personas, salvo cuando se trata de un proyecto de más sensibilidad pública como el aborto o el divorcio, temas que afectan valores, ahí tenemos cinco mil, diez mil opiniones. Incluso, el Senador Virtual ya fue replicado con una *app* móvil en Colombia. Me parece que hay un espacio de participación que no está suficientemente utilizado y creemos que es importante para que, en el proceso de elaboración de la ley, al igual que como debe ser en todos los ámbitos de decisión de las autoridades, busquemos una manera de que la democracia representativa siga siendo tal, pero que incorpore espacio para la democracia participativa, donde creo yo, tenemos todavía debilidades. Finalmente, el cuarto principio es sobre ética y probidad, normas para evitar los conflictos de interés, regulación del *lobby*, de las declaraciones de patrimonio, etcétera, una larga lista. Lo importante es cómo aseguramos un sistema ético que garantice la probidad en el desempeño de las funciones públicas del gobierno, de los funcionarios, de los parlamentarios, de los miembros de los tribunales de justicia de las FFAA, o sea, en todos los ámbitos donde existan responsabilidades públicas.

Creemos que nuestra participación en estos organismos internacionales ha ayudado probablemente a muchos países que han venido a conocer nuestra experiencia, pero también nosotros vamos y aprendemos muchas cosas que hemos logrado instalar debido a que vemos cómo funcionan estas experiencias en otros países.

## **PANEL 2: LA MIRADA DEL SECTOR PRIVADO**

### **PAULA VALENZUELA**

Es Ingeniero Comercial de la Universidad Finis Terrae. Desde el año 2010 se desempeña como Gerente General de Generación Empresarial. En los años 2012 y 2016 fue reconocida por el Diario El Mercurio dentro de las 100 Mujeres Líderes de Chile.

### **CARMEN ROMÁN**

Es Abogada de la Universidad Gabriela Mistral. Actualmente se desempeña como Gerente de Asuntos Legales y Corporativos en Walmart Chile. Es parte del comité ejecutivo de la SOFOFA. En el 2010 y el 2013, fue reconocida como una de las 100 Mujeres Líderes en Chile.

### **MARCO ANTONIO GONZÁLEZ**

Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master in Business Administration, University of Chicago Booth School of Business (EE. UU.). Actualmente se desempeña como Presidente de Voz Cámara, filial de la Cámara Chilena de la Construcción.

Hoy más que nunca, la ética se encuentra en el centro del debate. La discusión versa sobre cómo se hacen los negocios y cómo se desarrolla una actividad empresarial que respeta la dignidad de las personas y aporta al bien común. En los últimos años hemos sido testigos de una serie de escándalos corporativos que han causado perjuicios a los clientes e inversionistas y daños al medio ambiente, afectando con ello la confianza ciudadana en las organizaciones. Por todo esto, la sociedad se ha enfocado principalmente en lo que el sector empresarial hace mal, cuestionando el rol social que la empresa cumple. Así, las empresas y los empresarios han perdido legitimidad.

Si bien estos casos son más la excepción que la regla, han sido suficientes como para debilitar los pilares sobre los que se cimenta la actividad empresarial.

Un caso clave para enmarcar lo antes señalado es lo que ha pasado con el financiamiento irregular de las campañas políticas. Esto ha llevado a que la opinión pública no tenga claridad de si los parlamentarios financiados con este mecanismo han cuidado, con sus decisiones, los intereses de quienes aportan a sus campañas o si han privilegiado el bien común, la justicia y la prudencia.

Para avanzar en la recuperación de la legitimidad perdida, es fundamental que –antes que todo– las organizaciones del siglo XXI cumplan con la legalidad. También, que promuevan altos estándares éticos, incluso más allá de lo que la ley exige, y mantengan una visión de negocios sostenible y de largo plazo, que vele por el bienestar de las personas, el cuidado del medioambiente y la relación con las comunidades. Sin esto, la empresa pierde su licencia social para operar.

¿Qué está sucediendo en las empresas hoy?

Desde la mirada de Generación Empresarial, diría que la mayoría de las empresas y liderazgos empresariales se encuentran enfocando sus esfuerzos en el cumplimiento normativo y legal: la ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas, la ley de libre competencia, las nuevas leyes laborales, la nueva ley del consumidor, conflictos de intereses, la ley de uso de información privilegiada, entre otras.

Asimismo, hay empresas –probablemente las que más han evolucionado en los últimos años– que han privilegiado un enfoque de administración de riesgos, previniendo, detectando y generando un sistema de mejora continua. En Generación Empresarial, creemos que lo ideal se da en aquellas organizaciones que han avanzado en ambos enfoques. Pero el desafío es aún mayor, ya que es necesario fortalecer la cultura ética de las empresas a través de la promoción de principios y valores, y la implementación de mejores prácticas que se concreten en la relación con los diferentes públicos de interés y la sociedad en su conjunto.

Solo en la medida en que las empresas logran dar sentido a sus políticas, en que sus líderes se comprometen con estos principios y actúan dando el ejemplo, las personas que integran las organizaciones se encuentran mejor preparadas para tomar decisiones difíciles, con un sentido más humano y enfocadas en el bien común.

Es cierto, para nadie es atractivo comenzar el día pensando en lo que “no” se puede hacer. Y esto es lo que sucede cuando solamente centramos los esfuerzos en la mirada del *compliance*: “voy a cumplir las normativas, voy a gestionar mis riesgos”. Pero el ser humano está llamado a algo más. Si logramos generar conciencia ética y entregar un marco de acción claro, las personas dentro de las organizaciones se podrán relacionar de una manera más virtuosa con los distintos públicos de interés. El resultado son seres humanos responsables por sus actos, capaces de actuar de manera consciente, de sentirse conectados con los demás, formando parte de una comunidad. Esta generación de vínculos basados en la confianza es en gran parte la responsable de la sensación de plenitud y felicidad a la que todos los seres humanos aspiramos.

Permítanme darles un ejemplo: Hace algunos años, conversando con el presidente ejecutivo de una compañía estatal, me dijo: “mira, lo mejor que nos ha pasado a nosotros es tener una carta de valores. Nos pasó que nos llamaron de parte de una autoridad muy importante, planteándonos que era necesario que contratáramos a un nuevo ejecutivo, al que debíamos dar cabida. Con la carta de valores en la mano, pude argumentar que dentro de nuestros principios corporativos estaba la igualdad de oportunidades; entonces, íbamos a recibir abiertamente el currículum, y avanzaríamos en un proceso en el que todos los candidatos a este puesto participaran en las mismas condiciones. Por lo tanto, nos íbamos a asegurar de que el seleccionado fuera elegido por tener los mejores antecedentes”.

Un segundo ejemplo de lo que significa tener una cultura ética corporativa y una certeza del marco de acción permitido: una gran organización, una cadena de *retail*, nos contó lo siguiente en un taller de dilemas éticos, de los que hacemos usualmente en Generación Empresarial. “Para nosotros, fue gran orgullo la reacción de nuestra gente frente a un paro de aduanas que hubo en el sur del país. En esa ocasión, estaban todos los camiones –competencias nuestras– parados y sin poder llegar a proveer los supermercados y las góndolas. Lo que fue sucediendo a lo largo de los días es que se empezaron a cansar, que faltaban recursos en esta larga espera, entonces los funcionarios de aduana le pidieron a los camioneros que por favor les entregaran productos y servicios a cambio de poder pasar. Así fue como muchos de los supermercados llenaron las góndolas. El gerente de esta compañía nos dijo: “nuestra gente no lo hizo, porque tenía la convicción de que cualquier situación que implicara un riesgo de cohecho, era algo que estaba fuera de nuestras políticas y nuestros valores como empresa. Aunque eso significara tener las góndolas vacías por tiempo indefinido”.

Evidentemente, fue una decisión con un costo financiero importante, pero la señal que se dio a toda la organización fue potente: claridad sobre lo que uno puede y no puede hacer. Los valores son un marco de acción que nos da libertad para tomar mejores decisiones. Por ello, desde Generación Empresarial pensamos que la mirada del *compliance* a secas es completamente insuficiente hoy en día. Hace falta una mirada valórica, ética, más humana y consciente del impacto real que tienen las decisiones, por pequeñas que parezcan.

Una segunda pregunta que nos planteó Jorge hace unos minutos fue: ¿qué debieran estar haciendo las empresas en torno a la probidad? Nosotros creemos que hay tres ámbitos importantes de desarrollo:

El primero dice relación con promover y gestionar la cultura ética y de buenas prácticas en las propias empresas. Hay que mirar hacia dentro, hacer un *insight*. Y ahí el moderador hizo una distinción interesante: si bien hay grandes empresas trabajando activamente hace varios años en estas materias, yo les diría que todavía hay un enorme desafío en lo que concierne a empresas pequeñas y medianas. En Chile tenemos una brecha importante marcada por los tamaños de las organizaciones. En este sentido, hay un espacio no suficientemente explorado para que las grandes compañías puedan traspasar sus mejores prácticas hacia las más pequeñas.

Un segundo ámbito tiene que ver con trabajar con los gremios para que los compromisos individuales se repliquen en la mayor cantidad de organizaciones. Pensemos que hoy día vivimos en un mundo tremendamente interconectado, por lo tanto, lo que hace una empresa impacta directamente al resto. Y si una empresa no tiene los estándares adecuados y, por lo tanto, genera algún grado de mala práctica, terminan todos “manchados” con la misma situación. Entonces, aquí es necesario un esfuerzo individual, pero también un esfuerzo mancomunado para elevar los estándares del empresariado en su conjunto.

El tercer ámbito tiene que ver con el trabajo del sector público en mesas de mejores prácticas. Aquí es importante lo que sucede en el mundo privado, pero también lo que pasa en el mundo público. Somos simbióticos, trabajamos de la mano, de forma colaborativa y sin duda hay un espacio importante de trabajo conjunto.

En cuanto al desarrollo de una cultura ética y de cumplimiento, algunos aspectos claves que quisiera compartir con ustedes son:

Primero, aunque es un cliché a estas alturas de la vida, es el tono desde la cima: el compromiso de la alta dirección con principios, valores y mejores prácticas. Aquí me gustaría recalcar la importancia, también, de medirse, de evaluarse, de formar y capacitar en criterios éticos. Y la formación y sensibilización debe ser exhaustiva, es decir, en todos los niveles de organización. Y permanente, no ocasional.

Es fundamental también contar con canales éticos o líneas de denuncia y con una cultura que avale el utilizarlos con constancia y sin miedos, en caso de dudas o sospechas de malas prácticas.

Otro elemento fundamental es promover las conversaciones éticas en la organización, dando pie a una permanente reflexión sobre los criterios que hay tras cada toma de decisión. Fíjense que en estos talleres de dilemas que hacemos habitualmente en Generación Empresarial, nos pasa en distintos niveles de la organización, es decir es transversal a la compañía, que frente a un dilema la gente se pierde; particularmente frente a dilemas que tienen que ver con la lealtad. Si bien la lealtad es un valor precioso, en exceso es lo que llamamos fanatismo incondicional, es decir que somos tan leales con otros que dejamos de serlo con nosotros mismos. Aquí estamos hablando de directivos, mandos medios y bases, y de alguna manera este llamado a ser leales con otros nos termina poniendo en jaque en situaciones de manejo de información privilegiada, manejo de conflictos de interés, por ejemplo. Entonces, la reflexión, la conversación, la capacidad de entender qué hay detrás de

cada una de las políticas que protegen el uso de información privilegiada o la libre competencia, ayudan a mostrar lo que estamos cuidando, que no es otra cosa que la justicia y el bien común.

Hay que trascender el mero saber lo que se puede y no se puede hacer, y reflexionar en forma conjunta. Eso es lo que nos va a permitir elevar realmente los estándares éticos en conjunto. En Generación Empresarial aplicamos anualmente a las empresas un Barómetro de Valores y Ética Empresarial, estudio que mide la cultura ética y de cumplimiento dentro de las organizaciones, a partir de la percepción de sus colaboradores. Este nos dice que cualquier organización que quiera instaurar una cultura ética tiene necesariamente que trabajar en base a dos grandes componentes: el primero es un componente explícito, un rayado de cancha. Es importante saber, igual que un buen futbolista, que el gol se mete dentro de la cancha. Y segundo, una componente implícita, que habla de los valores y la cultura, que se refiere a los colores de la camiseta con que uno juega.

Para terminar, podemos decir que el rol social que ha ido adquiriendo la empresa es cada vez más potente. Hoy, es relevante lo que la empresa hace, pero también lo que deja de hacer y su capacidad para ponerse en los zapatos de la ciudadanía y entrar en sintonía fina con sus problemáticas, poniendo sus habilidades –que son diferentes y complementarias a las del Estado– al servicio del bien común.

Hoy, las empresas que logren conectarse con la ciudadanía y entregar servicios y productos acorde a las expectativas que se tienen de ella, van a ser las más exitosas y sustentables en el tiempo. Aquí, la clave es que la forma de lograrlo tenga incorporadas dos herramientas o principios fundamentales: la primera, el respeto a la dignidad de las personas y la segunda el aporte concreto que la empresa hace al bien común. Creo que hay grandes beneficios que pueden darse en la sociedad en la medida que la empresa cumpla este rol.

Me gustaría comenzar planteando una pregunta que debe ser una interrogante recurrente en nuestra sociedad: las empresas privadas que realizamos gestiones en materia de transparencia y probidad, ¿lo hacemos por convicción o por obligación?

Junto con situarnos, como Walmart Chile, dentro de aquellas empresas que efectivamente implementan en sus quehaceres diarios, prácticas en materias de probidad y transparencia, es decir, que estamos dentro de aquel grupo de empresas que hacemos algo, lo hacemos por convicción y dentro de un marco de autorregulación, porque realmente no existe hoy en día un marco jurídico claro que nos obligue, en la práctica, a hacer este tipo de gestiones. Realmente no existe o no es efectivo.

Y digo que no existe porque hemos observado que las legislaciones creadas para estos efectos, en cuanto a la responsabilidad jurídica de las personas y las empresas, no han dado los resultados esperados porque probablemente, como primer punto, las sanciones no son las más adecuadas. Es por ello también que considero que las empresas que realmente estamos haciendo algo, lo estamos haciendo por convicción.

No podemos obviar que existen distintos tipos de empresas, unas con prácticas mucho más avanzadas que otras, y eso es efectivo. A mi parecer y considerando aquellas empresas que están en un grado más avanzado en materias de transparencia y probidad, mi experiencia me ha demostrado que mayores estándares en estas áreas están relacionados con la existencia de controladores extranjeros, como el caso de Walmart, empresa norteamericana que tiene amplia experiencia en estos temas y que ha desarrollado una fórmula de amplio acercamiento con sus colaboradores y trabajadores a través de un sistema que asegura su funcionamiento. Estas empresas, dentro de las cuales considero que me encuentro, están claramente más avanzadas en este tema, por lo tanto tienen la obligación y el deber de velar porque esas buenas prácticas se expandan al resto del país.

¿Y por qué digo esto? Porque me he dado cuenta del poder que tiene hoy en día una empresa multinacional como la que yo represento, que tiene 50 mil colaboradores que representan 50 mil familias y que por lo tanto tiene una contratación indirecta de al menos otras 50 mil per-

sonas, lo que impacta a un universo muy grande dentro del país y todo lo que se haga bien o se haga mal se multiplica. Todas las malas prácticas que pudiesen existir, no solo se multiplican en nuestros 50 mil colaboradores, sino que en nuestras 50 mil familias y en aquellos miles indirectamente contratados. Por esto, lo que hagamos bien, indiscutiblemente se replica de buena manera a través de buenas prácticas, lo que a su vez va a ser percibido positivamente por la comunidad, por nuestros *stakeholders*; así como lo que hagamos mal, va a resonar de la misma manera. Tenemos una obligación.

Entrando más de lleno a cómo se materializa un programa como este, específicamente en la empresa que yo represento, cabe separar con claridad dos cosas: el tema valórico y el tema de la gestión. El tema valórico parte cuando la empresa sitúa el actuar con integridad como su pilar central. Walmart es una empresa que tiene entre sus valores la excelencia, el servicio al cliente y tiene también el respeto por el individuo. Pero cuando se estableció que actuar con integridad fuese el más importante de sus valores, todo cambió. Y todo cambió, porque nos vimos en la obligación de tener que entender qué es actuar con integridad y cómo se actúa con integridad.

Nosotros como personas tenemos nociones sobre qué es actuar con integridad e identificar situaciones o individuos que carecen de ella. Al momento de comparar personas o situaciones más o menos íntegras, siempre me cuestiono la razón de esa comparación y fácilmente deduzco que es una situación dada porque probablemente, en reiteradas ocasiones, una de ellas no actúa como debiera actuar o dice una cosa y hace otra o porque en una determinada situación actúa de una manera y después en otra situación similar actúa de otra. En cambio cuando yo veo a una persona que es íntegra, actúa siempre de la manera correcta.

Por ejemplo, considerando los roles de padres, ¿los niños a dónde se inclinan? ¿Al padre que les va a responder siempre que sí a todo? ¿O también a la persona que les va a decir “no, detente”? Los niños son muy sabios, siempre saben que a quién le van a ir a pedir permiso es al que les da más libertades y menos complicaciones o frenos ¿cierto? Pero finalmente saben que el que les pone restricciones también los está cuidando. Simplemente lo saben.

A eso me refiero con que uno sabe perfectamente con quién está tratando del otro lado y sabemos cuándo existe la duda sobre si una persona es íntegra o no. ¿Y qué pasa cuando yo sé que estoy frente a una persona que a mí me parece que es íntegra? Genera confianza,

claramente, y es más fácil distinguir entre la persona que me genera confianza y la que no. Por lo tanto, así como hay personas que generan confianza en base a su comportamiento íntegro y otras no, lo mismo pasa con las empresas. Las empresas somos personas jurídicas, pero también somos personas y tenemos un sello. También sabemos si frente a nosotros tenemos una empresa de confianza, creíble o no. Entonces el tema de la integridad es el puntapié inicial en materias de probidad y transparencia y requiere trabajo.

A mi parecer, para poder generar todo este ecosistema, la integridad tiene que estar al centro y tiene que cubrir todo. Pero no solamente tiene que estar al centro como un valor, sino que los líderes de esa organización tienen que dar ese ejemplo, tienen que liderar con el ejemplo. El directorio tiene que estar alineado en torno a eso, los liderazgos tienen que estar también alineados en torno a eso, las personas tienen que ser capaces de demostrar en cada una de sus acciones e interacciones, ya sea si están hablando de finanzas o si están hablando de resultados, tienen que ser capaces de transmitir que estos resultados son producto de una actividad integral derivada de una regulación interna que nos hace llegar a estos buenos resultados.

¿Por qué debemos ser capaces de transmitirlo a nuestros trabajadores, *stakeholders* y a la sociedad en general? Porque Chile es un país donde frecuentemente se le baja el perfil a los delitos, porque finalmente estas malas prácticas de corrupción son delitos, no hay otra interpretación, son actos de corrupción y hay que tener claridad en esto. El problema es que cuando se clasifican como meras “pillerías” (como se dice en Chile) que incluso pueden llegar a generar sentimientos de orgullo en quienes las realizan y contarlos como una historia divertida a los propios hijos, amigos o vecinos, se pierde la noción que estas acciones son delitos. Además entre colaboradores existe una cierta protección que impide acusar debidamente una mala práctica, generalmente motivada porque no nos atrevemos a denunciar.

No obstante, más allá del acto de denunciar un delito dentro de una compañía, el trabajo real es crear cultura y crear una base de integridad, lo que toma mucho tiempo. Para esto existen departamentos de ética e investigación dentro de las compañías, con canales de ética, con canales de denuncia y con una serie de capacitaciones, tarea que es más compleja aun cuando necesitamos generar un impacto y un cambio cultural en 50 mil personas con el fin de establecer un estándar

ético y valórico base. Es difícil, pero en el momento que se logra el impacto, el comportamiento se va moldeando prácticamente solo.

Por eso creo que la mayor complejidad está ahí, en crear este ambiente de cultura de integridad donde, por ejemplo, iniciando un programa de ética, los comportamientos van cambiando notoriamente, las preguntas que se van haciendo a través de los canales de ética son impresionantes y de lo más variadas, y cuando la capacitación va llegando a los distintos colaboradores se percibe un importante avance en el día a día, lo que se ve expresado en el número de denuncias recibidas, por ejemplo. Esto va generando instantáneamente un ambiente cada vez más apto para poder implementar toda esta serie de políticas, toda esta serie de restricciones y toda esta serie de iniciativas que, si bien requieren mucho tiempo y mucha sofisticación, son un gran aporte para el cambio cultural en torno a la integridad que, a mi juicio, se tiene que respirar por toda la compañía.

Otro punto importante es cuando la compañía, entendiendo esta necesidad de crear un ambiente de integridad, es capaz de poner en el centro de sus planificaciones estratégicas como lo hace en este caso mi compañía, no solamente la venta, no solamente algunos indicadores de participación de mercado como pilar estratégico de su *three year plan*, sino un pilar especial que en mi caso se llama “Trust” (confianza), una herramienta que nos permite gestionar indicadores de cumplimiento en materia de corrupción, y también en términos de diversidad, medioambiente, comunidades etc., definiendo objetivos específicos para sus ejecutivos, y contribuyendo a la generación de confianza en nuestra Compañía.

Específicamente en materia de gestión, esta se relaciona con los riesgos que tiene la empresa. Una compañía como Walmart tiene varios tipos de riesgos: alimenticios, de libre competencia, de corrupción, entre otros. Cuando detectamos en primera instancia cuáles son nuestros principales riesgos de corrupción, podemos levantarlos y trabajar en ellos. A modo de ejemplo, en temas de anticorrupción nosotros trabajamos con muchas personas externas, yo misma en la actividad legal trabajo con muchos abogados que a su vez me representan en distintos organismos y ahí vemos un riesgo al generarse contactos con funcionarios públicos de tribunales o municipalidades. Es muy importante, por ejemplo, hacerles ver a todos nuestros colaboradores ciertos temas fundamentales como con quién estamos tratando, detalles como qué

es un funcionario público, a qué tipo de funcionario público nos estamos enfrentando, y cómo relacionarse con él de manera correcta.

Además, nosotros hacemos a todos nuestros terceros intervinientes proveedores con *due diligence* o hacemos revisión de sus antecedentes, debiendo superar una serie de requisitos para poder ser oficialmente nuestros proveedores, deben recibir capacitación en materia de anti-corrupción y sus contratos deben contemplar las cláusulas respectivas. En este caso me refiero específicamente a mi área que es el área legal, pero en el área inmobiliaria pasa exactamente lo mismo, en el área de la construcción pasa exactamente lo mismo, en el área de transporte como cuando por ejemplo estos terceros tienen relación con aduana, se debe hacer exactamente el mismo proceso.

Una preocupación importante es, como dije anteriormente, saber lidiar con funcionarios públicos que están en todas partes. A veces no nos damos cuenta que estamos actuando con un funcionario público y que por lo tanto tenemos que ser triplemente cuidadosos, por lo tanto, insisto que es fundamental capacitar a nuestros colaboradores y proveedores sobre qué es un funcionario, advertir sobre el riesgo específico de, por ejemplo, realizar regalos o invitaciones comprometedoras. Asimismo, que un proveedor me haga una invitación a mí, como Fiscal de esta empresa, implica un riesgo y debemos capacitar y ser capaces de detectar estas amenazas para determinar efectivamente cuál es el control que debemos tener.

Esta compañía cuenta con una serie de controles financieros, de controles de corrupción, de canales de ética y la verdad es que es un trabajo gigante, pero igualmente grandes son sus frutos, con resultados inimaginables. Lo que se ha hecho en Walmart Chile es la implementación de un programa de alto nivel, que lleva aproximadamente 7 años, y que son buenas prácticas que se pueden replicar. Para un programa de estas características no se requiere un regimiento de personas o procesos tan complejos, sino que se requiere convicción, se requiere protagonismo de los líderes, de su gerente general, de su directorio. Las distintas normativas creadas al efecto son si duda un buen punto de partida, pero se debe ir mucho más allá de eso. Se requiere protagonismo, convicción y gestión como base para iniciar un buen programa en esta materia.

A mí siempre me ha guiado mucho una frase que creo es del escritor francés Marcel Proust que trato de aplicar bastante, tanto en mi vida personal como también a nivel empresa, que dice que “nada cambia,

yo cambio, todo cambia”. Pasa en las empresas. Si yo no hago nada, nada va a pasar y vamos a seguir inmersos en los mismo problemas, pero si yo cambio o la empresa cambia porque se logra autorregular o porque toma el protagonismo que requiere en estas materias a las que nos hemos referido, la capacidad de contagiar, para bien o para mal a otras empresas o a la sociedad en general, es mucho más efectiva. Si la empresa cambia, cambian sus proveedores, cambian sus *stakeholders* y todos aquellos relacionados de forma directa o indirecta con el funcionamiento de la compañía.

Como dije anteriormente, creo que hoy en día es muy importante considerar que la empresa no es solamente un ente jurídico sino que la empresa también es un ciudadano, un ciudadano corporativo, pero un ciudadano para el cual no solo debe ser importante la labor de prevención en temas de anticorrupción, en temas de libre competencia o en otras muchas materias que son obviamente muy fundamentales, sino que también en la sostenibilidad y la legitimidad que requiere la empresa en el tiempo. Esto, a mi parecer, se logra a través de la implementación de otras herramientas relacionadas con el tema de la integridad, como por ejemplo, el trabajo con comunidades, el tema de diversidad e inclusión, el respeto por la diversidad y los distintos tipos de personas y capacidades que hay en una empresa.

El trabajo con la comunidad es un trabajo muy importante para nosotros, porque cada vez realizamos una obra en algún lugar, de una u otra forma estamos impactando a un sector y probablemente ocasionándole problemas a muchas personas, por lo que tenemos que ser capaces de empatizar, de sopesar las consecuencias de nuestras acciones que si bien para nosotros significan progreso, para la comunidad podrían traer algunos perjuicios.

En definitiva, tenemos que ser capaces de compatibilizar no solamente nuestros resultados y nuestra productividad, sino que también el cómo hacemos las cosas, de qué manera nos comportamos y de esa manera creo que vamos a estar mucho más orgullosos del lugar donde trabajamos, vamos a estar mucho más orgullosos de lo que piensan nuestros hijos del lugar donde trabajamos y por supuesto que este compromiso va a generar mejores trabajadores y con ello, los mejores resultados.

## Marco Antonio González

Agradezco en primer lugar la invitación del Centro de Estudios Internacionales. En segundo, agradezco haberme invitado a compartir este panel con las dos destacadas ejecutivas que me acompañan, que son reconocidas expertas en esta materia, así que voy a descansar en lo que ellas han señalado y solo lo complementaré con algunos conceptos. Carmen Román es además la presidenta del Comité de Gobiernos Corporativos de la Sofofa. No vengo en representación de Hermannn Von Mulhenbrock, presidente de la Sofofa, vengo en su reemplazo. Lo que yo diga de razonable se lo atribuyen a él, lo otro a mí.

Como profesor de esta universidad, me parece oportuno enfrentar este tema desde una perspectiva de análisis crítico. Por eso parto por hacer una reflexión sobre el título del seminario, porque habla de una agenda de “probidad”. Preferiría hablar de una agenda “anticorrupción”.

Me llama la atención que se utilice tanto el concepto de probidad, porque lo mismo que si nosotros dijéramos que cuando un delincuente le roba a alguien sería un problema de insuficiente derecho de propiedad, cuando en realidad se trata simplemente de un “exceso de ladrón”. La persona tiene mucho derecho de propiedad, pero el problema es que hay un delincuente que tiene exceso de ladrón y le quiere robar.

El problema central no está en la necesidad de tener más probidad, está en la necesidad de evitar los actos de corrupción. Y a veces, entiendo que se intenta hablar en sentido positivo, pero también hay que dar señales claras de lo que uno quiere y no quiere. Entonces el problema es ir en contra de la corrupción.

Separemos ahora el tema de fondo en dos grandes áreas. Primero, desde el punto de vista de los esfuerzos institucionales de la sociedad a través de la legislación de los organismos públicos y los esfuerzos del sector privado. Los esfuerzos del sector privado los ha descrito muy bien Paula Valenzuela.

Ese es el primer tipo de combate a la corrupción, pero hay un segundo tipo en el cual me quiero detener y dedicar mis minutos, que se refiere a poner el foco en las personas, en sus valores, y en el entorno social en que viven. Porque en nuestra sociedad –y lo digo también personalmente, como profesor, como padre de familia–, muchas veces nos preocupamos mucho porque nuestros hijos estudien, tengan las mejores

calificaciones, accedan a carreras profesionales o técnicas que les den un sustento, pero no le damos suficiente importancia a que tengan un comportamiento ético correcto. A fomentarles la cultura, la preocupación por el prójimo, el desarrollo espiritual. La religión, que para los que estamos en esta universidad es muy importante, es una excelente “vacuna” contra la corrupción: no asegura no cometer malas acciones, pero ayuda a prevenirlas.

En la sociedad le damos poca importancia a la principal vía para prevenir la corrupción, que es la formación moral de las personas. Detrás de cada acto de corrupción hay una decisión libre. Si alguien me dice que las personas no son libres, entonces cerremos este seminario, porque esos actos serían mecánicos, y no tendríamos nada que hacer, porque la corrupción no sería imputable a quien realizó el acto.

Pero no es así, todos sabemos que la gente es libre, más o menos libre, pero hay un minuto en el cual decide actuar contra la moral, contra la ética, contra la ley, y comete los actos de corrupción.

Por ejemplo, cuando yo soy abogado, hay un minuto en que, teniendo información privilegiada, en vez de mantener mi obligación de reserva, se la entrego a un amigo para que haga una “pasadita”, compre acciones y tenga un beneficio. Hay un minuto en que alguien decide actuar contra esas normas, cuando la conducta ética dice que no se debe hacer.

La conducta ética tiene un precio en dinero y hay que pagar ese precio. Por ejemplo, en los ámbitos del sector privado las personas enfrentan la disyuntiva de actuar de manera competitiva o de coludirse: hay un minuto en que alguien decidió coludirse, hay un minuto en que un jefe de adquisiciones en vez de comprar para su empresa en forma competitiva decide aceptar una invitación a un fin de semana con todos los gastos pagados por parte de un proveedor, hay un minuto en que eso pasa por una decisión personal.

La pregunta es: ¿estamos haciendo suficientes esfuerzos para que las personas no se comporten así?

Hay un esfuerzo individual, pero también hay un esfuerzo de la sociedad y de sus instituciones. En mi opinión, en la sociedad chilena hay un tremendo debilitamiento en este ámbito y estamos validando conductas indebidas que socavan el entorno que tiene que existir para que no haya corrupción.

Hay un debilitamiento, por ejemplo, y aprovechando que está la gerente de asuntos legales de Walmart, cuando la gente se come un yogur en el supermercado, no lo paga y lo deja encima, ¿han visto la cantidad de yogures abiertos sin pagar o de bebidas consumidas botadas en los supermercados? Hay padres que conscienten esas conductas. Hay personas que ya sienten que eso no está mal.

Lo mismo ocurre cuando la gente accede a sitios y baja películas sin pagar los derechos; o cuando la gente saca fotocopias de los libros, hasta en las universidades. Me tocó una vez una universidad que en los estantes de la Biblioteca había fotocopias, sin pagar los derechos de propiedad intelectual.

O cuando los altos ejecutivos de las empresas hacen maniobras para no pagar impuestos, y le dan instrucciones a los subordinados para que arreglen las cosas para no pagar lo debido, ¿qué ejemplo dan?, ¿cómo puede haber probidad en una empresa donde se hace eso?

Entonces, en la sociedad hemos ido generando un debilitamiento de esa convicción de lo que está bien y lo que está mal. Lo hacemos en nuestras casas, en las universidades, en la calle, y en ese ambiente se van validando las conductas corruptas. En el fondo, y acá hay un problema adicional que tiene Chile, debilitamos el rechazo o derechamente validamos socialmente estas conductas.

Pero también, y lo que puede ser aún peor, buscamos excusas, explotando esa habilidad nacional para generar excusas para los malos comportamientos. Las validamos en la forma y en el fondo.

Por ejemplo, validamos las malas conductas en la forma, suavizamos el castigo social. ¿Han escuchado ustedes que en Chile se habla de que en el Transantiago hay un 30% de evasión? ¿Han visto una palabra más suave para calificar el fraude que es no pagar el pasaje? ¿Cómo vamos a pedir que haya una mayor observancia del respeto a los demás, si el 30% de las personas no paga su pasaje en los buses?

En el mundo desarrollado –en la OCDE por ejemplo, de la que tanto nos gusta hablar como referente–, no creo que hayan países donde pueda ocurrir algo así, sin que se haga una estrategia profunda, porque es un ambiente de tolerancia social al no cumplimiento de las obligaciones.

Les decía entonces que la evasión es una validación en la forma, pero también hay validaciones en el fondo. Les quiero mencionar un caso que me llamó la atención, y que no generó mayor rechazo en la sociedad. Hace un año atrás, una empresa aérea norteamericana, American

Airlines, tuvo una falla en su sistema de venta de pasajes en Chile, y el sistema permitió comprar pasajes a USA por 1 peso.

¿Qué ocurrió? Se generó una red en Twitter y en Facebook para que la gente “aprovechara”: me llegó un mail de una persona para que tomara ventaja del error, y esa persona que mandó el mail tiene postgrado en una prestigiosa universidad norteamericana.

¿Qué ocurrió?, mucha gente compró pasajes a USA, aviones completos a \$1 hasta que la empresa cortó el sistema y evitó que siguieran vendiéndose. ¿Ustedes saben que en muchos casos el SERNAC obligó a cumplir con esos contratos? Es decir, personas que pagaron \$1 peso por un pasaje a USA, abiertamente de mala fe, porque ninguna persona razonable puede creer que un pasaje a USA vale \$1. Y la autoridad obligó a cumplir con ese compromiso a una empresa; imaginen lo que significa eso en validación de un comportamiento indebido.

Creo que va a ser muy difícil que avancemos en estas materias si en Chile no nos preocupamos de que las personas tengan una mejor preparación moral para resistir los actos de corrupción; para que haya un rechazo a los malos comportamientos en todos los ámbitos, y si no generamos una fuerte convicción sobre la importancia de respetar las buenas prácticas, de respetar la ley y de respetar la ética.

Voy ahora al segundo tema, al tema institucional. En el tema institucional es muy importante, en primer lugar, fortalecer el marco general. En materia de prevención y sanción de la corrupción se ha hecho un esfuerzo importante, que fue descrito en el panel anterior, y a nosotros solamente nos queda aplaudirlo. Y ahora se están haciendo esfuerzos en áreas específicas, por ejemplo, en el tema del mercado de valores, lo que es muy acertado. Lo mismo en el tema del financiamiento de la política.

Existe entonces un buen avance, que yo llamaría el “macro institucional”. Hay una segunda área que son las buenas prácticas en el ámbito del sector privado.

La SOFOFA ha realizado un esfuerzo significativo para tratar de dar el ejemplo: realizó un convenio con Chile Transparente y ha adoptado un conjunto de buenas prácticas para sus actividades internas.

Primero, en las normas que rigen el funcionamiento de sus comités y la disponibilidad de su información interna. Segundo, y lo señalaba, generando un proceso de traspaso esas buenas prácticas y esos códigos a cada uno de los gremios que la integran.

Eso requiere dos aspectos, uno teórico y uno práctico. Generación empresarial ayudó mucho, hay un software que ayuda para que la gente conozca y vea la aplicación de las normas generales. Nos tenemos que preocupar de las grandes estructuras de las normas, pero también tenemos que darles herramientas a los ejecutivos y a los trabajadores de cómo resolver los casos críticos.

Lo tercero, es la forma como se reacciona frente a los casos de infracciones o derechamente corrupción. Y ahí la SOFOFA creó un Comité de Ética, con un reglamento claro que está en su página web y con un mecanismo de denuncia, porque lo que la gente espera es que cuando ocurra una infracción, se reaccione de manera clara: castigando a los culpables y también exonerando a los inocentes.

Un comentario final. Hace unos años, en Chile era difícil castigar a los culpables. Hoy es más fácil socialmente, hay más respaldo para aplicar sanciones. Pero, hoy día, a diferencia de antes, existen dificultades para exonerar a los inocentes, y puede que no sea popular esta materia, pero también hay que decirlo.

Hay personas que han sido cuestionadas desde todos los ámbitos y que después de uno o dos años resultan exoneradas y no se dice en ninguna parte. Hay que tener cuidado con cometer injusticias en uno u otro sentido.

Concluyo señalando que hay un esfuerzo importante a nivel institucional de la SOFOFA, que ha estado ha estado comprometida a avanzar en el tema. Pero también aprovechando esta tribuna para acentuar la importancia que tiene preocuparnos de las personas, de cómo prepararlas, especialmente a la gente joven, para que no cometan actos de corrupción.

Muchas gracias.

...

La experiencia que hemos recibido de una serie de empresas y de entidades en la SOFOFA, es que hay algunos temas claves a los cuales atender cuando uno quiere en el sector privado abordar una agenda en materia de anticorrupción o el fortalecimiento de la probidad.

Primero, el tema de las entrevistas de trabajo, cómo selecciono a las personas va a determinar muy fuertemente el futuro de una empresa en esta materia. Hay que asesorarse y establecer pautas claras. Por

ejemplo, pedirle a los postulantes que resuelven casos concretos a ver cuáles son las decisiones que toma, hacer las preguntas correctas.

Ustedes se sorprenderán: me ha tocado en mi experiencia profesional contratar a muchas personas y una de las preguntas que aprendí a hacer a los entrevistados es ¿usted dice la verdad? Y aunque ustedes no lo crean, muchas veces recibí la respuesta “depende”: hay veces en que conviene y hay veces en que no. Es increíble, pero hay gente que responde así.

Segundo, establecer normas internas claras: una que me enseñó un jefe que tuve hasta hace poco tiempo atrás es “haz todo lo que quieras siempre y cuando lo que hagas pueda salir publicado en el diario y no le tengas que dar explicaciones a tu jefe, a tu señora o a tus hijos”. Es la mejor regla para un manual de conducta interna de una empresa.

Tercero, gran cuidado con los mecanismos de incentivos. Los mecanismos de incentivos son una herramienta muy, muy peligrosa, de generar buenos o malos comportamientos; cuando el mecanismo de incentivos dice usted se va a jugar el 80% de su sueldo con las ventas y no me importa cómo lo haga, estamos generando un caldo de cultivo para malas prácticas. Nos tenemos que involucrar no solo en cuanto queremos, sino que como lo queremos y establecer reglas claras.

Cuarto, ¿cuáles son los mecanismos de alerta temprana? Pregúntenle a las personas que han vivido en sus empresas casos de corrupción, casos de malas prácticas, y verán cómo no supieron entender una serie de señales que recibieron. Verán cómo los jefes no estaban cerca de las personas, cómo no estaban conversando con ellos, porque daban una serie de señales que estaban comenzando a realizar las cosas mal. No es fácil siempre para un subordinado hacer presente lo malo que está viendo cuando está de por medio su jefe en esta materia.

Quinto, está la forma como se tratan los casos cuando ya ocurrieron y cómo se aborda internamente. La igualdad ante la ley al interior de las entidades, el sentido de justicia que transmitimos y la forma como tratamos a las personas, si los tratamos con respeto o no.

Esos cinco puntos los dejo como herramientas prácticas fruto de la experiencia que hemos aprendido de las buenas empresas y de las instituciones que nos han ayudado en la materia.

## **PANEL 3: LA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **NICOLÁS COBO**

Abogado de la Pontificia Universidad Católica. Master en Comercio y Finanzas Internacionales de la Universidad de Barcelona y Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es Director de la Escuela de Graduados de la Facultad de Derecho UC.

### **EDUARDO ENGEL**

Es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Ph.D. en Economía del MIT y Ph.D. en Estadística de Stanford University. Actualmente se desempeña como Director de Espacio Público y Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

### **ÁLVARO RAMÍREZ**

Es Administrador Público de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología mención Gobierno y Administración Pública y Master of Arts en Gobierno y Administración Pública (Diploma de Estudios Avanzados de Tercer Ciclo – DEA) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director de la Fundación Multitudes.

### **JUAN EDUARDO IBÁÑEZ**

Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Derecho en la Universidad de Berkeley. Actualmente se desempeña como Director Fundador de Iniciativa de Sostenibilidad Legal y Responsabilidad Corporativa en la Facultad de Derecho UC. Es abogado admitido a ejercer en Chile y en el Estado de Nueva York, Estados Unidos.

Se trata de un tema complejo y el tiempo es corto, por lo que me referiré muy transversalmente a algunas de las temáticas: el rol de la sociedad civil, denominado tercer sector, el que ya de por sí tiene una estructura de naturaleza muy diversa. Yo diría que hasta ahora, ha salido con un mejor desempeño al compararlo con otros actores como el gobierno, los partidos políticos y el sector privado, que están desgraciadamente involucrados en casos muy complejos, lo que ha generado una mirada de enorme desconfianza desde la ciudadanía.

Este tercer sector, del cual es parte la Universidad Católica y las demás Universidades, es un grupo muy diverso y ha formado parte en el proceso de escrutinio público, en la denuncia, en informar a los ciudadanos, en promover buenas prácticas, en promover también cambios en la agenda legislativa y, también, en capacitar a funcionarios públicos y a privados. Estos últimos han mostrado –según nuestra experiencia en la demanda de cursos– menos interés de participar en estos procesos, que promovemos desde el CEIUC, la Facultad de Derecho y en otros ámbitos de la misma Universidad Católica, lo que implica promover un trabajo colaborativo con distintas instituciones, ONG, fundaciones y corporaciones. Hemos tenido, en casi 10 años, una experiencia exitosa, tanto nacional como internacional, ya que hemos trabajado con varios de los integrantes de los que organizan y que participan en esta mesa, y otros que no están presentes, con lo cual hemos tenido un exitoso desempeño respecto del cual les daré algunos datos.

También de manera internacional hemos trabajado con universidades extranjeras y entidades internacionales con el mismo propósito, les voy a dar algunos ejemplos que sirven para una mejor comprensión. El CEIUC lleva cerca de 10 años trabajando en estos temas y en este período ya cuenta con un diplomado de Probidad, Transparencia y Buen Gobierno, en el que han participado cerca de 500 personas como alumnos, la mayor parte de ellos –sobre el 90%– son funcionarios públicos que participan en el proceso de formación, donde asimismo han colaborado como profesores, destacados actores de esta misma sociedad civil; nos hemos involucrado en iniciativas como la Fundación Chile España y hemos participado durante 5 años en ella y asumido distintos temas, algunos de estos son temáticas nuevas de la agenda pública, como por ejemplo: protección de datos, transparencia, *lobby*, temas de

defensa, temas de recursos naturales y con ellos hemos trabajado tanto con el Consejo de la Transparencia como otras instituciones, hemos publicado a lo menos cuatro libros. En esta breve cuenta, me refiero solo a lo realizado en el CEIUC, otras facultades de esta universidad también tienen actividades relevantes al respecto. Hemos participado en los Consejos de la Sociedad Civil desde su inicio con varios ministerios y organismos como Cancillería, DIRECON y otros similares, como integrantes de esta iniciativa interesante que tiene esta legislación N° 20.500.

Tenemos casos que podemos comentar de investigación, como la investigación sobre *lobby*, realizada por Jorge Sahd, que fue presentada en la OCDE. Hemos colaborado con todos los que han querido trabajar con nosotros por parte del gobierno, de la sociedad civil y creemos que ha sido algo interesante, formamos parte del Consejo de la Sociedad Civil con el Consejo para la Transparencia. Todo esto que hemos realizado, y que no es poco en un tiempo relativamente corto, se ha hecho con una eficiencia de recursos muy notable, con muy poca plata, eso es una cosa que hay que decirlo, nosotros y estoy seguro que los otros integrantes de la sociedad civil, fundaciones, corporaciones, también tienen esta dificultad y nos obliga a ser extremadamente eficientes con los recursos. Creo que es muy claro que necesitamos mayores fondos públicos y necesitamos también que el sector privado se involucre apoyando iniciativas, apoyándonos con fondos.

El rol de la universidad, además de estas actividades que les menciono, tiene un rol de creación de conocimiento, es un rol de investigación que tiene la universidad y creo que en esa labor también hemos participado y creo que deberíamos profundizarla. Entender que la crisis que estamos viviendo es una crisis de confianza, se trata de una crisis que tiene elementos comparados y no tiene muchas diferencias, aunque tiene características propias, con lo que está pasando en Brasil, con lo que está pasando en España, incluso el fenómeno Trump, tiene muchos elementos de pérdida de confianza de la democracia representativa. Hace pocos meses atrás la iniciativa UC-Adimark, que hace una encuesta bicentenario por cerca de 10 años, mostró datos de una caída muy dramática de confianza en las instituciones y Roberto Méndez dijo “estos datos son muy sorprendentes pero no sabemos qué significan”, se refería a las causas de los síntomas que mostraban las encuestas, creo que la universidad tiene que trabajar tratando de identificar las causas reales de esta crisis, que también tiene algunas causas que son identificables a través de las malas noticias que hemos observado.

Esta crisis de confianza está afectando fundamental y prioritariamente a instituciones republicanas, el poder judicial –si uno ve los datos, dentro de los que están peor evaluados son el poder judicial–, el Congreso, los partidos políticos, el gobierno, los empresarios. Sin duda que no son buenas noticias para nadie, nosotros tenemos, como universidad y como sociedad civil, que prestarle atención a esto y empezar a trabajar para ver cuáles son las causas, cuáles son las posibles soluciones, además de las agendas legislativas que se están proponiendo.

Existe evidentemente una crisis de la democracia representativa que excede y supera las causas nacionales que podemos identificar respecto del caso Penta, Caval, el caso Soquimich y otros que son, sin duda, los que hacen que el ciudadano promedio sienta un alejamiento, hay ejemplos que sorprenden por la falta de sentido común, recientes casos como el partido socialista, más allá de que sean prácticas legales, importan una falta de sentido común y de sensibilidad con los procesos que estamos viviendo, por ello creo que la sociedad civil también puede trabajar en esto.

La transparencia parece un talismán al cual se acude permanente sugiriendo que con más transparencia seremos más probos, con más transparencia los ciudadanos van a volver a votar, hay que tener cuidado, yo creo que ahí también es un tema que la universidad debería trabajar dentro del rol de investigación ¿cuál es el verdadero sentido de la transparencia? ¿qué es verdaderamente la transparencia? ¿Qué información es útil? Tenemos un montón de información que no sirve de nada, no sirve para el control, el *accountability*. Por ejemplo, las declaraciones patrimoniales que existían hasta hace poco, yo miraba estas declaraciones, revisé muchas y la verdad es que sentía una pena enorme frente a la pobreza franciscana, no tenían bienes, tenían un auto antiguo, un departamento pequeño y acciones o derechos en sociedades de inversión, la verdad es que esa información no sirve para su objetivo, el propósito era el *accountability*, evitar que esa persona se enriqueciera en su cargo público, pero además evitar también que sea injustificadamente juzgada y cuestionada de un patrimonio que a lo mejor sí tenía legítimamente antes de asumir ese rol.

Es importante, por lo tanto, ir acompañando este proceso no solo en los casos que nos preocupan de quebrantamiento de la ley, sino que en herramientas que de verdad nos sirvan para recuperar esta confianza que nos permite tener una convivencia mejor.

La sociedad civil tiene un rol coadyuvante y colaborativo con los fines del Estado, nosotros no estamos en contra del Estado, no tiene sentido pensarlo así desde el escepticismo, ni de persecución, nosotros queremos ayudar al Estado a cumplir sus fines, queremos ser un factor de apoyo en la crisis que estamos viviendo, encontrar y promover soluciones desde una perspectiva positiva y propositiva. La ciudadanía, hemos visto que se ha molestado, y esa molestia que se observa en los indignados está en muchos países, están en Europa, y tienen buenas razones para estar indignados, hay que ir acompañando estos procesos, creo que la sociedad civil desde estos roles que he mencionado, el escrutinio, la denuncia, promover buenas prácticas, promover cambios de agenda, son muy relevantes y el rol de la investigación, que además lo tiene principalmente la universidad.

Las ONG, la sociedad civil y la universidad también están sujetas a estos estándares, nosotros tampoco podemos creer que estamos en un pedestal de superioridad y estemos exentos de someternos al *accountability* y rendiciones de los fondos que se nos entregan, muchas veces se trata de fondos públicos o de estándares de transparencia activa muy importantes para que la ciudadanía conozca lo que estamos haciendo como universidades, como fundaciones o corporaciones, ¿dónde se está gastando? ¿qué se ha hecho bien? y ¿dónde se han hecho cosas mal? De manera que la ciudadanía también participe y contribuya con ideas, con proyectos en los que estamos dispuestos a trabajar, colaborando en hacer que esta sociedad sea lo mejor posible, a enfrentar esta crisis, es una crisis de una magnitud muy significativa. Considero que excede con mucho lo que la prensa nos revela en las noticias como casos de malas prácticas y que son graves, sino que se debe asumir de una manera sistémica para resolverlo entre todos. Muchas gracias.

## **Sociedad civil y reformas anticorrupción: Chile y el mundo, pasado y presente**

**Eduardo Engel**

El tema de esta sesión es el rol que ha tenido la sociedad civil en la Agenda de Probidad y Transparencia en Chile. Comenzaré por revisar brevemente la contribución de la sociedad civil a los importantes desarrollos que ha tenido la agenda mundial contra la corrupción a partir de 1990 para luego centrarme en los avances recientes y los desafíos pendientes en el caso de Chile.

La experiencia comparada sugiere que en tiempos normales es muy difícil aprobar reformas anticorrupción. Los líderes políticos que pierden poder con estas reformas son quienes deben aprobarlas, lo cual no les resulta atractivo. Por contraste, la necesidad de avanzar en este tipo de agenda crece notablemente luego de escándalos mayores de corrupción, con una ciudadanía sensibilizada y movilizada por los escándalos y con dirigentes políticos dispuestos a perder poder a cambio de recuperar la confianza ciudadana. Sin embargo, los escándalos de corrupción que abren la ventana de oportunidad para avanzar con reformas también debilitan a las autoridades (del Ejecutivo y del Legislativo) llamadas a liderar estos procesos. Es aquí donde la sociedad civil puede jugar un rol clave para no dejar pasar la oportunidad.

Las experiencias que revisaré, tanto en Chile como en el resto del mundo, sugieren que la sociedad civil puede contribuir de manera decisiva a las reformas anticorrupción, dando viabilidad política a estas agendas. Una sociedad civil organizada, con credibilidad y con experticia técnica, puede validar a los actores políticos que lideran las reformas y también puede tener un rol central fiscalizando las nuevas legislaciones y contribuyendo a que estas perduren y se perfeccionen en el tiempo.

### **Experiencia global: una breve síntesis<sup>1</sup>**

Hasta los inicios de la década de 1990 la palabra “corrupción” estaba vedada de los documentos oficiales de los gobiernos y organismos

---

1 Esta sección se basa en parte en la presentación que hizo Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, en Espacio Público el 16 de mayo de 2017.

multilaterales. En el caso del Banco Mundial, por ejemplo, donde sus funcionarios observaban una y otra vez el pago de sobornos a propósito de proyectos de infraestructura financiados por la multilateral, la doctrina de la época era que la corrupción era un tema cultural y que traerla a colación en la relación con los gobiernos a los cuales se les otorgaba créditos violaba su soberanía.

Fue, precisamente, un grupo de funcionarios del Banco Mundial, quienes frustrados por lo que observaban y por no poder hacer nada al respecto, renunciaron a la multilateral para formar una ONG dedicada a promover políticas contra la corrupción, sin eufemismos y con datos. Y fue así como en mayo de 1993 se creó en Berlín la ONG Transparencia Internacional, lejos de los gobiernos, de las empresas y de las multilaterales.

Una de las principales contribuciones de Transparencia Internacional ha sido la creación del Índice Global de Precepción de la Corrupción (IGPC), cuyas mediciones han incomodado a más de un gobierno. Este índice se construye en base a encuestas y evaluaciones de más de una decena de instituciones internacionales especializadas en la evaluación de la corrupción en el sector público. Se viene publicando anualmente desde 1996, indicando los países que avanzan y retroceden en materia de corrupción, permitiendo ir más allá de anécdotas y escándalos particulares y desmitificando que las agendas que promueven la probidad supuestamente sirven de poco porque en todas partes hay corrupción.

El IGPC deja en claro que hay mucho más corrupción en algunos países que en otros, que la corrupción en algunos países es mucho menor que lo que sugiere su nivel de desarrollo (v.g., Chile y Uruguay) mientras que en otros es mucho mayor (v.g., Argentina y Venezuela). El IGPC también se ha ido perfeccionando, enfatizando cada vez más preguntas sobre experiencias de corrupción concretas de actores relevantes, con una utilidad creciente para evaluar políticas que promueven la probidad y la transparencia.

La creación de Transparencia Internacional desde la sociedad civil actuó como catalizador para que gobiernos y multilaterales modificaran su doctrina y comenzaran a tomar en serio los temas de probidad y transparencia, tal como lo ilustran los ejemplos que siguen.

En 1995 el recién asumido presidente del Banco Mundial anunció que combatir el “cáncer de la corrupción” iba a ser uno de los principales objetivos de su administración. De manera drástica la multilateral revirtió su postura respecto de la corrupción y abordó el tema tanto

en sus documentos oficiales como en sus relaciones con gobiernos<sup>2</sup>. Producto de este nuevo enfoque, el 2002 el Banco Mundial comenzó a publicar una serie de seis indicadores que miden anualmente distintas dimensiones de la gobernanza de más de 200 países, uno de ellos es el Índice de Control de la Corrupción. Los Índices Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial capturan no solo las manifestaciones directas de la corrupción sino también las debilidades institucionales que la facilitan, entregando una visión más sistémica que el IGPC.

Durante décadas el pago de sobornos por parte de empresas de países desarrollados para obtener contratos en países en desarrollo era habitual y legal. De hecho, en varios países desarrollados (v.g., Alemania) las coimas para obtener contratos en el extranjero eran un costo más que reducía las obligaciones tributarias de la empresa. La rebelión de la sociedad civil contra esta rutina tuvo un rol importante en lo que sería un hito de los avances de la agenda anticorrupción global durante la década de 1990, la firma de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en 1997. Esta iniciativa de la OCDE ha sido ratificada por los 35 países miembros de esta organización y por 8 países que no son miembros. La contribución de la sociedad civil para que los gobiernos tuvieran la voluntad política de adoptarla, y posteriormente fiscalizándola, fue muy importante<sup>3</sup>. El principal desafío de esta convención ha sido una fiscalización débil, más de la mitad de los países signatarios no ha procesado a nadie por los ilícitos contemplados en ella<sup>4</sup>. Al no existir instancias supranacionales que fiscalicen este tipo de convenios, la sociedad civil ha jugado un rol creciente llenando este vacío.

En la primera década de este siglo emergen varias iniciativas globales de la sociedad civil, en general altamente especializadas y en temas específicos relacionados a algún ámbito de la corrupción, que constituyen la vanguardia de las iniciativas en esta materia. Un ejemplo es la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (conocida por su sigla en inglés: EITI), un organismo no gubernamental que promueve estándares de transparencia en la industria petrolera, gasífera y mi-

---

2 El énfasis que ha puesto la multilateral en el tema ha variado dependiendo de quién preside la institución, constituyendo el periodo actual uno de bajo énfasis.

3 Para detalles véase "Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Case of the OECD." OECD, 2003.

4 Fuente: Diego Kos, director del grupo de trabajo de la OCDE que fiscaliza la convención <https://www.youtube.com/watch?v=PYNmrliLGzE>

nera<sup>5</sup>, sectores donde la corrupción y una gestión deficiente pueden dilapidar lo que muchas veces constituye la principal fuente de riqueza para un país.

Para cada país que participa en EITI se crea una instancia tripartita, con representantes del gobierno, las empresas y la sociedad civil, que propone medidas concretas para avanzar los estándares EITI en el país en cuestión, las cuales son evaluadas en informes anuales. De esta manera, la sociedad civil aporta en la definición de la agenda que tiene por objeto cerrar espacios de corrupción en los sectores extractivos y en su posterior monitoreo, dándole la credibilidad y legitimidad que muchas veces no tendría si solo participaran representantes del gobierno y las empresas.

En síntesis, los cuatro ejemplos que describimos sugieren que para los gobiernos y los organismos internacionales e intergubernamentales es conveniente que la sociedad civil posicione temas de probidad y transparencia, ya que reduce la oposición de actores claves que pueden sentirse amenazados por este tipo de agendas, tanto en la esfera política como empresarial. Estas iniciativas también sirven como catalizadores de iniciativas posteriores, en una línea similar, por parte de organismos multilaterales.

### **Chile y la Agenda de Probidad**

A fines de 2014 y comienzos de 2015 se conocieron una serie de escándalos relacionados con el financiamiento irregular e ilegal de la política en Chile. Estos escándalos, junto a casos emblemáticos de conflictos de intereses y tráfico de influencias, llevaron en marzo de 2015 a la creación del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (CAP en lo que sigue). Este consejo contó con 16 miembros, de profesiones y preferencias políticas diversas, y fue presidido por quien escribe. En un plazo de 45 días, el CAP preparó un informe con 236 medidas concretas, organizadas en 21 áreas temáticas agrupadas en 5 grandes capítulos (prevención

---

5 En palabras de la propia institución, EITI “exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción, hasta el modo en que los ingresos siguen su camino hacia el gobierno, y hasta cómo benefician al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga, cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía, incluyendo el empleo”.

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 incluyen, por ejemplo, políticas que facilitan la detección y condena de casos de corrupción, mientras que entre las segundas destacan reformas mayores del financiamiento de la política y de la gobernanza de los partidos políticos.

A la entrega del informe del CAP a la Presidenta Bachelet, siguió una ambiciosa agenda de probidad y transparencia, la cual incluyó una veintena de iniciativas legislativas, además de varias medidas administrativas. Dos años después, la evaluación de los logros de esta agenda es positiva, con 10 leyes publicadas, cubriendo 8 de las áreas temáticas abordadas por el CAP. Las leyes aprobadas incluyen nuevas regulaciones para transparentar y regular el financiamiento de la política; una componente importante de financiamiento público a partidos que antes solo podían recibir financiamiento privado; exigencias de mayor democracia interna para los partidos políticos; el retorno de la educación cívica a las escuelas y colegios; declaraciones de patrimonio e intereses que sirvan para prevenir y detectar los conflictos de interés; entes reguladores de los mercados más empoderados y con mayores grados de autonomía y una reforma mayor del Sistema de Alta Dirección Pública.

Esta agenda no habría sido posible sin el liderazgo y compromiso que hubo de parte del Ejecutivo, partiendo por la Presidenta y sus ministros de la Secretaría General de la Presidencia y Hacienda, y los liderazgos que emergieron en el Congreso, en particular del entonces Presidente del Senado y varios presidentes de comisiones de la Cámara de Diputados. Sin embargo, dado el tema que nos convoca en esta sesión, me centraré en la contribución que hizo la sociedad civil.

Los chilenos no hemos perdido la capacidad de indignarnos cada vez que se conocen conductas poco éticas y a veces ilegales de nuestros líderes políticos y empresariales, en contraste con otros países donde la reacción es más bien resignada y hasta a veces cínica. A diferencia de otros temas donde la sociedad chilena se encuentra dividida, una vez que se posicionan los temas de la agenda anticorrupción con un lenguaje cercano a la gente, prácticamente todos los chilenos están de acuerdo. Así, por ejemplo, ¿quién podría oponerse a que haya ministros de fe del Servel en las elecciones internas de los partidos de modo

de evitar las acusaciones de fraude que siguen habitualmente a estas elecciones? ¿O a que exista transparencia respecto de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales?

La experiencia comparada indica que las agendas de probidad emergen típicamente luego de escándalos mayores de corrupción. Es en estas coyunturas que actores claves pierden el poder de veto que tienen en épocas normales y, si emergen los liderazgos políticos y las propuestas técnicas adecuadas, se pueden aprobar reformas que lleven a avances sustantivos. Sin embargo, esta teoría de “ventanas de oportunidad” tiene un problema serio, pues quienes serían los líderes naturales de estos procesos de transformación desde el mundo político muchas veces se encuentran debilitados precisamente por lo escándalos que abrieron la oportunidad para legislar. Es aquí donde el rol de la sociedad civil es clave para llenar el vacío de legitimidad, validando los liderazgos y los logros de la agenda anticorrupción y contribuyendo a que las reformas avancen en el proceso legislativo y se hagan cargo efectivamente de los problemas que las motivaron.

Durante los 45 días que sesionó el CAP se desarrollaron una serie de iniciativas para construir el capital político que permitiera contribuir a promover la agenda que siguió a la entrega del informe y disolución del consejo. Primero, existió una comunicación fluida con la ciudadanía a través de las redes sociales, partiendo con la creación de una página web solo días después de constituido el CAP. Segundo, se realizaron ocho audiencias públicas, cinco de ellas fuera de Santiago, todas con *streaming* y con una metodología que permitió resumir y sistematizar en tiempo real las ponencias de las casi 100 instituciones que participaron. Tercero, el CAP se reunió con decenas de organizaciones políticas, sindicales y empresariales, además de los directivos de las organizaciones del Estado especializadas en alguno de los temas que abordó el Consejo. Cuarto, se trabajó con una metodología que llevó a que la inmensa mayoría de las propuestas del CAP, un 92%, fueran aprobadas por la unanimidad de los 16 consejeros. De esta manera se dio una señal muy potente a la ciudadanía, que en temas de corrupción un grupo muy diverso de expertos y líderes de opinión podía ponerse de acuerdo en una agenda ambiciosa de reformas. Clave para lograr este consenso fue que los miembros del CAP no incluyeran líderes políticos o empresariales y haber tenido la libertad para escoger con plena libertad las temáticas abordadas.

El capital político que acumuló el CAP en los 45 días que funcionó permitió que durante el trámite legislativo de los proyectos de la Agenda de Probidad y Transparencia que siguió, los consejeros participaran en los debates públicos, contribuyendo a vencer la oposición de ciertos legisladores a temas centrales de la agenda y reduciendo el costo político que tuvo para el Ejecutivo en su relación con el Congreso promover las reformas. Que casi todas las propuestas del CAP fueron unánimes significó que los consejeros casi siempre salieron apuntando en la misma dirección, a pesar de esfuerzos iniciales de los medios por enfatizar eventuales diferencias.

El capital político del CAP se potenció con la creación del Observatorio Anticorrupción. Entre julio y agosto de 2015 tomamos conciencia de que, aun cuando distintos actores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación líderes de opinión y ciudadanos de a pie) apoyaban mayoritariamente la agenda de probidad, no contaban con la información necesaria para hacerle seguimiento y contribuir a su éxito. Fue entonces que las fundaciones Ciudadano Inteligente y Espacio Público decidieron crear el Observatorio Anticorrupción ([observatorioanticorruptcion.cl](http://observatorioanticorruptcion.cl)), un sitio web para evaluar semana a semana el avance de los proyectos de ley de la Agenda de Probidad y Transparencia y calificar la calidad de estos, en atención a la correspondencia de los textos legislativos con las propuestas del CAP<sup>6</sup>.

Con objeto de tener medidas de fácil comprensión, para cada una de las 236 medidas que propuso el CAP, el Observatorio evalúa semana a semana y con una nota que puede ser un 1, 3, 5 o 7 hasta qué punto las iniciativas legislativas y administrativas de la Agenda de Probidad y Transparencia recogen dicha medida. También evalúa el grado de avance de la iniciativa que recoge la medida, siendo 0%, 33%, 67% y 100% las evaluaciones posibles. Las notas y grados de avance de medidas individuales se combinan para calcular promedios ponderados para cada una de las 21 áreas temáticas, cada uno de los cinco grandes capítulos y para el informe del CAP en su conjunto. Los ponderadores de los promedios anteriores fueron calculados en base a ponderaciones que dieron más de 30 expertos diversos en lo profesional y en sus sensibilidades políticas.

---

6 El hecho que quien había presidido el CAP también fuera el presidente de una de las fundaciones que creaba el Observatorio rompía con una regla no escrita según la cual los presidentes de comisiones presidenciales no asumían un rol protagónico durante la posterior tramitación de proyectos de ley relacionados con el tema.

El Observatorio fue inaugurado en noviembre de 2015 por la Presidenta Bachelet. Rápidamente se posicionó como una instancia mediadora entre la actividad legislativa y la ciudadanía, simplificando el análisis de las medidas y acercando las discusiones que se daban en el Congreso a las organizaciones sociales, medios de comunicación y ciudadanos comunes con interés en esta agenda. El Observatorio Anticorrupción, al ser una entidad autónoma, que forma parte de la actividad de la sociedad civil y que aprovechó bien el capital político acumulado por el CAP, contribuyó a legitimar las leyes y medidas administrativas que emanaron del Congreso, pues la mayoría de estas tuvieron buenas calificaciones por parte del observatorio<sup>7</sup>. En cierto sentido, la ciudadanía y la prensa podían estar tranquilas, pues pese a la alta especificidad de algunas normas, muchas de ellas de una complejidad no menor, las calificaciones positivas de las leyes que se han ido publicando reflejan un trabajo legislativo que en general está bien hecho.

Por otra parte, y este es un objetivo también trascendental desde el punto de vista del aporte que puede realizar la sociedad civil a una agenda de reformas anticorrupción, el Observatorio pudo advertir a tiempo ciertas deficiencias o falencias en los proyectos de ley en trámite, socializando estas falencias en el debate público para que los legisladores cayeran en la cuenta de estos déficit, y a veces reconocieran falencias que a sus ojos no lo eran, elevando el estándar de su producción legislativa<sup>8</sup>. Asimismo, contribuyó a superar la oposición parlamentaria que en ciertas instancias hubo a la reformas, tal como ocurrió con la necesidad de refichaje de los partidos políticos y las mayores exigencias de democracia interna de éstos.

Siguen pendientes todavía otras medidas legislativas que son fundamentales para observar un avance integral del diseño institucional

---

7 Es interesante mencionar que varios altos funcionarios del sector público contactaron al observatorio en algún momento, formal o informalmente, para reclamar por lo que consideraban evaluaciones demasiado severas. La mayoría de las veces se estimó que los reclamos no eran pertinentes, sin embargo, lo relevante es que estas peticiones indicaban que a actores claves en la formulación de las propuestas les importaban las evaluaciones del Observatorio.

8 Por ejemplo, en enero de 2016, cuando las legislaciones que reformaban el financiamiento de la política y la gobernanza de los partidos políticos entraban en la etapa final de su trámite legislativo, un grupo transversal de 39 líderes de opinión, entre ellos varios miembros del CAP, firmó una declaración pública alertando sobre cinco temas susceptibles de mejoras importantes. La campaña que siguió por los medios, que incluyó la asistencia de cuatro miembros del CAP a una sesión clave de la Comisión de Probidad y Transparencia del Senado, contribuyó a que se recogieran varios de los planteamientos de la declaración.

chileno. Fortalecer a los municipios en su gestión financiera y en la dotación de personal calificado, el control y la transparencia de los gastos en defensa, la regulación de la puerta giratoria entre el sector privado y el sector público, una mayor penalidad de los delitos de corrupción y las reformas a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso para dotar de mayor transparencia y rendición de cuentas a esta institución, son algunas de las medidas que deben continuar su tramitación para no dejar espacios de vulnerabilidad en la lucha contra la corrupción. Uno de los desafíos de la sociedad civil es seguir promoviendo esta agenda.

Respecto de las medidas aprobadas, y que implican mayores exigencias y estándares de transparencia y probidad, dos son los desafíos que podemos identificar. El primero es la implementación, pues es muy distinto evaluar una ley por su espíritu que por su aplicación práctica. Las instituciones obligadas, las nuevas instituciones o las nuevas atribuciones que estas tienen, deben ser puestas en práctica con apego al espíritu que motivó su consagración legal. Y este desafío práctico siempre va a estar tensionado por interpretaciones a la norma o disputas interinstitucionales que desde la sociedad civil deben ser vigiladas, enriqueciendo el proceso y velando por el cumplimiento no solo literal de la ley, sino en la capacidad de las instituciones de reproducir en la práctica los valores por los cuales se crearon esas disposiciones.

El segundo desafío relacionado con los avances legales es el de impedir retrocesos, dando sustentabilidad a las reformas. A medida que se implementen los cambios, es habitual que surjan dificultades en la aplicación práctica de los nuevos estándares, que puedan existir conflictos entre instituciones públicas por el reacomodo natural de potestades o atribuciones, o que la nueva información disponible gracias a las disposiciones de transparencia genere incomodidad en algunos actores. La tentación de poner marcha atrás en algunas medidas, por lo tanto, puede ser alta. Concordamos en que estas reformas, en general, implican redistribuir el poder, y ante eso pueden recobrar fuerza los argumentos de quienes en un principio se resistían a estas mejoras.

Para ambos desafíos, los de implementación y de impedir retrocesos, la experiencia de la sociedad civil internacional es esclarecedora para definir el camino que debe seguir la sociedad civil chilena en la consolidación de los cambios que hemos vivido en estos dos años. En primer lugar, la sociedad civil debe continuar cultivando un estándar técnico de primer nivel para participar del debate específico de los asuntos de la agenda, contribuyendo con evidencia a la validación de las nuevas

reglas y a la generación de premura por la consecución de las reformas pendientes. En segundo lugar, la sociedad civil no solo debe reaccionar a la acción de las instituciones públicas, también debe anticiparse estableciendo horizontes normativos claros, plausibles y con suficiente atractivo para acumular el capital político necesario para contribuir a su consecución.

En resumen, en esta sección se argumentó que el trabajo del Consejo Asesor Presidencial y el posterior seguimiento de la Agenda de Probidad y Transparencia por parte de instituciones de la sociedad civil donde participan varios miembros de la comisión, contribuyeron de manera importante a los logros que puede mostrar la Agenda de Probidad y Transparencia. Los detalles expuestos, tanto sobre el funcionamiento del CAP como sobre el rol del Observatorio en el seguimiento posterior, contienen elementos que pueden ser de utilidad para comisiones presidenciales en otros países y comisiones futuras en Chile.

En general, las experiencias internacionales revisadas brevemente en la primera sección de este artículo y el caso de la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile, analizado de manera algo más detallada en la segunda sección, sugieren que la sociedad civil puede tener un rol importante dando viabilidad política a las agendas anticorrupción.

Buenas tardes. En primer lugar, agradecer la invitación a los organizadores y asistentes. Faltan espacios de reflexión más profunda y sopeada sobre los temas que aborda este seminario en nuestro país. Dado el escaso tiempo quisiera comentar que desde mi mirada existen tres puntos que son fundamentales para entender los avances, brechas y desafíos que tenemos desde la perspectiva de la incidencia y rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en materia de transparencia y probidad en Chile: Por un lado, la necesidad de desarrollar y promover capacidades institucionales en todas las esferas, y en particular en el sector público, y el reto por transitar hacia una cultura basada en la confianza y en la apertura. Por otro lado, reconocer que gran parte de la agenda que promueve los temas de transparencia, probidad y lucha contra la corrupción ha sido impulsada por años desde el tercer sector, desde las OSC, tanto a nivel nacional como parte del esfuerzo de cientos de organizaciones en nuestra región y en todo el mundo, de allí el protagonismo y aparición de una ciudadanía más vigilante, más activa y comprometida, y más responsable por lo que sucede en los asuntos públicos. Finalmente, lo que ha pasado en Chile en materia de conflicto de intereses, corrupción y faltas a la probidad, no es patrimonio exclusivo nuestro, pues muchos países atraviesan actualmente crisis de diversa naturaleza ligadas a estos temas, y el panorama internacional da cuenta de visibles asimetrías en materia de justicia social, bienestar y precariedad de la población, como decimos acá mal de muchos consuelo legítimo. El diagnóstico es compartido (y sufrido por muchos de nuestros países) y al parecer, el tratamiento también tiene elementos que son comunes.

En este contexto y más allá de las fronteras que definen el avance en estrategias y políticas de transparencia y probidad, en años recientes se ha instalado el debate sobre la necesidad de construir gobiernos abiertos, lo que ha significado co-crear nuevos espacios de colaboración entre los aparatos gubernamentales y la sociedad que sobre la base de la promoción de los pilares de la transparencia y acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana, han contribuido directamente a trabajar de una manera distinta los procesos de cambio institucional que, hasta hace poco, eran cosa exclusiva y privativa del poder público. Por primera vez en la historia reciente las

estrategias de reforma del sector público y de fortalecimiento institucional se están llevando a cabo desde la complicidad y trabajo conjunto entre el Estado y la ciudadanía, y se recogen e incluyen los aprendizajes y aportes que desde la sociedad civil se pueden hacer para diseñar políticas de mayor alcance e impacto, que incluyan además el talento, inteligencia y capacidades distribuidas disponibles en la sociedad.

Inclusive, en el marco de lo que se planteaba esta mañana desde la OECD, la consolidación de sistemas de integridad recoge gran parte de los esfuerzos que esta nueva modalidad o paradigma de gobernanza (por, para y a través de la ciudadanía) tiene para ir resolviendo la compleja ecuación que se relaciona al poder y reducción de asimetrías de todo tipo en nuestras sociedades. Es conocido el hecho de que la aprobación de marcos normativos más estrictos y actualizados sobre el derecho de acceso a información pública, participación ciudadana y *lobby*, por ejemplo, han sido precedidos por un rico debate y propuestas que, en muchos casos, han sido instaladas en la agenda pública desde el mundo de las ONG y OSC.

En casos como el nuestro, con normativas relativamente bien diseñadas que incluyen estándares aceptados universalmente y una sólida base como es la reciente entrada en vigencia de la Ley de Probidad en la Función Pública o la Ley de Financiamiento de la Política, nos jugamos el todo en el proceso de implementación y es justamente allí donde se requieren mayores esfuerzos y un marco institucional más integrado. Necesitamos más transversalidad y lógica de colaboración en la puesta en marcha de las leyes, debemos invertir tiempo y recursos en llegar al ciudadano común y que éste pueda apropiarse de ellas, y en paralelo contar con organizaciones que sean adecuada contraparte y responsables en su aplicación.

En lo relativo a la apertura gubernamental, reconocer que desde la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), en septiembre de 2011, se han dado grandes pasos para avanzar en estas materias a nivel mundial<sup>1</sup>. Esta iniciativa multilateral de carácter voluntario ha pasado de sus 8 países fundadores a más de 75 en la actualidad (de los cuales, 15 son Latinoamericanos) que se comprometen a promover los principios del gobierno abierto de manera concreta a través de la co-creación e implementación de planes de acción bi-anales que, para el caso de Chile, nos encuentra en el cumplimiento de los compromisos de nuestro tercer plan de acción

---

1 Para mayor información: <http://opengovpartnership.org/>

que contiene 19 medidas, muchas de ellas de gran relevancia en áreas muy sensibles como son las compras públicas, el manejo responsable de los recursos naturales, temas de lenguaje claro en la administración pública, rendición de cuentas de empresas públicas, gobierno abierto en el nivel municipal, entre otros.

Para entendernos, la idea de gobierno abierto dice relación con: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico. En definitiva, pasar de un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de gestión pública, a un modelo “digital”, abierto, distribuido e incluyente... Gran parte de las estrategias suponen la apertura de datos públicos en formatos reutilizables por la ciudadanía (datos abiertos) y en paralelo, la apertura de procesos de gestión pública, facilitando la generación de espacios de complicidad, participación activa, trabajo conjunto y más horizontal entre los gobiernos e instituciones públicas con la sociedad.

Además, y en el contexto internacional, Chile es uno de los 193 países que suscribió en septiembre de 2015 en Naciones Unidas la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>2</sup> que plantea una serie de desafíos vinculados con el fin de la pobreza, superar desigualdades en los temas de género, inclusión, ciudades sostenibles y particularmente el objetivo 16 de esta hoja de ruta que se denomina “paz, justicia e instituciones sólidas”, que al desglosar las metas que están establecidas ahí básicamente todas tienen que ver con la lucha contra la corrupción, fortalecer el Estado de derecho, garantizar la base jurídica de nuestra institucionalidad pública, participación inclusiva en la formulación e implementación de políticas públicas, entre otros, y aquí aprovecho de hacer una salvedad, que cuando uno habla de acceso a la información o de probidad creo que eso responde a un lado de la moneda: en Chile tenemos una ley de acceso a información, tenemos una

---

2 Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Descarga: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S)

ley de probidad en la función pública pero en el tema de participación ciudadana, que es el otro componente y es donde la sociedad civil tiene un rol fundamental, creo que institucionalmente vamos bastante por detrás. Existe la Ley N° 20.500 sobre Participación Ciudadana pero existen muchas debilidades en su implementación, en especial en la constitución de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) que, para el caso del nivel municipal, por ejemplo, relevando un estudio que hemos venido realizando desde Fundación Multitudes<sup>3</sup>, está bastante al debe. Tenemos una brecha muy amplia por suplir y además eso tiene que ver también que es una autocritica que uno se puede hacer desde sociedad civil con abrir un poco más los espacios para que otras organizaciones que no necesariamente han venido trabajando históricamente en los temas de lucha contra la corrupción o de acceso a información pública sean parte de estos desafíos en términos sectoriales, en términos de derechos humanos o de otras agendas de política pública.

Volviendo a la Agenda 2030, quisiera enfatizar esto porque creo que constituye en excelente marco de referencia para los desafíos que tenemos en Chile y así poder promover este tipo de instrumentos de manera más articulada, teniendo en cuenta que de lo que se trata, como dice CEPAL, es de pasar de una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad, reduciendo ciertas asimetrías en distintos ámbitos de la sociedad vinculadas con el ejercicio del poder y de la gestión de los asuntos públicos, y ahí veo que el desafío también se relaciona con cómo trasladamos la responsabilidad y los compromisos vinculados con una agenda de probidad hacia otros sectores de la sociedad, pasando de ser los sospechosos de siempre e invitando a otras organizaciones pero también reconociendo que a veces se nos olvida que, como decía mi abuela, “para bailar el tango se necesitan dos” y cuando hablamos de corrupción normalmente ponemos más la mirada o el control social en la autoridad pública pero olvidamos el otro lado, el poder en las sombras, donde hay todo un universo bajo el iceberg que tiene que ver con tráfico de influencias, conflictos de interés, dinero y política, entre otras cosas que creo tienen que ser manejados con los mismos estándares. En este punto y a riesgo de ser majadero, el desafío desde sociedad civil también es aplicar esos mismos estándares a nuestro propio trabajo y a nuestras propias organizaciones, nos pasa que nosotros le exigimos a los gobiernos que abran información, que nos entreguen datos en formatos reutilizables para poder trabajarlos, que sean transparentes, pero muchas veces no cumplimos con esos estándar-

---

3 Para mayor información sobre estos estudios: <http://fundacionmultitudes.org>

dares, ni cómo son elegidas las autoridades ni los datos que tenemos, ni quien nos financia y eso también es parte de este desafío que ojalá se extrapole a otras organizaciones como son las universidades u otras organizaciones de la sociedad civil para ir cerrando la brecha y ampliar la apertura hacia todos los sectores, predicando con el ejemplo, y fundado en buenas prácticas.

Finalmente y de manera similar a la invitación a conocer los esfuerzos desplegados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto de la cual Chile es miembro desde el año 2012, quisiera contarles que a fines de octubre de 2016 y en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Cartagena de Indias en Colombia, se aprobó y adoptó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, texto del que me correspondió ser su ponente a solicitud del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>4</sup> y que fue producto de un proceso de diálogo muy fructífero entre sus 22 países miembros. En ella se presenta un marco de referencia aplicado al contexto de nuestra región y se parte por reconocer que el gobierno abierto se puede entender como “un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”. A partir de allí se proponen una serie de medidas concretas en la materia que considera: a) Marco jurídico y normativas vinculadas al gobierno abierto; b) Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto; c) Datos públicos para el desarrollo incluyente y sostenible (que suscribe lo planteado en la Carta Internacional de Datos Abiertos lanzada a fines de 2015)<sup>5</sup>; d) Gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos; e) Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública; y f) Mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana.

Además en sus consideraciones especiales se plantea el desafío de promover, incorporar y aplicar los pilares del gobierno abierto (transpa-

---

4 La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD se puede consultar y descargar directamente en: <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>

5 Para mayor detalle sobre la Carta Internacional de Datos Abiertos, la cual ha sido suscrita por Chile, se puede visitar: <http://opendatacharter.net>

rencia y acceso a información pública; rendición de cuentas; participación ciudadana y colaboración e innovación pública y cívica) hacia otros sectores o niveles, la idea de Estado abierto: Parlamento abierto; Justicia abierta; apertura en otros poderes del Estado; gobiernos subnacionales y municipios abiertos; y la promoción del gobierno abierto en otros sectores de la sociedad.

Por tanto y volviendo a la reflexión sobre los desafíos que visualizo para Chile en estas materias me atrevo a plantear:

- La necesidad de avanzar hacia políticas de Estado en materia de transparencia, probidad y participación ciudadana (agenda transversal como fundamento del buen gobierno e infraestructura de procesos de modernización al interior de los servicios públicos que no dependa tanto de la voluntad del gobierno de turno sino que sea parte de un acuerdo más permanente y de un esfuerzo institucional de mediano y largo plazo, ligado a un Proyecto País).
- Seguir avanzando en el cambio cultural y fortalecer la ética pública que contribuya a generar una genuina cultura de la apertura basada en la confianza.
- Generar capacidades en los distintos actores (capacitación y formación cívica; sensibilización y lenguaje): sector público y privado, sociedad civil, etc.
- Ampliar e incluir a otros actores y sectores a este trabajo, como son la academia y mayor presencia del sector privado, los niveles regionales y locales de gobierno (municipios), otras organizaciones de la sociedad civil en temáticas sectoriales (medioambiente, salud y educación, derechos sexuales y diversidad, etc.).

Todo ello constituye una nueva arquitectura institucional y un emergente tejido de prácticas que no solo están contribuyendo a alcanzar los desafíos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sino que suponen, hoy en día, una respuesta plausible para hacernos cargo, entre todos, de la crisis de confianza y legitimidad que enfrentan nuestros países, sin dejar a nadie atrás. Más que un Estado omnipotente y como ente exclusivo en la solución a los problemas públicos un Estado como plataforma para el bien común, con amplios espacios de participación, cooperación y colaboración del sector privado, ciudadanía, academia y otros actores. Y podremos beneficiarnos de los frutos de este esfuerzo si –y solo si– contamos con una ciudadanía activa y la voluntad de los múltiples actores en avanzar en un proyecto

común con reglas del juego claras, instituciones acordes al siglo XXI y un nuevo pacto social donde la apertura sea una base sólida para alcanzar el desarrollo y la calidad de nuestros sistemas democráticos.

Crear comunidad... Construir y co-inspirar una nueva infraestructura cívica basada en la confianza, en el bienestar colectivo, en entender que ya no se requiere tanto más autoridad sino más bien configurar un Estado matrízico: una arquitectura estatal basada en el respeto al otro como un otro legítimo en la convivencia democrática, donde nadie sobra, donde somos en conjunto responsables en el presente sobre el diseño de nuestro futuro... Nada sobre nosotros sin nosotros! Muchas gracias.

# **Transparencia para la Probidad y Sostenibilidad en las Empresas Globales: una mirada desde la sociedad civil y de las mejores prácticas internacionales**

**Juan Eduardo Ibáñez**

Gracias por la invitación. Voy a tomar el desafío que nos planteó el moderador de elaborar una agenda de futuro sobre el tema probidad y, en particular, sobre cuál es el rol de la sociedad civil. Les voy a comentar, además, el rol que está cumpliendo la Iniciativa de Sostenibilidad Legal Corporativa de la Facultad de Derecho UC, donde estamos trabajando con empresas globales chilenas con la finalidad de identificar e incorporar las mejores prácticas empresariales en temas de probidad y transparencia.

## **1. Introducción y diagnóstico**

El diagnóstico ha quedado bastante claro durante las ponencias de la mañana, en cuanto a la imperiosa necesidad de avanzar en la agenda de probidad y transparencia en el sector público y privado. La pregunta es, entonces, cómo podemos cambiar el paradigma de futuro respeto de la probidad en la empresa. Al respecto, y dado el tema de la transparencia es clave también en el sector privado, voy a exponer sobre cómo la transparencia puede ayudar a las empresas a mejorar su probidad, a través de la interacción de la sociedad civil. Voy a mencionar, además, un par de ejemplos donde las empresas están trabajando con la sociedad civil para mejorar sus prácticas, alcanzar sus metas de sostenibilidad y generar cambios sociales relevantes.

Nosotros vemos que ese escenario –de transparencia hacia la sociedad civil para generar un proceso de colaboración tendiente a permitir a la empresa a alcanzar sus metas de sostenibilidad– va unido a una concepción del rol de la empresa en la que el foco está puesto en la generación de valor para la empresa y la cadena en la cual se inserta, produciendo como consecuencia de ello una mejora en la sociedad como un todo (bien común). Se trata, entonces de determinar de qué manera las empresas sustentables logran un adecuado balance de sus objetivos financieros, sociales, económicos y éticos y de qué forma, con el apoyo

de la sociedad civil y utilizando la transparencia como herramienta de control y colaboración, pueden alcanzar tales objetivos.

## **2. La insuficiencia del paradigma de transparencia acotada**

Las empresas están buscando la forma de convertirse en buenos ciudadanos, de manera de obtener validación social y mayor colaboración de sus trabajadores y de la comunidad, lo que se ha tornado cada vez más necesario para poder desarrollar nuevos proyectos. Nosotros creemos que para alcanzar tal validación es clave la colaboración con la sociedad civil. Pero, claro está, ello implica un cambio relevante en la forma de hacer empresa y en la forma de cumplir sus obligaciones legales para, en definitiva, ir mucho más allá de lo legal. Hoy día, la empresa tiene el derecho a la privacidad y a solo reportar aquello que la ley establece. Sin embargo, ir mas allá de lo legal está siendo la regla para las empresas más modernas.

En efecto, hoy en día las empresas tienen un deber de transparentar los datos y entregar solo la información que la ley señala, en lo que podemos denominar un paradigma de transparencia acotada o fragmentada. Así, por ejemplo, la ley del consumidor establece la obligación de informar sobre los componentes de los bienes y servicios ofrecidos; la ley laboral de los potenciales riesgos laborales que enfrentará el trabajador; y la ley de valores –a través de los hechos esenciales– de aquellos actos o contratos que pueden impactar significativamente su valorización, pero no existe una obligación amplia de las empresas a entregar información a la sociedad sobre sus procesos, valores, objetivos, proveedores, protocolos, metas ambientales o laborales. Pues bien, nosotros creemos que ese paradigma de información fragmentada está hoy día en tensión y, además, no es suficiente para obtener validez social ni, muchos menos, para ganar y mantener la confianza de los consumidores, las comunidades ni de las autoridades.

Hoy, en primer lugar, es evidente que la sociedad exige mayor información, pues ha aumentado la tecnología que permite tener acceso a esa información, pero también la demanda por información relevante. Ya no nos basta saber cuáles son los componentes de los bienes o servicios que consumimos, sino que también queremos saber cuáles son las políticas de inclusión o de género que tiene la compañía; cuáles son las normas de gobierno corporativo que se aplican efectivamente en la empresa; y cuáles son las prácticas y protocolos que rigen las relaciones con los proveedores; entre otros. Lo que sucede es que el fenómeno

de compra, unido a un amplio acceso a la información, ha transformado las relaciones comerciales más simples en verdaderas decisiones éticas: cuando el consumidor compra lo que hace es que está manifestando una preferencia ética por la empresa, lo cual evidentemente pone a la empresa en una situación de deber de entregar la información necesaria para captar y mantener ese alto estándar de preferencia.

Por otro lado, los mercados también exigen mayor información. Proliferan hoy los índices de sostenibilidad, en un esfuerzo por intentar reflejar la situación de la empresa y su entorno y, de esa manera, poder incorporar aspectos externos que permitan a los inversionistas determinar –e incluir en el valor presente de la acción– el futuro de la empresa el cual, como se sabe, esta cada vez más determinado por la relación con el entorno social, económico y ambiental.

También, forzoso es reconocerlo, existe hoy día una enorme vulnerabilidad por parte de las empresas de mantener su información confidencial. Más del 60% de las empresas americanas son “hackeadas” al menos una vez al año. Es decir, es muy probable que la información que tiene la empresa algún día llegue a estar en manos de los consumidores y la sociedad civil. Como dijo Eric Schmidt, CEO de Google, todo lo que está en la web puede ser conocido y, por lo tanto, es mejor no hacerlo (*“If you have something that you don’t want anyone to know, maybe you shouldn’t be doing it in the first place”*).

### **3. Hacia un paradigma de transparencia amplia**

Considerando las demandas de información y el contexto expuesto, lo que planteamos es pasar de un paradigma de información acotada o fragmentada, a un paradigma de entrega de información amplia y oportuna, bajo el cual la empresa hace públicos sus datos para permitir a la sociedad civil que los ayuden a alcanzar altos estándares de probidad y de sostenibilidad.

En relación con los estándares, cabe tener presente que es, asimismo, la sociedad civil organizada la que, por otra parte, fija estándares y los comparte con la industria. Es lo que se denomina *soft law*, cuya adopción ha aumentado significativamente en los últimos años, sin que ello signifique, necesariamente, según veremos, un cambio en las conductas si no va aparejado de un aumento en la información que la empresa entrega a la sociedad civil pues, de otra manera, es difícil que sea la propia empresa la que cambie su cultura en pos de altos estándar-

dares, sin un control externo. Como muchas veces los estándares van más allá de la ley, no compete al regulador. De ahí que la sociedad civil pueda colaborar con la empresa para alcanzar esos estándares.

En materia de estándares tenemos, por ejemplo, los estándares de gobierno corporativo de la OECD donde se señalan los elementos claves para alcanzar esos buenos estándares y, dicho sea del caso, se menciona la transparencia como un elemento clave para poder alcanzarlos:

The purpose of corporate governance is precisely to create an environment of trust, transparency and accountability necessary for obtaining long-term investment, financial stability and sustainable growth (“Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices”).

Por su parte, la Directiva 95 de la Unión Europea y la norma ISO 20400 que entró en vigencia esta semana respecto de las compras y las adquisiciones sostenibles, entre muchos otros. Sin embargo, el hecho de adoptar estándares no significa de por sí que la empresa va a poder mejorar su agenda de probidad. Por ejemplo, esta semana en Espacio Público el presidente del Directorio de Codelco comentaba que ellos han decidido adoptar mejores estándares en gobierno corporativo, pero que es muy difícil transferir esos estándares al interior de la compañía. Es un tema extremadamente complejo, y parece que si de verdad se desean alcanzar altos estándares, es necesario abrir la información sobre lo que existe y lo que se aspira alcanzar, lo que por cierto no ha ocurrido en el caso de Codelco. De ahí que la experiencia de empresas como Patagonia, Nestlé o Walmart, desde el punto de vista de la gestión y de creación de culturas de transparencia e integridad y anticorrupción, puede ser muy valioso, incluso para el sector público.

#### **4. La transparencia como catalizador de cambios hacia la sostenibilidad**

La transparencia es un catalizador para el cambio en temas de probidad y sostenibilidad corporativa. Sería interesante haberle podido preguntar al Presidente del Directorio de Codelco qué hubiera pasado si ellos hubieran hecho públicos esos estándares y proporcionado la información de manera de que la sociedad civil pudiera haber tenido acceso a ella y ver si se podía cumplir o no, pero nada de ello ocurrió. No hay transparencia, no hay cambio de conductas. La transparencia es un catalizador para el cambio y nosotros creemos que la transparencia permite a las empresas alcanzar sus metas de sostenibilidad por

cuanto permite determinar de qué manera la empresa está impactando en los aspectos sociales, ambientales y de gobernanza.

El control de la sociedad civil le permitirá a la empresa alinear la conducta con sus valores y metas. En efecto, si la empresa tiene una serie de valores y desea realmente cumplirlos, no debiera tener temor en revelar los datos que le permitan a la sociedad civil hacer presente cuando esos estándares o metas no se están cumpliendo. Por otra parte, en la línea más positiva, también le permitiría a la empresa reflejar la creación de valor que tiene en la sociedad a través del giro propio de su negocio y también de aspectos particulares como son las políticas de inclusión, desarrollo social y otras que están llevando a cabo. Finalmente, creemos que una mayor transparencia les permitiría a las empresas, además, recuperar la confianza de las comunidades y de la ciudadanía, que es uno de los temas centrales que se ha abordado en este seminario.

### **5. Concepto de transparencia en la empresa y sobre el trabajo de la Iniciativa de Sostenibilidad Legal Corporativa**

La transparencia la entendemos como la voluntad de comunicar de manera clara, precisa, oportuna, honesta y completa la información relevante sobre los efectos ambientales, sociales y económicos de la empresa, así como sus políticas internas más relevantes, los protocolos de relaciones con proveedores y comunidades y, en fin, toda aquella información que permita hacer una evaluación, en tiempo real, del desempeño de la empresa.

Sabemos que existe mucha información disponible en internet, pero lo que se requiere desde la empresa es una actitud, una estrategia de transparencia y yo creo que lo mismo también pasa para el sector público. Para ello se requieren capacidades técnicas al interior de la empresa, en orden a establecer sistemas de monitoreo y de entrega de información. Pero también se requiere liderazgo.

En la Iniciativa de Sostenibilidad Legal Corporativa estamos trabajando con fiscales o abogados jefes de empresa para conocer las mejores prácticas y poder generar agentes de cambio en temas de buenas prácticas y probidad. Sería interesante pensar este programa en el sector público es decir de qué manera los fiscales de los servicios públicos toman un liderazgo en lo que se refiere a transparencia y probidad en el interior del servicio público.

## **6. Ejemplos de casos de transparencia internacional: Nestlé y Patagonia**

Les quiero contar, brevemente, de dos casos que me ha tocado conocer en los que la empresa ha decidido abrir la información y trabajar con la sociedad civil para generar cambios potentes. El primero de ellos es de la empresa Nestlé, que hace unos años atrás se detectó que existía trabajo de inmigrantes ilegales y trabajo forzado en las pesquerías de camarines en Tailandia, que era un insumo para uno de sus productos de comida para mascotas. La empresa hizo un mapa de quienes eran los proveedores de primera, segunda y tercera línea y, después, encargó un estudio para conocer la real situación de los trabajadores migrantes en dichas faenas a la empresa Veritas. Veritas hizo el estudio, y Nestlé accedió a que los publicara directamente: en principio se generó una gran revuelta contra la empresa pero después se entró en un diálogo con la sociedad civil para entender que el problema de los trabajadores migrantes y trabajo forzado no era exclusivo de la empresa, sino que era un tema país y, a partir de esa situación de transparentar la información se generó un grupo de trabajo. Hoy día Tailandia tiene un plan de trabajo para mejorar la condición de los trabajadores migrantes.

Algo similar sucedió con la empresa Patagonia, en la cual se descubrió que en Taiwan los trabajadores migrantes que trabajaban en sus faenas debían pagar un alto precio para obtener los permisos de trabajo y eso los dejaba endeudados por un par de años. Se estableció que esa situación era una condición de trabajo forzado. La empresa nuevamente transparentó la información y trabajó con la sociedad civil y con el gobierno y lograron establecer un mecanismo de compensación para los trabajadores afectados, pero también un mecanismo de mejora de trabajo para los trabajadores de las fábricas y en general para los trabajadores migrantes en Taiwan. Hoy Patagonia hace público quienes son cada uno de los proveedores con lo que trabajan en todo el mundo, indicando su ubicación, número de trabajadores por género, etc. Así, la sociedad civil puede hacer un escrutinio real, y los consumidores confían que hay un control efectivo sobre las prácticas y políticas que ha adoptado la empresa.

## **7. Conclusiones**

En definitiva, creemos que las empresas pueden, mediante la transparencia y el trabajo con la sociedad civil, alcanzar sus metas de probidad y transformarse en empresas sostenibles. Creemos –y así lo demues-

tra la literatura comparada (ver Eccles et al, 2012)– que las empresas sostenibles son aquellas que generan mayor valor hoy día dado que (1) son empresas que tienen una mano de obra comprometida, pues sus trabajadores están orgullosos de poder servir en esa empresa; (2) tienen una más robusta licencia para operar, lo que las hace ser empresas más resilientes; (3) tienen una base de consumidores más leales: estos consumidores han podido conocer las prácticas de la compañía y, por lo tanto, su decisión ética de compra los transforma en consumidores más leales; (4) tienen mejor relación con los *stakeholders* con toda la cadena; (5) presentan mayores índices de transparencia, y finalmente; (6) generan una mayor colaboración y un mayor valor en el largo plazo según han especificado informes y estudios recientes en la materia.

Pero en una empresa sostenible, que cumpla la ley y que genere valor en toda la cadena mediante un adecuado balance de sus objetivos financieros, sociales, éticos y ambientales, es un desafío complejo de alcanzar. Como hemos expuesto, creemos que aumentar los niveles de transparencia puede ayudar a las empresas a alcanzar dichas metas de sostenibilidad y probidad.

Muchas gracias.

...

Yo también quisiera rescatar que hay bastantes similitudes entre los desafíos que enfrenta el sector público y el sector privado en la agenda de probidad, de manera de que un trabajo conjunto es beneficioso. Creo que hace un tiempo atrás se veía muy distinto y los que estudiamos Derecho lo sabíamos: el derecho público y el derecho privado eran áreas completamente distintas. Sin embargo, hoy día los desafíos que enfrentan las grandes empresas y el gobierno son parecidos. Ambos, por los demás, están con altas cifras de desconfianza de parte de la ciudadanía. Nosotros estamos trabajando en aplicar principios del sector público a las grandes empresas, donde el nivel de colaboración, de probidad, de publicidad, es muy alto. Es efecto, son verdaderos “micro” gobiernos que operan en múltiples jurisdicciones y que enfrentan desafíos sociales sumamente complejos. Una manera de recuperar la confianza y fortalecer las instituciones es poder trabajar en conjunto tanto el sector público, privado y la sociedad civil, y ver cómo podemos adoptar mejores estándares.

## La experiencia del BID en el proceso de reformas sobre probidad y transparencia en Chile

Roberto de Michele<sup>1</sup>

En nombre del BID, permítanme expresar que estamos muy agradecidos por la oportunidad de apoyar la iniciativa que hoy nos reúne, y que nos permite reflexionar sobre estos temas, tan relevantes en la sociedad actual. También estamos muy agradecidos del gobierno nacional por permitirnos apoyar la elaboración de muchas de las reformas que ha emprendido y, personalmente, me encuentro muy contento de volver a ver a mucha gente con la que he tenido la oportunidad de trabajar. János tuvo el mal gusto de recordar esta mañana que hace casi 20 años comenzamos con las guías de la OCDE, recogiendo los primeros ejemplos internacionales sobre estos temas. He tomado páginas y páginas de apuntes de lo que todos ustedes han dicho a lo largo de la mañana y voy a hacer el más grande esfuerzo de síntesis posible.

Quiero empezar por el siguiente tema: hace aproximadamente tres semanas invitamos en el BID a Michael Sandel –uno de los pensadores políticos más importantes de la actualidad–, para que nos hablara sobre su último libro, titulado *The Moral Limits of Market*, que trata sobre lo que el dinero no puede comprar y sobre cuál es el límite moral de los mercados. Cuando uno analiza la enorme capacidad que tiene el dinero para avanzar sobre lo público y empieza a ver los ejemplos, la evidencia, realmente se queda muy sorprendido.

Efectivamente, hoy en día se puede comprar prácticamente todo, incluso muchas cosas que nosotros asumimos que son públicas y que no pueden o al menos no deben ser objeto de la compra del mercado. Sobre esto, un anécdota personal. Una noche llego a casa y dejo el libro de Sandel sobre la mesa y mi hija de 10 años lo mira y me pregunta de qué trata el libro. Le sintetizo el argumento y su respuesta es “papá, eso es obvio, el dinero no puede comprar casi nada” y empieza a hacer una lista muy larga de cosas que el dinero no puede comprar, entre ellas las

---

1 Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires y LL.M. de la Facultad de Derecho de Yale. Actualmente se desempeña como Secretario del Fondo de Transparencia como Especialista en Integridad Pública del Banco Interamericano de Desarrollo. Es uno de los coautores de la *Anticorruption Toolkit* para el Pacto Mundial de Naciones Unidas contra la Corrupción.

galaxias, la amistad y un montón de cosas que son realmente muy positivas, que son cualidades de las interacciones personales. Mi hija de 10 años y Michael Sandel están de acuerdo: dicen que la probidad o la honestidad –ella agregó la honestidad– no se pueden comprar. Yo creo que lamentablemente a Sandel y a mi hija les cuesta demostrar esta idea porque lo que la realidad nos prueba es que efectivamente este tipo de discusiones sobre política pública se dan porque la probidad y la honestidad sí se pueden comprar y el dinero puede avanzar sobre los espacios públicos.

A pesar de esto, creo que este es un gran momento y soy moderadamente optimista sobre lo que está ocurriendo en nuestra región y en el mundo con este tema. A continuación, voy a dar algunas de las razones que sustentan mi optimismo:

1. En primer lugar, creo que tenemos mucha más información y, como dijeron en varios de los paneles, mucha más conciencia del costo de la corrupción, del costo que pagan, por ejemplo, los países al emitir su deuda soberana, del costo que pagan las empresas privadas cuando emiten bonos o cuando tratan de obtener capital para sus negocios y están actuando en jurisdicciones que son penalizadas por su falta de transparencia o por algún escándalo reciente de corrupción. Este traslado de la discusión desde el plano moral y político al plano económico, es algo muy importante, porque permite que tengamos acuerdos más precisos sobre cuál es el impacto de lo que estamos hablando.
2. El segundo punto es que considero que existe –espero que todos hayan escuchado lo mismo que yo– una coincidencia varios aspectos:
  - a. El primero: estas reformas son técnicamente complejas, no cualquier reforma es igual, tenemos que ser muy cuidadosos en el aspecto técnico de no regular, no legislar, no optar por políticas públicas que tengan en sí mismas el germen que las termina matando, por ejemplo que entren en conflicto con el marco constitucional, que generen contradicciones normativas, que regulen de manera imprecisa lo que se quiere proteger.
  - b. Segundo: son reformas políticamente costosas y el capital político disponible para este tipo de reformas no es abundante. Las apuestas que hacen los países son estratégicas y creo que en el caso de Chile queda muy claro que hay una enorme conciencia del valor que tiene ese capital político para promover las reformas en los momentos en que se deben promover.

- c. El tercer punto en el cual me pareció encontrar un alto grado de coincidencia entre todos los panelistas, ya sean del sector público, académico y de la sociedad civil, es que este tipo de reformas no son carreras a la Usain Bolt. Estos no son 100 metros, estas son maratones. Hay que estar preparado para una maratón porque sobre muchas de estas reformas –lo conversábamos con János– se visualizan avances y retrocesos, pero considero que no hay que asustarse por eso, hay que estar preparado y atento sobre cómo uno invierte su capital institucional y político, ya sea del sector privado, de la sociedad civil o del gobierno, para asegurar que los avances se puedan consolidar y se puedan mantener.
- d. Hay un cuarto elemento que para mí es auspicioso, que creo que se puede aprovechar y que también estuvo presente en los tres paneles. En mis años de estudio a uno lo instruían sobre cuáles eran las reglas internacionales de esta discusión, que se reducían a tres o cuatro tratados. Hoy en día hemos hecho un ejercicio en el BID listando todos los tratados, acuerdos internacionales y reglas que se aplican, tanto al sector público como al sector privado en materia de transparencia, integridad y control de corrupción. Varias de estas reglas internacionales vienen acompañadas de mecanismos de seguimiento –en sintonía con lo que señalaba Eduardo Engel– para las organizaciones de la sociedad civil, como *rankings*, puntajes e indicadores, y, con ello, la posibilidad de saber cuándo un país avanza o cuándo un país retrocede. Esto nos permite llevar la discusión sobre las políticas de integridad a un plano práctico. Tenemos reglas internacionales y actuamos localmente y esas reglas internacionales hoy nos sirven de referente para saber si nuestra actuación local va acompañando esos estándares o si se aleja de ellos.
3. El último punto general que quiero destacar, en el que todos han coincidido y que el Banco también considera, es sobre el estado crítico de la efectividad de las reformas. La efectividad de las reformas es lo que, en términos de varios de los proponentes, asegura que la confianza no desaparezca. El estado, el mercado, los ciudadanos, todos necesitamos confianza para coexistir, consumimos confianza, pero producirla es muy difícil. Somos excelentes en consumir confianza, pero no somos tan buenos en producirla y la efectividad de la política pública es una de las tantas maneras de asegurar que esa producción de confianza se mantenga en el tiempo.

Para terminar, ¿cuál es el modesto aporte que el BID puede hacer a este tipo de reformas y plataformas? En primer lugar, nosotros aprendemos mucho de ustedes cuando se dan este tipo de diálogos. Estas instancias son, para nosotros, un proceso educativo pues nos ayudan a entender mejor cómo son las necesidades de nuestros clientes, cómo son sus desafíos y cómo los podemos ayudar. En segundo lugar, ser parte de estos procesos nos ha permitido visualizar cómo algunas de estas reformas han tenido resultados y cómo algunas han enfrentado más desafíos que otras y han generado la posibilidad de estar mucho más integrados entre nosotros –algo que tampoco era muy evidente hace veinte años– a través de compartir experiencias en estas instancias, de manera muy generosa, muy abierta y muy constructiva. Por lo que, nuevamente, en nombre del BID y en el mío personal, muchas gracias por la invitación.

# REGULACIÓN DEL *LOBBY* EN CHILE: ESTUDIO DE CASO PARA AMÉRICA LATINA

Jorge Sahd K.<sup>1</sup>

Cristián Valenzuela B.<sup>2</sup>

## RESUMEN

En los últimos años, Chile ha enfrentado diferentes escándalos políticos y financieros que han afectado la confianza pública y han hecho necesarios marcos regulatorios más sólidos para las relaciones entre las empresas y el gobierno. La falta de transparencia de las actividades de *lobby* fue una materia particularmente sensible en el caso de ese país, con sectores de la economía fuertemente regulados en materia de energía, recursos naturales y mercado de capitales, entre otros.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el impacto que ha tenido en Chile la Ley 20.730 que “Regula el *Lobby* y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios”, más conocida como Ley del *Lobby*. A partir de la incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la posterior integración a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, en inglés), Chile definió como uno de sus compromisos prioritarios la dictación de una ley que regulara el *lobby* y la gestión de intereses, de manera de promover mayor transparencia, rendición de cuentas, igualdad de trato y control social en la acción de los grupos de interés y el Estado.

Lograr la dictación de la ley tomó tiempo e implicó definir el ámbito de regulación en distintas propuestas legislativas. Once años de tramitación y dos intentos previos frustrados reflejaron las dificultades de impulsar este tipo de reformas. El documento analiza el contexto

---

1 Es Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Nueva York (NYU) y becario Fulbright. Actualmente, se desempeña como Director del Centro de Estudios Internacionales de la UC y profesor de la Facultad de Derecho UC.

2 Es Abogado y Máster en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Administración Pública en la University of Cornell y miembro Fulbright. Actualmente se desempeña como Director de Desarrollo de la Facultad de Derecho UC.

previo a la dictación de la ley y los primeros pasos en las relaciones público-privadas tras su promulgación en 2014. Luego, se detallan las principales características del cuerpo legal y se acompaña un análisis sobre el impacto de la ley en su etapa inicial, en base a la información pública disponible. Dicho análisis se complementa con testimonios de actores relevantes para ponderar los resultados tras sus primeros años de implementación. A partir de los primeros resultados, se indican las fortalezas de la Ley del *Lobby* y sus primeros efectos. Junto con eso, se explican las debilidades que ha exhibido la ley y algunas de las causas que lo explican. Finalmente, se señalan los desafíos que enfrenta la regulación, sus caminos de mejora y el rol que deben cumplir ciertos actores. En las conclusiones, se releva el potencial de la ley en cuanto a democratizar el acceso a las autoridades, su importancia en dotar de transparencia gestiones que en el paso no tenían conocimiento público y su contribución como medida *ex ante* de combate contra la corrupción.

El presente caso de estudio constituye una materia de interés para las administraciones públicas de Latinoamérica, pues la experiencia chilena puede servir de ejemplo para otros países que deseen contar o perfeccionar sus legislaciones en materia de *lobby* y gestión de intereses. A la vez, los testimonios de actores relevantes permiten entender las dinámicas detrás del proceso y algunos factores claves para el diseño e implementación de reformas de esta magnitud.

Palabras claves: *Lobby*, Gestión de Intereses, Probidad, Transparencia, Buen Gobierno, Chile, Latinoamérica

## I. ANTECEDENTES

### 1. Contexto de la situación en Chile

La integridad, la lucha contra la corrupción y la transparencia son desafíos prioritarios en nuestra región. La confianza pública hoy se encuentra en sus más bajos niveles y todas las instituciones han disminuido sus niveles de legitimidad, como lo ha advertido la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El papel de las administraciones públicas en orden a impulsar programas gubernamentales y acciones concretas para desarrollar una agenda de probidad resultan, en consecuencia, críticas.

La institucionalidad para la integridad de la función pública, la regulación de los conflictos de intereses, el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos centrales y subnacionales y los códigos de ética y comportamiento son solo algunos ejemplos de las iniciativas a desplegar por los gobiernos.

Chile no está ajeno a esta realidad. Si bien sus niveles de percepción de corrupción se encuentran entre los más bajos de la región (Transparencia Internacional, 2016), escándalos políticos y financieros del último tiempo han minado la confianza en las instituciones públicas y el sector privado. Dichos escándalos han hecho necesarios marcos regulatorios más sólidos para las relaciones entre las empresas y el gobierno.

En septiembre de 2014, un escándalo político fue descubierto por la prensa, involucrando a varias corporaciones de alto perfil en los sectores bancario, minorista y minero. Las acusaciones, actualmente bajo investigación judicial, revelaron la existencia de financiamiento ilegal en las campañas políticas, fueran legislativas o presidenciales. En esa época, la costumbre en el país dictaba que las reuniones entre ejecutivos y políticos se realizaban en absoluta opacidad, lo que eventualmente propiciaba el tráfico de influencias y recursos para campañas políticas sin control.

Si bien la acción de los grupos de interés en influir en la política gubernamental es una actividad legítima en un proceso democrático, el hecho de no contar con una regulación del *lobby* y de gestión de intereses impedían que la sociedad civil y la opinión pública pudieran tener información sobre dichas relaciones, debilitando el control social y el *accountability* exigible a los funcionarios públicos en las democracias modernas.

La falta de transparencia de las actividades de *lobby* fue una materia particularmente sensible en el caso chileno, con sectores de la economía fuertemente regulados en materia de energía, recursos naturales y mercado de capitales, entre otros. Esta creciente regulación de los mercados es una tendencia mundial. De acuerdo al estudio “How business interact with government”, realizado por la consultora internacional McKinsey & Company a 1.167 ejecutivos, el gobierno/regulador se ubicó como el segundo *stakeholder* que tendría mayor efecto en el valor económico de la empresa, solo superado por los clientes. Del mismo modo, el 63% esperaba que la intervención de los gobiernos en su industria se incrementaría de alguna manera o sustancialmente en los

próximos 5 años (Dua, Heil y Wilkins, 2010). En consecuencia, contar con un marco formal para la relación entre las empresas y los gobiernos pasaba a ser un imperativo.

La legislación del *lobby* en Chile tardó 11 años, tras distintos proyectos de ley. El Presidente Ricardo Lagos envió un proyecto de ley en 2003. Luego, la Presidenta Michelle Bachelet presentó un nuevo proyecto el año 2008. Y, finalmente, el Presidente Sebastián Piñera envió una propuesta de regulación de *lobby* que se convirtió en ley el año 2014, poniendo término a más de una década de intentos frustrados.

La promulgación de la Ley 20.730 que “Regula el *Lobby* y las Gestiones que representen Intereses Particulares antes las Autoridades y Funcionarios” (“Ley del *Lobby*”) debe situarse en un contexto más amplio de reformas de probidad y buen gobierno que impulsó la administración pública en Chile en los últimos 15 años. Luego de situaciones de corrupción (Ferreiro, 2004) que afectaron a las obras públicas en el país, gobiernos sucesivos lanzaron distintas iniciativas legales para mejorar la transparencia y la probidad. Así, se inició una reforma al sistema de compras públicas en el gobierno central y municipios, se creó el Servicio Civil para concursar los cargos de Alta Dirección Pública y el año 2009 se promulgó la Ley sobre Acceso a la Información Pública. Por último, se promulgó la Ley de Declaración de Intereses y Patrimonio, por mencionar algunas de las reformas más relevantes.

## **2. Rol de Organizaciones Internacionales en el marco de la Ley de *Lobby***

Dos fueron las organizaciones internacionales que cumplieron un rol relevante en impulsar una legislación de *lobby* en Chile: la OCDE y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

Chile fue aceptado como miembro de la OCDE en enero de 2010, siendo el primer país de Sudamérica en unirse a este organismo. La incorporación de Chile significó la adhesión a un conjunto de políticas públicas y buenas prácticas que la OCDE recomienda a sus países miembros.

En materia de *lobby*, las recomendaciones de la OCDE se centran en definir la figura del lobbista y asegurar la correcta fiscalización de su actividad, además de hacer pública la información sobre quiénes son sus clientes y los destinatarios del *lobby*. Por otro lado, la organización recomienda hacer pública la información financiera de las agencias de

cabildeo. Por último, se sugiere fomentar una cultura de transparencia e integridad en el *lobby*.

El organismo establece 10 principios para la transparencia e integridad en la actividad del *lobby*, basados en cuatro pilares (OECD, 2013).

El primer pilar se refiere a construir un marco efectivo y justo en el acceso y apertura de la actividad del *lobby*, incluyendo los siguientes principios:

1. Se deben establecer condiciones equitativas concediendo a todas las partes interesadas el acceso justo y equitativo para el desarrollo y la implementación de políticas públicas.
2. Las normas y directrices sobre *lobby* deben abordar las preocupaciones de gobernanza relacionadas con prácticas de *lobby*, y respetar los contextos socio-políticos y administrativos.
3. Las normas y directrices sobre *lobby* deben ser coherentes con la política general y los marcos regulatorios.
4. Los países deben definir claramente los términos “*lobby*” y “*lobbista*” cuando consideren o desarrollen reglas y directrices sobre de *lobby*.

El segundo pilar se relaciona con el mejoramiento de los niveles de transparencia:

5. Los países deben proporcionar un nivel adecuado de transparencia para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de *lobby*.
6. Los países deben permitir a los *stakeholders* –incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, empresas, medios de comunicación y público en general– monitorear las actividades de *lobby*.

El tercer pilar se refiere a fomentar una cultura de integridad:

7. Los países deben fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y en la toma de decisiones, proporcionando reglas claras y directrices de conducta para los funcionarios públicos.
8. Los *lobbistas* deben cumplir con los estándares de profesionalismo y transparencia, compartiendo la responsabilidad de fomentar una cultura de transparencia e integridad en el *lobby*.

El cuarto y último pilar se enfoca en los mecanismos para una implementación, cumplimiento y revisión efectiva de la actividad de *lobby*:

9. Los países deben involucrar a los actores claves para la implementación de estrategias y prácticas coherentes para lograr el cumplimiento efectivo de las regulaciones del *lobby*.

10. Los países deben revisar periódicamente el funcionamiento de sus reglas y directrices relacionadas al *lobby* y deben hacer los ajustes necesarios tomando en cuenta la experiencia.

La incorporación de Chile a la OCDE ha contribuido a la adopción de una serie de recomendaciones que mejoran la calidad de las políticas públicas del país. Respecto de la actividad del *lobby*, este organismo sentó los ejes fundamentales que debía contener la regulación chilena, muchos de los cuales fueron incorporados en la legislación.

En tanto, la OGP desempeñó un papel fundamental en comprometer la dictación de la Ley del *Lobby*, luego de varios intentos frustrados en tramitaciones legislativas previas. OGP es una iniciativa multilateral que agrupa 75 países y cuya misión es comprometer a los gobiernos en la promoción de la transparencia, el empoderamiento de los ciudadanos, el combate contra la corrupción y el uso de nuevas tecnologías. A través del diseño e implementación de planes de gobierno abierto elaborados por el sector público y la sociedad civil en conjunto, los países se comprometen a realizar una serie de acciones.

El Gobierno de Chile manifestó la intención de unirse a OGP en septiembre de 2011. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), en colaboración con organizaciones no gubernamentales, la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, elaboraron una propuesta para el Primer Plan de Acción del país. El presidente Sebastián Piñera presentó el plan definitivo en marzo de 2012, precedido de una consulta pública en la que la sociedad civil tuvo la oportunidad de expresar sus principales prioridades e intereses.

En el centro de su plan, Chile definió la incorporación a OGP y el lanzamiento de su primer plan de Gobierno Abierto como una política pública transversal al Estado chileno,

cuyo propósito es fortalecer y mejorar las instituciones y la gobernanza de las políticas públicas por medio de la promoción y consolidación de la aplicación de los principios de transparencia y acceso a la información pública, y mecanismo de participación ciudadana en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas. Esto, en el contexto de modernización de las instituciones públicas, destinado a contar con un Estado al servicio de las personas y a mejorar la calidad de vida de la población.

El Primer Plan de Acción de Chile contenía un compromiso explícito de adoptar una Ley del *Lobby*, definido como un asunto vital para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Según este compromiso, el gobierno

presentaría un proyecto de ley en el Congreso Nacional sobre la regulación del *lobby*, cuyo propósito central era transparentar las audiencias de las autoridades gubernamentales, legislativas y locales con los distintos grupos de interés y lobbistas. La legislación fue diseñada para abordar principalmente dos asuntos críticos. Primero, la reducción del tráfico de influencias, mediante la creación de un sistema de transparencia total de las agendas de las autoridades y los funcionarios electos, sus viajes y las donaciones que recibieron. Y, en segundo lugar, proporcionando mecanismos y oportunidades para mejorar el acceso de los ciudadanos a las autoridades.

### 3. Modelos comparados como referencia a la discusión chilena

La experiencia comparada fue examinada por Chile en el proceso de formulación de la regulación del *lobby*. Si bien el país finalmente no estableció las obligaciones de información en los lobbistas sino en las autoridades y funcionarios públicos, la experiencia internacional sirvió de referencia para el modelo chileno.

#### Estados Unidos

El *lobby* se encuentra regulado por la *Lobbying Disclosure Act*, que entró en vigencia en 1995 en reemplazo de la *Federal Regulation of Lobbying Act* del año 1946. El concepto de *lobby* se entiende en norteamérica como el proceso de influencia en las políticas públicas y de gobierno en todos sus niveles: federal, estatal y local. Cabe señalar que cada Estado dispone de sus propias regulaciones, de manera que la legislación del año 1995 se aplica para las gestiones de intereses ante el gobierno federal.

Entre sus características más importantes encontramos la definición de lobbista, como aquella persona que recibe algún tipo de compensación por la actividad de *lobby*. Los requisitos que obligan a un lobbista a inscribirse en el registro público, dentro de un plazo de 45 días, son los siguientes: (a) que el tiempo dedicado a este tipo de actividades constituya más de 20 por ciento de su trabajo para un mismo cliente en un período de tres meses; (b) que al menos se hayan producido dos contactos con la autoridad y (c) que el gasto en gestiones de *lobby* durante el período de tres meses exceda los 3.000 dólares. Además, dentro de la definición de lobbista se incluyen a aquellas personas que

realizan esta actividad en nombre propio y a las organizaciones que utilizan lobbistas internos.

El modelo norteamericano establece la obligación de información en el sujeto activo, es decir, el lobbista contratado por una empresa u otra organización, quien lo realiza a nombre propio o las organizaciones que utilizan los lobbistas internos. De esta manera, se debe entregar trimestralmente un informe sobre los temas o proyectos objetos de *lobby*, identificación del lobbista, clientes, empleadores y personas que se contactan. Además, se deben emitir informes semestrales que den cuenta de los gastos, actividades y financiamiento, los que son presentados al Congreso.

### **Canadá**

La Ley de *Lobby* de Canadá se enfoca en promover la transparencia y regular la gestión de intereses. Se basa en los principios del libre acceso a los funcionarios de gobierno, la legitimación de la actividad de *lobby*, la capacidad de que los funcionarios públicos y el público en general sea capaz de conocer a aquellos que ejercen actividades de *lobby*. Finalmente, establece que el hecho de que existan lobbistas pagados no debe impedir el acceso a los funcionarios de gobierno.

La regulación identifica tres tipos de lobbistas: el lobbista consultor, el lobbista interno de corporaciones y el lobbista interno de organizaciones. Estos deben registrarse para realizar gestiones ante una autoridad denominada *Commissioner of Lobbying*, debiendo entregar información financiera que posteriormente es publicada. Además de reportar mensualmente todas las reuniones, llamadas con funcionarios públicos y los temas tratados que tengan influencia directa en las tomas de decisiones del gobierno, se deben informar todas las comunicaciones sobre contratos y monto de la relación entre el lobbista y el cliente.

Finalmente, se establece un Código de Conducta para los lobbistas sobre la base de los principios de integridad, honestidad, transparencia y profesionalismo. Sus responsabilidades son las siguientes:

- Revelar información de la persona, organización o corporación que está representando.
- Proporcionar información exacta y objetiva al funcionario público.
- Informar a los clientes y empleadores sus obligaciones bajo la Ley de *Lobby* y el Código de Conducta.
- No debe divulgar información confidencial.

- No debe usar información privilegiada en desmedro de los clientes y empleadores.
- Evitar el conflicto de intereses y poner a funcionarios públicos en esta situación.

## **Unión Europea**

En la Unión Europea, los organismos con regulación en materia de *lobby* son el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Respecto del Parlamento Europeo, se resguardan las relaciones entre parlamentarios y los grupos de interés, a través de la entrega de pases especiales con vigencia de un año a aquellas personas que deseen acceder a la institución para realizar actividades de *lobby*. Además, se les exige inscribirse en un registro público. Existe un Código de Conducta en el que se establecen los principales deberes de los parlamentarios, las acciones que constituyen conflicto de intereses, la declaración de intereses económicos de los parlamentarios y los límites a los regalos u obsequios que pueden recibir.

En el caso de la Comisión Europea, desde el año 2008 posee un registro voluntario de los sujetos que realizan actividades de *lobby* y un Código de Conducta que regula la relación entre el lobbista y los representantes de la institución.

Además, el 2011 el Parlamento Europeo y la Comisión Europea establecieron un Acuerdo Interinstitucional para crear el sistema de Registro de Transparencia con el objetivo de que la toma de decisiones en estas instituciones se realice de la forma más transparente posible. En este registro se deben inscribir todos aquellos que quieran influir en las decisiones de la Unión Europea, el cual además contiene un Código de Conducta que establece las normas para todos los inscritos y las reglas de comportamiento entre los grupos de interés y las instituciones de la Unión Europea.

## **América Latina**

Perú fue el primer país en América Latina en legislar en materia de *lobby* el año 2003, a través de la promulgación de la Ley N° 28.024 que “Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública”. Su objetivo era asegurar la transparencia en las acciones del Estado, exceptuando al Poder Judicial.

Esta ley define la figura de gestor de intereses como:

la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros (artículo n°9).

Sus deberes están incluidos en el artículo 10° e incluyen (a) observar las normas éticas en el desempeño de sus actividades; (b) informar a los organismos pertinentes sobre los actos de gestión que realice; (c) denunciar ante la autoridad el incumplimiento de la ley; (d) guardar secreto respecto de las informaciones de carácter reservado a las que pueda tener acceso, a excepción de aquellas que constituyan actos ilícitos y (e) presentar informes semestrales ante el Registro Público de Gestión de Intereses, sobre las actividades de gestión de intereses que llevó a cabo en ese período. El registro está a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

Para poder ejercer como lobbista, el sujeto se debe inscribir en el Registro Público de Gestión de Intereses, se debe realizar un pago de derechos, con el cual se le asignará un número de registro con vigencia de dos años (artículo 12).

Por su parte, en México el *lobby* está regulado para el Senado de la República desde el año 2010 a través de un reglamento que regula en los artículos 298 y 299 la actividad de cabildeo. En el artículo 298 define cabildeo como:

la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Asimismo, como una medida de transparencia se decreta que los senadores y las comisiones deben informar a la Mesa Directiva de las actividades que han sido realizadas ante ellos por los cabilderos para promover sus intereses. Otra norma que dicta este reglamento consiste en que los senadores no pueden aceptar donativos o regalos de parte de los cabilderos. La Cámara de Diputados, igualmente, posee un reglamento que entró en vigencia en 2011.

La actividad de *lobby* la define en el artículo 263 como:

toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

Y en este mismo artículo define al cabildero como el:

individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

El artículo 264 establece la obligación de inscribirse en un registro público al inicio de cada legislatura, cuando se pretende realizar *lobby* en más de una ocasión en la Cámara de Diputados y sólo será vigente en el período de la legislatura respectiva.

En Colombia no existe una ley que regule el *lobby*. Por esta razón, el año 2014 se inició el trámite en el Senado del proyecto de ley 94 que establece las normas para regular el cabildeo y crea un registro único de cabilderos, al cual se deben inscribirse todos aquellos que deseen realizar actividades de *lobby*.

En Argentina, en marzo de 2017, se envió al Congreso el proyecto de ley de “Gestión de Intereses”, que pretende que los miembros de los tres poderes del Estado registren sus audiencias que tengan por motivo la discusión de reglas o de proyectos de ley, la contratación de bienes y servicios y la influencia en políticas públicas. Además, este proyecto promueve la igualdad de trato a los lobbistas, para que todos los actores involucrados puedan influir en las decisiones.

En resumen, se observa un creciente interés en América latina en regular y dotar de mayor transparencia la relación entre los tomadores de decisión en el Estado y los grupos de interés.

## II. LEY 20.730 QUE REGULA EL LOBBY EN CHILE

### 1. Discusión Parlamentaria

Chile tuvo tres intentos para establecer una regulación al *lobby*. El Presidente Ricardo Lagos envió un proyecto de ley el año 2003 (Rehren, 2008). Este proyecto fue criticado por la definición de lobbista y la exclusión de grupos de la sociedad civil, como organizaciones gremiales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones y centros de estudios (Soto y Jaraquemada, 2013), no continuando su tramitación legislativa.

Un segundo proyecto de ley fue presentado el año 2008, bajo el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet. En esta iniciativa se definía al lobbista como aquella persona que gestionara intereses ante la autoridad de manera remunerada y con habitualidad (Soto y Jaraque-

mada, 2013). En este intento también se excluyeron de la calificación de lobbistas organizaciones como juntas de vecinos, ONG, sindicatos, iglesias y comunidades indígenas. Finalmente, el proyecto no logró convertirse en ley.

El último intento correspondió al año 2012, durante el período del Presidente Sebastián Piñera. A través de una indicación sustitutiva al proyecto de ley del año 2008, el proyecto cambió de foco estableciendo la obligación en el sujeto pasivo, es decir, la autoridad o funcionario público en el proceso de toma de decisión. Por contrapartida, las iniciativas de los gobiernos de los presidentes anteriores establecían la carga de la obligación en el sujeto activo o lobbista.

Además, se estableció la figura del “gestor de intereses”, en caso que la actividad de *lobby* no fuere remunerada. Esta categoría destrabó la discusión respecto de la resistencia de organizaciones de la sociedad civil de ser incluidas en el ámbito de aplicación de la ley.

En marzo del 2014, la indicación se transformó en ley, poniendo término a más de una década de intentos frustrados.

El liderazgo de la SEGPRES destacó como un factor clave para que Chile contara finalmente con una Ley del *Lobby*. Bajo el gobierno de la Presidenta Bachelet, el Ministro José Antonio Viera Gallo fue un activo promotor de esta discusión, constituyendo un avance para el trabajo que realizó posteriormente el Ministro Cristián Larroulet en la administración del Presidente Piñera, período en que finalmente se promulgó la ley. Dentro de dicho ministerio, la Comisión de Probidad y Transparencia de SEGPRES fue un valioso apoyo para el diseño del proyecto de ley y su posterior implementación.

Aunque la discusión legislativa tuvo un número significativo de detractores dentro del Congreso, un grupo de senadores y diputados de todo el espectro político contribuyeron a alcanzar el consenso necesario para su aprobación. Dentro de los actores relevantes en el proceso destacó el senador Hernán Larraín, del Partido de la Unión Demócrata Independiente (UDI), quien fue una voz líder en su sector y contribuyó a reducir la oposición contra la regulación del *lobby*, especialmente aquella proveniente de su propia coalición de gobierno. Destacó también el papel desempeñado por el senador de la Democracia Cristiana, Ignacio Walker, y el entonces diputado del mismo partido, Jorge Burgos.

En tanto, el entonces Contralor General de la República, Ramiro Mendoza, fue un activo defensor en la aprobación por parte del Congre-

so de una Ley del *Lobby*. Como ente fiscalizador de los actos públicos y conducta funcionaria, Mendoza abogó porque el país debía contar con un marco normativo para relaciones público-privadas. Del mismo modo, el Consejo para la Transparencia tomó el liderazgo como servicio a cargo de administrar los datos públicos a través de una plataforma pública con la información que, de acuerdo a la ley, debían entregar las autoridades respecto de las audiencias, viajes y donativos, facilitando el control social.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, una coalición de diversas organizaciones, de más de cuarenta ONG y decenas de líderes de la opinión pública, desempeñaron un papel clave en la promoción de un marco legal para abordar el *lobby*. Los principales actores de la sociedad civil fueron organizaciones como Chile Transparente y Ciudadano Inteligente. En lugar de buscar una legislación perfecta, estas organizaciones presionaron para aprobar la ley que, aunque imperfecta, se convertiría en un primer paso importante. Este pragmatismo también les ayudó a desarrollar una fuerte relación de trabajo con los políticos y funcionarios al otro lado de la mesa.

## 2. Características de la Ley del *Lobby*

La Ley 20.730 que “Regula el *Lobby* y las Gestiones que represente Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios (Ley del *Lobby*)”, fue aprobada el 8 de marzo de 2014, días antes de que terminara el mandato del Presidente Piñera, convirtiéndose en uno de los primeros países en América Latina en contar con una legislación sobre *lobby* y gestión de intereses. En su Mensaje, la ley señaló que uno de los aspectos de mayor relevancia de contar con una regulación del *lobby* era minimizar el riesgo de “captura” de la autoridad o funcionario para intereses privados, manifestando que la transparencia y la igualdad de trato de las autoridades respecto de los distintos grupos de intereses serían antídotos adecuados frente a dicho riesgo.

Desde el punto de vista constitucional, la gestión de intereses y *lobby* se vincula con preceptos fundamentales. Un primer precepto estrechamente relacionado con el *lobby* es el derecho de petición consagrado en el artículo 19 número 14, que establece el derecho de toda persona a:

presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

A su turno, el artículo 19 número 12 establece “la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio (...)”. Asimismo, el inciso segundo del artículo 8° establece la publicidad de los actos y las resoluciones de los órganos del Estado, teniendo como excepción de reserva cuando la publicidad afecte el cumplimiento de las funciones de dichas entidades, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Finalmente, la Constitución consagra, en su artículo 19 número 15 el derecho a asociarse sin permiso previo.

Las principales características de la Ley del *Lobby* son las siguientes:

- Se define una serie de conceptos relacionados a la actividad. A saber:
  - *Lobby*: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se establecen en la ley. Se incluyen los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismos público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.
  - Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos señalados en la ley.
  - Registro de agenda pública: registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información exigida en la ley.
  - Interés particular: cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada.
  - Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza *lobby*.
  - Gestor de intereses particulares: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera que realiza *lobby*, sin mediar remuneración.

- La ley crea la figura del “gestor de intereses particulares”, donde caben organizaciones de la sociedad civil, asociaciones gremiales y sindicales u organizaciones de carácter local, que pudieran hacer *lobby* sin tener un contrato o pago de un cliente determinado.
- La obligación de informar las audiencias corresponde al sujeto pasivo, es decir, a las autoridades o funcionarios públicos que señala la ley. La obligación de información también se extienden a los viajes y a los donativos que recibe la autoridad.
- Los lobbistas o gestores de intereses, al momento de solicitar una audiencia deben proporcionar al órgano la siguiente información:
  - Individualización de las personas que solicitan y asistirán a la audiencia, se debe proporcionar el nombre completo y número de cédula de identidad o número de pasaporte en el caso de que sea un extranjero que no posea cédula de identidad. Además se debe indicar el correo electrónico, teléfono u otro medio de contacto.
  - Individualización de la persona, organización o entidad a quienes representa, haciendo una distinción entre personas naturales o jurídicas.
  - Si recibe o no una remuneración, por la actividad de *lobby* o gestión de intereses que realiza.
  - Materia que se tratará en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretende obtener.
- Dentro de los sujetos pasivos obligados, la regulación establece un grupo amplio de funcionarios que tienen significativa incidencia en la toma de decisiones. A saber:
  - Autoridades del gobierno central, como ministros, viceministros, jefes de agencias públicas, autoridades representantes en las regiones, embajadores y jefes de gabinete.
  - Autoridades de los gobiernos locales o subnacionales, como alcaldes, concejales consejeros regionales y directores de obras municipales.
  - Representantes del Poder legislativo, como senadores, diputados, secretarios generales de las comisiones y asesores legislativos.
  - Otras autoridades, como el Contralor General de la República, consejeros del Banco Central, autoridades de las Fuerzas Armadas y de Orden, y consejeros de algunos servicios públicos.
- Se establece la creación de registros públicos, donde los sujetos pasivos deben informar las audiencias, viajes y regalos recibidos, sin distinción de monto.

- Las audiencias deben ser solicitadas a través de una plataforma pública que crea la ley, donde todo lobbista o gestor de intereses inscrito en el registro público puede solicitarla.
- Para determinar el ámbito de aplicación, la ley no se centra en la naturaleza de la organización, sino en el tipo de actividad que se realiza. De esta forma, la ley define expresamente qué actividades están bajo su regulación, siendo aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones:
  - La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en la ley.
  - La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones. La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento.
  - El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.
  - Asimismo, aquellas actividades destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los numerales precedentes.
- En seguida, la ley establece aquellas actividad fuera de su ámbito, entre las que se consideran las siguientes:
  - Los planteamientos o las peticiones realizados con ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones.
  - Toda declaración, actuación o comunicación hecha por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones.
  - Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo.
  - La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia.
  - Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo (...) siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección.

- Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado (...)
- La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de *amicus curiae*, cuando ello se permita, pero solo respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo.
- Las declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativos.
- Las presentaciones escritas agregadas a un expediente o intervenciones orales registradas en audiencia pública en un procedimiento administrativo que admita la participación de los interesados o de terceros.
- Los sujetos pasivos no se encuentran obligados a conceder las audiencias o reuniones solicitadas, pero deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten sobre una misma materia.  
La igualdad de trato comprende el deber de los sujetos pasivos de:
  - Considerar a los requirentes con respeto y diferencia
  - Conceder a éstos un tiempo adecuado para exponer sus peticiones.
 En ningún caso se entenderá que se afecta la igualdad de trato si la autoridad o funcionario encomienda la asistencia a la respectiva audiencia o reunión a otro sujeto del mismo organismo.
- La autoridad debe pronunciarse sobre la solicitud de audiencia en un plazo de tres días hábiles.
- La fiscalización de la Ley del *Lobby* queda a cargo de la Contraloría General de la República para las autoridades del Poder Ejecutivo, mientras que las comisiones de Ética y Transparencia quedan a cargo del Poder Legislativo.
- El Consejo para la Transparencia tiene el mandato de consolidar los datos sobre las actividades de *lobby* y hacerlos públicos en un sitio web. Se estableció la plataforma [info.lobby.cl](http://info.lobby.cl) para publicar periódicamente el número de reuniones, viajes y donaciones de las autoridades obligadas por la ley, tanto de forma agregada como por cada agencia pública. La plataforma también contiene el registro

de todas las audiencias realizadas con lobbistas y gestores de intereses.

- Las sanciones establecidas por la ley son multas económicas para las autoridades que no informen o reporten con omisiones o de manera poco veraz.
- La Ley del *Lobby* no estableció obligaciones de información al sujeto activo –lobbista o gestor de intereses particulares– respecto de los contratos con clientes ni los pagos asociados a las gestiones de *lobby*.

En resumen, es posible señalar que la ley del *lobby* estableció la obligación de información en la autoridad o funcionario público, a diferencia de la tendencia internacional donde las obligaciones recaen por regla general en el lobbista. Sectores contrarios a la ley argumentan que por esta razón no sería una ley de *lobby* propiamente tal, sino más bien una ley de transparencia de las agendas públicas.

Por otro lado, la ley pone el énfasis en el tipo de actividad que se realiza para determinar si está dentro de su ámbito de aplicación, con prescindencia de la naturaleza de la organización que la ejerce, ya sea una agencia de *lobby* o una organización de la sociedad civil. La ley tiene la particularidad de distinguir entre lobbista y gestor de intereses particulares, zanjando una discusión que impedía avanzar en anteriores tramitaciones legislativas por la resistencia de ciertos grupos de intereses de ser calificados explícitamente como lobbistas. Esta clasificación se asemeja a la distinción seguida por el modelo canadiense.

Sin ser una pieza perfecta, la ley chilena constituye un avance en términos de dotar de transparencia las actividades de gestión de intereses, que en el pasado estaban en la opacidad. Esta regulación tiene el potencial de ir democratizando el acceso a las autoridades, pues se crea un mecanismo concreto para solicitar audiencias en el marco de un proceso de toma de decisiones, sin tener como única opción el contacto personal que permitía acceder a una autoridad. Por último, la regulación del *lobby* contribuye a formalizar y profesionalizar las relaciones público-privadas.

### 3. Implementación y primeros resultados

Con la promulgación de la Ley del *Lobby* en 2014, Chile cumplió con el compromiso suscrito en el marco de su Primer Plan de Acción con la OGP, el cual se limitaba a la presentación de un proyecto de ley al

Congreso. El Segundo Plan de Acción para 2014-2016 incluyó compromisos relacionados con la implementación de la Ley y se organizó en seis etapas, bajo la responsabilidad de la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Estos incluyeron la dictación del reglamento complementario de la Ley de *Lobby*, el adecuado funcionamiento de los registros públicos de información y la implementación de un soporte digital para atender las consultas durante la etapa de implementación.

La información disponible a través de la plataforma *infolobby.cl* permite desarrollar una perspectiva general del proceso de implementación de la Ley de *Lobby* y cómo diferentes sujetos activos y pasivos están ajustando su trabajo para cumplir con los requisitos de la ley. Aunque la ley aún se encuentra en etapa inicial, es posible identificar una tendencia positiva hacia la formalización de las actividades de las autoridades. No obstante, la implementación ha sido desigual entre las autoridades y ha dependido en gran medida de la voluntad política de autoridades o funcionarios electos, ya sea ministro, parlamentario o alcalde.

La información disponible a enero de 2017, indica que el total de reuniones registradas en la plataforma del *Lobby* desde noviembre de 2014 es de 137.792; el total de viajes registrados alcanza 146.395; y el registro total de donativos llegó a 15.869.

El Consejo para la Transparencia informó en los primeros 10 meses de vigencia de la ley habían 60 alcaldes sin registro de audiencia, comprendiendo el período entre agosto de 2015 a mayo de 2016, de una muestra total de 354 comunas en Chile.

Del mismo modo, al analizar los datos proporcionados por *infolobby.cl*, encontramos un bajo nivel de registro de audiencias de representantes del parlamento. Los datos del Congreso muestran diferencias significativas entre los representantes. A enero de 2017, se reportaban tres congresistas que no había reportado ninguna audiencia de *lobby* en 30 meses. El total de audiencias informadas en la plataforma de la Ley del *lobby* por parte del congreso fue de 2.722. El promedio de audiencias por congresista es de 23 en 30 meses de implementación de la ley; sin embargo, solo 40 representantes del parlamento informaron más audiencias, mientras que 80 parlamentarios menos (Sahd y Valenzuela, 2017, en base a datos de *infolobby.cl*).

En el caso de los ministerios, las reuniones informadas a través de la plataforma de la ley del *lobby* corresponden a 2.264. El promedio de

reuniones por Ministerio es de 98 en 30 meses de la implementación de la Ley del *Lobby*. Sin embargo, solo ocho ministerios reportan 100 o más reuniones y 14 ministerios reportan menos (Sahd y Valenzuela, 2017) Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, cartera activa en los últimos años en la discusión de su nueva institucionalidad y en la legislación sobre el aborto, solo informó 20 reuniones en 30 meses. Sin duda, esto plantea la pregunta sobre el nivel de cumplimiento o *enforcement* de la ley.

De acuerdo a los datos disponibles, el cumplimiento de la Ley del *Lobby* ha sido mayor en el gobierno central que en los gobiernos subnacionales y el Congreso. No obstante, dado que la ley aún está en una etapa temprana, subsiste cierta resistencia a adoptar sus obligaciones completamente.

### III. FORTALEZAS DE LA LEY DEL LOBBY

Con más de dos años de vigencia, la ley del *Lobby* gradualmente ha generado un impacto positivo en las relaciones público-privadas en el proceso de toma de decisiones. La legislación ha contribuido a darle un marco formal a la gestión de intereses, democratizando el acceso a las autoridades y dotando de mayor transparencia a la acción de los grupos de interés ante las autoridades. A continuación se señalan las principales fortalezas de la ley.

#### 1. La ley contribuye a democratizar el acceso a las autoridades

En base a un trabajo de campo efectuado el año 2016, la mayoría de los actores claves que fueron entrevistados con motivo de la Ley del *Lobby* señalaron que la regulación ha contribuido a democratizar el acceso a las autoridades. Como señala María Jaraquemada, de la ONG Espacio Público:

Antes de la Ley del *Lobby*, las personas necesitaban un contacto, correo electrónico o el teléfono personal de un asesor, para poder acceder a un ministro, subsecretario, alcalde o parlamentario. Actualmente, cualquier persona puede ingresar a la plataforma disponible en la página web y solicitar formalmente la audiencia (Sahd y Valenzuela, 2016).

La información disponible confirma el efecto democratizador y que el acceso a las autoridades se ha ampliado. Corporaciones, pequeñas y medianas empresas, organizaciones locales, entre otros, han podido solicitar audiencias con autoridades en virtud de la nueva plataforma

abierta. Antes de la promulgación de la ley, por regla general solo las grandes corporaciones y grupos de intereses influyentes tenían la capacidad real de acceder a las autoridades. A junio de 2016, más de 16 mil personas naturales, entidades y organizaciones habían registrado audiencias bajo la ley del *lobby*, incluyendo empresas, universidades, juntas de vecinos, sociedades profesionales, grupos sindicales, ONG, fundaciones y colegios.

Las organizaciones mencionadas tienen hoy el derecho de requerir una audiencia a través del mecanismo formal previsto en la ley. El desafío es cómo organizaciones locales y de la sociedad civil pueden aprovechar de mejor manera esta ley para abogar por sus intereses (Sahd y Valenzuela, 2016). Por su parte, la importancia de las redes personales sigue siendo relevante para acceder a una autoridad, no obstante los avances que ha representado la ley. Alberto Precht, Director Ejecutivo de la ONG Chile Transparente, difiere respecto de la real democratización en el acceso a las autoridades, señalando que:

la Ley del *Lobby* democratiza el conocimiento respecto de la relación de los grupos de interés y el sector público, más que democratizar el acceso propiamente tal (Sahd y Valenzuela, 2016).

Si bien hay desafíos pendientes, la ley sí ha contribuido a democratizar el acceso a las autoridades, junto con formalizar las actividades de *lobby* y gestión de intereses, estableciendo un nuevo estándar hacia el futuro. Respecto de la formalización del proceso de influencia de los grupos de intereses, el ex jefe de la División Jurídica del ministerio Secretaría General de la Presidencia, Sebastián Soto, manifiesta que:

en primer lugar, se ha formalizado la relación entre el Estado y las empresas. Por formalización, me refiero a la incorporación de la transparencia y un proceso formal de contacto entre ellos. En segundo lugar, hay un estándar más alto de lo que puede y no se puede hacer, que es más claro que antes (Sahd y Valenzuela, 2016).

## **2. Mayor transparencia, rendición de cuentas y control social**

Previo a la dictación de la ley, no había información sobre las reuniones de autoridades y funcionarios públicos con los distintos grupos de intereses, excepto aquellos que voluntariamente registraban sus reuniones. Además, no existía evidencia pública que permitiera a los ciudadanos o grupos organizados exigir el cumplimiento de los compromisos acordados en las reuniones.

Dado que la ley establece la obligación de informar al público las audiencias, viajes y las donaciones, junto con un registro público de lobbistas y gestores de intereses particulares, actualmente hay transparencia para la opinión pública y los medios de comunicación sobre numerosas actividades, gestiones y contactos entre el sector público y el privado que antes se encontraban en la opacidad. Así, distintos artículos periodísticos han denunciado el incumplimiento de la regulación del *lobby* o alertado sobre la forma que se está tramitando un determinado proyecto de ley.

El periódico *La Segunda*, uno de los periódicos más reconocidos por los políticos, ha publicado variados artículos utilizando la información disponible en la plataforma *infolobby.cl*, contribuyendo a un mayor control social. Como señala el periodista José Miguel Wilson, editor político de *La Segunda*:

“el principal efecto de la Ley de *Lobby* es permitir la divulgación de una serie de ocupaciones y actividades que antes se hacían en nombre del *lobby*, respecto de las cuales no había información (Sahd y Valenzuela, 2016).

Del mismo modo, el director ejecutivo del Consejo para la Transparencia, Raúl Ferrada, afirma que:

hoy en Chile hay más de 4.017 lobbistas registrados, personas que declaran que hacen *lobby* (...) ante la ley que estos datos no estaban disponibles, proporcionando una herramienta sobresaliente para el control social (Sahd y Valenzuela, 2016).

La plataforma *infolobby.cl* permite a los ciudadanos monitorear y hacer seguimiento al número, tipo de audiencias, y autoridades y grupos de intereses participantes en las reuniones. Para el sujeto activo, es una forma también de poder pedir rendición de cuentas respecto de los compromisos adquiridos por el funcionario público en la reunión sostenida anteriormente. Según el Consejo de Transparencia, la plataforma ha tenido un promedio de 8 mil visitas por mes, lo que revela un creciente interés de la ciudadanía por estas materias. Estos mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas también han establecido más límites sobre lo que los grupos pueden hacer y lo que no deberían. Como señala Gonzalo Cordero, socio de una de las agencias de *lobby* más importantes del país

la Ley de *Lobby* ha permitido un mayor debate público sobre las relaciones entre el sector público y el privado. Hay más transparencia, reuniones públicas y temas que se discuten (Sahd y Valenzuela, 2016).

### 3. Herramienta de gestión para las autoridades

La plataforma infolobby y la información almacenada está siendo utilizada por algunas autoridades como una herramienta de gestión en sus relaciones con distintos *stakeholders*. De esta manera, la información se está convirtiendo en un repositorio que la autoridad pueda comprobar la frecuencia de audiencias con los grupos de interés, qué tipo de organizaciones ha recibido, las materias abordadas, la igualdad de trato en recibir a los distintos grupos afectados, priorizar temas, hacer seguimiento a los compromisos, entre otros. El hecho de que la ley proporcione información a las autoridades a través de los registros públicos, permite la toma de decisiones con información adicional. José Miguel Wilson señala que:

algunas autoridades piensan que las actividades de *lobby* son negativas. Otros, como la ministra de Salud, Carmen Castillo, han demostrado que el uso de esta ley puede ser una gran herramienta para la gestión pública. Ellos registran todas las reuniones, los detalles de los temas discutidos y proveen un seguimiento de los resultados (Sahd y Valenzuela, 2016).

Algunas autoridades locales también han tenido la voluntad política de utilizar la Ley de *Lobby* como base para una mejor gestión pública. Es el caso del Alcalde de Curacaví, Juan Pablo Barros, quien manifiesta que “en vista de algunas dudas sobre el alcance del *lobby*, nuestra municipalidad decidió ampliar la aplicación de los temas de la ley a otro tipo de peticiones de personas que acuden a nuestras oficinas. Además, voluntariamente le di el carácter de sujetos pasivos a otras jefaturas no obligadas por ley, de manera de contar con más información acerca de las audiencias y actividades de mi equipo” (Sahd y Valenzuela, 2016). Este ejemplo muestra una decisión voluntaria de una autoridad, donde se amplía el alcance de la ley, imponiendo normas de transparencia y rendición de cuentas a más funcionarios. Otro ejemplo es el Comité de Vivienda, que en la actualidad utiliza la Ley de *Lobby* para informar a los solicitantes y beneficiarios de los subsidios de vivienda.

### 4. Mecanismo de transparencia para los tratos preliminares a las compras públicas

La ley ha servido para generar más transparencia e información sobre las negociaciones preliminares en la contratación pública, actividades donde siempre existen riesgos de corrupción. La Ley de *Lobby* permite registrar las audiencias entre funcionarios públicos y empresas interesadas en dar a conocer sus productos y servicios al Estado. Así está

sucesiendo con las empresas que establecen contactos con el servicio público Chile-Compra, organismo a cargo de administrar la plataforma de mercado público. Como sostiene Rodrigo Mora, secretario ejecutivo de la comisión de Probidad y Transparencia:

sin duda la Ley del *Lobby* es un mecanismo que transparente las relaciones de interés de empresas que legítimamente quieren dar a conocer sus servicios al Estado, previamente a resolver su participación en las licitaciones públicas regladas por la ley (Sahd y Valenzuela, 2016).

## 5. Cambio cultural

La introducción de la ley ha cambiado gradualmente las reglas de los juegos sobre la manera en que los grupos de interés se acercan a las autoridades. Progresivamente, se está profesionalizando la relación público-privada y las empresas están adoptando estrategias y protocolos de relacionamiento con las autoridades, en el marco de sus programas de cumplimiento o compliance (v.gr. empresas de salud, corporaciones de seguros, fondos de pensiones, corporaciones energéticas). De esta manera, a pesar de que la Ley de *Lobby* ha estado vigente por menos de tres años, la percepción pública respecto de este tipo de actividades está mejorando lentamente.

Para Gonzalo Cordero e Ian McKinnon, ambos de la agencia de comunicaciones y *lobby*, Azerta:

antes de la promulgación de la ley, no había una evaluación clara, por parte de las empresas, de los costos y beneficios de las reuniones con las autoridades. Estaban acostumbrados a pedir reuniones y usarlas como relaciones con las autoridades. Después de la ley, hay una decisión reflexiva sobre si es necesario o no ponerse en contacto con la autoridad. Esto es un efecto directo de la transparencia que la reunión será pública y conocida por otros actores y el mercado. En resumen, la Ley de *Lobby* provoca un cambio en la estrategia de las empresas con el Estado y los reguladores (Sahd y Valenzuela, 2016).

En la medida en que el *lobby* se haga de manera transparente y se vele por la igualdad de trato que le asiste a toda autoridad, se irá legitimando frente a los ciudadanos como una actividad propia y necesaria en un régimen democrático, donde el diseño e implementación de las políticas públicas requiere el diálogo de los distintos actores y la ponderación de los distintos puntos de vista.

#### IV. DEBILIDADES DE LA LEY DEL *LOBBY*

Como se verá a continuación, algunas de las debilidades de la ley derivan de su propio texto, mientras que otras se explican por el cambio de paradigma que implican este tipo de regulaciones y el necesario tiempo de adaptación que requieren para su completa implementación.

##### 1. Información incompleta

La Ley del *Lobby* estableció la obligación de informar las audiencias que realizan los sujetos pasivos, pero no se exige reportar las audiencias rechazadas. Cabe señalar que la ley no obliga a la autoridad a aceptar una audiencia, pudiendo encomendarla a otro funcionario del servicio.

Sin duda, no disponer con información respecto de las reuniones que la autoridad decide no sostener impide tener un cuadro completo de las actividades de *lobby* y gestión de intereses. En consecuencia, no es posible explicar la falta o bajo registro de audiencias de una autoridad determinada, ya sea porque estas se rechazan, se realizan pero no se informan en el registro público o simplemente porque se derivan a una instancia fuera del ámbito de aplicación de la regulación, como sería el caso que se rechace la audiencia a un lobbista y se le ofrezca la posibilidad de plantear sus puntos en una de las comisiones de la Cámara de Diputados.

Con el propósito de aumentar la transparencia, información y control social, sería deseable en el futuro que la exigencia legal de reportar se amplíe a las audiencias rechazadas.

##### 2. Cumplimiento o *enforcement*

La asimetría en la aplicación de la ley por parte de diversas autoridades públicas sin duda revela una debilidad en el cumplimiento de la ley, especialmente en los municipios y el parlamento. Más allá de la falta de conocimiento y capacidades para aplicar la ley, el hecho que el *enforcement* de la ley del *lobby* en el Congreso quede a cargo de las comisiones de Ética y Transparencia, compuesta por los propios parlamentarios, debilita el control sobre el cumplimiento de la ley. Sería aconsejable entregar la fiscalización en el Congreso a un órgano externo, como podrían ser los órganos de auditoría.

Por su parte, los gobiernos locales también tienen desafíos en materia de cumplimiento, algunos de ellos no atribuibles a la falta de capacita-

ción y conocimiento de la ley. La ley del *Lobby* adquiere especial relevancia a nivel de gobiernos subnacionales, pues en esos organismos se concentran intereses relacionados a planes de desarrollo, licitaciones, autorizaciones de planos reguladores, entre otros.

De acuerdo al informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre “Auditoría al Cumplimiento de la Ley 20.730” (Contraloría, 2017), en el período comprendido entre julio de 2015 y abril de 2016, los principales incumplimientos son los siguientes:

- Servicios públicos no incorporan como sujetos pasivos a funcionarios obligados por la ley.
- Inexistencia de registros públicos de lobbistas y gestores de intereses.
- Inscripción de lobbistas en la categoría de gestores de intereses particulares.
- Audiencias realizadas pero no publicadas en el registro público.
- Audiencias publicadas en el registro público de manera incompleta.
- Tardanza en dar respuesta a las solicitudes de audiencias.
- Información no remitida por los servicios públicos al Consejo para la transparencia, órgano encargado de consolidar y poner la información a disposición del público a través de la plataforma [infolobby.cl](http://infolobby.cl)

En la medida que las fiscalizaciones por parte de Contraloría aumenten y se conozcan sanciones efectivas, junto a un mayor control social, el cumplimiento de la ley debiera mejorar.

### **3. Resistencia a su aplicación**

Como se ha mencionado, la ley del *Lobby* ha significado un cambio de paradigma en las relaciones público-privadas, dotando de transparencia la gestión de intereses y haciendo rendir cuentas a las autoridades respecto de sus contactos con lobbistas y gestores de intereses. Como el concepto *lobby* tiene una connotación negativa, ciertas autoridades o grupos de intereses han buscado formas de evitar la ley.

Desde la perspectiva de las autoridades, algunas han intentado dar una aplicación restrictiva a la ley, como obviar la obligación de información en caso que la reunión se realice fuera de la repartición pública; o disfrazando que es la propia autoridad quien solicita la reunión, dejando ser por lo tanto sujeto pasivo y haciendo mal uso de las excepciones que establece la ley. En el caso de los grupos de intereses, algunos ar-

gumentan que no están obligados por la ley pues promueven intereses de carácter colectivo y no particulares, según su propio criterio. Siendo que la propia ley crea la figura del “gestor de intereses”, parece menos justificable aún no inscribirse en el registro público.

Un precedente interesante fue la resolución de Contraloría a partir de un requerimiento de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que argumentó que no estaban sujetos a la Ley de *Lobby* ya que promovían intereses colectivos de sus asociados. La Contraloría General declaró que cualquier actividad que tenga la intención de influir en el diseño, implementación o evaluación de políticas, proyectos o programas, está sujeta a la Ley *Lobby*, sin tener en cuenta la naturaleza de la organización. Este caso reafirma que el espíritu de la ley en cuanto definir su ámbito de aplicación en función del tipo de actividad que se realiza y no el tipo de organización que la efectúa.

#### **4. Falta de capacidades y conocimiento**

La implementación adecuada de la Ley del *Lobby* significa una carga administrativa adicional para el sector público. La falta de competencias y capacitaciones en los gobiernos locales, el Congreso y los funcionarios públicos sobre los contenidos y la forma de aplicar la ley hacen necesario un esfuerzo adicional del Ministerio Secretaría General de la Presidencia para alcanzar la plena implementación de la ley. Algunas organizaciones de base aún no comprenden las ventajas de esta regulación para mejorar su acceso a las autoridades y formular sus peticiones. Como expresa el senador Felipe Harboe:

la esencia del gobierno es escuchar a todos los sectores. Algunos sectores están equivocados si creen que están exentos de la Ley de *Lobby*. Por ejemplo, los sindicatos. El papel del legislador es escuchar a los sindicatos, pero también a otros sectores que se oponen a ellos. Luego, después de considerar todos los hechos, toma una decisión (Sahd y Valenzuela, 2016).

Hasta la fecha, ha habido un bajo interés de los ciudadanos en el monitoreo y evaluación del cumplimiento efectivo de esta ley. Wilson cree que:

la ley es menos conocida que otras regulaciones de transparencia y buen gobierno, por parte de los ciudadanos, medios de comunicación y algunas ONG. Es esencial una promoción más activa de las autoridades sobre las oportunidades y beneficios de esta regulación (Sahd y Valenzuela, 2016).

Los medios de comunicación y las ONG están incrementando gradualmente el uso de las plataformas y la información proporcionada, aunque el impacto aún no es significativo.

## V. DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

Las agendas de probidad requieren de la voluntad política del alto nivel para salir adelante y lograr su adecuada implementación. Si bien algunas leyes en esta materia han sido consecuencia de escándalos políticos, financiamiento irregular de la política u otros actos de corrupción, sin un compromiso político transversal y una acción decidida y coordinada de la sociedad civil, estas agendas no logran ser prioridad en la discusión pública.

La regulación del *lobby* en Chile ha significado un avance importante en materia de transparencia, probidad y buen gobierno. Junto a un conjunto de otras medidas, forma parte fundamental de la integridad y ética en la administración pública, y como un antídoto *ex ante* para combatir la corrupción.

La legislación chilena, sin abordar todos los asuntos relacionados a la gestión de intereses, –como son los contratos asociados a las gestiones de *lobby*– ha demostrado que tiene el potencial de democratizar el acceso a las autoridades y transparentar la relación público-privada en la toma de decisiones. Si bien el período de implementación de la ley está en etapa temprana, es importante examinar los primeros avances y hacer recomendaciones para lograr una mayor aplicación del cuerpo legal.

La ley representa una oportunidad para que las ONG, los movimientos de base y otros grupos tengan acceso formal a las autoridades. El *lobby* no es sólo una cuestión de grandes empresas, sino de toda organización que quiera expresar sus intereses y peticiones a la autoridad, de acuerdo a las circunstancias que detalla la ley. Para lograr una mayor incorporación de otros actores claves en los procesos de tomas de decisiones públicas, es fundamental cambiar la percepción negativa hacia el *lobby*, de manera de tomar la ley como una oportunidad para promover la igualdad de trato entre los ciudadanos, democratizar el acceso y convertirla en una herramienta de gestión efectiva para las autoridades.

Los desafíos más relevantes que enfrenta la Ley del *Lobby* en Chile son los siguientes:

## 1. Mejorar la aplicación de la Ley

Existe un consenso general de que la Ley de *Lobby* exige una aplicación más estricta, aún cuando sí ha funcionado. Hasta la fecha, el nivel de cumplimiento de la ley por parte de muchas agencias y autoridades públicas es bajo, con tendencia a subestimar el número de audiencias con grupos de interés. Es deseable un plan de auditoría integral dirigido por la Contraloría General para asegurar el cumplimiento de la regulación y sancionar las violaciones de la ley. A la fecha, solo se han conocido recomendaciones más que sanciones. El mayor desafío lo presentan el Congreso y ciertos gobiernos subnacionales, donde el nivel de cumplimiento de la ley ha sido débil.

Para adoptar plenamente la Ley de *Lobby*, es fundamental que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia continúe difundiendo la ley y preste colaboración para un mayor cumplimiento de los órganos públicos. Como asegura Precht:

El éxito de estas leyes depende de la voluntad política de los actores obligados a seguirlas. Por ejemplo, el Ministro de Salud tiene una de las agendas más detalladas del Gobierno y ha registrado cientos de reuniones. Por otro lado, algunos ministros o diputados aparecen sin reuniones. Es un claro incumplimiento de las obligaciones de la ley (Sahd y Valenzuela, 2016).

## 2. Más capacitación y fortalecimiento de capacidades

La Ley del *Lobby* requiere mayor visibilidad. El compromiso político de promover la aplicación de estas medidas pro-transparencia se manifiestan también en nuevos programas de capacitación para los funcionarios públicos, especialmente los que trabajan para los gobiernos locales. En opinión de distintos expertos, aún persiste desconocimiento y falta de capacidades en determinados organismos sobre una mejor implementación de la ley. De esta manera, el objetivo debe ser reducir las brechas y asimetrías que ha experimentado la aplicación de la ley entre el gobierno central, los gobiernos subnacionales y el parlamento.

Los esfuerzos realizados por el Ministerio de Presidencia para financiar la plataforma para los gobiernos locales son un ejemplo loable. Este Ministerio puso a disposición la plataforma no solo para el gobierno central, sino también para los gobiernos subnacionales, garantizando un acceso igualitario a la misma plataforma. De lo contrario, habría sido muy difícil para algunos gobiernos locales financiar e im-

plementar sus propias plataformas para permitir a los ciudadanos solicitar audiencias.

### **3. Fortalecimiento del papel del Consejo de Transparencia y mejoras en la plataforma infolobby**

Existe la oportunidad de fortalecer el papel del Consejo de Transparencia como el organismo encargado de la plataforma infolobby. El informe realizado por OGP el año 2016 identificó dos falencias. En primer lugar, la necesidad de crear herramientas auxiliares para mejorar el uso de la plataforma y los módulos del sitio web. Segundo, la supervisión del desempeño de la plataforma, para evaluar su accesibilidad y disponibilidad de datos abiertos para la ciudadanía.

Por ejemplo, Transparencia Internacional desarrolló una base de datos de fácil uso para los ciudadanos que les permite informarse de manera clara sobre las reuniones de *lobby* de la Comisión Europea.

### **4. Mayor compromiso de la sociedad civil y los medios de comunicación**

El compromiso cada vez mayor de las ONG, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil para adoptar y someterse a la ley mejorará su posición. En la medida en que las organizaciones que abogan por intereses colectivos o privados estarán dispuestas a actuar bajo la ley, esta ganará legitimidad.

Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel crucial como intermediarios de datos para ayudar a los ciudadanos a comprender la importancia de la información que se publica y utilizarla en sus actividades de promoción. En tanto, los medios de comunicación pueden cumplir un rol relevante para influir en la opinión pública sobre el proceso de toma de decisiones y los factores que influyen en las autoridades. Los informes sobre la aplicación, el *ranking* de las mejores autoridades, el número de audiencias, entre otros, contribuirán a crear un mayor conocimiento y conciencia entre los ciudadanos.

### **5. ¿Ley del Lobby 2.0?**

Han surgido voces críticas a la legislación actual, por cuanto no regularía la actividad del *lobby* propiamente tal sino que solo constituiría

una ley de transparencia de las audiencias de las autoridades. Si bien la ley no reguló las relaciones existentes entre los lobbistas y las empresas, como son los contratos y pagos asociados, sí tiene el mérito de ser una herramienta que funciona en su ámbito de aplicación. En consecuencia, el primer centro de atención debiera ser asegurar una mayor aplicación de la ley vigente y posteriormente pensar en modificaciones legales de perfeccionamiento.

Una vez asegurada la plena adopción de la ley, las modificaciones legales debieran apuntar a dos temas. El primero, profundizar la información acerca del *lobby* y gestiones de intereses, incorporando la obligación de los sujetos activos de informar los contratos y pagos asociados a sus actividades, como los modelos de América del Norte. En la misma línea, la ley debiera establecer que el registro público contenga las audiencias rechazadas, de modo de tener conocimiento además de las audiencias solicitadas pero no concedidas. Lo segundo se refiere a establecer por ley el código de conductas para lobbistas y gestores de intereses, basado en los principios de integridad y transparencia de la OCDE.

Los desafíos anteriormente mencionados se insertan en el contexto general de la Agenda de Transparencia y Probidad impulsada por la Presidenta Michelle Bachelet. Dicha agenda incluye la implementación de 14 medidas administrativas y el envío de 18 iniciativas legales al Congreso, muchos de los cuales actualmente en tramitación o ya convertidos en leyes.

Esta agenda tiene como antecedente la creación el año 2015 del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción, presidido por el economista Eduardo Engel. Su objetivo fue proponer un nuevo marco normativo para cumplir con la ética, probidad y transparencia de las actividades políticas. En solo 45 días el Consejo Asesor presentó un informe final que incluía 260 propuestas divididas en cinco áreas: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política para fortalecer la democracia, confianza en los mercados, por último, integridad, ética y derechos humanos.

En el ámbito del *lobby* y la gestión de intereses, el consejo propuso la publicación de un Código de Conducta para los sujetos activos y la creación de un plan de capacitación sobre *lobby* para autoridades de gobierno y funcionarios públicos. Además, se recomendó un registro de reuniones no concedidas o informales de los sujetos pasivos, la crea-

ción de una norma de entrega de datos al Consejo para la Transparencia y monitorear la publicación de los donativos y viajes. Para el año, el consejo propuso la creación de un comité internacional para la evaluación futura de la ley con el objetivo de establecer posibles mejoras.

## VI. CONCLUSIONES

No hay duda de que la Ley de *Lobby* ha contribuido a democratizar el acceso de los ciudadanos a las autoridades, organizados en distintos grupos de intereses. La ley ha proporcionado más transparencia, rendición de cuentas y supervisión en el proceso de toma de decisiones, al exigir a las autoridades que informen a las reuniones, los viajes y los donativos, actividades que en el pasado se encontraban en la opacidad. Esta regulación está generando un cambio de paradigma en las relaciones públicas con los grupos de interés, cambiando así las reglas del juego sobre la manera en que se relacionan ambos mundos.

Sin embargo, según la evidencia y datos disponibles, aún existe una resistencia a registrar las actividades bajo la ley, pues parte de la opinión pública tiende a asociar el *lobby* con prácticas corruptas vinculadas al tráfico de influencias, cohecho o soborno, todas conductas constitutivas de delito. Además, la falta de conocimiento y capacidades para aplicar la ley ha impedido la plena adopción de la regulación. En el futuro, los desafíos se refieren a lograr una mayor aplicación de la ley, continuar reduciendo las brechas presentes en los gobiernos subnacionales y el poder legislativo, fortalecer la plataforma digital como medio de control social y lograr un mayor compromiso de la sociedad civil y los medios de comunicación. Una vez consolidado su funcionamiento, las mejoras legales debieran apuntar a contar con la información financiera respecto de los contratos de empresas y pagos a quienes ejercen el *lobby*, junto a un código de conducta extensivo a todos quienes practican la gestión de intereses.

Como señala la OCDE (2017), la confianza pública ya no es un indicador de éxito de los gobiernos, sino un elemento necesario para su efectividad. Las regulaciones de las actividades del *lobby*, en el marco de un agenda más amplia de materias de transparencia y probidad, contribuyen a cimentar esa confianza.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Becker, Gary (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, N° 3, Agosto, pp. 371-400.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Ley N° 20.730 que Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios". <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>, 12-06-2017.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2012). "Reglamento de la Cámara de Diputados", [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_060515.pdf), 10-06-2017.
- (2017). "Reglamento del Senado de la República", [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado\\_140317.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_140317.pdf), 10-06-2017, 10-06-2017.
- Centro de Estudios Públicos (2015), "Estudio Nacional de Opinión Pública N°74, Agosto 2015", [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101436/EncuestaCEP\\_Agosto2015.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101436/EncuestaCEP_Agosto2015.pdf), 10-06-2017.
- Coen, David; Grant, Wyn y Wilson, Graham (2012), *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford University Press.
- Consejo para la Transparencia (2016a), Evaluación Ley del Lobby, Junio de 2016.
- (2016b), "60 alcaldes no han reportado audiencias de lobby o gestión de intereses tras 10 meses de vigencia de la ley". <http://www.consejotransparencia.cl/60-alcaldes-no-han-reportado-audiencias-de-lobby-o-gestion-de-intereses-tras-10-meses-de-vigencia-de-la-ley/consejo/2016-06-22/113721.html>, 10-06-2017
- Contraloría General de la República (2017). Dictamen de la Contraloría General, <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&UNID=0B173E5CF01CE40703257F7300651359>.10-06-2017.
- Dos Santos, Luiz Alberto. *Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Latin America*, OCDE.
- Dua, André; Heil, Kerrin y Wilkins, Jon (2010). "McKinsey Global Survey results: How business interact with government". <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-business-interacts-with-government-mckinsey-global-survey-results>, 10-06-2017.
- Ferreiro, Alejandro (2004). "Symposium: Corruption, Transparency and Political Financing: Some Reflections on the Experience in Chile", en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 10, N° 2, pp. 345.
- Infobae (2017), "El nuevo ranking de corrupción en América Latina expone la percepción global: Venezuela sigue en la peor posición", <http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/01/25/el-nuevo-ranking-de-corrupcion-en-america-latina-expone-la-percepcion-global-venezuela-sigue-en-la-peor-posicion/>, 14-06-2017.
- Imprenta Nacional de Colombia (2017). "Proyecto de Ley 94 de 2014 Senado", [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=94&p\\_consec=40225](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=94&p_consec=40225), 10-06-2017
- Lehne, Richard (2012). *Government and Business: American Political Economy in Comparative Perspective*. CQ Press.
- Luna, Juan Pablo (2016). "Chile's Crisis of Representation", en *Journal of Democracy*, vol. 27, N° 3, Julio, pp. 129-138.
- Jordán, María José (2015). "La Regulación del Lobby en Chile: Un análisis de los instrumentos de control de esta actividad"
- La Segunda (2015), "Al menos ocho parlamentarios se saltaron obligaciones de la Ley de Lobby", pp. 24-27 <http://impresa.lasegunda.com/2015/11/27/A>, 05-06-2017.

- Ley del Lobby. “¿Cómo funciona la Ley del Lobby?”, <http://leydelobby.cl/preguntas-frecuentes.html>, 12-06-2017.
- Lobbying Disclosure (2017), “Lobbying Disclosure Act Guidance”, [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html), 10-06-2017.
- Minister of Justice (2017). “Consolidation Lobbying Act”, <http://laws.justice.gc.ca/PD-F/L-12.4.pdf>, 10-06-2017.
- OECD (2009), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing.
- (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation”, OECD Publishing.
  - (2014). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing.
  - (2013). “Transparency and Integrity in Lobbying”, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>, 10-06-2017.
  - (2017), Trust and Public Policy: How better governance can help rebuild public trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris
- Office of Commissioner of Lobbying of Canada (2015a), “The Lobbying Act” [https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h\\_00008.html](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html), 10-06-2017
- (2015b). “Lobbyists’ Code of Conduct”, [https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/LobbyistsCodeofConduct2015\\_En.pdf/%24FILE/LobbyistsCodeofConduct2015\\_En.pdf](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/vwapj/LobbyistsCodeofConduct2015_En.pdf/%24FILE/LobbyistsCodeofConduct2015_En.pdf), 10-06-2017.
- Open Government Partnership (2015). Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Chile, Informe de Avance 2014-2015, [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Chile\\_IRM\\_2014-15\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Chile_IRM_2014-15_0.pdf), 10-06-2017.
- (2016). “Plan de Acción de Chile: Gobierno Abierto 2014-2016”, [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acción%202014-16%20CHILE%20OFICIAL\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acción%202014-16%20CHILE%20OFICIAL_0.pdf), 10-06-2017.
- Open Government Partnership Chile (2017). Perfil Chile <http://www.opengovpartnership.org/country/chile>, 05-06-2017.
- Organización de Estados Americanos. “Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, Ley N° 28.024”, [http://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res14.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf), 11-06-2017.
- Rehren, Alfredo (2008). “La evolución de la agenda de probidad en los gobiernos de la Concertación”, en *Temas de la Agenda Pública*, N° 18, mayo, pp. 1-19.
- Riveros Marín, Edgardo (2013), “Legislación sobre Lobby o Cabildeo: El caso chileno”, en *Serie de Estudios Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, N°11, pp. 1-61.
- Sahd, Jorge y Valenzuela, Cristián (2016). Case Study: Lobbying Regulation in Chile: Opening Access to Authorities, Sociedad Chilena de Políticas Públicas
- Sahd, Jorge y Valenzuela, Cristian (2017). “Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality”, presentado en OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 30 y 31 de marzo de 2017, París, Francia, <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>, 12-06-2017.
- Soto, Sebastián y Jaraquemada, María (2013). “Regulación del lobby en Chile: historia de un proyecto”, en *Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo*, N°9, pp. 145-156.
- Sunlight Foundation (2014). “Chile passes lobbying law a first in Latin America”. <https://sunlightfoundation.com/blog/2014/03/06/chile-passes-lobbying-law-a-first-in-latinamerica>, 10-07-2016.
- Thomas, Clive S. y Klimovich, Kristina. “Power groups, interests and interest groups in Latin America: a new era or more of the same?”, en *Journal of Public Affairs*, vol. 14, N° 3-4, Noviembre, pp. 392-422.
- Transparency International (2016), “Corruption Perceptions Index 2016”, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016), 14-06-2017.

# El componente de implementación en la ejecución de la nueva política de declaraciones de patrimonio e intereses

Rodrigo Mora<sup>1</sup>

## a. Introducción

La cautela de la probidad y el fomento de la transparencia ha sido una misión constante de los gobiernos democráticos desde 1990. En Chile ha devenido en tradición que a partir de algunas contingencias de envergadura, las autoridades políticas ordenen medidas de corte legislativo y administrativo para avanzar radicalmente en mejoras de los estándares de la vida pública.

En este sentido, las agendas chilenas sobre probidad y transparencia han tenido como precedente la elaboración de un informe consensuado por académicos, personalidades de la sociedad civil o autoridades políticas. Así ocurrió con la Comisión de Ética Pública (1994), la Agenda Pro Crecimiento (2003) y la Agenda de Probidad y Transparencia (2006). Todas ellas establecieron una ruta continua de prioridades, más o menos detalladas, sobre un conjunto de temas. De hecho, podemos ver cada nueva agenda como heredera de medidas de anteriores, las cuales por contingencias o adaptación de los tiempos, no pudieron ser implementadas.

En el caso de la Agenda de Probidad y Transparencia del año 2015, la Presidenta de la República Michelle Bachelet consideró diversas acciones a partir del macizo informe entregado por el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias, y la Corrupción, presidido por Eduardo Engel, a partir de la creación del mismo por la propia jefa de Estado el 11 de marzo de ese año.

Ellas tuvieron como eje algunas acciones administrativas inmediatas y otras, el ingreso al Congreso Nacional de uno o más proyectos legales para su ejecución posterior.

---

1 Es Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Políticas Públicas instruido por la misma institución y diplomado en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo, Comisión Probidad y Transparencia Administrativa.

A la fecha de este reporte, tenemos nueve leyes aprobadas, el 100% de las diez medidas administrativas ejecutadas y solo siete proyectos de ley en trámite<sup>2</sup>. En ese sentido, en materia legal destacan fuertemente toda la nueva regulación del financiamiento de la política y la organización de los partidos políticos (la Ley n° 20.900 sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia; la Ley n° 20.860, sobre Autonomía Constitucional del SERVEL; la Ley n° 20.915, sobre Partidos políticos y la Ley n° 20.870, que establece la sanción de pérdida del cargo) y el aumento de estándares en los deberes de los funcionarios públicos (típicamente lo establecido por la Ley N°20.880 y otras iniciativas legales en curso). Esto pone a esta agenda en un alto nivel de cumplimiento comparado con sus antecesoras.

El contexto político de esta agenda desde el punto de vista global es radicalmente diferente. Lo que entendemos por corrupción, integridad y transparencia ha cambiado radicalmente desde la recesión económica de 2008 (OECD, 2017), extendiéndose lo que estas definiciones significaban hasta ese entonces. No tenemos un acuerdo global en la doctrina en torno a lo que corrupción significa o bien “lo que no es”, asunto que afecta las definiciones operacionales que se utilizan para la generación de políticas públicas.

Últimamente se ha preferido hablar de confianza como valor deseable para el fortalecimiento de las democracias. En este sentido, se han considerado algunos factores como positivos para su aumento en las sociedades: i) la integridad u honestidad en los oficiales públicos ii) la apertura entendida como la consolidación del acceso a la información pública y el compromiso con los grupos de interés relacionados al diseño y ejecución de las políticas públicas y iii) la justicia en la redistribución de las cargas públicas (OECD, 2017). En adición a la anterior, como algo general se considera alinear siempre a estos principios los valores de transparencia y participación inclusiva en torno al interés público; un fuerte foco en lo local y la necesidad de que las autoridades políticas involucradas partan con dar el ejemplo.

Dado este marco, quisiera ahondar acá en un proceso complejo de política pública donde el gobierno de la Presidenta Bachelet puso gran determinación: la nueva regulación de la declaración de patrimonio e intereses para las autoridades políticas y funcionarios públicos. Este estudio de caso es interesante en cuanto resuelve una problemática

---

2 El avance de las medidas de la Agenda Presidencial puede verificarse en [www.las-nuevasreglas.gob.cl](http://www.las-nuevasreglas.gob.cl)

de manera sencilla en el sector del servicio civil o de la función pública chilena, donde los cambios suelen ser de largo aliento y con altas restricciones presupuestarias.

## **b. La regulación de las declaraciones de patrimonio e intereses en las autoridades y funcionarios**

### **1. La Ley N°20.880 como elevación del estándar vigente**

Existe cierto consenso internacional que esta práctica permite prevenir conflictos de intereses durante el ejercicio del mandato o de la función pública, como también prevenir el enriquecimiento ilícito (OECD, 2011). Es así una potente arma contra la corrupción que tiene su reflejo jurídico en diversos instrumentos internacionales que ha suscrito el Estado de Chile, como, por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo III N°4, o bien, el artículo 8 N°5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ya en 1994, una de las recomendaciones de la Comisión de Ética Pública establecida en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle fue el establecimiento de una declaración jurada de intereses con el fin de “detectar con facilidad cualquier irregularidad y además favorece(r) un efectivo control social sobre la gestión pública”. Luego, detalló la necesidad de “instituir como obligatoria para los agentes públicos de mayor jerarquía, de todos los poderes y funciones del Estado, una declaración jurada de patrimonio y una de intereses prestada ante un ministro de fe tanto en el momento en que acceden al cargo público de que se trate, como en el momento en que hacen abandono del mismo”. Luego, que esas declaraciones deben ser públicas, “de manera de poder conocer y sancionar su falsedad” (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996).

Desde 2001, a partir de la Ley N°20.088, se había establecido en Chile el deber de que ciertas autoridades y funcionarios públicos hicieran una declaración jurada de intereses y otra de patrimonio ante la Contraloría General de la República. Estos documentos eran escritos, con formalidades diferentes para cada uno de ellos, y controlados por cada jefe de servicio. En caso de infracción tenía sanciones de multa, las cuales cambiaban dependiendo de cada poder del Estado. Del mismo modo, el universo de declarantes excluía a algunas personas como funcionarios a honorarios que tuvieran altas remuneraciones.

El fiscalizador por la gran cantidad de declaraciones en papel recibidas de manera continua y con diferentes formalidades, no podía ejercer propiamente su labor transformándose en un depositario con escasas atribuciones reales. En el mismo sentido, la sociedad civil (medios de comunicación social y organizaciones sin fines de lucro) carecía de instrumentos para ejercer un control social eficiente. No existen datos fiables sobre ese proceso que nos permitan entender su magnitud.

Con el contexto de las recomendaciones de la Comisión Engel y la prioridad dada por la agenda presidencial de transparencia y probidad de la Presidenta Bachelet, la Ley N°20.880 fue uno de los primeros productos concretos que modificó radicalmente el diseño institucional de las declaraciones de patrimonio e intereses en la legislación chilena.

En términos generales, esta norma elevó el estándar de la ley anterior estableciendo un estatuto de deberes uniformes aplicables a las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado obligados a presentar declaración y con un procedimiento sancionatorio relativamente parecido para cada uno, salvo las limitaciones constitucionales que pudiera haber en cada caso.

En el caso de la Administración del Estado, la Contraloría General de la República tiene la mayor potestad sancionatoria al tener el registro informático de la información declarada de manera centralizada, como veremos. Según el artículo 10 de la Ley N°20.880, dicho ente de Control “fiscalizará la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de las declaraciones”, pudiendo solicitar información a cualquier organismo de la Administración con este objeto. En el mismo orden, se considera que el incumplimiento superior a cuatro meses constituye una falta grave a la probidad administrativa y que, por tanto, da lugar a la destitución del funcionario o autoridad. En este caso, aun cuando el procedimiento es diferente respecto de las autoridades y funcionarios dependientes de otros órganos autónomos constitucionales (Congreso Nacional, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Banco Central, entre otros) la destitución es la regla general, salvo en el caso de los diputados y senadores.

Las declaraciones de patrimonio e intereses y sus respectivas actualizaciones, antes en formato papel y separadas, ahora deben efectuarse a través de un formulario electrónico único que tiene como repositorio el sitio electrónico determinado por la Contraloría General de la República ([www.declaracionjurada.cl](http://www.declaracionjurada.cl)), al cual se ingresa mediante el dispositivo “Clave Única”, el cual constituye una identidad digital que

tiene cada persona natural para la realización de trámites ante la Administración del Estado. Del mismo modo, los datos que se generan a partir de estas declaraciones se ponen a disposición del público en formato de datos abiertos y reutilizables. En el mismo orden de ideas, el artículo 7 de la Ley, como el 11 de su Reglamento, también le otorgaron al Consejo para la Transparencia la tarea de poner a disposición de la ciudadanía dichas declaraciones.

Respecto del contenido a declarar, en términos generales, lo relevante es que se trata de una sola declaración que debe contener la singularización de todas aquellas actividades y bienes del declarante según lo establecido expresamente el artículo 7° de la Ley, con la indicación de su valorización.

Como innovación en este sentido, cabe destacar que el legislador reforzó la transparencia de los datos del cónyuge y parientes, manteniendo la inclusión del patrimonio del cónyuge casado en sociedad conyugal y agregando al conviviente civil. En el caso de las autoridades más importantes del país (Presidente de la República, ministros, subsecretarios, alcaldes y concejales, consejeros regionales, entre otros), la Ley dictaminó incluir “el nombre completo de sus parientes por consanguinidad en toda la línea recta que se encuentren vivos y en el segundo grado tanto en la línea colateral como por afinidad” (artículo 7°). Esto es un paso adicional que refuerza la línea de transparentar potenciales conflictos de intereses en relación al parentesco, que ya están establecidos mediante la obligación de emitir una declaración jurada en papel.

En lo relativo a intereses, la declaración se refuerza en cuanto a la inclusión, en caso de haberse constituido, del contrato de mandato especial de administración de cartera de valores regulados en el capítulo II de la Ley N°20.880. Este corresponde al denominado “fideicomiso ciego”, el que debe constituirse por las más altas autoridades cuando los:

valores de los que sea titular, esto es, acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos (...) que se encuentren inscritas en los registros de valores que llevan las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, superen las veinte y cinco mil unidades de fomento (artículo 26).

## 2. Gradualidad como concepto

La gradualidad es uno de los conceptos claves en las políticas públicas. Hay abundante literatura que sostiene que los modelos implementados en *big bang* no funcionan y generan grandes costos de transacción.

Podemos sostener que la gradualidad es uno de los paradigmas observables en la implementación exitosa de las políticas públicas chilenas desde 1990 a la fecha (Olavarría *et al*, 2011).

Sin embargo, en el caso de las políticas de transparencia y probidad en Chile no todos los procesos de ejecución vienen respaldados por una ley que tenga un calendario gradual de implementación. En lo referente a procesos anteriores, no fue el caso de la Ley de acceso a la información N°20.285 como tampoco el de la Ley N°20.880 sobre probidad pública. Aunque sí fue el caso de la Ley de *lobby* N°20.730.

Para subsanar el asunto, tal como había sido la experiencia previa en la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública (2009) con la dictación del Instructivo Presidencial No. 8 de 2006, el gobierno se adelantó a la implementación de la Ley N°20.880 con un acto administrativo, una orden de buen servicio para preparar a la Administración del Estado a un cambio cultural en el servicio civil en corto plazo. Estas instrucciones tienen como objetivo adelantar el cumplimiento de la norma y anticipar de manera experimental las fallas que pudiera tener la posterior implementación.

Así, en ocasión del lanzamiento de la Comisión Engel, con fecha 19 de marzo de 2015, S.E la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, dictó el Instructivo Presidencial N°2, donde instruyó a las autoridades, funcionarias y funcionarios, la adopción de buenas prácticas en materia de declaraciones de patrimonio y de intereses. Estas buenas prácticas consistieron en efectuar o actualizar las declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades, funcionarias y funcionarios obligados de conformidad a la ley, así como de otras personas no obligadas por ley, como altos asesores gubernamentales.

Estas declaraciones debían efectuarse o actualizarse antes del 30 de abril mediante una plataforma electrónica dispuesta especialmente a este efecto<sup>3</sup>. Luego de ello, el sistema creó la figura del “ministro de fe”, funcionario que en cada servicio certificada que las declaraciones hayan sido hechas en tiempo y forma.

Al corte del proceso, el 2° de julio, se realizaron, a través del sistema, 17.608 declaraciones de patrimonio y 13.363 declaraciones de intereses, lo que significó un éxito para preparar al Estado para la futura puesta en régimen de la ley de probidad pública que aún estaba en trámite.

---

3 (<http://dpi.minsepres.gob.cl/>)

### 3. Puesta en régimen de la Ley N°20.880 y definición de objetivos políticos

Como se señaló, luego de la dictación de la nueva Ley N° 20.880, le compete a la Contraloría General de la República asumir el registro y la fiscalización de las declaraciones únicas de intereses y patrimonio en su página web ([www.declaracionjurada.cl](http://www.declaracionjurada.cl)). Del mismo modo, el Consejo para la Transparencia, para una segunda etapa quedó con la obligación de consolidar las declaraciones realizadas y mostrarlas en formato amigable, con posibilidad de descarga para análisis en datos abiertos, en línea con la aspiración que las organizaciones de la sociedad civil presentaron en el Congreso durante la tramitación de la ley. El mencionado Consejo habilitó la web [www.infoprobidad.cl](http://www.infoprobidad.cl) para este fin.

Para los efectos del cumplimiento eficiente de la ley, El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su calidad de coordinador interministerial ubicado en el centro de gobierno, se impuso como meta primera dos objetivos: en primer lugar, que las autoridades políticamente sensibles (ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores y superintendentes) declararen en tiempo y forma y, segundo, maximizar el cumplimiento de los obligados durante el plazo. Respecto a lo señalado, se busca generar en la Administración Pública, en la línea de la recomendación OCDE, un efecto ejemplificador que sensibilice a los funcionarios de la Administración a partir del compromiso de sus máximas autoridades, como también a la sociedad en su conjunto.

Terminado el primer proceso anual de marzo, se comprobó que el ciento por ciento de las autoridades claves declaró dentro de plazo. Del mismo modo, según las estadísticas paralelas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en base a los reportes de la Contraloría, la tasa de respuesta de los obligados superó el 95%. En concreto:

Declaraciones realizadas	49.858
Universo de declarantes	52.409
Tasa de cumplimiento	95,41%

Los desafíos de implementación de esta política pública fueron particularmente desafiantes para el centro de gobierno, en cuanto los jefes de servicio no tienen ya relación con el declarante obligado como era en la antigua legislación. Hay que recordar que en el anterior estado, los encargados de los organismos de la Administración del Estado podían controlar plazos e inclusive contenidos, resolver dudas jurídicas o contables. Por lo tanto, se debió establecer por parte del Ministerio

una implementación sombra que permitiera difundir el alcance y contenido del deber y, por sobre todo, el plazo involucrado.

En este orden de ideas, la tarea regular de coordinación con los servicios públicos fue asumida por el Ministerio a través de la Comisión de Probidad y Transparencia, en estrecha coordinación con los gabinetes políticos y los organismos fiscalizadores. Esta oficina fue creada en 2009 durante el mandato de la Presidenta Bachelet a partir del desafío que significó la implantación de la ley de transparencia a nivel nacional y sin gradualidad.

Desde ese proceso de implementación el Ejecutivo definió un modelo más o menos replicable que repitió por tercera vez, luego de las experiencias de la Ley N° 20.285 en 2009 y de la N° 20.730 en 2014. Consideramos que pueden darse ciertas claves comunes que han hecho de este esquema un éxito, que en rigor son las siguientes:

- a. Establecimiento de un modelo informático centralizado que permita a cada organismo público y a cada obligado declarar en una misma web. Esto disuade a los servicios de desarrollos informáticos paralelos y ha reducido millones de dólares en costos en la Administración. En el caso de la Ley de *lobby*, se generó una plataforma particular para todos los obligados ([leylobby.gob.cl](http://leylobby.gob.cl)) que sigue el ejemplo virtuoso de la Ley de acceso a la información. En este último caso, aun cuando la ley no mandataba a la Administración a uniformar contenidos en una sola página web, el gobierno decidió crear las páginas “Gobierno Transparente” para cumplir centralizadamente con las obligaciones de transparencia activa derivadas del artículo 7° de la norma, a la cual se accede mediante un *banner* alojado en cada sitio. De manera acertada, Contraloría General de la República repitió el paradigma en su sistema informático [www.declaracionjurada.cl](http://www.declaracionjurada.cl)
- b. Generación de instrucciones regulares desde el centro de gobierno. Solo como ejemplo, en la preparación de la Ley N°20.880 se dictaron los siguientes oficios a todos los órganos y servicios de la Administración del Estado:
  - Comunica la entrada en vigencia de la ley, ORD. N° 1381, de 09 de agosto de 2016, del Ministro Secretario General de la Presidencia.
  - Solicita generar nuevo enlace en web de transparencia activa “DPI”, ORD. N° 1899, de 22 de noviembre de 2016, del Ministro Secretario General de la Presidencia.

- Alerta a todos los servicios recordando obligación de declarar en plazo legal (marzo), ORD. N° 096, de 17 de enero de 2017, del Subsecretario General de la Presidencia.
  - Recuerda rol de Jefes de Servicio y plazos de cumplimiento para ingreso de declaraciones, ORD. N° 356, de 16 de marzo de 2017, del Subsecretario General de la Presidencia.
  - Solicita tomar medidas a Jefes de Servicio para declarantes fuera del plazo de marzo, ORD. N° 483, de 07 de abril de 2017, del Secretario Ejecutivo Comisión de Probidad y Transparencia.
- c. Establecimiento de un enlace paralelo que centraliza dudas jurídicas y administrativas de los servicios obligados. En términos particulares, se solicitó mediante oficios en cada proceso por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia la comunicación por servicio de un enlace al nivel central para el reporte periódico y la canalización de dudas. Esto genera una red de representantes de la Administración Central del Estado que tiene reuniones regulares en el Ministerio aún cuando el proceso crítico haya terminado.
- d. Generación de estadísticas regulares con reporte semanal o mensual que presione a la meta desde el nivel central. Estos reportes generales y por servicio deben ser traspasados a los gabinetes políticos relevantes que generan las acciones de coordinación necesaria para el cumplimiento de la meta, como también el apoyo particular a los servicios deficientes, particularmente aquellos sectoriales o fuera de la capital nacional.
- e. Un núcleo de capacitación general y particular a los servicios públicos, con consideraciones especiales a sectores con servicios descentralizados o de gran envergadura. En este caso, debe destacarse que existen nodos de implementación que se constituyen en un desafío particular por la gran cantidad de servicios asociados descentralizados y desconcentrados territorialmente. Es el caso de los dependientes del Ministerio de Obras Públicas o del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que cuenta con los Servicios de Vivienda y Urbanismo, uno por cada región del país.
- f. Despliegue nacional con compromiso con el sector subnacional (intendentes y gobernadores) que por regla general tienden al rezago por falta de sensibilización.
- g. Estrecha coordinación con los organismos fiscalizadores con resolución conjunta de dudas jurídicas o informáticas. En el caso de la Ley de *lobby*, el Consejo para la Transparencia y el Ministerio generaron despliegues y capacitación conjunta; similares coordinaciones se

generaron para el caso de la Ley N°20.880 con la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, aun cuando la norma no daba lugar concreto al Ejecutivo en el proceso.

A modo de conclusión, sostenemos que el éxito de los procesos de implantación de las leyes de integridad pública pasan centralmente, como ha sostenido la OCDE, por el compromiso expreso del centro de gobierno hacia el cumplimiento y el rol activo de las autoridades políticas y administrativas en dar el ejemplo, cumpliendo en tiempo y forma. Del mismo modo, un enfoque óptimo de eficiencia en el cumplimiento implica decidirse por un desarrollo informático propio y único impuesto a todo el nivel central, modelo que replica la Contraloría en la Ley de probidad pública y que antes se hizo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia en la Ley de *lobby*; esto genera una notable disminución de costos financieros y de administración. En último sentido, se debe considerar como una lección clave la generación de subsidios de implementación, mediante la asistencia continua y el monitoreo, a servicios públicos con menor nivel de desarrollo.

## Referencias

- Comisión Nacional de Ética Pública (1996), “Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública y la prevención de la corrupción”, *Revista Ciencia Política* Vol. 18 - N°1 y 2, pp. 202-247.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Informes trimestrales al Congreso Nacional, disponibles en [minsegapres.gob.cl](http://minsegapres.gob.cl)
- OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>
- (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- Olavarría Gambi, Mauricio; Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa. (2011). “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?. Evidencia desde un caso de estudio”. *Revista Política y Gobierno*, Volumen XVIII, N° 1, pp. 109-154. Primer Semestre 2011. México: CIDE



**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC

**RESERVA ESTA FECHA**  
18 DE MAYO 2017 / 9.00 HRS



# HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIDAD

**SEMINARIO**

**Salón de Honor**

Casa Central, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, 2º piso

Patrocina:





## INAUGURACIÓN SEMINARIO



Carlos Frontaura, Jorge Bermúdez, Nicolás Eyzaguirre e Ignacio Sánchez



Nicolás Eyzaguirre



Rector Ignacio Sánchez y Decano Carlos Frontaura





**Salón de Honor**  
Casa Central, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, 2° piso



SEMINARIO

HACIA UNA  
**NUEVA**  
AGENDA DE  
**PROBIDAD**

18 DE MAYO 2017

Patrocinada:



# HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIDAD

## CLASE MAGISTRAL



János Bertók





# HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PROBIDAD

## PANEL 1: LA MIRADA DEL SECTOR PÚBLICO



Marcelo Drago, Hernán Larraín, Jorge Bermúdez e Iván Arcos Axt.



Iván Arcos Axt.



Jorge Bermúdez.



Marcelo Drago.



Hernán Larraín.



... of  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Bernardo O'Higgins 20...

## PANEL 2: LA MIRADA DEL SECTOR PRIVADO



Carmen Román, Marco Antonio González, Paula Valenzuela y Jorge Sاهد



Carmen Román.



Paula Valenzuela.



Marco Antonio González.



Jorge Sاهد.



### PANEL 3: LA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL



Juan Eduardo Ibáñez, Álvaro Ramírez, Eduardo Engel, Nicolás Cobo y Rodrigo Mora.



Nicolás Cobo.



Juan Eduardo Ibáñez.



Álvaro Ramírez.



Eduardo Engel.

Centro UC  
Estudios Internacionales  
UC



SEMINARIO

HACIA  
UNA  
**NUEVA**  
AGENDA DE  
**PROBIDAD**

18 DE MAYO 2017

Estadística de Chile  
40, 2º piso





de Honor  
tral, Pontificia Universidad Católica de Chile  
y Bernardo O'Higgins 349, 2º piso



SEMINARIU  
MEDIUL AFACERII  
PRODIGIUL  
THE BUSINESS ENVIRONMENT

ROMANIA  
ROMANIA  
ROMANIA  
ROMANIA

