



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación

ALFREDO REHREN

Instituto de Ciencia Política UC



Año 3 / N° 18 / mayo 2008

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación

ALFREDO REHREN

Instituto de Ciencia Política UC

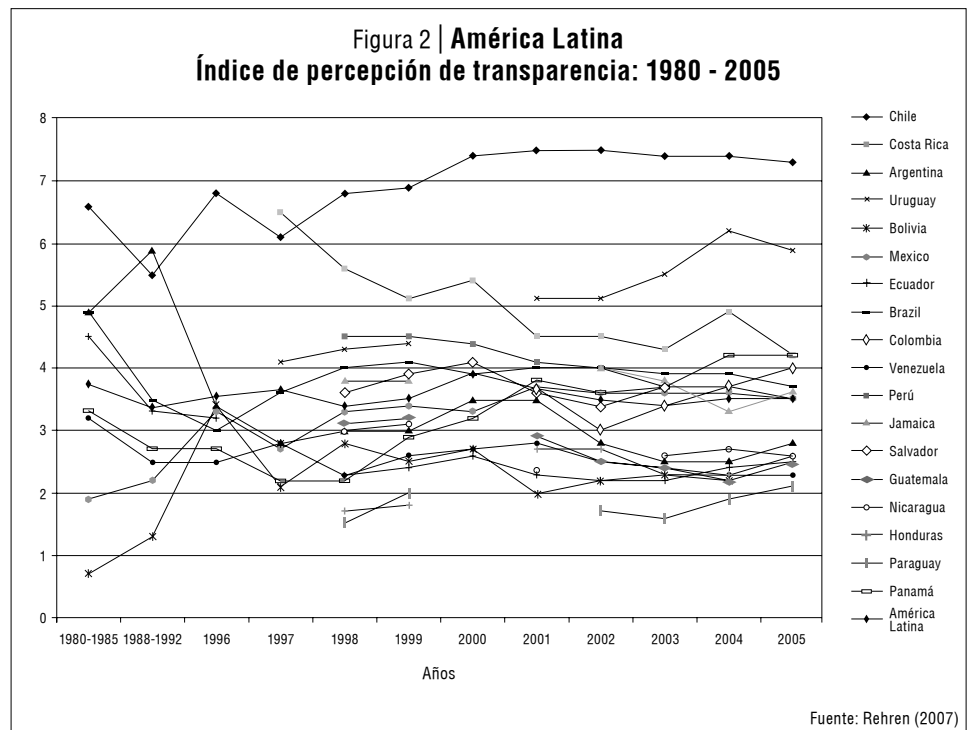
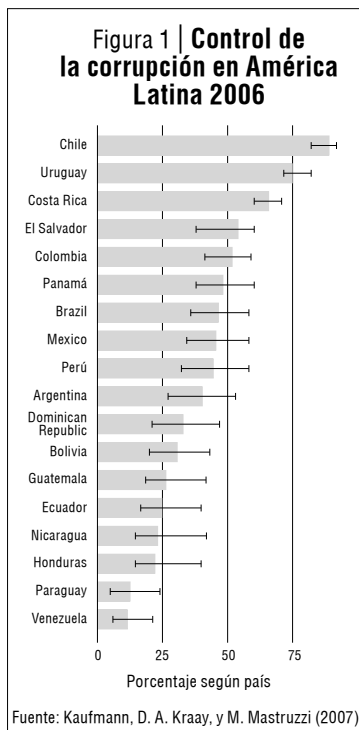
La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación*

ALFREDO REHREN

Instituto de Ciencia Política UC

Chile aparece en el concierto internacional como el país menos corrupto de América Latina y en el lugar número veinte aproximadamente entre los menos corruptos del mundo desde los años ochenta (Transparencia Internacional). Igualmente, en cuanto a “control de corrupción”, Chile está en el decil superior a nivel internacional y primero en América Latina, según muestra la Figura N°1 (Kaufmann et al., 2007). Sin embargo, según la Figura N°2, el país experimenta

un estancamiento en la evolución del Índice de Percepción de Transparencia desde el año 2000 hasta el 2005 (Rehren, 2007). Diversos escándalos públicos y denuncias de corrupción en los gobiernos de la Concertación han causado preocupación en la clase política y la opinión pública, cuestionando la transparencia de la política y administración del Estado, la eficacia de las medidas anticorrupción y la calidad de la democracia en Chile (Instituto Libertad, 2007).



* Trabajo preparado para la Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a la universidad. El autor agradece las sugerencias efectuadas por la Dirección de Asuntos Públicos, especialmente Rosario Palacios, y los comentarios recibidos en la mesa de discusión del artículo, por parte de María Luisa Brahm, del Instituto Libertad, y de Rafael Blanco, de la Universidad Alberto Hurtado. Sin embargo, el autor es el único responsable por el contenido del presente artículo.

Entendamos transparencia

“Transparencia gubernamental” es un concepto recientemente introducido en la literatura sobre mejoramiento de la calidad de la democracia y de la gestión pública. De creciente importancia para las Naciones Unidas, Banco Mundial, Transparencia Internacional, organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano para el Desarrollo, el mundo académico e investigadores y practicantes de las políticas públicas, se define como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann, 1999: 2).

El potencial de la transparencia no fue lo suficientemente ponderado hasta la década de los noventa en Chile. Medidas tales como la diseminación de información de diagnóstico e indicadores; libertad de prensa; publicidad del patrimonio e ingreso de legisladores y administradores públicos y sus dependientes; conocimiento de las donaciones a campañas políticas; leyes transparentes y pro-competitivas de lobby; acceso al voto y discusiones parlamentarias, constituyen hoy en día la base para “reformas institucionales de segunda generación”, centrales para el progreso de una próxima etapa de desarrollo y cruciales para una mejor gobernabilidad democrática y control de la corrupción (Kaufmann, 2005). Sin embargo, en el caso chileno, el concepto de transparencia aparece tímidamente mencionado en la literatura sobre reforma del Estado a comienzos de los noventa, sin encontrar un lugar central de referencia (Lahera, 2002: 163-167; Tomassini, 1994: 88; 1992: 74; Valdés, 2002 y 2001).

La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública, no sólo debe existir, sino que debe ser accesible. La accesibilidad está relacionada con los procedimientos que aseguran cómo la información disponible puede ser traspasada institucionalmente y utilizada por ciudadanos y/o agrupaciones sociales con el fin de perseguir sus legítimos intereses. La accesibilidad está garantizada, además, por leyes de acceso a la información. La comprensión y la relevancia se refieren a que la información debe abarcar las distintas facetas de la vida pública, social y política y ser además, pertinente y oportuna, es decir, “permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad”. El objetivo final debe

ser proporcionar información útil al público. Es decir, el asunto crítico es “identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas”. La calidad y la confiabilidad se refieren a que la información debe ser simple y clara, consistente en el uso de los procesos para obtenerla y en los formatos en que es presentada, sin deliberadamente retenerla o distorsionarla (Cunill, 2006).

Democracia y transparencia enfrentan un dilema clásico: “la democracia requiere de publicidad, pero algunas políticas democráticas requieren del secreto”. Pero en Chile se ha acendrado históricamente una cultura del secretismo. Frente a este dilema, no queda sino sostener que si una política no puede hacerse pública, porque sería derrotada en el proceso democrático, esta política debiera ser abandonada definitivamente (Thompson, 1999: 182-3). Siendo la falta de transparencia la antesala de la corrupción, debemos recordar que “la corrupción en democracia es corrupción de la democracia” (Warren, 2004).

Una agenda reactiva

La agenda de transparencia que se desarrolla durante los gobiernos de la Concertación en los noventa intenta responder a los desafíos planteados para la democracia chilena por la aparición de un nuevo fenómeno: la corrupción. Concordante con la literatura experta y recomendaciones de agencias internacionales, la transparencia es incorporada en forma gradual a la agenda de gobierno a contar de 1994 como una herramienta eficaz para controlar la corrupción.

Ante los escándalos de corrupción cada administración reacciona, como en una crisis de contingencia, con la creación de una comisión ad hoc cuyo objetivo principal es recomendar a nivel presidencial distintas medidas a implementarse; o negociar con la oposición política, como es en el caso de Lagos, un amplio acuerdo concordando una política de transparencia. En ambos casos se generan iniciativas legislativas que se traducen en proyectos de ley del Ejecutivo y algunas mociones, que incluyen distintos componentes destinados a controlar la corrupción.

El presente trabajo evalúa la evolución de los distintos componentes de la agenda de transparencia durante los tres últimos gobiernos de la Concertación, basado en las 41 recomendaciones de la Comisión Nacional de Ética Pública de Eduardo Frei en 1994; 35 de las 49 inicia-

tivas del Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento que Ricardo Lagos acuerda con la oposición en 2003 y las 30 recomendaciones de la Comisión de Expertos contenidas en el *Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública*, que constituyeron la Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política de Michelle Bachelet, a fines de 2006.

El Apéndice detalla los componentes de la agenda de transparencia elaborada por cada administración y presenta los principales logros hasta el final de su gestión gubernativa, señalándose cuándo una iniciativa se transformó en ley. Lo anterior permite realizar un seguimiento de cada uno de los componentes propuestos dentro de cada administración y de su consecución a través de ellas desde 1994 hasta 2008. De esta forma, se visualizan áreas donde ha existido avance y logros, otras donde hay discontinuidad, estancamiento en el tiempo y finalmente áreas donde nunca se acometió ninguna iniciativa. Se han agrupado las medidas propuestas manteniendo su enumeración original y teniendo siempre en cuenta que, el punto de partida son las 41 recomendaciones originales de la Comisión Nacional de Ética Pública lanzada por el Presidente Eduardo Frei en 1994, que sientan los contenidos a abordar por las administraciones siguientes.

En las próximas secciones se presenta el origen y componentes de la agenda de transparencia para cada uno de los tres gobiernos de la Concertación y se discute cuál ha sido la evolución de la agenda, buscando establecer patrones de continuidad y profundización en sus componentes inicialmente delineados y la discontinuidad en otros, destacando los logros y limitantes más relevantes.

EDUARDO FREI: La Comisión Nacional de Ética Pública

Ante innumerables denuncias de corrupción en municipios, empresas y servicios públicos, el entonces Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle debió crear en 1994 una Comisión Nacional de Ética Pública a nivel presidencial (Rehren, 1999). Ante la “exigencia de transparencia que demanda la estrecha vinculación entre el sector público y el sector privado”, la Comisión fue encargada de proponer la elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que contribuyeran a perfeccionar la democracia y el cumplimiento de deberes éticos en la actividad pública (República de

Chile, Ministerio del Interior, 1994). Las 41 recomendaciones de la Comisión contenidas en el *Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción* hicieron de su eje central el principio de la “transparencia de la función pública”, proponiendo incluso llevarlo a “rango constitucional”, mediante la redacción de un nuevo artículo 8° de la Constitución:

Toda función pública se ejercerá con transparencia, de manera que se permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ellas, sin perjuicio de las materias que, por razones de seguridad o de interés nacional, deban mantenerse en secreto (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996: 216).

Muchas recomendaciones fueron incluidas en la Ley N° 19.653 de Probidad Administrativa, aprobada en diciembre de 1999, que legisló en ámbitos tales como el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada, conflicto de intereses, inhabilidades y enriquecimiento ilícito, concuriéndose a modificar asimismo, y tal como lo había recomendado la Comisión, el Código Penal sancionando delitos de corrupción.

RICARDO LAGOS: El acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento

El año 2002 numerosas denuncias dieron cuenta nuevamente de diversas “irregularidades administrativas” cometidas por altos funcionarios de gobierno del Presidente Lagos, que adquirieron características de escándalo público. Figuraban entre ellas el uso de recursos y fondos públicos en campañas electorales y el pago de sobresueldos a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Obras Públicas a través de contratistas privados (GATE) y a altos funcionarios de gobierno por consultorías inexistentes; transferencia ilegal de títulos financieros de CORFO a INVERLINK, una corporación de inversión privada; sobresueldos pagados a ministros con fondos reservados de la Presidencia de la República y desvío de ellos a actividades político electorales, además de acusaciones por tráfico de influencias y coimas pagadas a dos diputados en el Congreso Nacional (Rehren, 2004).

La encuesta del Centro de Estudios Públicos de diciembre del 2002 mostró que el 57% de los entrevistados consideraban que muchos/casi todos los funcionarios públicos eran corruptos y recibían coimas; 75% estuvo de acuerdo que la corrupción la causaba la entrega

de puestos en la administración pública por conexiones partidarias y no por un sistema competitivo de mérito; 47% consideraba los partidos políticos como la institución más corrupta del país y 67% en forma pareja dentro del espectro izquierda-centro-derecha creían que los partidos financiaban las campañas a través de medios ilegales e ilegítimos (Rehren, 2004: 15). Dichos datos fueron avalados posteriormente por el Corruption Barometer 2005 y 2006, donde al igual que otros países de la región, aunque en menor grado, los chilenos consideran a los partidos políticos como la institución más corrupta del sistema político chileno.

Una Comisión Asesora Presidencial creada para estudiar el fortalecimiento de los principios de probidad y transparencia pública a principios del 2003, no dio cuenta de su gestión ni propuso recomendaciones. Dada la magnitud de los escándalos, tanto gobierno como oposición alcanzaron un amplio *Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento* en enero de 2003, cuya agenda de transparencia incluyó los siguientes componentes: 1) establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley N° 19.882 de junio de 2003); 2) transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público; 3) transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (leyes N° 19.884 y 19.885 de 2003); 4) regulación del lobby que asegure la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas; 5) transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria; y 6) fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado. Para dicho efecto se crearon instituciones como la Dirección Nacional del Servicio Civil, una Comisión Especial Mixta de Presupuestos y se dotó de importantes recursos y una nueva estructuración interna al Servicio Electoral (República de Chile, Servicio Electoral, 2004).

El principio de transparencia de la función pública adquirió rango constitucional en la Reforma de la Constitución Política aprobada el año 2005, en términos muy similares a los originalmente propuestos por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994.

En su Artículo 8° estableció:

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 se 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 (República de Chile, Constitución Política de la República de Chile, 2005).

En la encuesta realizada por Adimark en Julio 2005, a sólo seis meses de concluir el gobierno del Presidente Lagos, se daba cuenta que sólo el 53.5% de los encuestados consideraban al gobierno como transparente (Participa-Adimark, 2005: 19). A dos años de la implementación de la agenda de transparencia, la percepción ciudadana respecto de esta dimensión resultaba bastante baja.

MICHELLE BACHELET: La agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política

A pesar de haberse implementado agendas de transparencia bajo las administraciones de los Presidentes Frei (1994) y Lagos (2003), el Barómetro Global de la Corrupción de *Transparency Internacional* muestra que entre julio-septiembre 2006 las acciones del gobierno para luchar contra la corrupción fueron consideradas ineficaces por un 54 por ciento de los chilenos, cifra por sobre los niveles de los países de América Latina y de los que integran la OECD (Cuadro N° 1). La comparación con la OECD es relevante, por cuanto Chile aspira a incorporarse al grupo de naciones a contar de mayo de 2007. El Barómetro, muestra a Chile como el país más ineficaz para luchar contra la corrupción de un total de 62 países, superando a Estados Unidos, Alemania, Países Bajos y Suecia, que también son percibidos ese año por su bajo desempeño en la lucha contra la corrupción. Esto demuestra, además, que la preocupación por la corrupción en la opinión pública es creciente. Por otra parte, la encuesta del *Latin American Public Opinion Project: 2006*, realizada en junio del mismo año evidenció que el promedio de extensión de la corrupción percibida en los servicios públicos en Chile era de un 65 % (LAPOP 2006).

Cuadro 1 | **Transparencia Internacional**
Barómetro Global de la Corrupción 2006
 (realizada julio-septiembre 2006 en 62 países con 59.661 encuestados)

¿Cómo valoraría las acciones que su gobierno realiza actualmente para luchar contra la corrupción? (en porcentaje)

Áreas/País	Muy eficaces	Eficaces	Ineficaces	No lucha contra la corrupción	No lucha sino que fomenta la corrupción	NS/NC
Chile	1	19	54	14	8	4
América Latina	7	18	29	19	23	4
OECD*	4	20	38	16	12	10
Total muestra	5	17	38	16	15	8

* Entre los países que son miembros de la OECD (30), la muestra del Barómetro no incluye a seis: Australia, Bélgica, Hungría, Irlanda, Nueva Zelanda y Eslovaquia. Países como Australia y Nueva Zelanda, de reputada eficiencia en el control de la corrupción, no están incluidos en la encuesta (pero sí a México e Italia) lo que haría bajar el nivel de percepción de ineficacia para los países de la OECD en general.

Fuente: Transparency International (2006) "Barómetro Global de la Corrupción 2006" (encuesta realizada julio-septiembre 2006 en 62 países con 59.661 encuestados).

Difícil inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet en materias de transparencia y corrupción. Las encuestas del Barómetro Global de la Corrupción 2006 y del LA-POP se realizaron ambas a sólo seis meses después de asumido el nuevo gobierno y antes de la explosión pública de los escándalos de Chiledeportes y del Programa de Subsidio al Desempleo que desviaron fondos públicos a las campañas electorales de candidatos de la Concertación para las elecciones parlamentarias del 2005. De haberse realizado las encuestas con posterioridad a estos eventos los resultados habrían sido presumiblemente más negativos.

Sin embargo, en forma expedita y antes del envío de un paquete legislativo al Congreso, la Presidenta enfrentó la crisis y en uso de sus atribuciones impuso el concepto de "transparencia activa" el 4 de diciembre de 2006, mediante Instructivo Presidencial N° 008 derogando la discrecionalidad otorgada por el Presidente Lagos a los servicios públicos por Decreto N° 26 del 28.01.01. La Presidenta Bachelet marcó una diferencia sustantiva con la administración Lagos: "Hay cosas que no requieren de ley y que el gobierno quería dar el ejemplo" (*La Segunda*, 25 enero 2007).

La comisión de expertos formada por la Presidenta emitió un "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública" (Presidencia de

la República, 2006a), cuyas recomendaciones se transformaron en una iniciativa de reforma constitucional y diversos proyectos de ley sometidos al Congreso entre diciembre de 2006 y enero de 2007. Estos conforman alrededor de 30 componentes de la agenda de transparencia actualmente en trámite legislativo, como se muestra en el Apéndice. La propuesta Bachelet muestra una profundización de la agenda de transparencia emprendida por administraciones anteriores que intenta disminuir la mala percepción que tienen de ella los chilenos.

La evolución de la agenda de transparencia: una perspectiva analítica global

La agenda de transparencia en la política y administración del Estado en Chile ha sido gradual e incremental, producto de un proceso de ensayo y error, propio de los procesos de toma de decisiones democráticos, donde el cálculo político-electoral no ha estado ausente. Un examen del *Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento* logrado en enero de 2003 y de la actual Agenda de Probidad y Transparencia (2005-2006) revela que la mayor parte de sus componentes estaban ya contenidos en el *Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción* de la Comisión de Ética Pública de 1994. La política de transparencia, probidad y prevención de

la corrupción ha sido lenta e intrincada y no ajena a intereses electorales y político-partidistas.

Las innumerables denuncias y escándalos de corrupción reportados públicamente por la prensa han actuado como un agente catalizador permanente. La sensibilidad pública ante el tema explica por qué mientras las encuestas de expertos internacionales califican bien al país en el ámbito regional e internacional, la opinión pública nacional reacciona en forma mucho más negativa. El impacto de los escándalos de corrupción en la opinión pública ha obligado a reaccionar a la Concertación durante sus quince años de gobierno con dos comisiones *ad-hoc* y un acuerdo político-legislativo.

Desde la propuesta de la primera comisión creada por Frei, al acuerdo político-legislativo de Lagos y a la Comisión de Expertos de Bachelet, se observa un desplazamiento hacia un enfoque más sistematizado y técnico en las medidas propuestas para controlar la corrupción. La Comisión de Ética Pública de Frei tuvo propuestas de un rango intelectual más amplio al abrir una serie de áreas y temas tabú, escondidos en la tradición del secretismo chileno al debate público y sentar las bases para las administraciones siguientes. La incorporación del Principio de Probidad Funcionaria y de Transparencia Constitucional propuesto en 1994 por la Comisión de Ética Pública, tomó lugar primero en la Ley de Probidad de 1999, luego en la Reforma Constitucional de 2005, al reformularse su artículo 8º y a través de las reformas introducidas a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. El Acuerdo Político-Legislativo de Lagos es producto de una crisis de contingencia mayor y de una negociación política destinada a evitar un daño imprevisible a la democracia chilena, puesto que aparecía envuelta la propia figura del Presidente de la República en algunos escándalos de corrupción. Todo ello como consecuencia del intervencionismo electoral, colectas electorales en la administración pública; uso de gastos reservados de la Presidencia de la República para pagar sobresueldos a ministros y financiar gastos de los partidos políticos integrantes de la Concertación.

Las propuestas de la Comisión de Expertos de Bachelet, llena espacios no regulados con anterioridad que permitieron al gobierno de Lagos actuar con mayor discrecionalidad. La agenda de transparencia de la Presidenta Bachelet muestra un mayor compromiso de enfrentar la corrupción y de minimizar los desafíos que esta plantea a la calidad de la democracia chilena. Es el principio de “Transparencia Activa” incluido en el paquete legislati-

vo enviado al Congreso por la Presidenta Bachelet en diciembre 2006 el que profundiza la agenda de transparencia de la Concertación.

Mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados en el nombramiento de altos funcionarios públicos

Una de las áreas en la cual más se ha avanzado, es aquella referida al establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados en el nombramiento de altos funcionarios públicos. El establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo para la Alta Dirección Pública (CADP) en 2003 tienen por objetivo la profesionalización de la administración pública. Si bien numerosas deficiencias se detectaron en materias de publicidad de convocatorias, revisión y aprobación de perfiles y de procedimientos (nombramientos transitorios), la principal ha sido el bajo número de servicios incluidos en el sistema originalmente. La propuesta Bachelet (Mensaje N° 577-354 de 20 diciembre 2006) considera la total inclusión de los servicios no incluidos en el 2003, para tener a más tardar el 2008, todos ellos incorporados al SADP con excepción de los siguientes: Subsecretarías, Presidencia de la República, Agencia Nacional de Inteligencia, Gendarmería de Chile, Dirección de Presupuestos, Consejo de Defensa del Estado, Servicio Nacional de la Mujer y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.¹

Asimismo, la Comisión propuso la plena incorporación al SADP de un gran número de programas que dependen de ministerios y órganos políticos que suponen asignaciones presupuestarias significativas (Presidencia de la República, 2006a). Estos programas son de alcance social significativo, pero revelan en el reclutamiento de sus niveles directivos una fuerte presencia de redes partidario-clientelistas. De materializarse su inclusión en el SADP, será un avance importante hacia una política de mayor transparencia y profesionalización en la gestión de programas sociales y comunitarios.

Otra de las recomendaciones de la Comisión sugiere transparentar la contratación a honorarios de expertos que laboran en ministerios y al más alto nivel como ase-

¹ El Servicio Nacional de la Mujer queda excluido del SADP, en circunstancias que la Comisión Asesora Presidencial propone su integración a un sistema mixto, donde el jefe superior es de libre designación presidencial, pero los cargos ejecutivos deben estar en el SADP (otros organismos similares como el Servicio Nacional de Menores y Servicio Nacional del Adulto Mayor se incorporan plenamente al SADP).

sores, cuyos montos, tal como la nómina y curricula debieran ser públicos. El Instructivo Presidencial N°8 debiera conducir al término de la opacidad de esta práctica que se ha transformado en una institución a lo largo de los gobiernos de la Concertación. Sin duda puede haber servido para mejorar la toma de decisiones en algunos casos, pero también se ha utilizado como complemento de sueldo para funcionarios ya contratados o como estrategia para resolver situaciones temporales de desempleo de una élite Concertacionista que ha rotado en distintos cargos a lo largo de 18 años, convirtiéndose en un clientelismo estructural y selectivo.

Asimismo, el requerimiento del Director del SADP de informar al CADP semestralmente sobre el estado de avance de las políticas de personal de la administración civil y a su vez, la obligación del CADP de informar anualmente al Senado respecto del avance del SADP, le entregan al Ejecutivo mayor transparencia en la calidad de su gestión de personal y mayor *accountability* al sistema político.

Transparencia, tráfico de influencias y lobby

Las figuras del tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, cohecho, extracción ilegal y negociación incompatible incluidas en las recomendaciones 8, 10 y 32 de la Comisión Nacional de Ética Pública fueron incluidas en Ley de Probidad y especialmente sancionadas por la Reforma al Código Penal en 1999.

El Presidente Lagos envió un Proyecto de Ley que Regula el Lobby en noviembre del 2003. Este permanece en trámite legislativo hasta el 6 diciembre 2006, fecha en que la Presidenta Bachelet introduce indicaciones al proyecto (Boletín No. 3407-07), continuando en la actualidad en trámite de comisión mixta. Las indicaciones amplían la noción de *lobby* y extienden la aplicación de la categoría de *lobbyista* a todos aquellos que en sus funciones habituales gestionan intereses institucionales, incluidos representantes de gremios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, centros de estudio y colegios profesionales. El proyecto termina, además, con la informalidad de la actividad al proponer el establecimiento de registros de actividades. En una democracia capitalista como la chilena donde la relación entre mercado y política es creciente e inevitable, el *lobby* ha permanecido en la informalidad, aunque siempre fue practicado en sin ninguna regulación (Rehren, 1991).

En una cultura acostumbrada al secretismo y a la existencia de zonas grises que median el ejercicio de la fun-

ción pública y actividad privada, el perfeccionamiento de incompatibilidades entre ambas es necesario. El primer avance en esta dirección fue obtener la declaración jurada de intereses de funcionarios públicos de alto nivel en el gobierno de Frei, medida que no tuvo impacto significativo. Con el gobierno de Lagos se amplió a la declaración obligatoria del patrimonio. La propuesta Bachelet hace pública la declaración de intereses y patrimonial de altos funcionarios del Estado y sus familiares directos, haciendo más transparente la relación entre lo público y lo privado y previene contra el enriquecimiento ilícito.

Además, se crean inhabilidades parlamentarias en asuntos en que los miembros del Congreso o sus parientes más cercanos tengan intereses directos, debiendo abstenerse de votar en ellos, o participar en sociedades que se vinculan con órganos del Estado, bajo causal de cesación en el cargo de acuerdo a debido proceso. Se amplían los impedimentos para funcionarios de alto nivel y el plazo para ocupar cargos en instituciones privadas sujetas a fiscalización por el respectivo funcionario para prevenir la “puerta giratoria”, regulando el traspaso de funcionarios públicos al sector privado y recompensando dicha inhabilidad a priori. Finalmente, se establece la “denuncia responsable” un mecanismo mediante el cual resulta posible para funcionarios subalternos denunciar delitos, irregularidades o falta a la probidad ante el Ministerio Público, protegiendo a los funcionarios de buena fe que denuncien.

Transparencia y acceso a la información pública

Por Instructivo Presidencial N° 008 y posteriormente mediante una indicación sustitutiva al Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública de los Senadores Hernán Larraín F. y Jaime Gazmuri M., el Ejecutivo fortalece el derecho ciudadano a la entrega de información por parte del Estado. Consagra el principio de “Transparencia Activa” y propone la creación del Consejo para la Transparencia para fiscalizar su cumplimiento, guardando plena concordancia con la reforma al Art. 8° de la Constitución.

Transparencia y control de calidad de la gestión pública

La propuesta Bachelet profundiza sobre el control de la calidad de la gestión pública otorgándole rango de ley al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno implementado por el Presidente Frei y propone la creación de una Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas. Asimismo, eleva a rango constitucional

la Auditoría Externa, dentro de la atrasada propuesta de modernización de la Contraloría General de la República; la ampliación de la Ley de Compras Públicas y la creación de las Superintendencias de Obras Públicas, Educación y Medio Ambiente, todos componentes que indudablemente contribuirán a una mayor transparencia en la gestión de gobierno.

Transparencia en el financiamiento de campañas electorales, partidos políticos y control del intervencionismo electoral

Las leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003 fueron aprobadas casi una década después que la Comisión Nacional de Ética propusiera en 1994 la limitación de los gastos electorales, el financiamiento público de la actividad política y la transparencia de ingresos y gastos de los partidos políticos. Con el objetivo de terminar con la “caja negra” del financiamiento electoral e introducir transparencia al proceso se aprobó establecer límites al gasto electoral; mejorar el acceso a recursos mediante el financiamiento público de las elecciones; limitar la intervención electoral y regular el financiamiento de los partidos políticos.

Los vacíos detectados en la legislación original determinaron que, como en toda legislación electoral, esta deba ser permanentemente revisada para corregir sus deficiencias. A tres años de su aprobación, la propuesta Bachelet propone regular las primarias y su financiamiento, con el fin de minimizar el faccionalismo, camarillas y clientelismo intrapartidario; aumenta sanciones a quienes resultando electos transgreden la ley con la pérdida del cargo y restringe las donaciones anónimas y perfecciona los aportes reservados para lograr mayor transparencia. Se introduce una cláusula prohibiendo las donaciones que provengan de personas jurídicas, algo que independientemente de su justificación es difícil de controlar y fácil de eludir.

A pesar de estar contemplados en el Acuerdo Político-Legislativo del 2003 pero nunca concretados durante la administración Lagos, el mayor aporte de la propuesta Bachelet es establecer límites a la publicidad y difusión de programas y servicios públicos para evitar el uso político-partidario de ellos en períodos electorales. Así, se prohíben avisos publicitarios de gobierno en período electoral; colectas electorales en servicios públicos con patrocinio de jefaturas y restricción del uso de iniciativas legislativas del ejecutivo como urgencias y presentación de reformas constitucionales en período electoral. Las mayores facultades de fiscalización entregadas al SERVEL, mediante la

propuesta de crear una Subdirección de Control Electoral y someter al servicio al régimen mixto del SADP, aseguran una mayor transparencia y profesionalización en el control del financiamiento de las campañas, pero no del intervencionismo electoral de gobierno.

Un punto clave a considerar es si los requisitos de transparencia definidos en la Ley sobre Acceso a la Información Pública se pueden cumplir. Estos son relevancia, libertad de información, apertura, máxima divulgación, facilitación y no discriminación. ¿Cómo lograrlo en el caso del financiamiento de las campañas electorales? Una evaluación preliminar sugiere que esto difícilmente se cumplirá (FLACSO, 2007).

El financiamiento público de las elecciones no necesariamente disminuye la corrupción. Por el contrario, puede proveer de un piso seguro para partidos y candidatos, sobre el cual siempre es posible adicionar recursos ilícitos e ilegítimos, difíciles de controlar, que aumentarían la corrupción. Un artículo reciente explora la ausencia de relación entre una mayor transparencia de las campañas electorales y el financiamiento público de ellas con el índice de percepción de la corrupción para algunos países de América Latina (Rehren, 2007b).

Las últimas iniciativas propuestas sobre control del financiamiento electoral debieran contribuir a disminuir el intervencionismo electoral del Ejecutivo en Chile, pero no así el intervencionismo partidario. Mientras los servicios públicos encargados de transferir bienes y servicios a la comunidad, permanezcan como parcelas partidarias, actuando como patrón que administra redes clientelares paralelas y aprobando proyectos y programas que ayudan a extraer recursos públicos para financiar o favorecer la máquina partidaria, facciones internas y candidaturas, se fomentará un intervencionismo competitivo inter e intra-partidario donde las oportunidades para el enriquecimiento ilícito de militantes serán mayores y el grado de transparencia cada vez menor.

Un ejemplo de lo anterior son los escándalos en Digeder (1993) y Chiledeportes (2005). La primera institución se reorganizó como Chiledeportes después de los escándalos de corrupción de comienzos de los 90s. Separadas por una década, ambas instituciones tuvieron un accionar similar, sólo que en el caso de Digeder, controlada por la Democracia Cristiana, se favoreció a candidatos DC a lo largo del país (Rehren, 1999). Chiledeportes, bajo control del Partido por la Democracia, hizo lo propio con sus candidatos en el 2005. Otro ejemplo reciente es el pago de activistas electorales por parte de candida-

tos de la Concertación al Congreso en la Quinta Región el 2005 con fondos del Programa General de Empleo y el uso de recursos de INDAP en zonas rurales del centro y sur del país con el mismo fin.

La profesionalización del servicio público establecida por el SADP debiera limitar tales prácticas. Pero se encontrará con férreos intentos de manipulación en instancias partidarias subnacionales, donde operan redes que vinculan partidos políticos, servicios públicos y comunidad local a través de “profesionales de partido” que buscan maximizar la opción de sus candidatos al congreso o alcaldías con recursos del Estado. Para un gobierno de coalición, la política de transparencia del Ejecutivo a nivel nacional puede encontrar serios obstáculos de máquinas partidarias a nivel subnacional, cuyos intereses por cierto nunca están ajenos a los intereses de la coalición gobernante a nivel nacional (Barozet, 2003).

Los actuales vacíos de la agenda de transparencia

Información relacionada con la gestión de las empresas estatales

La Comisión de Ética Pública señaló en 1994 (recomendaciones 23 y 24) la importancia de la publicidad de la información relacionada con la gestión de las empresas estatales. Si bien estas empresas son auditadas y durante la administración Lagos se reorganizó el Sistema de Administración de Empresas Públicas, la transparencia de estas empresas es deficitaria. La propuesta Bachelet las excluye, por ejemplo, del proyecto de ley sobre acceso a la información pública. Aunque las empresas estatales están sujetas a un estatuto especial, la opacidad de su administración ha generado escándalos de corrupción que han afectado al erario nacional y deteriorado el interés público.

Un contrato de desmalezamiento en la Refinería de Petróleos de Concón (RPC) en 1993 por un monto de \$456 millones de ese año, \$381 millones por sobre el costo original según Contraloría General de la República, habría permitido al entonces Ministro de Minería financiar su repostulación y ser electo al Senado por Valparaíso. La Democracia Cristiana se opuso a la formación de una comisión investigadora en la Cámara de Diputados y una auditoría externa determinó malas prácticas administrativas, sin que ninguna autoridad de gobierno asumiera la responsabilidad política del caso (Rehren, 1999). Hoy, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) es investigada por una comisión investigadora de la Cáma-

ra de Diputados, por un presunto fraude de alrededor de US\$1.000 millones en contratos y adquisiciones ilícitas monto que supera con creces el resonado caso CODELCO, donde la empresa cuprífera perdió US\$200 millones en el gobierno de Patricio Aylwin (Orellana, 2004). Más preocupantes aún son 18 asesorías ambientales que realizó la firma consultora GESCAM para CODELCO por un total de US\$900 millones entre 1997 y 2005, de las cuales sólo cinco se licitaron públicamente. La misma empresa aparece firmando cuantiosos contratos con el Ministerio de Obras Públicas durante el 2002 (Instituto Libertad, 2007).

El desasimio de la gestión patrimonial en caso de conflicto de intereses

Otro tema de actualidad incluido en la propuesta N° 19 de la Comisión de Ética Pública en 1994 pero aún no legislado es el “desasimio de la gestión patrimonial en caso de conflicto de intereses”. Esta propuesta del fideicomiso ciego cobra interés a raíz de la virtual candidatura de un ex-senador y connotado empresario a la Presidencia de la República en 2009. Sólo su adopción garantiza la real independencia para “opinar, promover, intervenir, y votar respecto de cualquier asunto, por cuanto, en tales casos, no puede estimarse la existencia de conflictos de intereses derivados de los bienes e intereses de quien se trate”.

La Comisión recomendó no sólo su adopción en lo que respecta a la “Presidencia de la República, sino que también para quienes se desempeñan como Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Jefes de Servicios Públicos, las personas que representan al Estado en las entidades que éste participe, y que no formen parte de su administración, los gerentes que al Estado corresponda designar en dichas entidades, cuando ellos desarrollen actividades empresariales y los diputados y senadores” (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996: 229).

Dicha figura resuelve una tensión ya evidente en la democracia chilena. Permite por un lado controlar la influencia indebida de los negocios en la política, que afecta el interés público, y por otro lado no discrimina ni excluye el genuino aporte que pueden hacer los empresarios, en virtud de su experiencia y derechos constitucionales, al igual que cualquier otro ciudadano, con el fin de contribuir a la conducción política del país. Su adopción para todas las autoridades mencionadas en 1994 debiera haber sido parte ya de la legislación vigente, después de casi 15 años de haber sido propuesta.

Transparencia de gastos reservados

El uso de fondos reservados por el Presidente Lagos para pagar sobresueldos a sus ministros, tal como reconoció uno de ellos, también implicado en el caso MOPGATE, terminó con una serie de escándalos de fines de su administración. Posteriores declaraciones públicas de altos personeros de la Concertación como Edgardo Boeninger, demócratacristiano (ex-Secretario General de la Presidencia bajo Aylwin), Jorge Schaulsohn (ex-Presidente del Partido por la Democracia, partido del mismo Presidente Lagos) y Gonzalo Martner (ex-Presidente del Partido Socialista, partido de Bachelet) reconocieron también el uso de fondos reservados de la Presidencia en campañas político-electorales y la asignación de ellos a todos los partidos de la Concertación (Instituto Libertad, 2007: 9). Si bien los gastos reservados del sector civil se han acotado, reglado y reducido gradualmente en un 70% entre 1999 y 2005, especialmente en los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno (Marcel, 2004: 27), las denuncias mencionadas anteriormente dan cuenta del grado de discrecionalidad presidencial en su uso, lo que amerita su estudio e inclusión en la agenda de transparencia tal como recomendó la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994.

Líneas de acción

El principal desafío que enfrentan las políticas de transparencia en el Chile actual es de orden cultural. Así lo sugieren las actitudes de los chilenos hacia sus conciudadanos. Según el Latinobarómetro 2004 sólo el 19 por ciento de los chilenos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas, cifra que para el 2003 alcanzaba apenas el 10 por ciento. Por cierto, un ambiente como este es poco estimulante para el desarrollo de la confianza interpersonal. Por el contrario, estimula la cultura del secretismo y la poca transparencia, factores coadyuvantes de la corrupción. Cobra sentido la recomendación N° 40 de la Comisión Nacional de Ética Pública que en 1994 propuso instalar la ética pública en la educación en Chile, a pesar de la enorme complejidad política, social y moral que involucra una iniciativa de esta envergadura.

Es necesario monitorear en forma independiente la implementación de las medidas propuestas por el Instructivo Presidencial N° 0008, asegurándose que los servicios públicos cumplan con las disposiciones presidenciales de informar en sus sitios Web sobre adquisiciones y con-

trataciones de bienes y servicios, incluyendo contratistas e identificando socios y accionistas principales; contratación de personal de planta, a contrata y a honorarios; transferencias de fondos realizadas a personas jurídicas; marco normativo de cada institución y actos y resoluciones con efectos sobre terceros.

El rol del Consejo para la Transparencia es vital. La gran corrupción o corrupción de “cuello y corbata”, avanza inexorablemente y más rápido que las medidas y leyes destinadas a controlar la corrupción. De aquí la necesidad de efectuar un monitoreo permanente de las medidas implementadas y de evaluar su impacto. Según el *Barómetro de Acceso a la Información* (Universidad Diego Portales, 2005) que encuesta a periodistas y editores, el aspecto que más dificulta el acceso a la información en Chile es, en 60% de los casos, la “poca disposición de las autoridades e instituciones” a informar. Un ejemplo lo constituye el Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001) mediante el cual el Presidente Lagos permitió el secreto o reserva de los actos y documentos del Estado al amparo de la discrecionalidad de los jefes de servicio.

Por lo tanto, el control de que se cumpla, por ejemplo, el acceso a la información, es central. A pesar de las limitaciones de la actual política de transparencia, una visión retrospectiva del funcionamiento de nuestra democracia, no debe dejarnos tan pesimistas (Montinola, sin fecha). Si aplicáramos las leyes existentes en materias de probidad y/o transparencia a nuestra democracia histórica, esta probablemente resultaría muy poco transparente y más corrupta de lo que habitualmente pensamos. A pesar de la tesis de que Chile goza de una larga trayectoria de probidad, fenómenos como el clientelismo, favoritismo, nepotismo, compadrazgo, accesos políticamente privilegiados, concesiones de permisos (por ejemplo, importación/exportación), subsidios, contratos y concesiones públicas, acceso privilegiado al crédito en instituciones públicas (Banco del Estado, CORFO), uso de información financiera privilegiada y enriquecimiento ilícito en el ámbito público y privado podrían sorprendernos y decepcionarnos.

Después de decenas de escándalos de corrupción y el deterioro de su imagen ante la opinión pública, la Concertación se ha volcado, con el apoyo de la oposición en el Congreso Nacional, hacia la aceptación de un nuevo estilo de hacer política, más abierto y transparente, mejorando la calidad de las instituciones públicas y la democracia.

Referencias

- **Barozet, E.** (2003) “Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno” *Revista de Ciencia Política* vol. XXIII (1): 39-54.
- **Comisión Nacional de Ética Pública** (1996) “Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción”, en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 18, Nº 1-2: 202-247.
- **Congreso Nacional de la República, Biblioteca del Congreso** (2006), *Encuesta Nacional de Opinión Pública: Imagen del Congreso Nacional* (Marzo 2006). Santiago. Disponible en: <http://www.congreso.cl>
- **Congreso Nacional de la República, Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones** (2001). “Informe: ¿Qué es el lobbying?”.
- **Corporación Participa-Adimark**, (2005). *Encuesta Estudio Chile Transparente*. Santiago. Julio 2005. Santiago. Disponible en <http://www.participa.cl>.
- **Cunill, N.**, (2006) “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?” Mezones, F. (comp.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala, BID/ Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- **Fuentes, C.**, (2003) *Debilidades en Nueva Ley de Financiamiento Electoral*. Santiago, FLACSO.
- **Fuentes, C.**, (2004) “Dinero y Elecciones en Chile: Lecciones de las Municipales 2004”. *Observatorio Nº 7*. Santiago, FLACSO (octubre 2005).
- **Fuentes, C., A., Villar y M. Ríos** (2007) “Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento político”. *Boletín Nº 1*, Programa de Estudios de Gobernabilidad, FLACSO, Chile.
- “**Elecciones Presidencial y Parlamentarias 2005: normas que regulan su financiamiento**”. *Informe Especial*. Vol. 16. Nº 137. Santiago, Junio 2005.
- **Instituto Libertad** (2007) “Itinerario de la Corrupción, 1990-2006” *Informe Especial* vol. XVIII, Nº 166.
- **Kaufmann, Daniel.** (2005). “Transparency Matters: The ‘Second Generation’ of Institutional Reform.” Mexico International Summit on Access to Information (February). Development Gateway Foundation. Disponible en: <http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2.do>
- **Kaufmann, D. et al.** (2007). “Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006” [En línea]. Washington, DC. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>
- **Lahera, E.**, (2002) *Introducción a la políticas públicas*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- **Larraín H. y J. Gazmuri**, (2005) “Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública” (7 de octubre de 2005). Valparaíso. Disponible en: <http://www.senado.cl>
- **Luna, J. P. y M. Seligson** (2007). *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política y Center for the Americas, Vanderbilt University.
- **Marcel, M.**, (2004) “Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005”. Santiago, Ministerio de Hacienda, Dipres.
- **Montinola, G.** (sin fecha), “The Efficient Secret Revisited: The Emergence of Clean Government in Chile”, (manuscrito no publicado).
- **Mujica, P.**, (2005) “Acceso a la información pública en el sistema jurídico chileno”. [En línea]. Santiago. Disponible en: <http://www.participa.cl>
- **Orellana, P.**, (2004) “La corrupción en Chile: el punto de quiebre”, *Revista Probidad* (<http://www.revistaprobidad.info/25/art11.php>).
- **Rehren, A.**, (1991) “Lobbying: las prácticas de los EE. UU. y Chile” *Política* 27 (septiembre): 63-69.
- **Rehren, A.**, (1999) “Clientelismo político, corrupción y ética en la nueva democracia chilena”. Drake, P. y Jaksic I. (comp.), *El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago, LOM.
- **Rehren, A.** (2002) “Servicios públicos, lucros privados” *Revista Universitaria* 76 (julio-septiembre): 43-47.
- **Rehren, A.** (2002) “El mito de la probidad en Chile”. *La Tercera* (30 octubre): 7.
- **Rehren, A.** (2002) “Clientelismo político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile”. Valdés, S. (comp.), *Reforma del Estado Vol. II*. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- **Rehren, A.**, (2004) “Politics and Corruption: The Underside of Chilean Democracy”. *Harvard Review of Latin America*. Spring 2004: 14-15.
- **Rehren, A.**, (2006) “Una política integral para la transparencia de la política y administración del Estado”. Pontificia Universidad Católica de Chile, *Camino al Bicentenario: Doce Propuestas para Chile*. Santiago, Andros.
- **Rehren, A.**, (2007a) “The Ethical Challenges of Political Corruption in a Globalized Political Economy”. Robert G. Patman and David B. MacDonald (eds.). *The Ethics of Foreign Policy* London: Ashgate Press.

- **Rehren, A.**, (2007b) "Corruption and the Crisis of the Democratic State in Latin America," in Charles H. Blake and Stephen D. Morris (eds.), *Political Corruption in Latin America: Democracy, Governance and Mass Politics in the Early Twenty-first Century*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- **República de Chile. Consejo de Alta Dirección Pública** (2005). *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2005*. [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.serviciocivil.cl>.
- **República de Chile, Ministerio del Interior**, (1994) Decreto N° 423 que crea la Comisión Nacional de Ética Pública, en *Diario Oficial* del 18 de abril de 1994).
- **República de Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno** (2007). "Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet: Entrega del estado de avance de la Agenda Pro Transparencia y Probidad". 25 enero 2007. Santiago, disponible en: <http://www.presidencia.cl>
- **República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia** (2003). Ley N° 19.882 de *Nuevo Trato y Alta Dirección Pública* de 23 junio que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- **República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia** (2007). "Agenda de Probidad y Transparencia." Santiago. Disponible en: <http://www.presidencia.cl>
- **Presidencia de la República de Chile** (2003). "Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento".
- **Presidencia de la República de Chile** (2006). "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S. E. la Presidenta de la República".
- **República de Chile. Presidencia de la República** (2006) Instructivo Presidencial N° 008 sobre transparencia activa y publicidad y publicidad de la información de la Administración del Estado.
- **Presidencia de la República de Chile. Dirección de Prensa** (2006). "Presidenta Bachelet presentó agenda e Gobierno en materia de transparencia y probidad". Santiago. Disponible en: <http://www.presidencia.cl>
- **Thompson, D. F.**, (1999) "Democratic Secrecy". *Political Science Quarterly*. Vol. 114, N° 2 Summer 1999: 181-193.
- **Tomassini, L.**, (1992) *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Santiago, CINDE.
- **Tomassini, L.**, (1994) *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- **Transparency International** (2006) "Barómetro Global de la Corrupción 2006". Encuesta realizada julio-septiembre 2006 en 62 países.
- **Universidad Diego Portales** (2005), *Barómetro de Acceso a la Información*. Santiago.
- **Valdés, S.** (2001) *Reforma del Estado: Financiamiento Político*. Vol. I. Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- **Vishwanath, T. y D. Kaufmann** (1999). "Towards Transparency in Finance and Governance." Washington, DC. Disponible en : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/tarawish.pdf>
- **Warren, M. E.** (2004) "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science* vol. 48, N° 2: 328-343.

APÉNDICE*
LA AGENDA DE TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

1994 EDUARDO FREI	RESULTADOS (1994-1999)
Comisión Nacional de Ética Pública sobre probidad pública y prevención de la corrupción - propuestas	
<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Ética Pública • Incorporación del Principio de Probidad Funcionaria y de Transparencia Constitucional • Código de Probidad Pública • Ley Acceso a la Información Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19.653 (1999) Probidad Administrativa • Modificaciones Ley N° 18.575 (LOCBGAE)
<ul style="list-style-type: none"> • Política Incentivos para la Función Pública 	
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de Funciones y Responsabilidades en materias de Ética Pública 	
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión Procedimiento para determinar Responsabilidad Administrativa 	
<ul style="list-style-type: none"> • Modificación al Código Penal introduciendo figuras como tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, cohecho, extracción ilegal y negociación incompatible 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Código Penal (1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Instauración Sistema Inhabilidades Específicas 	
<ul style="list-style-type: none"> • Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales para celebración de contratos con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19.653 (1999) Probidad Administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • Regulación Traspasos Funcionarios Públicos al Sector Privado 	
<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial y Probidad 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y Autorregulación Ética Poderes del Estado 	
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Jurada de Patrimonio e Intereses 	<ul style="list-style-type: none"> • (Ley N° 19.653 de 1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Donativos Compromitentes por particulares a quienes desempeñen funciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • (Ley N° 19.653 de 1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Desasimio de la Gestión Patrimonial en caso conflicto de intereses 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados 	
<ul style="list-style-type: none"> • Auditorías selectivas a alta Administración del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Crea Consejo de Auditoría Interna
<ul style="list-style-type: none"> • Difusión obligatoria actividades o balances de organismos públicos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad de la información en la gestión de empresas estatales 	
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia gastos reservados 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización actividad municipal 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley marco licitaciones y contratos del Estado y municipalidades 	
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema adjudicación electrónica propuestas del Estado 	
<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer denuncias de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • (Ley N° 19.653 de 1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia de ingresos y gastos de los partidos; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de los gastos electorales; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento público de la actividad política 	
<ul style="list-style-type: none"> • Instauración de la ética pública en la educación 	
<ul style="list-style-type: none"> • Autorregulación ética de los grupos intermedios 	
<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de Asuntos Internos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Creación Fiscalía Anticorrupción 	

* Se consideran las recomendaciones originales de cada comisión (1994,2007) o acuerdo (2003) con el fin tener una perspectiva comparativa longitudinal (cuadro síntesis). Como producto de cada Administración o resultados de su gestión se incluyen las principales leyes o proyectos de ley aprobadas/modificados o en actual discusión en el congreso. Dada la congruencia existente entre el "Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República" y la Agenda de Probidad y Transparencia implementada por la Presidenta Bachelet, se han considerado en su caso los componentes delineados en esa agenda. Una evaluación cualitativa clasifica el avance los componentes de la agenda en cuatro tipos: 1) Avance y cumplimiento de objetivos; 2) Avance y cumplimiento parcial de objetivos; 3) Estancado y 4) Sin iniciativa.

<p style="text-align: center;">2003 RICARDO LAGOS</p>	<p style="text-align: center;">RESULTADOS (2003-2005)</p>
<p>Acuerdo Político-Legislativo para la modernización del estado, la transparencia y la promoción del crecimiento</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer derecho ciudadano a la entrega de información por parte del Estado • Fortalecimiento de la ética funcionaria • Participación sociedad civil en iniciativas para lograr mayor transparencia de poderes públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001) permite el secreto o reserva de los actos y documentos del Estado • Ley N° 19.980 (29.05.2003) Bases de Procedimientos Administrativos que rigen Actos Administración del Estado • Reforma Constitucional de 2005, Art. 8°
<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización del Servicio Público; • Creación la Dirección Nacional del Servicio Civil y CADP; • Profesionalización de la Alta Dirección Pública; • Normativa presupuestaria sobre gestión de personal, especialmente honorarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece Sistema de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882 de 2003)
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la ética funcionaria 	
<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación procedimientos administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19.980 (29.05.2003) Bases de Procedimientos Administrativos que rigen Actos Administración del Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del lobby 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley que Regula el Lobby. (Mensaje del 05-11-2003)
<ul style="list-style-type: none"> • Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales para celebración de contratos con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 20.088 del 05-01-2006 modifica Ley N° LOCBGAE
<ul style="list-style-type: none"> • Regulación Traspasos Funcionarios Públicos al Sector Privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley que Regula el Lobby. Mensaje del 05-11-2003
<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial y Probidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento Comisión de Ética Corte Suprema
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y Autorregulación Ética Poderes del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento Comisiones de Ética en Congreso y transparencia
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de patrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 20.088 del 05-01-2006 modifica Ley N° LOCBGAE
<ul style="list-style-type: none"> • Interpelación Ministros de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional de 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Control de calidad de la gestión pública 	
<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización del Sistema de Administración de empresas Públicas 	
<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento fiscalización municipal 	
<ul style="list-style-type: none"> • Compras públicas (licitación pública y medios electrónicos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19.886 de Compras Públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia del financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, aportes públicos y límites al gasto electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Gasto Electoral N° 19.884
<ul style="list-style-type: none"> • Límites a publicidad y difusión programas y servicios públicos para evitar uso político partidista 	
<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos en el Congreso 	
<ul style="list-style-type: none"> • Modernización Contraloría General de la República 	

2007 MICHELLE BACHELET	RESULTADOS (2006-2008)
Agenda de probidad y transparencia, modernización del estado y mejoramiento de la política	
<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (diciembre 2006). Iniciado por Moción en el Senado en el 2005 • Propone creación del Consejo para la Transparencia • Instalación del principio de “transparencia activa” 	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite en Tribunal Constitucional (11.03.08) • Elaboración Manual de Probidad de la Administración del Estado • Instructivo Presidencial N° 8 (4.12.08). Publicación de información incompleta por organismos del Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Perfecciona el SADP (Mensaje 10.01.07). Boletín 4817-05 <ul style="list-style-type: none"> - Extensión del SADP a servicios no incluidos en la Ley de 2003 y su incorporación a más tardar el 31-12-2008; - Perfeccionamiento del gobierno corporativo y desarrollo institucional del SADP informando anualmente al Senado; - Nuevas funciones para el CADP; - Perfeccionar publicidad convocatorias y fortalecer procedimientos • Traspaso a contrata de personas que se desempeñan a honorarios por 12 meses 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Trámite Constitucional Cámara Diputados al 05.06.07 • Falta por concursar el 35% de los cargos de primer nivel y el 49% de los de segundo* • No hay concursos para programas Chile Califica; Chile Solidario; Chile Barrio; Programa Mejoramiento Barrios; Fondo Social Absorción Cesantía* • Durante 2007 se regularizó sólo el 22% del un total de 4.500 personas*
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de funciones y responsabilidades en Materias de Ética Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración Manual de Probidad de la Administración del Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones Proyecto de Ley que Regula el Lobby. Se incluyen como lobbyistas a representantes gremiales, sindicatos, ONGs, fundaciones, centros de estudio, colegios profesionales y establece registros de actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • A Comisión Mixta por rechazo de modificaciones en Senado (18.03.08)
<ul style="list-style-type: none"> • Inhabilidades parlamentarias • Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07) 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08
<ul style="list-style-type: none"> • Amplía impedimentos para ocupar cargo en instituciones privadas sujetas a fiscalización por el respectivo funcionario para prevenir la “puerta giratoria”. Modifica art. 56 LOCBGAE (Boletín 4186-07 de 07.11. 2006 • Reforzamiento de Comisiones de Ética del Parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer trámite constitucional en C.Diputados (18.03.08)
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad de la Declaración de Patrimonio y de Intereses • Ampliación a todos los funcionarios que directa e indirectamente sean responsables en celebración de contratos con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley del 12.12.06 (Boletín 4716-7) en Primer Trámite Constitucional en Cámara de Diputados (18/03/2008) • Ninguna
<ul style="list-style-type: none"> • Otorga rango de ley al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno; • Creación de una Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas; • Eleva a rango constitucional la auditoría externa • Amplía control de Contraloría sobre Empresas Públicas no constituidas como Sociedades Anónimas • Mensaje de 20.07.05 (Boletín 3937-06) • Creación Superintendencias de OO.PP., Educación y Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} Trámite Constitucional Senado al 05/09/2007 • Avance menor en OO.PP. y Educación
<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública, establecidos en Ley de Compras Públicas N° 19.886 • Amplía su aplicación y regula incompatibilidades de intereses para funcionarios encargados de celebrar contratos. Boletín 3937-06 de Mensaje 20.07.05 	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} Trámite Constitucional Senado al 05/09/2007
<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la denuncia responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 20.205 D.O. del 24.07.07

* Datos tomados del informe del Instituto Libertad, ideas para Chile, vol. XVIII N° 181 (noviembre de 2007), p. 11.

<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta sanciones (pérdida del cargo) a transgresiones de la Ley de Gasto Electoral N° 19.884; • Regula primarias; • Prohíbe donaciones a campañas políticas que provengan de personas jurídicas; • Restringe donaciones anónimas - Perfecciona aportes reservados. • Crea Subdirección de Control Electoral en SERVEL • Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07) y reforma a la Ley de Gasto Electoral del 13.12.06 (Boletín 4724-06) 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08 • Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 4.03.08
<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07) • Prohibición de avisos publicitarios de gobierno en período electoral; • Prohibición de colectas electorales en servicios públicos con patrocinio de jefaturas; • Restricción al uso de urgencias legislativas en período electoral; • Prohibición de presentación de reformas constitucionales en período electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso • Modernización Contraloría General de la República • Termina su responsabilidad de llevar la Contabilidad General de la Nación; • Amplia su control sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro que reciben fondos fiscales. Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio a realizarse durante el 2008 • Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08

CUADRO SÍNTESIS	
LÍNEA DE INICIATIVAS PLANTEADAS POR LOS TRES GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN*	RESULTADOS FINALES (1994-2008)
Probidad Funcionaria y de Transparencia Constitucional	Avance y cumplimiento objetivo
Acceso a la Información Pública	Avance y cumplimiento parcial objetivo
Profesionalización de la Función Pública	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Asignación de Funciones y Responsabilidades en materias de Ética Pública	Avance y cumplimiento objetivo
Determinación de Responsabilidad Administrativa	Avance y cumplimiento objetivo
Control de tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, cohecho, extracción ilegal y negociación incompatible	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Instauración Sistema Inhabilidades Específicas	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales para celebración de contratos con el Estado	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Poder Judicial y Probidad	Avance parcial
Fortalecimiento y Autorregulación Ética Poderes del Estado	Avance parcial
Declaración Jurada de Patrimonio e Intereses	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Donativos Compromitentes por particulares a quienes desempeñen funciones públicas	Objetivo cumplido
Desasimiento de la Gestión Patrimonial en caso conflicto de intereses	Sin iniciativa
Fortalecimiento facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados	Avance parcial
Auditorías selectivas a alta Administración del Estado	Estancado
Publicidad de la información en la gestión de empresas estatales	Sin logros
Transparencia gastos reservados	Sin iniciativa
Fiscalización actividad municipal	Sin iniciativa
Ley marco licitaciones y contratos del Estado y municipalidades Sistema adjudicación electrónica propuestas del Estado	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Favorecer denuncias de corrupción	Objetivo cumplido
Transparencia de ingresos y gastos de los partidos; Limitación de los gastos electorales; Financiamiento público de la actividad política	Avance y cumplimiento parcial objetivos
Instauración de la ética pública en la educación	Sin iniciativa
Autorregulación ética de los grupos intermedios	Fuera de análisis
Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos en el Congreso	Sin iniciativa
Oficinas de Asuntos Internos Creación Fiscalía Anticorrupción	Estancado

* Se han agrupado las iniciativas formuladas por los tres Gobiernos de la Concertación por temas, de modo de presentar una evaluación en el tiempo para cada línea de acción.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3^{er} piso. Teléfono: 354 6637. Email: asuntospublicos@uc.cl www.uc.cl