


# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AGENDA DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA DE CHILE

Jorge Sahd K.  
Cristián Valenzuela B.

**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC

 **BID**  
Banco Interamericano  
de Desarrollo



# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AGENDA DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA DE CHILE

Jorge Sahd K.  
Cristián Valenzuela B.

**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC



**JORGE SAHD K.** es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y master en Administración Pública de la Universidad de Nueva York, Estados Unidos. Actualmente, se desempeña como Director del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica y dirige el programa académico en Probidad, Transparencia y Buen Gobierno. Además, el autor es profesor de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios, donde dicta los cursos de Derecho Económico en la Escuela de Pregrado y de Empresa y Gobierno en posgrado. Entre sus publicaciones, destacan *Regulación del Lobby en Chile: Estudio de Caso para América Latina* y *Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality*.

**CRISTIÁN VALENZUELA B.** es abogado y magister en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y master en Administración Pública de la Universidad de Cornell, Estados Unidos. Actualmente, el autor es Director de Desarrollo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica e investigador asociado del Centro de Estudios Internacionales UC. Anteriormente, se desempeñó como coordinador del programa de Magister en Derecho (LL.M) de la misma casa de estudios. Entre sus publicaciones, destacan *Lobbying Regulation in Chile: Opening Access to Authorities* y co-autor de *Party Unity in the Chilean House of Representatives between 1998 and 2010*.

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

## ÍNDICE

Prólogo	5
Resumen	6
I. Introducción	7
II. Hacia una Agenda de Probidad y Transparencia en los negocios y la política	9
Medidas Legislativas	13
Medidas Administrativas	14
Las reformas del pasado	15
III. La Economía Política detrás de la Agenda de Probidad y Transparencia	18
3.1 Los hallazgos de una Agenda comprehensiva y ambiciosa	19
3.1.1 El rol del liderazgo presidencial	19
3.1.2 Las crisis generan una ventana de oportunidades	20
3.1.3 Apoyo político transversal y amplio consenso	22
3.1.4 Una Agenda integral y comprehensiva	24
3.1.5 El Consejo Anticorrupción como un actor clave en la articulación de propuestas	25
3.1.6 El rol insustituible del Congreso Nacional	27
3.1.7 El seguimiento y monitoreo de los Organismos Autónomos, sociedad civil y medios de comunicación	29
3.1.8 La respuesta institucional del Estado y la capacidad técnica para implementar las medidas	31
3.1.9 Agenda como plataforma de propuestas previamente discutidas	32
3.1.10 Organismos Internacionales como sustento técnico y guías de mejores prácticas	33
IV. Caso de estudio: la economía política detrás de la Ley de Probidad	34
Motivación de la Ley	34
Una Ley que extendió su alcance	35

Una Ley que profundizó su contenido	38
V. Sostenibilidad de la Agenda de probidad y transparencia	41
1. Política de Estado	41
2. Centro de Gobierno como coordinador de la Agenda	42
3. Carácter Legal de las reformas	42
4. Monitoreo de la Sociedad Civil y ecosistema Pro-Transparencia	43
5. Rol de los Organismos Internacionales en las recomendaciones de Política Pública	43
VI. Reflexiones hacia el futuro	44
Anexos	48
Entrevistados en el estudio	49
Ejes temáticos del informe final del Consejo Anticorrupción	50
Ley de Probidad	51
Referencias	54
Bibliografía	54
Agradecimientos	55

## PRÓLOGO

El Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile (SEGPRES) se complacen en presentar este estudio sobre “La economía política de la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile”, realizado por el director del CEIUC y profesor de la Facultad de Derecho, Jorge Sahd, y por el investigador asociado del CEIUC y director de desarrollo de la Facultad de Derecho, Cristián Valenzuela. Este estudio analiza la economía política de las reformas de probidad y transparencia que impulsó el Gobierno de la República de Chile desde abril de 2015. Este ambicioso programa, denominado Agenda de Probidad y Transparencia (APT) contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos.

La primera parte del estudio incluye una mirada general al proceso de reforma del período 2015-2017, el contexto en que se gestó y las reformas que le antecedieron. Luego analiza las dinámicas entre los distintos actores (Ejecutivo, Legislativo, sector privado, sociedad civil, entre otros) que participaron en la Agenda y sobre los factores que incidieron en su evolución hasta la fecha. A partir de las lecciones aprendidas de su análisis, los autores concluyen reflexionando sobre aquellos elementos relacionados con la sostenibilidad de las reformas, como por ejemplo la importancia de la acción colectiva y la movilización del apoyo transversal a la Agenda. Estos aspectos del estudio buscan resaltar las condiciones para que la Agenda alcance los resultados esperados en términos de reducción de la corrupción e incremento de la confianza en las políticas de gobierno.

Uno de los aspectos relevantes de este análisis es que permite no sólo identificar las lecciones aprendidas relevantes para Chile, sino también ofrece la oportunidad de reflexionar acerca de cómo la experiencia chilena puede constituirse en un referente para otros países en materia de desarrollo e implementación de políticas para la promoción de la transparencia, integridad y control de la corrupción.

## RESUMEN

A lo largo de la última década, la corrupción en América Latina se ha transformado en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, a raíz de diversos escándalos en la región tanto en el ámbito público como privado. De acuerdo a Transparencia Internacional<sup>1</sup>, más del 60% de las personas encuestadas percibió que los niveles de corrupción aumentaron durante el 2017 y un 50% estimó que los gobiernos no adoptaron las suficientes medidas para hacerse cargo de esta problemática.

Chile no ha estado ajeno a este fenómeno. Luego de sucesivos escándalos relacionados con el financiamiento de campañas políticas, en abril de 2015 el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet impulsó la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y en la Política (“APT” o “Agenda”), compuesta por 18 medidas legislativas y 14 iniciativas administrativas destinadas a establecer un nuevo marco regulatorio para mejorar la calidad de la política y el ejercicio de la actividad pública. La APT incorporó iniciativas tendientes, además, a dotar de mayor transparencia la relación entre el sector público y privado, como el financiamiento de la actividad política y las nuevas reglas en el ámbito electoral.

El propósito del presente estudio es identificar las variables críticas de economía política que incidieron en el proceso de gestación, diseño e implementación de la Agenda. A través de un análisis cualitativo mediante entrevista a actores relevantes del proceso, el presente documento identifica diez hallazgos que intentan explicar qué factores fueron determinantes para introducir y avanzar en un nuevo marco de integridad pública y privada. Estos hallazgos se relacionan con la relevancia del liderazgo presidencial, el apoyo político transversal y las capacidades mínimas que debe contar el Estado y sus organismos para la adecuada implementación de las iniciativas, entre otros.

Utilizando criterios en torno a los cuales abordar el análisis, como son el rol desempeñado por los distintos actores, las interacciones durante el proceso, los factores que dieron viabilidad política a la APT y la sosteni-

---

1 Global Corruption Barometer. People and corruption: Latin America and the Caribbean. 2017

bilidad en el tiempo de este tipo de reformas, el documento deja de manifiesto cuáles fueron los elementos facilitadores y los nudos críticos en la formulación e implementación de la Agenda de Probidad y Transparencia.

Del mismo modo, el estudio hace referencia a reformas de administraciones anteriores, como punto de referencia para los esfuerzos actuales y base de comparación en cuanto a la extensión y profundidad de las agendas. A modo de ilustrar los hallazgos identificados en el estudio, se analiza en particular la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses como una de las medidas emblemáticas de la APT, dando cuenta de su discusión legislativa y alcance.

Finalmente, el presente trabajo plantea algunas reflexiones hacia el futuro, en términos de darle continuidad a iniciativas de transparencia y probidad, más allá que surjan como respuesta a crisis políticas derivadas de actos de corrupción.

Esperamos que este documento contribuya a la construcción de procesos similares como caso de estudio en otros países de la región, en sus propios esfuerzos de desarrollar agendas anticorrupción que permitan ir recuperando los niveles de confianza y legitimidad de las instituciones. Asimismo, el estudio pretende colaborar en los esfuerzos de Chile de cara a la consolidación de las reformas iniciadas y al desarrollo de nuevas iniciativas que sigan abonando a la solidez institucional del país.

## I. INTRODUCCIÓN

La confianza pública hacia las instituciones a nivel mundial se encuentra en sus niveles más bajos. Este fenómeno afecta de manera especial a los países de América Latina, donde la legitimidad de las instituciones y el sistema democrático se encuentran cuestionados. De acuerdo con Transparencia Internacional, más del 60% de los encuestados consideró que los niveles de corrupción en la región aumentaron en 2017 y la mayoría estimó que los gobiernos no han adoptado las medidas correctas para enfrentarla. A nivel mundial, el último reporte del Edelman Institute identificó



la corrupción como el principal motivo de preocupación global, superando fenómenos como la globalización y la inmigración<sup>2</sup>.

El cuestionamiento a la legitimidad de las instituciones ha terminado afectando el sistema democrático. El último reporte de Latinobarómetro señaló que un 45% de los encuestados creen que la democracia en su país presenta grandes problemas, mientras un 12% estima que en su país no existe democracia. Sólo un tercio de los entrevistados consideró que su democracia presentaba pequeños problemas o que gozaba de una democracia plena<sup>3</sup>.

Como un problema para las políticas públicas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) ha abordado la falta de confianza en las instituciones públicas en sus últimos estudios. En base a los datos de Gallup World Poll, entre el año 2007 y 2015, la confianza en los gobiernos ha disminuido desde un 45 a un 43% entre los países miembros de la OCDE, mostrando una tendencia a la baja en la última década<sup>4</sup>.

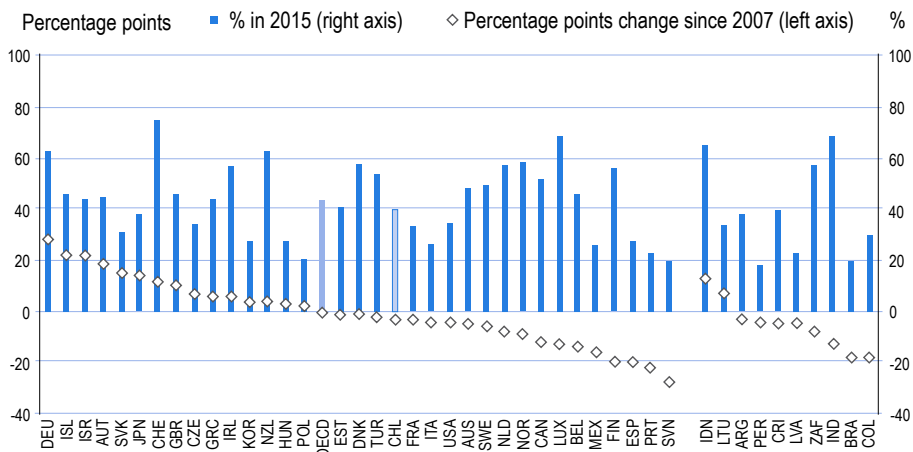


Gráfico 1. Fuente: Gallup World Poll. Trust and Public Policy, How Better Governance can Help Rebuild Public Trust. OCDE.

2 Edelman Trust Barometer. 2017.

3 Corporación Latinobarómetro. 2017.

4 Trust and Public Policy: How better governance can help rebuild public trust. OCDE Public Governance Reviews. 2017.

Desde la perspectiva de la probidad, la OCDE ha promovido la creación de un sistema comprensivo y coherente de integridad pública, basado en una estrategia de prevención de la corrupción, el *enforcement* de los estándares de integridad y una rendición de cuentas efectiva de los funcionarios públicos. El modelo de integridad pública propuesto por la OCDE no sólo se funda en un marco regulatorio sino además en una cultura organizacional al interior del Estado y un rol activo de la sociedad en la condena de la corrupción<sup>5</sup>. Como veremos más adelante, la Agenda de Probidad y Transparencia intenta recoger este enfoque, introduciendo, entre otras cosas, los códigos de ética en los distintos servicios públicos.

Los esfuerzos de la OCDE se basan en un diagnóstico: la confianza pública ya no es un indicador de éxito de los gobiernos, sino un elemento necesario para su efectividad. Las agendas de transparencia y probidad pueden contribuir a cimentar esa confianza.

## II. HACIA UNA AGENDA DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS NEGOCIOS Y LA POLÍTICA

Chile no ha estado ajeno a la pérdida de confianza en sus instituciones. Durante los últimos años, el país ha enfrentado distintos escándalos de corrupción en el ámbito de la política, los negocios y la relación entre ambos, dejando al descubierto un déficit institucional en la relación entre el dinero y la política. Hasta el año 2015, la influencia de las grandes compañías y grupos de interés en la política era ampliamente asumida y el monitoreo por parte de la sociedad sobre esas interacciones era prácticamente nulo. Sin embargo, investigaciones sobre el otorgamiento de boletas y facturas falsas para el financiamiento de campañas electorales y otras situaciones de tráfico de influencia terminaron por minar la confianza de la ciudadanía y poner un manto de duda sobre toda la clase política. Como resultado, la corrupción tuvo un aumento significativo como una de las principales preocupaciones de los chilenos, según se observa en la encuesta del Centro de Estudios Públicos del año 2015.

---

5 Trust and Public Policy. How better governance can help rebuild public trust. OCDE 2017.

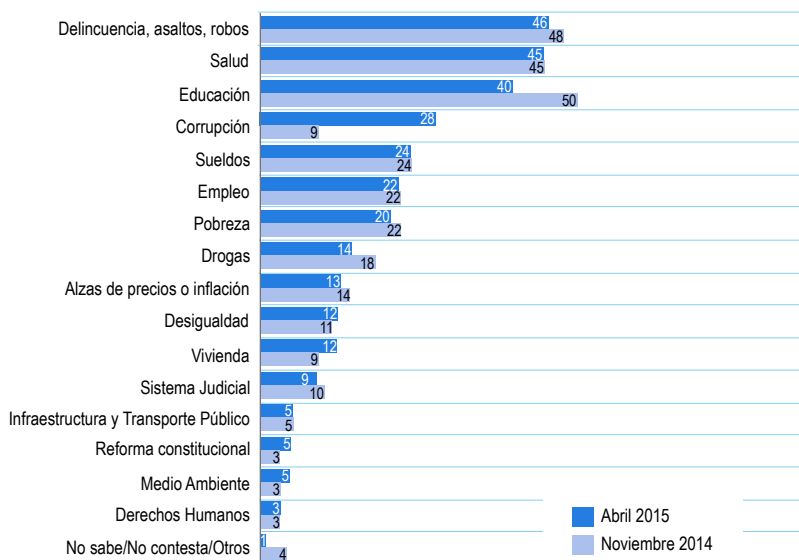


Gráfico 2. Fuente: CEP. Encuestas Nacionales. Abril 2015.

La reacción ciudadana a los escándalos de corrupción no se hizo esperar, demostrando que existía un rechazo mayoritario de los chilenos a tolerar la corrupción y sus prácticas como parte del ejercicio de la función pública y en su relación con los privados. Para hacer frente a la crisis política, la Presidenta Michelle Bachelet decidió convocar a un grupo de expertos liderados por el economista Eduardo Engel, estableciendo vía decreto presidencial el “Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción” (en adelante “Consejo Anticorrupción”).

La comisión, compuesta por 16 expertos<sup>6</sup> tenía un plazo de 45 días para presentar una propuesta de marco normativo que apuntara al control del tráfico de influencias, la prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, y en las relaciones entre estos distintos mundos<sup>7</sup>. En el mandato, la Presidenta

6 Ver Anexo con integrantes del Consejo Anticorrupción.

7 Decreto N 002 que “Crea Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción”.

le encargó al Consejo Anticorrupción realizar un diagnóstico de los riesgos que afectasen la probidad y transparencia en la política y los negocios, con especial énfasis en el tráfico de influencias, la corrupción y los conflictos de interés. Junto al diagnóstico, el Consejo Anticorrupción debía proponer medidas legales y administrativas vinculadas a las prácticas ya señaladas, con el objeto de elevar los estándares en materia de probidad, transparencia y buen gobierno.

Al anunciar la creación del Consejo Anticorrupción, la Presidenta fue explícita al delinear sus objetivos:

El mandato de este Consejo es claro. He instruido que, más allá de las que he anunciado, proponga medidas en el plano administrativo, legal y ético, de aplicación inmediata y de mediano plazo, tanto para el ámbito de los negocios y el servicio público, como para las relaciones entre ellos (...) El Consejo deberá proponer mecanismos accesibles y eficaces de defensoría a los ciudadanos, contra actos arbitrarios y de corrupción que puedan afectarles. Y le doy mucha importancia a la elaboración de un estricto código de prácticas y criterios éticos que oriente las decisiones en el ámbito de la política, los negocios y el servicio público, más allá de sus tipificaciones y sanciones legales<sup>8</sup>.

Las propuestas del Consejo Anticorrupción se estructuraron en 21 temas, agrupados en 5 pilares: prevención de la corrupción, regulación de conflictos de interés, financiamiento de la política para fortalecer la democracia, confianza en los mercados e integridad, ética y derechos ciudadanos. El trabajo contempló más de 40 reuniones de trabajo y 8 audiencias públicas en distintas regiones de Chile, en las cuales participaron representantes de la sociedad civil, del sector público, asociaciones empresariales y universidades. El informe final contuvo medidas tanto de carácter legal como administrativo, muchas de las cuales fueron tomadas en consideración para la Agenda de Probidad y Transparencia que finalmente impulsó el Gobierno de Chile<sup>9</sup>.

La Presidenta anunció la Agenda de Probidad y Transparencia (“APT”) el mes de Abril de 2015. La APT contempló 18 iniciativas legales y 14

---

cias y la Corrupción”.

8 Discurso Presidenta de la República, Michelle Bachelet, 10 de Marzo 2015.

9 Ver Anexo con medidas propuestas por el Consejo Anticorrupción.

medidas administrativas, que se enumeran en la tabla siguiente, con el propósito de mejorar la calidad de la política y el ejercicio de la función pública, apuntando a prevenir la corrupción y dotar de mayor transparencia la relación de la política y los negocios. En seguida, se encargó al Ministerio Secretaría General de la Presidencia la coordinación de la APT, tanto en el diseño como en la implementación de las medidas legales y administrativas. Para el cumplimiento de la APT, el rol de dicho ministerio resultaba clave, tanto en la relación con el Congreso como en el adecuado seguimiento de la implementación de las medidas administrativas por los distintos servicios públicos. En palabras de la Presidenta de la República, la APT era:

Una agenda profunda porque apunta a la raíz de los problemas, aun sabiendo que afectará intereses y provocará oposiciones. Y es institucional, porque necesitamos reglas transparentes, conocidas por todos y que nos darán estabilidad en el tiempo.

Entre las medidas de la APT, destacaron iniciativas como una nueva ley de probidad en la función pública, la autonomía constitucional del Servicio Electoral (Servel), la reforma a los partidos políticos y a las campañas y financiamiento electoral, el plan de formación ciudadana en los establecimientos educacionales, entre otros.

A diferencia de anteriores reformas, la APT introdujo iniciativas destinadas a dotar de mayor transparencia al sector privado y su relación con el Estado. De esta manera, dentro de las medidas legislativas se incluyeron la creación de una Comisión para el Mercado Financiero, la prevención y sanción de los conflictos de interés, el fortalecimiento de la protección de datos personales, nuevas exigencias de transparencia y responsabilidades de los agentes de mercado y un proyecto para impedir la especulación en los cambios de uso de suelo.

En materia administrativa, se introdujeron iniciativas para dar mayor transparencia a los negocios. Así, se consideró la publicación de la lista de lobbistas registrados y un código de buenas prácticas, el diseño e implementación de códigos de ética en los servicios públicos y la evaluación de la implementación de la ley de responsabilidad penal de las empresas jurídicas. Sin duda, la incorporación de este tipo de materias le dieron un

carácter comprensivo a la agenda, no limitándose a mejoras en el sector público, sino también al ámbito de los negocios y su relación con el Estado.

A diferencia de anteriores iniciativas, esta reforma se caracterizó por una mayor preponderancia de la sociedad civil, tanto por la presión para introducir cambios como en el monitoreo de la discusión legislativa. En este sentido, no sólo destacó el rol del Consejo Anticorrupción, sino también el monitoreo posterior de distintos grupos de la sociedad civil sobre la implementación de las medidas anunciadas.

La Agenda de Probidad y Transparencia incluyó las siguientes medidas:

## MEDIDAS LEGISLATIVAS

<b>NEGOCIOS</b>	(1) Proyecto de ley que crea Comisión de Valores y Seguros (Comisión de Mercados Financieros)
	(2) Proyecto para prevenir y sancionar los conflictos de interés
	(3) Proyecto para impedir la especulación en los cambios de uso de suelo, entre otras materias
	(4) Proyecto para fortalecer la protección de datos personales
	(5) Proyecto que establece nuevas exigencias de transparencia y responsabilidades de los agentes de mercado
<b>POLÍTICA</b>	(6) Proyecto de ley para hacer obligatoria la formación en educación cívica
	(7) Mensaje sobre corrupción y cohecho
	(8) Proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública
	(9) Proyecto de ley sobre gestión y profesionalización del personal municipal
	(10) Proyecto de ley que crea, en el Ministerio de Obras Públicas, la Dirección General de Concesiones
	(11) Mensaje sobre el Defensor Ciudadano (Ley Orgánica Constitucional)
	(12) Ley de Probidad y Transparencia, y Mejoras al proceso de declaraciones de bienes, intereses y patrimonio de los funcionarios públicos
	(13) Modernización del Ministerio Público y creación de Fiscalía de Alta Complejidad
	(14) Introducción, por vía de indicaciones, modificaciones al proyecto de ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia
	(15) Reforma constitucional sobre límite a la reelección y uniformidad del período
	(16) Reforma Constitucional que le dará autonomía al Servicio Electoral
	(17) Proyecto de reforma a la ley de partidos políticos
	(18) Pérdida de escaño (boletín 9860-07 y boletín 10.000-07)

## MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

<b>NEGOCIOS</b>	(1) Publicidad a la lista de lobbistas registrados
	(2) Publicación de un Código de buenas prácticas para lobbistas
	(3) Desarrollo de sistema preventivo anti lavado de dinero y anticorrupción en los servicios públicos
	(4) Evaluación de la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas
<b>POLÍTICA</b>	(5) Promoción orientada a que todos los establecimientos educacionales deban contar con un Plan de Formación Ciudadana
	(6) Sometimiento al Consejo Nacional de Educación a nuevas bases curriculares que incorporen la educación cívica para 3ros y 4tos medios
	(7) Cuenta pública de la implementación del Instructivo Presidencial sobre Declaración de Patrimonio e Intereses
	(8) Entrega de lineamientos a todos los municipios para el uso adecuado de sus recursos
	(9) Obligatoriedad del uso del portal “Empleos Públicos”
	(10) Perfeccionamiento de la normativa reglamentaria de Compras Públicas para fortalecer las exigencias de probidad por parte de los compradores públicos
	(11) Difusión de un catálogo de inhabilidades e incompatibilidades para cargos de elección popular, con el fin de informar a la ciudadanía en estos temas
	(12) Solicitud de elaboración, en el contexto de la implementación en Chile de la “Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas”, de directrices generales que orienten la elaboración de los Códigos de Ética de los distintos servicios públicos
	(13) Modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y haremos mejoras en los procesos de aprobación e información de los planes reguladores, entre otras materias
	(14) Modificación al Reglamento de Concesiones de Obras Públicas

## LAS REFORMAS DEL PASADO<sup>10</sup>

En Chile, sucesivos gobiernos convocaron a distintas comisiones para proponer reformas destinadas a introducir mayor transparencia en la actividad política y en la administración estatal. Dichos esfuerzos constituyeron un antecedente para la Agenda de Probidad y Transparencia en estudio.

Un primer esfuerzo fue la Comisión Nacional de Ética Pública convocada por el Presidente Eduardo Frei el año 1994. Tras diversas denuncias de corrupción en municipios, empresas del Estado y organismos públicos, se constituyó la comisión con el propósito de formular propuestas de políticas públicas para el perfeccionamiento de la democracia y niveles de transparencia de la administración pública. El “Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción” incluyó 41 recomendaciones, destacando la propuesta de elevar a rango constitucional la transparencia de la función pública. Asimismo, el aporte de esta comisión se materializó en la Ley 19.653 de Probidad Administrativa, regulando materias como información privilegiada, enriquecimiento ilícito e incorporando delitos de corrupción en el Código Penal<sup>11</sup>.

Por otra parte, el mandatario envió al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre acceso ciudadano a la documentación pública. A pesar de que el proyecto no prosperó, este proceso sentó las bases para las normas de probidad que están incorporadas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, y para las normas de acceso a la información pública y transparencia, que se forjaron posteriormente<sup>12</sup>.

El año 2003, el Presidente Ricardo Lagos impulsó junto a la oposición el “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”, tras diversos escándalos por uso de recursos públicos en campañas políticas y pago de sobresueldos

10 Sólo se hace referencia a aquellas iniciativas de probidad y transparencia enmarcadas dentro de una agenda.

11 La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la Concertación. Alfredo Rehren. Instituto de Ciencia Política UC.

12 Inostroza, A., Zúñiga, P. y Klimpel, C. 2014. *Análisis sobre la incorporación de la ley sobre acceso a la información pública como mecanismo para la transparencia*, <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/3201/TCIPO%2030.pdf?sequence=1&isAllowed=1>



a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas. A su vez, se detectaron irregularidades en el pago de sobresueldos a ministros con fondos reservados de la Presidencia, coimas a parlamentarios e irregularidades en el uso de títulos financieros que afectaron a la Corporación de Fomento de la Producción.

La agenda de transparencia que surgió de dicho acuerdo político incluyó una serie de medidas, como la creación del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública; transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público; transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos; propuesta de regulación del *lobby*; transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria; y fortalecimiento del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública. Finalmente, se consagró constitucionalmente el principio de transparencia de la función pública, a partir de la Ley 20.050 que reformó la Constitución Política de Chile. En su artículo artículo 8° señala que:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Además, el Ejecutivo instruyó a todos los servicios para que se revisaran las resoluciones que establecían el derecho a secreto y reserva, a modo que éstas se adecuaran al nuevo escenario<sup>13</sup>.

En su primer mandato el año 2006, la Presidenta Bachelet impulsó la “Agenda de probidad y transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política”, tomando como base el trabajo de una comisión de expertos que culminó con el “Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública”. Esta agenda surgió como reacción a escándalos por irregularidades en la agencia a cargo de las polí-

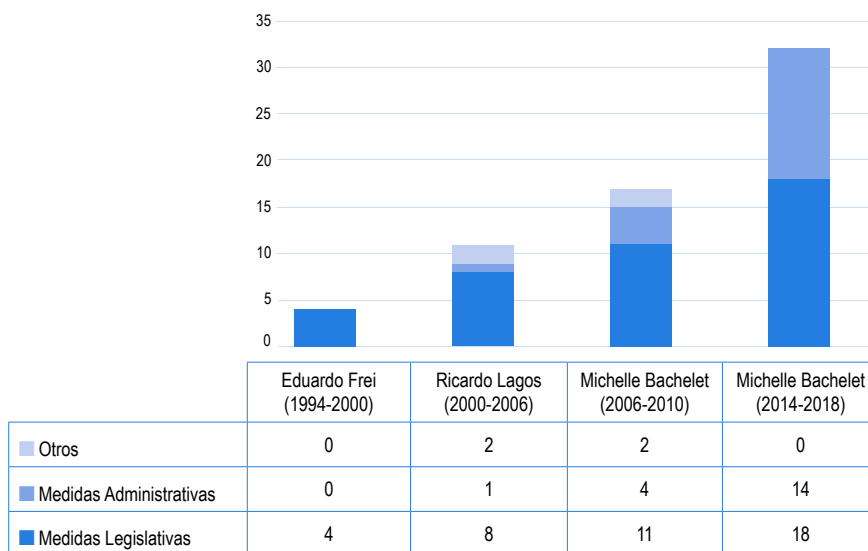
---

13 Oficio N° 925/2005 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

ticas deportivas (Chiledeportes) y desvíos de fondos para fines electorales de programas de subsidios al desempleo. El informe contuvo 30 medidas para una agenda de transparencia, incluyendo el concepto de transparencia activa, materias relacionadas a los conflictos de interés y servicio civil.

En el siguiente cuadro se hace una comparación del número de medidas de carácter legal, administrativo y otras medidas (creación de comisiones o consejos) de las distintas agendas, dejando de manifiesto el mayor alcance de la Agenda de Probidad y Transparencia del 2015.

Medidas sobre Probidad y Transparencia según Gobierno



### III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DETRÁS DE LA AGENDA DE PROBIIDAD Y TRANSPARENCIA

Para la identificación de los factores críticos en la gestación, diseño e implementación de la Agenda de Probidad y Transparencia, el estudio empleó un análisis cualitativo basado en un cuestionario semi-estructurado a representantes del sector público, privado y de la sociedad civil que cumplieron un rol relevante en el proceso en base a los seis criterios de análisis señalados en la tabla siguiente<sup>14</sup>. Un 33% de los entrevistados fueron representantes del Gobierno, un 19% del Congreso, 29% correspondió a ONGs, gremios e institutos y un 19% a órganos autónomos del Estado. A partir de las entrevistas, se identificaron diez hallazgos que posibilitaron el éxito de la APT.



14 Ver listado de entrevistados en Anexo.

Con el objeto de preservar la coherencia y enfoque del estudio, las preguntas se basaron en los siguientes criterios trazadores:

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
ROL	Percepción de los distintos actores del rol que cumplieron en la formulación, implementación y desarrollo de la APT.
PARTES	Actores u organismos se consideraron como determinantes en la formulación y desarrollo de la agenda de la APT.
INTERACCIONES	Relaciones y vínculos que se dieron entre distintos actores que facilitaron o dificultaron el proceso de discusión, aprobación e implementación de la APT.
VIABILIDAD	Factores críticos que le dieron consistencia a la APT y que viabilizaron su aprobación.
OPOSICIÓN	Nudos críticos del proceso de formulación e implementación de la APT
SOSTENIBILIDAD	Elementos necesarios de abordar para proyectar la APT y sus efectos hacia el futuro.

### 3.1. Los hallazgos de una Agenda comprehensiva y ambiciosa

Los hallazgos que se describen a continuación se fundan en las respuestas de los distintos entrevistados indicados en el Anexo N° 1. Dichos hallazgos explican los elementos de economía política que permitieron materializar y dar sustento a la Agenda de Probidad y Transparencia, desde su gestación hasta la implementación efectiva a la fecha del presente estudio.

#### 3.1.1 El rol del liderazgo presidencial

El primer factor fundamental a la hora de permitir el avance de la APT es el liderazgo presidencial. De acuerdo con lo expresado por la mayoría de los entrevistados, el compromiso de la Presidenta de la República con la APT constituyó un factor determinante en el éxito de la Agenda y en la aprobación de la mayoría de las iniciativas legislativas y administrativas.

La Presidenta fue quien leyó de mejor manera esta crisis política y entendió que se debía reaccionar de manera contundente. Ello permitió que se tomaran decisiones y que el gabinete se alineara con la instrucción presidencial. El liderazgo por parte del Ejecutivo se tradujo en un mayor compromiso por parte del Poder Legislativo, así como también en la cristalización de medidas que requerían de iniciativa exclusiva de la Presidenta. Una agenda con la extensión y profundidad de la APT no podría haber sido aprobada sin el impulso decisivo del Ejecutivo y su compromiso de darle un carácter comprensivo.

Por otro lado, la voluntad presidencial se tradujo en la decisión de incorporar y priorizar las recomendaciones elaboradas por el Consejo Anticorrupción. La decisión de la Presidenta de empoderar al Consejo Anticorrupción, dirigido por Eduardo Engel, fue una señal clara a los partidos políticos de buscar dotar de protagonismo e independencia a dicho consejo, permitiendo que muchas de las medidas contaran con el respaldo del Gobierno. En esto, fue la propia Presidenta quien decidió ir más allá de las opciones que estaban en la mesa y optó por una agenda amplia.

En definitiva, el liderazgo ejercido por la Presidenta Michelle Bachelet destaca como un elemento fundamental que permitió el diseño e implementación de la APT, siendo determinante en el origen, objetivos y resultados de la misma. Si bien el sistema político chileno tiene un carácter marcadamente presidencialista, la existencia de otras crisis políticas en el pasado no necesariamente derivaron en cambios de esta magnitud. Dicho liderazgo le dio una profundidad y extensión a la Agenda que superó las reformas previamente implementadas en esta materia.

### **3.1.2 Las crisis generan una ventana de oportunidades**

El desarrollo de agendas de probidad y transparencia son difíciles de planificar y, generalmente, surgen como consecuencia de emergencias políticas. En este caso, la existencia de una crisis política profunda es el segundo hallazgo a destacar como elemento central en la generación e implementación de la APT.

Esta situación constituyó una crisis de representación, porque los distintos actores e instituciones fueron perdiendo legitimidad frente a una ciudadanía que manifestaba no sentirse representada por sus autoridades. También fue una crisis de autoridad, porque esa pérdida de legitimidad se tradujo en un menor respeto hacia las instituciones, un mayor desafío a las regulaciones y un cuestionamiento permanente a las distintas esferas de poder. Finalmente, fue una crisis por la opacidad, donde la sociedad venía madurando la necesidad de promover mayor transparencia y mayor apertura de lo público hacia la ciudadanía, frente a la toma de decisiones a puertas cerradas y la falta de accountability a nivel institucional e individual de ciertos actores políticos.

Esta reforma fue muy difícil de resistir, dejando con escaso margen de acción a la clase política y elite empresarial. La profundidad de la crisis facilitó el sentido de misión que tuvo el Consejo Anticorrupción y la APT en su conjunto, dado que posibilitó el despliegue de otros actores distintos a los usuales, desplazando el rol que frecuentemente tomaban los actores políticos. Los partidos políticos estuvieron ausentes del Consejo Anticorrupción y no fueron quienes orientaron las discusiones ni las decisiones que se tomaron finalmente.

¿Cómo fue posible el rol secundario de los partidos? La crisis fue de tal magnitud que las fuerzas políticas no tuvieron opción de actuar en rebeldía. Las antiguas maniobras de desactivación de conflictos políticos no funcionaron. La presión de la opinión pública, canalizada por los medios de comunicación, fue fundamental a la hora de generar una crisis política, institucional y social, lo que impidió mayor control por parte de los actores políticos. Existió una crisis profunda de la política, en la medida en que ésta se separó de la sociedad.

Lo distintivo de esta crisis, y que la diferenció de otras crisis en el pasado, es que pequeños escándalos se transformaron en grandes escándalos, en la medida en que la población fue más receptiva de la información sobre corrupción y demandó una reacción más enérgica de sus autoridades.

A consecuencia de esta crisis, la ventana de oportunidades para generar y promover cambios fue amplia. Como afirmaron distintos entrevistados, siempre existieron propuestas de mejoras en distintas áreas, pero no se

había producido el espacio o interés real de promoverlas. En general, este tipo de reformas no eran atractivas para la agenda pública y, si bien surgían en reacción a crisis determinadas, una vez superadas y en tiempos de normalidad perdían ese atractivo. La APT no sólo incluyó una serie de reformas legislativas, sino también se abrió a la idea de incorporar medidas administrativas y generar un sistema preventivo de control de la corrupción en el aparato público.

En síntesis, la crisis política fue de grandes dimensiones y su extensión en el tiempo y contenido estuvo ligado al desenvolvimiento propio de los casos de corrupción. El rol asumido por el Gobierno para enfrentar la crisis, la mayor vigilancia de los medios de comunicación e interés de la opinión pública propiciaron la movilización en estas materias. También se logró un mayor grado de madurez en el contenido, donde ideas presentadas con ocasión de otras crisis y contingencias vieron la luz en esta Agenda, contando con la complicitad de una ciudadanía más activa y del Poder Legislativo.

### **3.1.3 Apoyo político transversal y amplio consenso**

Un tercer aspecto a destacar como hallazgo del estudio es la existencia de un apoyo transversal y un consenso amplio entre los distintos sectores políticos a la hora de aprobar esta Agenda. Estas reformas no tuvieron color político ni pretendieron dividir a los sectores políticos en probos y corruptos. La lucha contra la corrupción se convirtió en una política de Estado y no en una agenda de un sector político en particular.

Como muestra de lo anterior, en las recientes elecciones presidenciales en Chile hubo una amplia coincidencia entre los distintos candidatos, de gobierno y oposición, sobre el éxito de la APT y el apoyo transversal que tuvo su tramitación. Tanto así, que muchos la singularizaron como un modelo para diseñar e implementar reformas.

A diferencia de otros procesos de reforma, existía un grupo transversal de parlamentarios comprometidos históricamente con estos temas y que, en el contexto de la crisis política y las propuestas presentadas por el Ejecutivo, se enfocaron por completo en el éxito de esta Agenda. Normalmente,

dado el poco atractivo de estas temáticas para la contingencia política, estos parlamentarios sostenían una posición minoritaria dentro de las prioridades de la discusión pública. Sin embargo, la crisis permitió poner de relieve la discusión de temas de probidad, transparencia y buen gobierno, facilitando el avance de esta legislación.

Al respecto, en reiteradas ocasiones se había intentado avanzar con medidas anticorrupción, pero ello había sido imposible en vista del escaso interés y la poca atención de los medios por llevar estas materias. Incluso, algunas de las medidas contenidas en la APT ya se habían propuesto previamente, pero su implementación no había sido exitosa.

La crisis de confianza fue de tal magnitud que ningún sector político estuvo dispuesto a cuestionar las iniciativas de la APT. Para salir de la crisis, Chile necesitaba medidas concretas y ágiles para enfrentar las crecientes críticas, de modo que cualquier opositor a tales esfuerzos no era bien recibido por la opinión pública. Los actores políticos entendieron la magnitud de la crisis y se comprometieron a ser parte de la solución, asumiendo que la sociedad había cambiado y que ninguna de las prácticas del pasado sería viable para poner freno a una agenda que prometía mayor transparencia y prevención de la corrupción.

Sin lugar a dudas, un elemento decidor fue el hecho de que todos los sectores políticos estaban involucrados en los escándalos de irregularidades, de modo que cualquier reacción débil a la crisis podría para aumentar las críticas y la presión contra el Parlamento. Por ello, el Congreso asumió que la respuesta de su parte tenía que ser institucional y transversal, dotando a la APT de mayor legitimidad.

Estos distintos elementos configuraron el apoyo transversal del Congreso, sea porque en su origen un grupo de parlamentarios estaban convencidos de las medidas; sea porque fueron sumándose por la fuerza de los hechos. En ambos casos, el común denominador es que la Agenda reconoce la transversalidad del apoyo parlamentario y el entendimiento, por parte de la clase política, de avanzar aún más en probidad y transparencia.



### 3.1.4 Una Agenda integral y comprehensiva

La APT abordó un conjunto de materias, siendo ambiciosa en sus objetivos y en la incorporación de nuevas temáticas. La Agenda no sólo buscó hacerse cargo de las deficiencias y problemáticas que evidenciaron las denuncias sobre casos de corrupción, sino además aprovechar la oportunidad para incluir otras materias y avanzar en temas que durante mucho tiempo estuvieron pendientes.

La crisis generó un ambiente favorable para la discusión de estas materias y la promoción de medidas que, en tiempos normales, eran dejadas de lado producto de la priorización de otros temas en la agenda pública. En efecto, ciertas reformas formaban parte del debate de expertos mundiales, existiendo consenso sobre la necesidad de implementarlas en Chile, como los cambios al financiamiento electoral o la transparencia de los partidos políticos. De no haber existido la reflexión previa, la Agenda habría presentado mayores dificultades en su avance.

El contexto de crisis fue determinante, además, en el avance en muchas medidas administrativas que fortalecieron la Agenda y que, previamente, no habían sido consideradas. La APT permitió incluir nuevas temáticas como la propuesta de un sistema preventivo anticorrupción, los códigos de ética para los servicios públicos, exigencias de transparencia en los mercados financieros, educación cívica en etapas escolares, entre otros.

La extensión y profundidad de la reforma respondió también a una mayor participación y análisis de distintos grupos que fueron considerados en el proceso de desarrollo de la Agenda, tanto en su etapa de discusión en el Consejo Anticorrupción (que sesionó en regiones y que recibió decenas de invitados de la sociedad civil), como en su deliberación legislativa. Un ejemplo concreto fue la elaboración de códigos de ética institucional, donde fueron invitadas las asociaciones de funcionarios para escuchar los planteamientos desde la perspectiva de los funcionarios públicos, bajo la coordinación del Servicio Civil.

Finalmente, los actores claves del proceso presionaron para incorporar ciertas medidas que de lo contrario podrían haber sido excluidos de la

APT. Sin perjuicio de la discusión previa por parte de expertos internacionales o los espacios de participación de la sociedad civil, el liderazgo de actores como la Contraloría General de la República o el Servicio Electoral fue determinante a la hora de definir los elementos finales que se incorporarían a la Agenda.

Un grupo menor de los entrevistados manifestaron que hubiese sido deseable incluir otras propuestas. Señalaron que la APT careció de una perspectiva más amplia para analizar el sistema jurídico y administrativo completo, de manera de darle mayor coherencia a las nuevas normativas y los estatutos administrativos tradicionales. Por su parte, el mundo judicial y los gobiernos locales estuvieron ausentes en la discusión de la Agenda.

Pese a las ausencias mencionadas, en lo global la Agenda de Probidad y Transparencia superó con creces cualquier esfuerzo anterior en este tipo de reformas. En la medida en que el contexto social y político lo permitió, la APT fue un depositario de distintas ideas y recursos que buscaban impulsar reformas amplias y profundas para enfrentar las mayores demandas por transparencia e integridad.

Si bien muchas de estas ideas ya tenían validación técnica y maduración política, fue el proceso participativo generado en el seno de la Consejo Anticorrupción, los espacios que fue entregando el propio Ejecutivo para ampliar el debate y el liderazgo de actores claves, lo que permitió darle un carácter comprensivo e integral a la Agenda.

### **3.1.5 El Consejo Anticorrupción como un actor clave en la articulación de propuestas**

La creación del Consejo Anticorrupción significó la incorporación de expertos y de la sociedad civil en la discusión de estas materias, desplazando inicialmente a una clase política que usualmente dominaba estos espacios. Ello, producto del diseño que la propia Presidenta y miembros del Ejecutivo establecieron para dotar al Consejo Anticorrupción de la fuerza necesaria para llevar adelante su trabajo.

Uno de los factores determinantes en la composición del Consejo fue la ausencia de actores políticos o de organismos vinculados a los partidos políticos. Ello dotó al Consejo de independencia y un mayor margen de acción a la hora de proponer alternativas de reforma en sus recomendaciones. Asimismo, su autonomía financiera permitió asegurar esa independencia para levantar información y convocar a la ciudadanía a participar de este proceso mediante plataformas de comunicación e interacción a lo largo de Chile. El Consejo Anticorrupción fue una combinación entre capacidades técnicas, asesoría comunicacional y un modelo de toma de decisiones que facilitó llegar a consensos en las propuestas presentadas.

Junto con la metodología adecuada y la conformación del Consejo, la propia dinámica de la crisis política y el rol de los medios de comunicación, como intérpretes de la opinión pública, fueron validando políticamente al Consejo y dotándolo de cierta legitimación en la formulación de propuestas. Como resultado, las medidas propuestas por el Consejo gozaron de una alta dosis de credibilidad, validándolo frente a una clase política más desprestigiada.

Algunos actores estimaron que el rol desempeñado por el Consejo trajo consecuencias positivas y negativas. Positivas, en la medida en que una parte relevante de las iniciativas recogidas en la Agenda provenían del informe del Consejo. Negativas, porque el exceso de celo con que actuó el Consejo y la distancia que tenían algunos de sus miembros con la actividad política, terminó promoviendo medidas que parecieron exageradas e inconvenientes con la realidad propia de la dinámica política. Existió, por tanto, cierta desconfianza por parte de algunos miembros del Consejo respecto de los actores políticos y que, junto a la presión ejercida por los medios de comunicación y la opinión pública, dieron poco margen para que existieran miradas alternativas a los avances que se proponían.

El Consejo tuvo poca oposición durante su funcionamiento y en general los actores políticos, tanto en el Gobierno como en el parlamento, se allanaron sus propuestas. El Consejo no sólo definió una hoja de ruta y un mecanismo para arribar a acuerdos, sino que además se preocupó del seguimiento a las medidas propuestas. Así, algunos de sus miembros continuaron desarrollando actividades que permitieron transformar medi-

das de un informe en realizaciones administrativas y legislativas, como la participación de Eduardo Engel en distintas sesiones del Congreso y su diálogo permanente con las autoridades.

El Consejo Anticorrupción tuvo la capacidad de convocar a un importante número de personas en la discusión de los temas que eran objeto de su mandato, de modo que no se limitó sólo a expertos. De este modo, se realizaron audiencias públicas y se recibieron aportes en privado, generando no sólo instancias para organizaciones sino que también para ciudadanos comunes y corrientes que deseaban participar.

Tanto en su origen, desarrollo y conclusiones, el Consejo Anticorrupción fue un actor determinante en la conformación y éxito de la APT. La confluencia de un apoyo presidencial explícito que le otorgó autonomía financiera e independencia normativa, junto con una planificación precisa de las etapas y plazos a seguir, permitió que se posicionara rápidamente como un actor decisivo en el avance de estas materias. Más aún, la implementación de una metodología y la transparencia con la que actuó el Consejo fue determinante en la generación de la posterior legitimidad pública de sus resultados y propuestas elaboradas.

### **3.1.6 El rol insustituible del Congreso Nacional**

El rol desempeñado por el Congreso Nacional en el desarrollo de esta Agenda y la medida en que los parlamentarios fueron facilitadores o detractores de las iniciativas de la APT, constituyeron un factor importante.

A pesar del grado de resistencia inicial motivado por la tradición de los parlamentarios de autorregularse y formar parte de todas las instancias de deliberación en estas materias –como afirmaron algunos entrevistados–, finalmente se allanaron al desarrollo propio del Consejo Anticorrupción. La magnitud de la crisis y la presión social hacían insostenible una actitud de resistencia.

Sin perjuicio de lo anterior, los entrevistados enfatizaron que el papel del Congreso Nacional era insustituible. Por lo tanto, el éxito de la Agenda, independiente de las motivaciones o el desarrollo de la misma, radicó

también en la aprobación de las medidas legislativas por parte del Parlamento. Sin el visto bueno del Congreso, la APT no podría haber materializado sus iniciativas legales.

¿Significó entonces que el Congreso tuvo margen para modificar estas propuestas? No del todo. Como se ha descrito en el informe, la legitimidad del Consejo Anticorrupción, la presión permanente de distintos actores ajenos a la política y la supervigilancia de los medios de comunicación, como órganos de expresión de la opinión pública, limitaron significativamente la capacidad del Parlamento de frenar o modificar de manera importante alguna propuesta. La presión y necesidad de aprobar estas normas impidieron un debate más profundo y en detalle de las distintas propuestas.

El liderazgo de parte de parlamentarios que históricamente habían promovido avances en estas materias fue clave. En el marco de esta discusión, este grupo encontró una oportunidad para fortalecer la Agenda, específicamente acompañando la discusión legislativa y procurando despachar las iniciativas de manera ágil.

Institucionalmente, el rol del Congreso fue insustituible. El Ejecutivo entendía que la APT sólo tendría impacto y proyección en el tiempo en la medida en que las reformas quedaran plasmadas en cuerpos legales.

El Congreso Nacional cumplió su rol en la tramitación legislativa de la APT, aún cuando fue un actor secundario en la génesis de la Agenda. Esto se debió a un diseño que precisamente buscaba aislar las recomendaciones del Consejo Anticorrupción y de la APT de la influencia excesiva de la desprestigiada política. Sin perjuicio de ello, el Congreso contribuyó en la tramitación legal, confirmando su rol esencial al momento de despachar iniciativas legislativas.

Los elementos que rodearon la tramitación legal de la APT fueron una mezcla entre la presión pública –a través de los medios y el propio seguimiento que hicieron algunos miembros del Consejo– y el contexto político y social en que se desarrolló esta Agenda.

### 3.1.7 El seguimiento y monitoreo de los organismos autónomos, sociedad civil y medios de comunicación

La Agenda de Probidad y Transparencia se diferenció de anteriores reformas debido a factores críticos que posibilitaron su diseño e implementación. El desplazamiento de los partidos políticos permitió la irrupción de la sociedad civil, la opinión pública y los medios de comunicación como agentes de influencia y participación en el desarrollo del proceso de validación de la APT.

En primer término, los organismos autónomos como el Consejo para la Transparencia, la Contraloría General de la República y el Servicio Electoral, entre otros, ejercieron su mandato legal para contribuir en el éxito de esta Agenda, a través de medidas y procedimientos para fortalecer la transparencia y la probidad en el sector público. En cierta medida, se identificó el rol que cumplieron estos organismos como mediadores entre las demandas de la ciudadanía y la disponibilidad de los actores políticos. La experiencia en la implementación de leyes sobre Transparencia y *Lobby* en el pasado fueron determinantes a la hora de contribuir en el desarrollo de esta Agenda y en hacer su aporte más significativo. Particularmente, se destacó el compromiso de la Contraloría en el desarrollo de las plataformas de la Ley de Probidad y la contribución de distintos organismos en el mejoramiento de las medidas administrativas y legislativas que formaban parte de esta Agenda.

Un segundo aspecto relevante fue el rol que desempeñó la sociedad civil organizada como activista, vocera y observadora de las demandas de la ciudadanía, expresada asimismo por la opinión pública a través de los medios. La sociedad civil le dio visibilidad a la opinión pública y viabilidad a las reformas. Inicialmente, a través del rol que cumplieron diversas organizaciones al interior del Consejo Anticorrupción y de todos aquellos que expusieron en las distintas instancias de la misma. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a generar opinión pública sobre las distintas materias objeto de discusión, promoviendo ciertas posiciones que permitieran avanzar más profundamente en áreas determinadas. Finalmente, la sociedad civil cumplió su rol, a través del Observatorio

Anticorrupción<sup>15</sup>, para dar seguimiento a las medidas del Consejo Anti-corrupción, y la participación de distintas organizaciones en la discusión pública.

Precisamente, como tercer aspecto, el activismo constante que ejerció la sociedad civil hacia el Parlamento dio poco margen de acción a la clase política para introducir enmiendas o evitar regulaciones que ellos calificaban como excesivas. La convergencia entre la opinión pública, la sociedad civil y los medios de comunicación fue decisiva en generar ese efecto y en promover un avance ágil y cohesionado de la Agenda.

Un cuarto elemento, vinculado al anterior, fue que los medios de comunicación cumplieron un rol decisivo en la generación de un ambiente favorable a las reformas, al ser verdaderas plataformas de expresión del descontento y desconfianza de la ciudadanía. Los medios levantaron los hechos y fueron más allá, mediante la investigación y revelación gradual de los distintos elementos que podrían configurar delitos de corrupción.

Ciertamente, no sólo se trató de los medios de comunicación tradicionales, como los diarios impresos, la radio y la televisión; sino además los medios electrónicos y las redes sociales fueron fundamentales para generar reacciones a las denuncias y exponer a los distintos actores involucrados. La sociedad civil estaba más preparada y contaba con más herramientas para viabilizar las demandas y hacer un seguimiento continuo y efectivo de la Agenda.

En resumen, las reformas impulsadas mediante la APT son el resultado de la conjugación de distintos factores que, con distinta intensidad, posibilitaron su exitoso avance. Uno de aquellos fue el rol que cumplieron los actores no tradicionales en este tipo de reformas, como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada que se convirtieron en los actores críticos que permitieron su viabilidad.

---

15 Iniciativa conjunta de las organizaciones Espacio Público y Ciudadano Inteligente.

### 3.1.8 La respuesta institucional del Estado y la capacidad técnica para implementar las medidas

Otro elemento importante para el éxito de la APT guardó relación con la existencia de condiciones previas, tanto en la institucionalidad como en los equipos del gobierno central, servicios públicos y Congreso, para llevar adelante este tipo de reformas. Por una parte, se identificó la necesidad de una estructura institucional para liderar, desde el Estado, una respuesta consistente a las demandas que la crisis política presentaba. Por otra parte, no bastaba con dicha institucionalidad, sino que se requería un sustento técnico para evaluar las medidas más adecuadas e implementarlas.

Chile ya exhibía una trayectoria democrática e institucional de prestigio a nivel latinoamericano y mundial. El respeto por las instituciones, por el Estado de Derecho y por el orden jurídico establecido eran reconocidos y valorados como un activo de esta nación. Chile estaba preparado y en una posición inigualable para enfrentar la instalación de este tipo de reformas. En cierto sentido, el proceso de diseño e implementación de la APT fue posible por la existencia de una estructura institucional adecuada.

Ello se reflejó en que distintos actores institucionales comprendieron las implicancias de la implementación de una nueva Agenda, enfatizando la importancia de una adecuada coordinación intersectorial, así como la planificación para adoptar los cambios. También fue relevante, tanto para el diseño como para la implementación de la APT, evaluar experiencias de reformas de modernización anteriores. La experiencia previa en otras reformas fue determinante para aprender de errores y debilidades en el diseño y concreción de las mismas, contribuyendo a fortalecer la capacidad institucional de respuesta.

Esta predisposición institucional, a nivel técnico y político, se vio reflejada en la respuesta integral del sistema chileno a la crisis, donde se requería una respuesta institucional coherente y contundente frente a la sensación de impunidad ante los eventuales hechos de corrupción.

Un segundo ámbito tuvo que ver con la capacidad técnica para implementar un conjunto de iniciativas legales y administrativas dentro del sector público. Los jefes de servicio destacaron la importancia de contar con



equipos idóneos para los propósitos de implementación, como por ejemplo el rol del Servicio Civil en la generación del plan de implementación de los códigos de ética en los servicios públicos, o las mejoras al reglamento de las compras públicas a cargo de ChileCompra. Lo mismo sucedió con los equipos del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia los que entregaron el soporte técnico indispensable para sacar adelante la Agenda de Probidad y Transparencia.

La combinación de estos dos elementos –respuesta institucional y capacidad técnica– fueron factores que facilitaron al apoyo transversal y confianza en las medidas propuestas.

El desafío hacia el futuro, advertido por varios entrevistados, es darle mayor consistencia al marco legal vigente e incorporar indicadores que midan el avance e impacto de las reformas.

### 3.1.9 Agenda como plataforma de propuestas previamente discutidas

La APT recogió una serie de elementos y propuestas que se venían discutiendo en Chile y a nivel internacional hace años, como las reglas en materia de financiamiento electoral, la regulación de los conflictos de interés o la institucionalidad de supervisión de los mercados financieros.

Diversos servicios y organismos autónomos aprovecharon la oportunidad para avanzar en temas y propuestas que habían sido estudiadas previamente pero que no habían logrado ser consideradas dentro de las prioridades de los gobiernos de turno. La ventana de oportunidades fue amplia debido a la magnitud de la crisis, posibilitando que muchos actores e instituciones aprovecharan el *momentum* para avanzar en reformas que ya estaban políticamente maduras, como el perfeccionamiento al Sistema de Alta Dirección Pública o las mejoras al reglamento de las compras públicas.

En la misma línea, las discusiones sobre el financiamiento electoral y la transparencia de los partidos públicos fueron materias ampliamente discutidas en foros académicos y en centros de estudios, existiendo incluso destacadas publicaciones en la temática. La APT, sin duda, permitió que

dichas propuestas se transformaran en iniciativas legales concretas. Por otra parte, con anterioridad a la Agenda un grupo transversal de parlamentarios había elaborado una propuesta de probidad y transparencia en la función pública, pero no había tenido eco en la agenda pública. Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UN-CAC) planteaba la importancia de contar con códigos de ética en el sector público con anterioridad a la iniciativa recogida por la Agenda.

En conclusión, la Agenda de Probidad y Transparencia fue una plataforma que permitió materializar en medidas legales y administrativas distintas propuestas de reforma del Estado que se discutían hace largo tiempo en Chile.

### **3.1.10 Organismos Internacionales como sustento técnico y guías de mejores prácticas**

Los organismos internacionales cumplieron un rol vital en guiar la discusión chilena en torno a las mejores políticas públicas y prácticas pro transparencia e integridad. La cooperación técnica y financiera fue crucial en el diseño e implementación de la APT. Con este fin, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE, el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prestaron asesoría técnica de alto valor en las distintas propuestas y esferas en las que participaron.

En el caso de la OCDE, todas aquellas materias vinculadas a responsabilidad penal de empresas transnacionales, por ejemplo, constituyeron un valioso insumo para las medidas. El BID y el PNUD cumplieron un rol relevante en la orientación sobre el diseño y formulación de los Códigos de Ética, una de las medidas implementadas por la APT. Esto se logró no sólo replicando experiencias internacionales exitosas en la materia, sino que merced al rol facilitador y validador que cumplieron estas instituciones para mediar entre los funcionarios públicos y las autoridades, o entre el Gobierno y los organismos autónomos a la hora de definir el modelo más adecuado para implementar este compromiso. Finalmente, el apoyo

financiero, cursos de capacitación y generación de material de aprendizaje fueron complementos sustanciales para completar con éxito esta labor.

El involucramiento de los organismos institucionales fue decisivo en el acceso a la red de expertos internacionales, su acervo técnico y oportunidades de financiamiento. Dichos organismos dieron una mirada de largo plazo y más amplia a las reformas, en función de una agenda modernizadora del Estado. La validación de entes internacionales fue un aporte sustantivo a la tramitación exitosa de la APT, como ocurrió con la propuesta de crear la Comisión para el Mercado Financiero chileno.

En definitiva, los organismos internacionales también explican el éxito en el diseño e implementación de la Agenda, por cuanto orientaron la discusión de política pública, prestaron apoyo humano y financiero en procesos de ejecución y dieron visibilidad a un conjunto de medidas a la luz de la experiencia comparada.

#### **IV. CASO DE ESTUDIO: LA ECONOMÍA POLÍTICA DETRÁS DE LA LEY DE PROBIDAD<sup>16</sup>**

Desde el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), todos los gobiernos de Chile han impulsado acciones con miras a avanzar en materia de probidad y transparencia en el marco de la modernización de la gestión pública. En ese marco, se promulgó la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, cuya tramitación en el Congreso Nacional comenzó el año 2011. La presente sección tiene por objeto analizar la formulación y evolución de dicha ley en la discusión legislativa.

##### **Motivación de la Ley**

La Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, conocida también como Ley de Probidad, fue pro-

---

<sup>16</sup> Esta sección fue elaborada por el investigador del Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC) Álvaro Guerrero.

mulgada el año 2015 como parte de la Agenda de Probidad y Transparencia. El cuerpo legal se funda en la necesidad de avanzar en materia de probidad y transparencia como un desafío inherente a la calidad de la democracia y un pilar fundamental para su mejora.

Un Estado probo, además, genera mayores incentivos para que los ciudadanos participen en la definición de la “cosa pública”. La razón de ello es, simplemente, que existe una mayor legitimidad del régimen<sup>17</sup>.

Del mismo modo, una de las motivaciones para impulsar esta ley fue la promoción del control ciudadano. Para ello, la ciudadanía debía tener acceso garantizado a la información pública, siendo la declaración de intereses y de patrimonio de autoridades y funcionarios públicos uno de los mecanismos para conseguir dicho objetivo. No obstante, también se tenía en consideración el respeto y promoción de los derechos de los funcionarios públicos<sup>18</sup>.

Como lo mencionaba el proyecto de ley, la obligatoriedad de declarar patrimonio e intereses actuaría como un mecanismo preventivo respecto de conductas abusivas y herramienta efectiva en el control de la corrupción. Se estableció a la Contraloría General de la República para la fiscalización, control y sanción de la ley.

## Una Ley que extendió su alcance

Desde su ingreso al Congreso Nacional en mayo de 2011 hasta su dictación, la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses fue objeto de múltiples cambios durante su tramitación.

En primer lugar, se ampliaron de manera considerable las autoridades y funcionarios públicos obligados a declarar patrimonio e intereses al asumir una función pública, no considerados inicialmente en el Proyecto de Ley. Ministros consejeros del Servicio Exterior, cónsules, consejeros del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Instituto Nacional de Dere-

---

17 Mensaje N° 041-359. 3 de mayo de 2011. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], 2011: 4.

18 Biblioteca del Congreso Nacional. 2011

chos Humanos y del Consejo Nacional de Televisión. Asimismo, quedaron sujetos a la Ley los integrantes de los paneles de expertos o técnicos de la regulación de tarifas para sistemas eléctricos, del sistema de transporte público y el para las concesiones de obras públicas. Finalmente, se incluyeron los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones regulados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y los funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización.

En lo que respecta a la esfera del poder legislativo, se extendió la obligatoriedad a los funcionarios de las corporaciones de senadores y diputados y de la planta de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, los abogados secretarios de comisiones y quienes integran el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y del Comité de Auditoría Parlamentaria.

Del mismo modo, fueron incorporados los miembros de los partidos políticos como sujetos obligados a emitir la declaración de patrimonio e intereses, iniciativa que fue propuesta por el Diputado Felipe Harboe:

(...) también está pendiente la aplicación de normas de transparencia y probidad en los partidos políticos. Creo que el proyecto sobre *lobby* tiene que entrar prontamente a discusión legislativa, al igual que el que modifica la Ley de Partidos Políticos. ¿Por qué no aplicar normas de transparencia y probidad y que las autoridades de los partidos tengan que hacer una declaración de intereses y patrimonio al momento de asumir y al momento de salir, para efectos de establecer mejores estándares en la administración interna de los partidos?<sup>19</sup>.

La Ley de Probidad incorporó además, como sujetos obligados, a profesionales contratados a honorarios en la administración pública, siempre y cuando percibieran regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en tercer nivel jerárquico<sup>20</sup>, incluidas las asignaciones que co-

---

19 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012. Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf)

20 US\$ 4.500 a US\$ 5.500 aproximadamente.

rrespondan. La necesidad de incluir a tales profesionales del Estado fue planteada por el mismo Diputado Harboe:

Asimismo, considero adecuado que finalmente el Gobierno haya accedido a incorporar a un grupo de personas que trabaja en el Gobierno pero que no tiene responsabilidad administrativa debido a que su régimen jurídico de contratación no es ni de planta, ni a contrata ni tampoco se trata agentes públicos. Nos referimos principalmente a los asesores del Presidente de la República, de los ministros de Estado, de los subsecretarios, que son contratados bajo el régimen de honorarios, pero cuya remuneración es igual o superior a la de su equivalente en el grado de jefe de división.

Es decir, mediante la iniciativa en comento estamos incorporando un grupo de gente que, sin encontrarse dentro de la categoría de responsabilidad administrativa, deberá hacer una declaración de intereses y patrimonio, porque hemos entendido, y el Gobierno también, que la evolución natural de las contrataciones ha significado que las autoridades más altas del Estado contraten a esas personas bajo la modalidad de honorarios. No obstante lo anterior, ellas toman decisiones que conllevan implicancias importantes, desde el punto de vista de un eventual conflicto de intereses. Felicito que el Gobierno haya accedido a esa propuesta que planteamos con algunos colegas diputados<sup>21</sup>.

Otro elemento interesante de la Ley fue la incorporación de los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de la Libre Competencia, los Ministros y suplentes de Ministro del Tribunal Constitucional, los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales, los miembros del Consejo del Banco Central, Subcontralor General de la República, Contralores Regionales y quienes se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico en la CGR, y los rectores y miembros de las juntas directivas de las Universidades del Estado. Algunos de estas incorporaciones fueron el resultado del debate legislativo, como es posible desprender de las palabras del entonces Diputado Carlos Montes, quien consideró que:

(...) el proyecto está bien concebido, pero sugiero estudiar la posibilidad de incorporar entre los sujetos obligados por sus disposiciones a directivos de diversas entidades que administran fondos públicos o de terceros, como es el

---

21 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012. *Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf)

caso de las cajas de compensación, o de instituciones que cumplen funciones de interés público, como las universidades<sup>22</sup>.

### Una Ley que profundizó su contenido

Además de la integración de nuevos cargos públicos en lo relativo a la declaración de patrimonio e intereses, la discusión legislativa agregó una serie de elementos que robustecieron la normativa sobre probidad chilena.

Un primer aspecto lo constituyen los bienes que debe incorporar el declarante, incluyéndose los derechos de aprovechamiento de aguas y concesiones de que sea titular. A su vez, la declaración de patrimonio e intereses se volvió obligatoria para el cónyuge bajo régimen de sociedad conyugal de quien asumiera alguno de los cargos públicos mencionados anteriormente. Se agregó la obligatoriedad para los hijos sujetos a la patria potestad del declarante y los de las personas que éste tenga bajo tutela o curatela, elemento no considerado inicialmente. Sobre los cónyuges bajo regímenes distintos a la sociedad conyugal, el Senador Hernán Larraín propuso que en la declaración de la persona que asuma el cargo público se incorpore actividades de su cónyuge que pudieran suscitar conflictos de interés, elemento que fue finalmente incorporado a la Ley.

Por consiguiente, no transgredimos la norma constitucional, ya que no le solicitamos a la cónyuge ninguna declaración ni patrimonial ni de intereses, sino que le señalamos a la autoridad que en su declaración de intereses mencione las actividades económicas, profesionales y laborales que conozca de su cónyuge o su conviviente civil y que puedan provocar a futuro un conflicto de interés<sup>23</sup>.

Este punto marcó controversia en ambas cámaras, pero finalmente fue valorado por congresistas como el Diputado Ricardo Rincón, quien reconoció que la inclusión de personas que no desempeñan funciones públi-

---

22 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012. *Informe de Comisión de Hacienda. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_ef8b4f4735e896556797cd-f0308d03a4.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_ef8b4f4735e896556797cd-f0308d03a4.pdf)

23 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2015. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en sala. *Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_904e47f1d55542d3e95c8df1a386240e.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_904e47f1d55542d3e95c8df1a386240e.pdf)

cas, como el caso de hijos y cónyuges, representaba un esfuerzo en avanzar hacia la probidad y transparencia<sup>24</sup>.

Otro elemento incorporado a la Ley durante su tramitación se refiere a la publicidad de los datos proporcionados por los funcionarios públicos obligados. Como señaló La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, “la declaración de intereses y patrimonio, y sus actualizaciones, serán efectuadas en formato de datos abiertos reutilizables, tales como XML u otro similar”<sup>25</sup> solicitando también que estos fueran publicados en el sitio electrónico del Ministerio Público<sup>26</sup>. El Senador, Hernán Larraín, también elaboró una indicación en la línea de lo propuesto por la Presidenta sobre datos abiertos y reutilizables, con objeto de que la ciudadanía pueda no solo acceder a la información, sino que también trabajar con sus datos<sup>27</sup>.

Respecto del plazo para realizar la declaración de intereses y patrimonio y las multas por incumplimientos sufrieron modificaciones. De esta manera, el plazo para las declaraciones una vez asumido el cargo o función se redujo de 60 a 30 días, tras una indicación propuesta por el Ejecutivo. Además, las multas en caso de incumplimiento de la ley y/o de entrega de información incompleta o inexacta aumentaron de un rango de 5-30 UTM mensuales a 5-50 UTM mensuales, elemento que encuentra sus primeros fundamentos en las indicaciones elaboradas por la Senadora Allende<sup>28</sup>.

En relación a la obligatoriedad de enajenación forzosa de bienes o fideicomiso ciego, destaca que este elemento fue incluido en el proyecto de ley

---

24 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2015. *Trámite Comisión Mixta: discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_208b15088b-b3823e3c01cfce1f0098e3.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_208b15088b-b3823e3c01cfce1f0098e3.pdf)

25 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2014. *Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_9f765dd865419bb-8c063b265c5063646.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_9f765dd865419bb-8c063b265c5063646.pdf)

26 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2015. *Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_0ac0ffacc8b181ff58ab0c-55946b058f.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_0ac0ffacc8b181ff58ab0c-55946b058f.pdf)

27 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2015. *Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_904e47f1d55542d3e95c8df1a386240e.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_904e47f1d55542d3e95c8df1a386240e.pdf)

28 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2013. *Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_5fc736c5417e125533e0bf-8b6fab02db.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_5fc736c5417e125533e0bf-8b6fab02db.pdf)



desde su ingreso a la Cámara de Diputados como mensaje presidencial, y se mantuvo prácticamente sin modificaciones hasta su promulgación. Uno de los pocos cambios que se introdujo durante la tramitación legislativa fue la expansión de la obligatoriedad a los jefes superiores de entidades fiscalizadoras, quienes se sumaron así a los cargos de Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los diputados y senadores, el Contralor General de la República, los intendentes, los gobernadores, los consejeros regionales y los alcaldes, contemplados inicialmente en el proyecto de ley. Además, se estipuló como voluntaria la decisión de someterse a las obligaciones del título a los candidatos a Presidente de la República, diputados o senadores, consejeros regionales y alcaldes. Este componente de la Ley fue aplaudido por distintos congresistas, como Cristián Monckeberg.

Creo que existen pocas legislaciones en el mundo –puede que la nuestra sea la única que lo haga– que, en determinadas circunstancias, cuando el mandato no es suficiente, obligan a vender o enajenar los bienes respecto de los cuales la ley entiende que es imposible que no se produzcan conflictos de intereses. Fue difícil establecer el catálogo respecto de cuándo se producen ese tipo de situaciones y llegar a un acuerdo al respecto. En lo personal, no estaba convencido de establecer la obligación de enajenar, porque consideraba que representaba algún grado de inconstitucionalidad en relación con el derecho de propiedad; pero, me fui convenciendo de que, en muchas oportunidades, el mandato no es suficiente para impedir que se produzcan conflictos de intereses. Así surgió el establecimiento de la obligación de enajenar. Sin temor a equivocarme, quiero reiterar que, en mi opinión, Chile contará con la única legislación en el mundo que obligará a enajenar en ciertos casos específicos y puntuales. No sé si otro país dispone de una legislación similar<sup>29</sup>.

Finalmente, algunas materias discutidas en el proceso legislativo no fueron incorporadas en la ley. Entre ellas, destacan la obligatoriedad de enajenación aplicable a otras autoridades como el director del Banco Central<sup>30</sup> y una norma explícita sobre los plazos para desempeñar una actividad en el sector privado respecto de funcionarios públicos y autoridades que

---

29 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012. *Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_4ee2e09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf)

30 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2013. *Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_b2b1c2b21ad07208700417723fe2c360.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_b2b1c2b21ad07208700417723fe2c360.pdf)

ejercían un rol regulador o supervisor en el respectivo mercado<sup>31</sup>. En este punto se propuso que se estableciera un plazo de dos años en el que dichas personas se vieran inhabilitadas de ejercer cargos relacionados con su lugar de desempeño anterior<sup>32</sup>.

## V. SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

La evidencia ha demostrado que las agendas de probidad y transparencia de las últimas tres décadas en Chile han sido reactivas; esto es, una respuesta a determinadas crisis políticas asociadas a irregularidades y escándalos de corrupción. En consecuencia, un aspecto fundamental es cómo darle sostenibilidad a la APT en el tiempo y una consolidación de las reformas a nivel institucional, político y social. En este sentido, se identifican 5 ejes claves para la proyección de la Agenda.

### 1. Política de Estado

Es indispensable que este tipo de reformas se asuman como una Política de Estado y no como una bandera de lucha de un sector político contra otro, procurando que sean esfuerzos permanentes más que reacciones a escándalos determinados. Ello no sólo es crucial para el éxito de la reforma y su eventual aprobación, sino que además para proyectarla en el tiempo y evitar que se reviertan esos avances por sectores que no se sienten representados.

Este tipo de reformas se dan en contextos de procesos de modernización del Estado y requiere de un involucramiento tanto de los directivos como de cada uno de los funcionarios que son incorporados a un esfuerzo integral. Como política institucional, los servicios públicos van asumiendo un rol no sólo en la ejecución de las reformas, sino que también del

---

31 Al respecto, actualmente se tramita el Proyecto de Ley que previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilitaciones e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.

32 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2013. *Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880*, [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_b2b1c2b21ad07208700417723fe2c360.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_b2b1c2b21ad07208700417723fe2c360.pdf)

seguimiento sectorial y de protocolos de capacitación permanente para adecuarse a los nuevos estándares.

El apoyo transversal y la construcción colectiva de estas iniciativas imprimen un sello institucional difícil de revertir, permitiendo proyectar la reforma hacia el futuro.

## 2. Centro de Gobierno como coordinador de la Agenda

Si bien la APT tuvo actores claves desde la sociedad civil, el rol de la SEGPRES fue fundamental como actor a cargo de la coordinación de la APT dentro del Centro de Gobierno (CDG). El BID define el CDG como el grupo de instituciones que apoyan directamente al Ejecutivo en la gestión de las máximas prioridades del gobierno<sup>33</sup>.

En el caso de la APT, el rol de la Presidenta Bachelet fue el que permitió aunar posiciones difíciles al interior del propio Gobierno, involucrar actores externos y motivar incluso a la oposición a sumarse a la iniciativa. Ese liderazgo presidencial fue acompañado por el rol coordinador de la SEGPRES y la cuantificación de costos por parte del Ministerio de Hacienda. Con posterioridad, la SEGPRES cumplió el rol de articulación con el Congreso y el monitoreo de la implementación de las medidas administrativas por parte de los servicios públicos.

En virtud de este compromiso de alto nivel, las reformas no sólo tienen éxito sino que logran sostenerse en el tiempo, en la medida en que los distintos actores reconocen el valor del compromiso presidencial y el apoyo directo de ministerios claves.

## 3. Carácter legal de las reformas

La necesidad de que estas reformas se aprueben y consoliden de manera legal también constituye un elemento indispensable para su sostenibilidad. En el pasado, muchos de los esfuerzos modernizadores en Chile sólo

---

<sup>33</sup> Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. 2014.

tuvieron su expresión en reformas administrativas o en instrucciones de carácter normativo. Si bien esas medidas pueden tener éxito transitorio, en la medida que quedan plasmadas a nivel legal su proyección adquiere mayor certeza.

El carácter legal e instrumentos adecuados para su cumplimiento son los que permiten sentar las bases de una cultura de integridad en la función pública y es deseable que las medidas legales se refuercen en el tiempo, mediante la revisión, evaluación de impacto y ajuste de las reformas aprobadas.

#### **4. Monitoreo de la Sociedad Civil y Ecosistema Pro-Transparencia**

Independiente del compromiso transversal y del apoyo institucional, las amenazas a la proyección de una agenda de este naturaleza siempre estarán presentes. En la medida en que la Agenda avanzó en muchas materias incómodas para los actores políticos –develando prácticas que estaban asumidas en la actividad política– no sólo se requiere un carácter legal para fortalecer su posicionamiento, sino además un monitoreo continuo de su aplicación. En este sentido, resulta clave identificar y monitorear aquellos aspectos regulados pero no debidamente cumplidos, junto con la acción de los organismos fiscalizadores.

El modelo del Observatorio Anticorrupción ha sido un aporte para mantener la alerta en torno a los compromisos propuestos por el Consejo Anticorrupción. Del mismo modo, la generación de un ecosistema pro-transparencia en el país, con organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, permitirá mantener vigente estos temas y crear un compromiso de largo plazo a favor de una nueva cultura de transparencia.

#### **5. Rol de los Organismos Internacionales en las recomendaciones de Política Pública**

Finalmente, la cooperación y experiencia de organismos internacionales es determinante como un proceso de mejora continua en materia de transparencia, probidad y buen gobierno. En la medida en que una refor-

ma cuenta con el apoyo de instituciones como la OCDE, el BID o el Banco Mundial, los mismos organismos pueden contribuir en la evaluación y nuevas recomendaciones de política pública en la materia.

Por lo tanto, es fundamental que la cooperación técnica siga su curso y se desarrollen instancias de seguimiento y revisión de las medidas adoptadas, en un contexto de análisis de desarrollo institucional permanente. Los aprendizajes derivados de estas reformas pueden constituirse en una guía para otros países de la región, en sus esfuerzos por establecer una institucionalidad pro-transparencia y probidad. En esa línea, reviste importancia que el país asuma compromisos con convenios internacionales y sus mejores prácticas, de modo de orientar sus reformas en el tiempo y dar pautas sobre las alianzas entre los gobiernos y las agencias de desarrollo internacional.

## VI. REFLEXIONES HACIA EL FUTURO

La Agenda de Probidad y Transparencia nos deja como lección que el éxito de estas reformas requiere un liderazgo político del más alto nivel, un acuerdo transversal de la clase política y una capacidad institucional del Estado para implementar los cambios. Un segundo aprendizaje es el rol que cumple la sociedad civil al instalar en la agenda pública la necesidad de reformas anti-corrupción en Chile, especialmente en cuanto al financiamiento electoral, transparencia de los partidos políticos y conflictos de interés. El papel de los organismos internacionales y centros de estudios, en términos de orientar el debate de políticas públicas hacia soluciones viables técnicamente, también es fundamental. Como se señaló en múltiples entrevistas, muchas de las reformas impulsadas por la APT fueron materias que se debatieron durante años en Chile.

Esta Agenda ha sido la más comprehensiva en su especie, cubriendo a través de medidas legales y administrativas una amplia gama de materias. Así, la APT incorporó iniciativas novedosas, como la obligatoriedad de educación cívica en los colegios, la autonomía constitucional del Servicio Electoral o la iniciativa para prevenir y sancionar los conflictos de interés, abriendo estas materias al sector privado.

No obstante lo anterior, la evidencia demuestra que estas reformas suelen gatillarse por escándalos políticos vinculados a actos de corrupción. Todas las iniciativas chilenas en materias de transparencia y probidad fueron antecedidas por irregularidades y actos de corrupción de distinta naturaleza, ya sea tuvieran su origen en el gobierno central, subnacional o en financiamiento electoral. Si bien dichas crisis han constituido una ventana de oportunidades para impulsar reformas, como fue reconocido ampliamente en el estudio, estas materias no suelen estar en la prioridad de la agenda pública si no surgen como una respuesta a una situación de crisis política.

El desafío, entonces, radica en darle continuidad a estas agendas más allá que constituyan una reacción a situaciones irregulares o corruptas.

Lo primero es entender que estas reformas trascienden el combate a la corrupción. Las agendas de probidad y transparencia son un eje fundamental de la modernización del Estado, por cuanto contribuyen a un Estado más abierto a la ciudadanía, responsable de rendir cuentas y efectivo. Un ejemplo lo constituyó la Ley que Perfecciona la Alta Dirección Pública, la cual no sólo estaba destinada a disminuir la captura política de altas posiciones del Estado, sino también a contribuir a la atracción de profesionales talentosos y preparados para conducir las agencias públicas.

En segundo término, se requieren capacidades permanentes en el aparato estatal que permitan, por un parte, tener los diseños institucionales para reaccionar adecuadamente a estas crisis y, por otra parte, reparticiones y funcionarios capaces de implementar las medidas. En este sentido, el rol de SEGPRES y de otros actores del Centro de Gobierno resultan fundamentales para articular estas reformas y dar adecuado seguimiento. Dicha tarea debiera constituir una exigencia permanente del Estado, de manera de lograr una mejora continua en materia de transparencia, rendición de cuentas y gestión pública. La introducción de la evaluación expost de nuestras regulaciones, como ha insistido la OCDE, podrá contribuir a medir el impacto de las medidas después de un período de tiempo.

Ligado a lo anterior, los gobiernos debieran poner un mayor énfasis en el trabajo de las auditorías internas. La APT no contempló explícitamente el fortalecimiento del Consejo de Auditoría General de Gobierno (CAIGG),

ente que podría potenciar su rol preventivo en la identificación de riesgos de la administración del Estado, a través de la acción coordinada con las auditorías internas de los respectivos ministerios<sup>34</sup>.

Los organismos fiscalizadores también cumplen un rol esencial. Sin una adecuada fiscalización y *enforcement*, las leyes de transparencia y probidad pueden caer en un relajamiento en el mediano plazo, no logrando los objetivos para los cuales fueron concebidas. En este sentido, las mayores atribuciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República respecto de las declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades y funcionarios públicos es un avance. Órganos como el Consejo para la Transparencia (CPLT) o la Unidad de Análisis Financiero (UAF) a su vez desempeñarán un rol fundamental en el monitoreo del cumplimiento legal y administrativo. a través de sus facultades fiscalizadoras o el la disponibilización de datos al público, como el portal *InfoProbidad* a cargo del CPLT.

La creación de un ecosistema pro-transparencia puede colaborar en darle continuidad a estas materias y lograr posicionarlas en la agenda pública. El rol de la sociedad civil, universidades y sector privado en el seguimiento de las reformas y en la promoción de buenas prácticas ayudará a darle un carácter más proactivo a estas agendas, no limitándose a ser una reacción frente a situaciones determinadas. La creación del Observatorio Anticorrupción por parte de organizaciones de la sociedad civil ha sido un valioso insumo para los medios de comunicación y expertos interesados en monitorear el avance las iniciativas en la materia. A futuro, sería deseable explorar la creación de un consejo público-privado que reúna actores y expertos en esta temática para promover y monitorear agendas de probidad y transparencia desde la sociedad civil.

Otro aspecto a destacar es la necesidad de involucrar de manera más activa al Poder Judicial, especialmente a la Corte Suprema. El estudio reveló una participación acotada de ese poder del Estado en la discusión de la APT, en comparación con otros actores. Si bien el rol del Poder Judicial no es el diseño o implementación de las políticas públicas, sería deseable en

---

34 Sin embargo, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley separadamente para fortalecer el CAIGG.

el futuro una mayor participación que enriquezca la reflexión en torno a una actividad pública más transparente y proba.

Por otro lado, la APT hizo extensiva medidas a la actividad privada. Las modificaciones a la institucionalidad de supervisión financiera, la prevención y sanción de los conflictos de interés o el fortalecimiento de la ley de protección de datos personales son ejemplos de mayores exigencias para los actores privados. Esto debiera conducir a un rol más activo del sector privado, a través de propuestas de mejores prácticas empresariales y vinculación con autoridades en esta línea.

Los desafíos futuros que presenta Chile obligan a reflexionar sobre las tareas pendientes en materia de transparencia. Con un mayor avance a nivel central, los esfuerzos de los tomadores de decisiones debieran apuntar a los gobiernos subnacionales. Los municipios aún muestran un retraso en la adopción de estas medidas y una parte importante de potenciales focos de corrupción se produce a ese nivel. El papel del gobierno central en colaborar en la construcción de capacidades en los gobiernos locales y en la capacitación para la implementación de las medidas sería de alto valor. Un antecedente lo encontramos en la Ley del *Lobby*, donde a nivel central y de sus agencias públicas se prestó apoyo a los municipios para la correcta implementación de la ley.

La confianza pública resulta vital para lograr gobiernos efectivos. El paradigma de la relación del Estado con la ciudadanía cambió. Hoy los Estados deben ser más abiertos, inclusivos y rendidores de cuentas. La Agenda de Probidad y Transparencia ha demostrado que gradualmente está cambiando las reglas del juego de la política y de su relación con la actividad privada. A partir de los factores de economía política que posibilitaron esta Agenda, el estudio pretende ser un aporte para futuros esfuerzos en América Latina y el Caribe.





## ANEXOS

## ANEXO N° 1: ENTREVISTADOS EN EL ESTUDIO

Para efectos de este escrito, múltiples entrevistas fueron llevadas a cabo en Santiago de Chile y Valparaíso (ciudad que aloja el Congreso Nacional).

Las entrevistas fueron realizadas por los investigadores Jorge Sahd y Cristián Valenzuela. Todos los detalles logísticos fueron preparados por los responsables de la investigación.

SOCIEDAD CIVIL		
Nombre	Cargo	Institución
Isabel Aninat	Investigador	Centro de Estudios Públicos
Eduardo Engel	Presidente	Consejo Presidencial Anticorrupción

SECTOR PÚBLICO		
Nombre	Cargo	Institución
Gabriel de la Fuente	Ministro	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Rodrigo Mora	Secretario Ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia	Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Raúl Ferrada	Director Ejecutivo	Consejo para la Transparencia
Patricio Santamaría	Presidente	Servicio Electoral de Chile
Enrique París	Coordinador	Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda
Jorge Bermúdez	Contralor General de la República	Contraloría General de la República de Chile
Trinidad Inostroza	Director	Chile Compra
Rodrigo Egaña	Director	Dirección Nacional del Servicio Civil
Javier Cruz	Director	Unidad de Análisis Financiero (UAF)
Carlos Insunza	Presidente	Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)
Francisco Silva	Jefe de División Jurídica	Dirección Nacional del Servicio Civil
Iván Arcos	Coordinador	Agenda de Probidad y Transparencia

CONGRESO NACIONAL		
Nombre	Cargo	Distrito / Circunscripción
Arturo Squella	Diputado	Distrito N° 12, Región de Valparaíso
Felipe Harboe	Senador	Circunscripción N° 13, Región del Bio Bio
Cristián Monckeberg	Diputado	Distrito N° 13, Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea
Carlos Montes	Senador	Circunscripción N° 8, Santiago

PRENSA		
Nombre	Profesión	Institución
José Miguel Wilson	Periodista	Diario La Segunda

SECTOR PRIVADO		
Nombre	Cargo	Institución
Juan Esteban Laval	Fiscal	Asociación de Bancos
Alejandro Ferreiro	Miembro de Directorio	Director de Empresa

## ANEXO N° 2: EJES TEMÁTICOS DEL INFORME FINAL DEL CONSEJO ANTICORRUPCIÓN

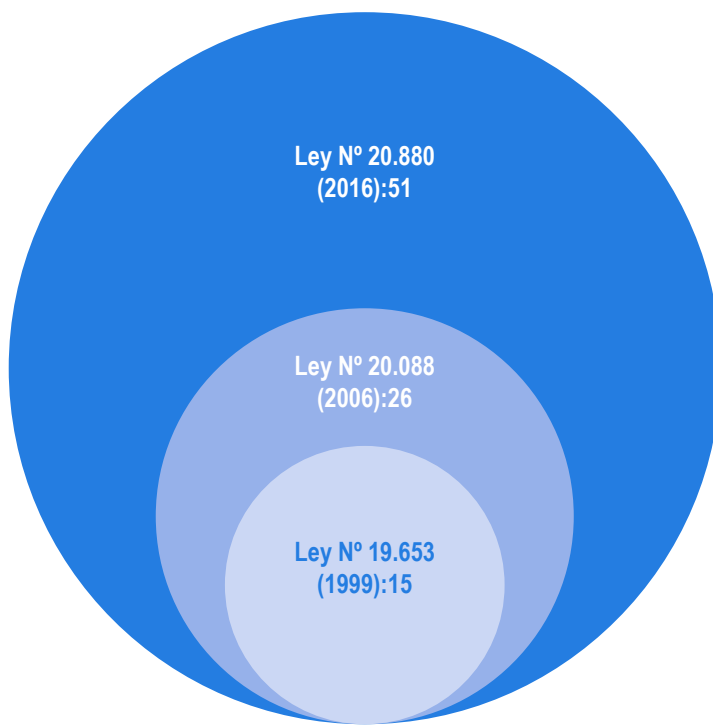
EJES TEMÁTICOS	EJES ESPECÍFICOS
PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	Probidad y fortalecimiento de municipios.
	Reforma del sistema de Alta Dirección Pública
	Reforma del sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa
	Persecución y sanción penal de la corrupción
	Transparencia y acceso a la información pública
	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
	Prevención de la corrupción en la planificación territorial
	Creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas
REGULACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS	Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado
	Declaraciones de patrimonio e intereses
	Fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado
	Lobby y gestión de intereses
FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA	Democracia interna y financiamiento de partidos políticos
	Regulación de campañas electorales
	Fiscalización de la política y su financiamiento
CONFIANZA EN LOS MERCADOS	Atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados
	Revisión del gobierno de los entes fiscalizadores
	Refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas
INTEGRIDAD, ÉTICA Y DERECHOS CIUDADANOS	Formación cívica y ética
	Creación de la oficina de Defensoría Ciudadana
	Creación de sistemas de integridad para el sector público y el sector privado

### ANEXO N° 3: LEY DE PROBIDAD

La Ley N° 19.653 contemplaba las principales autoridades del Gobierno Central, gobiernos regionales y Fuerzas Armadas.

La Ley N° 20.088 amplía este espectro incorporando algunos funcionarios del poder judicial, Diputados y Senadores de la República y organismos autónomos como el Tribunal Constitucional y el Banco Central.

La Ley N° 20.880 incorpora consejeros de consejos creados recientemente como el Consejo para la Transparencia. También incluye funcionarios hasta tercer nivel jerárquico o su equivalente en caso de no ser de planta, rectores y miembros de juntas directivas de las universidades del Estado e integrantes de la directiva central de los partidos políticos.



<b>Ley N° 19.653:</b> <b>Sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado (1999)</b>	<b>Ley N° 20.088:</b> <b>Establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública (2006)</b> <b>Se agregan:</b>	<b>Ley N° 20.880:</b> <b>Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses (2016)</b>
Presidente de la República Ministros de Estado Subsecretarios Jefes Superiores de Servicio		Presidente de la República Ministros de Estado Subsecretarios Jefes Superiores de Servicio
Intendentes y Gobernadores Secretarios Regionales Ministeriales		Intendentes y Gobernadores Secretarios Regionales Ministeriales
Embajadores		Embajadores Ministros consejeros Cónsules
Consejeros del Consejo de Defensa del Estado Contralor General de la República		Consejeros de: Consejo de Defensa del Estado Consejo Directivo del Servicio Electoral Consejo para la Transparencia Consejo de Alta Dirección Pública Instituto Nacional de Derechos Humanos Consejo Nacional de Televisión. Contralor General de la República Subcontralor General de la República Contralores regionales Hasta tercer nivel jerárquico en la Contraloría General de la República
Oficiales Generales Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública		Oficiales Generales y oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública Defensores locales de la Defensoría Penal Pública
Alcaldes Concejales Consejeros Regionales		Alcaldes Concejales Consejeros Regionales
Autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente.		
	Escalafón primario Poder Judicial (Art. 267 del Código Orgánico de Tribunales) Escalafón secundario Poder Judicial (Art. 269 del Código Orgánico de Tribunales) Fiscal Nacional, Fiscales Regionales Fiscales adjuntos	Escalafón primario Poder Judicial (Art. 267 del Código Orgánico de Tribunales) Escalafón secundario Poder Judicial (Art. 269 del Código Orgánico de Tribunales) Fiscal Nacional, Fiscales Regionales Fiscales adjuntos

		<p>Integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos creados por las leyes:  N°19.940: Regula sistemas de transporte de Energía Eléctrica, establece un nuevo régimen de tarifas para sistemas eléctricos medianos e introduce las adecuaciones que indica a la ley general de servicios eléctricos  N°20.378: Crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.  N°20.410: Modifica la Ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica.</p>
		<p>Los directores o las personas a que se refieren los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 37 de la ley N°18.046, sobre Sociedades Anónimas, y los directores y gerentes de las empresas públicas creadas por ley y de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria, aun cuando la ley señale que es necesario mencionarlas expresamente para quedar sujetas a la regulación de otras leyes, tales como Televisión Nacional de Chile, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre de Chile o el Banco del Estado de Chile.</p>
		<p>Los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas en el decreto con fuerza de ley N°1, del año 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.</p>
		<p>Funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización.</p>
		<p>Las demás autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente.</p>
		<p>Las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en el tercer nivel jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan.</p>
		<p>Rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado.</p>
	Diputados y Senadores de la República	<p>Diputados y Senadores de la República  Funcionarios de las categorías A, B y C de las plantas de ambas corporaciones o de la planta de la Biblioteca del Congreso Nacional  Abogados secretarios de comisiones y quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria</p>
	<p>Ministros y los abogados integrantes del Tribunal Constitucional  Miembros del Consejo del Banco Central de Chile  Integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia  Integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones  Integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.</p>	<p>Ministros y los suplentes de Ministro del Tribunal Constitucional  Integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones  Integrantes de los Tribunales Electorales Regionales  Miembros del Consejo del Banco Central  Jueces titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública  Jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros  Integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia  Ministros titulares y suplentes de los Tribunales Ambientales  Ministros de fe de cada uno de estos tribunales</p>
		<p>Miembros de la directiva central de los partidos políticos</p>

## REFERENCIAS

- Barra, Nancy. (2017). Fenómenos de Corrupción en el Mundo Actual: Relación entre lo Privado y lo Público. Santiago, Chile: Editorial Libromar.
- Casas-Zamora, K. y Zovatto, D. (2015). The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America. Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Coen, D., Grant, W., & Wilson, G. (Eds.). (2010). The Oxford handbook of business and government. Oxford University Press.
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.
- Inostroza Zambrano, A., Zúñiga San Martín, P., & Klimpel Henríquez, C. (2014). Análisis sobre la incorporación de la ley sobre acceso a la información pública como mecanismo para la transparencia. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Lehne, R. (2001). Government and Business: American Political Economy in Comparative Perspective. Los Angeles, Estados Unidos: CQ Press.
- Llorente y Cuenca. (2016). Integridad y Reputación. Madrid, España: D+I Desarrollando Ideas.
- Panizza, Ugo. (2017). The Use of Corruption Indicators in Sovereign Ratings. IDB Publications. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000849#sthash.ZfwTMzsW.dpuf>
- McKinsey & Company. (2011). Managing government relations for the future: McKinsey Global Survey results.
- OCDE (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OCDE Guidelines and Country Experiences.
- (2010). Post Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest.
  - (2015). Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices.
  - (2016). Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture.
  - (2017). Recommendation on Public Integrity.
  - (2017). Trust and Public Policy: How Better Governance can Help Rebuild Public Trust.
  - (2017). Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making.
- Rehren, A. (2008). La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. Temas de la Agenda Pública, (18).
- Web site [www.infoprobidad.com](http://www.infoprobidad.com). Consejo para la Transparencia (Transparency Council), Chile.

## BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2011). Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados (Mensaje). Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_749a0d2de-c7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_749a0d2de-c7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf)
- (2012a). Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_4ee2e-09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_4ee2e-09cb298ddf5317042b96fc06691.pdf)
  - (2012b). Informe de Comisión de Hacienda. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_ef8b4f4735e896556797cdf0308d03a4.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_ef8b4f4735e896556797cdf0308d03a4.pdf)
  - (2013a). Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_5fc736c5417e125533e0bfb86fab02db.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_5fc736c5417e125533e0bfb86fab02db.pdf)
  - (2013b). Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_b2b1c-2b21ad07208700417723fe2c360.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_b2b1c-2b21ad07208700417723fe2c360.pdf)
  - (2014). Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_9f765dd865419bb8c063b265c5063646.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_9f765dd865419bb8c063b265c5063646.pdf)
  - (2015a). Trámite Comisión Mixta: discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_208b15088bb3823e3c01cfce-1f0098e3.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_208b15088bb3823e3c01cfce-1f0098e3.pdf)
  - (2015b). Boletín de indicaciones N° 7.616-06. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_0ac0facc8b181ff58ab0c55946b058f.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_0ac0facc8b181ff58ab0c55946b058f.pdf)
  - (2015c). Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en sala. Historia de la Ley N° 20.880. Recuperado de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6037/HLD\\_6037\\_904e47f1d-55542d3e95c8df1a386240e.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6037/HLD_6037_904e47f1d-55542d3e95c8df1a386240e.pdf)

## Agradecimientos

Este estudio fue posible gracias al apoyo del Fondo de Transparencia (AAF) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Fondo de Transparencia nació en 2007 gracias a un acuerdo entre el BID y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, que hizo un aporte inicial de aproximadamente US \$5 millones. Desde entonces, el AAF ha recibido contribuciones adicionales del BID (2011), Noruega (2012, 2013), Canadá, (2014), MasterCard (2014), Italia (2017) y Suecia (2017). El objetivo del Fondo es fortalecer la capacidad institucional de los países miembros prestatarios del Banco para apoyar el diseño y la implementación de políticas, mecanismos y herramientas de transparencia y anticorrupción. En estos diez años, el Fondo ha apoyado más de 50 proyectos de asistencia técnica en la región de América Latina y el Caribe. Varias de estas iniciativas se convirtieron en reformas de transparencia e integridad apoyadas mediante operaciones de préstamo del BID, lo que constituye un ejemplo de compromisos de largo plazo por parte de los países prestatarios del Banco.

Los autores agradecen a los funcionarios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) del Gobierno de la República de Chile y del BID que contribuyeron con su tiempo y conocimiento a la preparación de este estudio. En particular, agradecemos a Iván Arcos, Coordinador de la Agenda de Probidad y Asesor de Políticas Públicas del SEGPRES, a María José Jarquín, Especialista Líder en Modernización del Estado del BID y Jefa de Equipo del Programa de Apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile, y a los demás especialistas involucrados en el desarrollo de esta Agenda. Los autores también quisieran mostrar su agradecimiento a todos los funcionarios públicos de Gobierno, Senadores y Diputados del Congreso Nacional, autoridades de organismos autónomos, y representantes de sociedad civil, prensa y sector privado, que amablemente aceptaron ser entrevistados para este estudio.



