Pontificia Universidad Católica de Chile

Escuela de Gobierno

Proyecto de grado de magíster en Políticas Públicas

Falta de probidad en el Congreso Nacional

Estudio de casos sobre marco legislativo para la prevención de conflictos de interés

Autor: María Francisca Sáez Urbina

Profesor guía: Kenzo Asahi

Tesis para obtener el grado de magíster de políticas públicas

Contenido

Resumen: ... 3

1. Introducción ... 4

2. Descripción del problema ... 6

2.1 Dimensión económica ... 6

2.2 Dimensión política y social ... 7

2.3 Lagunas legislativas en materia de probidad ... 11

3. Método ... 14

4. Análisis y Discusión ... 15

4.1 Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia ... 15

4.1.1. Crea la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria ... 16

4.1.2. Fija sanciones por infracción y aumenta las multas ... 19

4.1.3. Precisa la inhabilidad parlamentaria ... 19

4.1.4. Evita que el impedimento altere el cómputo de quórum y mayorías ... 20

4.2 Casos de conflicto de interés en el Congreso Nacional ... 21

4.2.1. Caso 1: Votación Reforma sobre el dominio y uso de las Aguas 2020 ... 22

4.2.2. Caso 2: Votación sobre el proyecto de integración social ... 26

4.2.3. Caso 3: Asesorías, el negocio del *Copy Paste* y el posible fraude fiscal ... 27

4.2.4. Suma y sigue… ... 29

5. Conclusiones ... 30

Anexos ... 33

Referencias ... 37

Resumen:

Pese a los avances que ha tenido Chile en materia de probidad y transparencia, aún existen debilidades. La principal es la desigualdad entre Poderes del Estado en materia de regulación de conflictos de interés. Esta diferencia es evidente en el Congreso Nacional, donde ni siquiera existe un ente independiente capaz de fiscalizar a sus miembros en materia de probidad. Son los mismos parlamentarios, miembros de la Comisión de Ética y Transparencia de cada Cámara, los que cumplen este rol.

Debido a que el 56% de los senadores y el 42% de los diputados tiene acciones en al menos una sociedad o empresa, existe un alto riesgo de conflictos de interés al interior del Congreso. Esto provoca cuestionamientos respecto a la primacía de los intereses particulares por sobre los generales a la hora de legislar.

La existencia de varios casos de conflictos de interés, que han impactado en la opinión pública, sugiere la necesidad de revisar la regulación en materia probidad del Congreso. En este estudio se presentan casos emblemáticos, enfatizando en tres: la votación sobre la idea de legislar la reforma de uso y dominio del agua (enero 2020), la votación sobre el proyecto de integración social (agosto 2019) y el Caso Asesorías (2016-2020). A partir de estos se analiza la efectividad que tendría el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia (Boletín 10264-07).

Este proyecto, que se encuentra en Primer Trámite Constitucional desde hace cinco años, busca elevar los estándares de probidad en el legislativo. En primer lugar, propone la creación de la Dirección de Ética y Transparencia del Congreso, un organismo fiscalizador conformado por expertos independientes. Esta entidad también asesora a los congresistas, con el fin de que cumplan con las normas de transparencia y probidad, evitando que se generen ambigüedades a la hora de interpretar las normas. Por otro lado, el proyecto precisa los criterios de inhabilidad parlamentaria a la hora de votar proyectos. Esto permite comprender de manera clara en qué casos los parlamentarios deben o no votar, evitando que quede simplemente a su criterio. Finalmente, aumenta las sanciones en caso de incumplimientos a la norma, siendo una medida disuasora. Estas propuestas plantean un avance en materia de probidad en el legislativo. Tanto así, que de encontrarse aprobado este proyecto se podría haber prevenido la ocurrencia de los casos planteados.

Urge la aprobación de una reforma integral en materia de probidad, como el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia. No solo es un avance normativo, que permite evitar los efectos de la corrupción sobre la economía y la estabilidad democrática del país. También es una señal política hacia los ciudadanos. Esto es sumamente relevante en un contexto de baja confianza hacia las instituciones, con un Congreso que ni siquiera alcanza el 4% de confianza ciudadana.

Palabras clave: Probidad, Conflictos de Interés, Congreso Nacional de Chile

1. Introducción

La transparencia del Estado y la integridad con que actúan sus funcionarios, son vitales para fortalecer la democracia y reforzar la estabilidad de un país. La falta de probidad en la función pública tiene efectos nocivos para los Estados, tanto sociales como políticos y económicos. Por esta razón, mejorar los niveles de transparencia es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsado por Naciones Unidas (ONU).

La falta de integridad y transparencia impacta de manera directa a las arcas fiscales. "La corrupción, el soborno, malversación de fondos y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1.260 millones de dólares para los países en desarrollo al año" (ONU, 2018, p. 3). Pero además afecta el crecimiento económico, ya que "cuanto mayor es la estabilidad política y la transparencia del gobierno, menor es el riesgo para el inversionista" (FAO, 2006, p. 111).

Asimismo, la falta de probidad amenaza la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones (Gilli, 2017). Ante la crisis de desconfianza generalizada en Chile, este tema es especialmente sensible (Morales, 2020). La confianza hacia las instituciones del país es baja. El "Termómetro Social" del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, muestra que, mientras la confianza en la gestión del presidente apenas alcanza un 15% la confianza en el Congreso es de 3,8% (Centro Microdatos, 2020).

La confianza depende de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la corrupción de sus gobiernos (Melgar, Rossi y Smith, 2010). Esta relación es investigada por Saldaña y Pineda (2019)[1], quienes miden diversos factores que afectan la confianza institucional. Resultando que la percepción de la corrupción es estadísticamente significativa para explicar la confianza en las instituciones en Chile.

Uno de los indicadores que miden la percepción de corrupción es la percepción sobre la lucha del gobierno contra la corrupción (Cantillana y Morales, 2008). En este aspecto Chile tiene nota roja. Encontrándose entre los cinco países[2] de Latinoamérica con peor evaluación de parte de sus ciudadanos en materia de corrupción (Transparencia Internacional, 2019).

Como presenta Morales (2009), la percepción de corrupción no daña directamente los apoyos a la democracia, pero "puede transformarse en un síntoma preocupante respecto a las caídas de los niveles de satisfacción y de confianza institucional". En un análisis más actual, el mismo autor plantea que la revuelta social vivida recientemente en Chile tiene su raíz en una crisis de confianza, relacionada con una crisis de probidad (Morales, 2020).

Los datos muestran una mayor desconfianza hacia el poder legislativo, lo que coincide con una política de probidad y transparencia más laxa en el Congreso que en la administración pública. Entre las diferencias, cabe destacar que los miembros del Congreso no tienen las mismas obligaciones que el Ejecutivo en el cumplimiento de la ley sobre el derecho de acceso

[1] Los autores se basan en los datos del Latinobarómetro 2017. Realizan un modelo de regresión lineal múltiple, basado en 3 indicadores respaldados por la literatura: percepción de corrupción, eficacia, bienestar económico.

[2] Chile sólo es antecedido por: Venezuela, Panamá, República Dominicana y Argentina.

a la información[3] (Espacio Público, 2015). Por ejemplo, los miembros del legislativo no tienen obligación de responder las solicitudes de transparencia realizadas por los ciudadanos.

En materia de probidad y prevención de conflictos de interés, existen múltiples diferencias entre el Ejecutivo y Legislativo. Una de las más relevantes es la inexistencia de un órgano independiente con capacidad técnica, que fiscalice las declaraciones de intereses y patrimonio de los congresistas. La Contraloría General de la República desempeña este rol en el ejecutivo, pero en el caso del Congreso es un grupo de parlamentarios quiénes realizan esta función. Una segunda diferencia es que no existe obligación de dedicación exclusiva en el Congreso, como sí sucede en la administración pública. Una última debilidad del Legislativo es que no existe restricción al "derecho de votación de los parlamentarios, incluso aunque se esté faltando a la probidad" (PNUD, 2015a, p. 5).

Estas diferencias se explican por un mayor avance en la agenda de probidad en el Ejecutivo, posterior a casos emblemáticos de corrupción como lo son SQM, Penta y Corpesca, avance que no se replicó al interior del Legislativo. Esta brecha entre poderes del Estado nos hace cuestionar si ¿es posible y necesario aumentar las exigencias en probidad a los congresistas, equiparándolo a las exigencias que tiene el Ejecutivo? La necesidad es clara y queda en evidencia con casos recientes de posibles conflictos de interés al interior del Congreso.

Entre estos casos se encuentra la votación sobre el dominio y uso de las aguas, la votación del proyecto de integración social y la investigación por fraude a través de las asignaciones parlamentarias. Los tres casos han sido ampliamente cuestionados en la esfera pública por los posibles conflictos de interés asociados.

En la votación sobre la idea de legislar el proyecto de Reforma Constitucional del dominio y uso de las aguas[4], el senador Navarro planteó que "existía un evidente conflicto de interés" entre los parlamentarios con derechos de agua. Pese al cuestionamiento, los senadores Coloma, García-Huidobro, Ossandón y Castro, votaron en contra de la idea de legislar, aunque poseían derechos de aprovechamiento de agua. En el caso de la votación del proyecto de integración social[5], se generó una situación similar. El diputado Winter, presidente de la Comisión de Vivienda, planteó que el proyecto beneficiaba a las inmobiliarias. Por esto se criticó que aquellos parlamentarios con participación en el sector inmobiliario no se inhabilitaran. Otro caso es el de las asesorías parlamentarias, en el que se denunció el traspaso de fondos por informes exactamente iguales, siendo investigado por posible fraude fiscal.

En estos casos centraré mi análisis sobre el *proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia, Boletín 10264-07* (De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker, 2015). Este proyecto, ingresado el 19 de agosto de 2015, aún se encuentra en primer trámite

[3] La Ley 20.285 sobre acceso a la información regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información y los procedimientos para su ejercicio

[4] Votación realizada el 7 de enero de 2020 en el Senado

[5] Votación realizada el 14 de agosto del 2019 en la Cámara de Diputados

constitucional. A partir de los antecedentes entregados, cabe preguntarse: de estar aprobada la reforma ¿habrían ocurrido los cuestionamientos sobre posibles conflictos de interés en los casos de la votación del agua, el proyecto de integración social y el Caso Asesorías?

Ante las medidas presentadas por el proyecto de ley, que significan un gran avance en materia de probidad al interior del Congreso, es posible plantear que sí se habría prevenido la ocurrencia de los casos planteados y las controversias generadas en torno a estos.

2. Descripción del problema

La falta de transparencia y probidad, que dejan entrever los casos mencionados, son un problema relevante. Los casos de corrupción afectan el uso eficiente de los recursos estatales, la confianza de los inversionistas y por tanto el crecimiento económico de un país. También, la falta de transparencia y probidad tiene efectos en la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones, impactando en la estabilidad democrática.

2.1 Dimensión económica

La ONU calcula que, anualmente la corrupción le cuesta al mundo alrededor de 2,6 billones de dólares, suma que equivale al 5% del PIB mundial[6]. Según el mismo organismo, alrededor de 1.260 millones de dólares anuales le cuesta el soborno, la malversación de fondos y el fraude a los países en desarrollo.

Debido a que los casos de corrupción muchas veces no salen a la luz, calcular su costo es complejo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza una estimación sobre el efecto económico de la corrupción, basándose en el mal uso de los recursos fiscales. Sin embargo, este cálculo no contempla otros costos asociados como el impacto sobre la inversión, legislaciones ineficientes y los gastos asociados a fraude fiscal.

Pese a esto, los datos del BID para Latinoamérica muestran que se gasta US$220 mil millones (4,4% PIB regional) en ineficiencias en compras gubernamentales, servicios públicos y transferencias focalizadas. Entre las causas del malgasto se encuentran las transferencias que no llegan al sector indicado (por errores y clientelismo), un abultado salario en el sector público, sobreprecios en la contratación de servicios (por demoras y nepotismo) y corrupción.

El BID calcula que Chile malgasta cerca del 1,8% de su PIB en filtraciones de transferencias, ineficiencias en compras públicas y remuneraciones de empleados (BID, 2018). Aunque este es el país con menor malgasto en la región, según el organismo.

No podemos saber a ciencia cierta cuánto pierde Chile y los otros países de la región producto de los conflictos de interés y la corrupción, debido a que muchos casos no salen a la luz. Tampoco es posible comparar el impacto de la corrupción entre países, debido a las diferencias en la capacidad de detección de los casos. Pero las estimaciones existentes permiten hacernos una idea del impacto que puede generar la corrupción en las arcas fiscales.

[6] O *$2,6 trillion* en inglés

Shack, Pérez y Portugal (2020) realizan un estudio para la Contraloría General de la República de Perú, estimando que los costos de la corrupción "en términos de perjuicio económico al Estado, representa alrededor del 3% del Producto Bruto Interno de 2019" (p. 52). Este dato equivale al 15% del presupuesto nacional ejecutado[7].

Los costos para Chile también han sido altos. Andrea Ruiz, ex directora del Consejo para la Transparencia[8], estimó que los casos emblemáticos de corrupción en los últimos 30 años "superan los $380 mil millones de pesos, lo que equivale a construir 35.000 viviendas sociales" (CNN, 13 de septiembre de 2019). El monto presentado por Ruiz equivale a 494 millones de dólares. Se estima que el gasto anual corresponde a aproximadamente el 0,005% del PIB[9], equivalente al 0,03% del gasto público realizado el 2019[10]. Es importante enfatizar que la cifra sólo considera el costo de los casos emblemáticos, no midiendo las perdidas asociadas a la aplicación irregular de normas y la mala gestión fiscal.

La falta de transparencia y probidad no solo tiene efectos directos en las arcas fiscales, también impacta en el crecimiento económico de los países. Esto porque genera inestabilidad política, impacta en el capital humano y afecta la participación de la inversión privada (Mo, 2001). La ONU es enfática en plantear que la corrupción ahuyenta la inversión extranjera (10 de septiembre de 2018). Este punto es reforzado por Villoria (2018) quién plantea que "la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores" (p. 11). El *Informe de la Subregión del Cono Sur*, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) concluye que "un país gobernado con una política de transparencia puede otorgar garantías mayores al inversionista" (FAO, 2006, p. 111).

2.2 Dimensión política y social

Diversos estudios plantean que la corrupción afecta negativamente a la democracia, ya que "la legitimidad política se halla debilitada si el gobierno permite a algunos obtener ganancias privadas a expensas de otros" (Rose-Ackerman, 2001, en Morales, 2009, p. 213). Según Warren (2004) la corrupción, al provocar ineficiencias en la provisión de bienes públicos, genera desconfianza hacia los tomadores de decisiones políticas.

La falta de confianza en el sistema abre un espacio para el surgimiento de líderes populistas y antidemocráticos. "Los movimientos populistas actuales están alimentados por la falta de confianza en el sistema y los temores económicos y sociales, incluida la corrupción" (Edelman Barometer, 15 enero de 2017). Otra implicancia es la promoción de políticas cortoplacistas. "Los votantes prefieren las políticas públicas que ofrecen beneficios inmediatos (tales como las transferencias) antes que la inversión en educación e

[7] Esta estimación es realizada a partir de los informes de auditoría realizados por la Contraloría de Perú.

[8] Dato entregado por Ruiz en encuentro anticorrupción de la "Red Pacto Global Chile", septiembre 2019

[9] Estimación a partir de PIB nominal año 2019, equivalente a USD 288.900 millones. USD 494 millones son aproximadamente USD 16 millones anuales

[10] Gasto Gobierno 2019: $47.871.075 millones, equivalente a 24,1% del PIB (Informe Finanzas, 2019, p. 27)

infraestructura, cuyos beneficios sólo se hacen visibles muchos años más tarde" (BID, 24 de septiembre 2018).

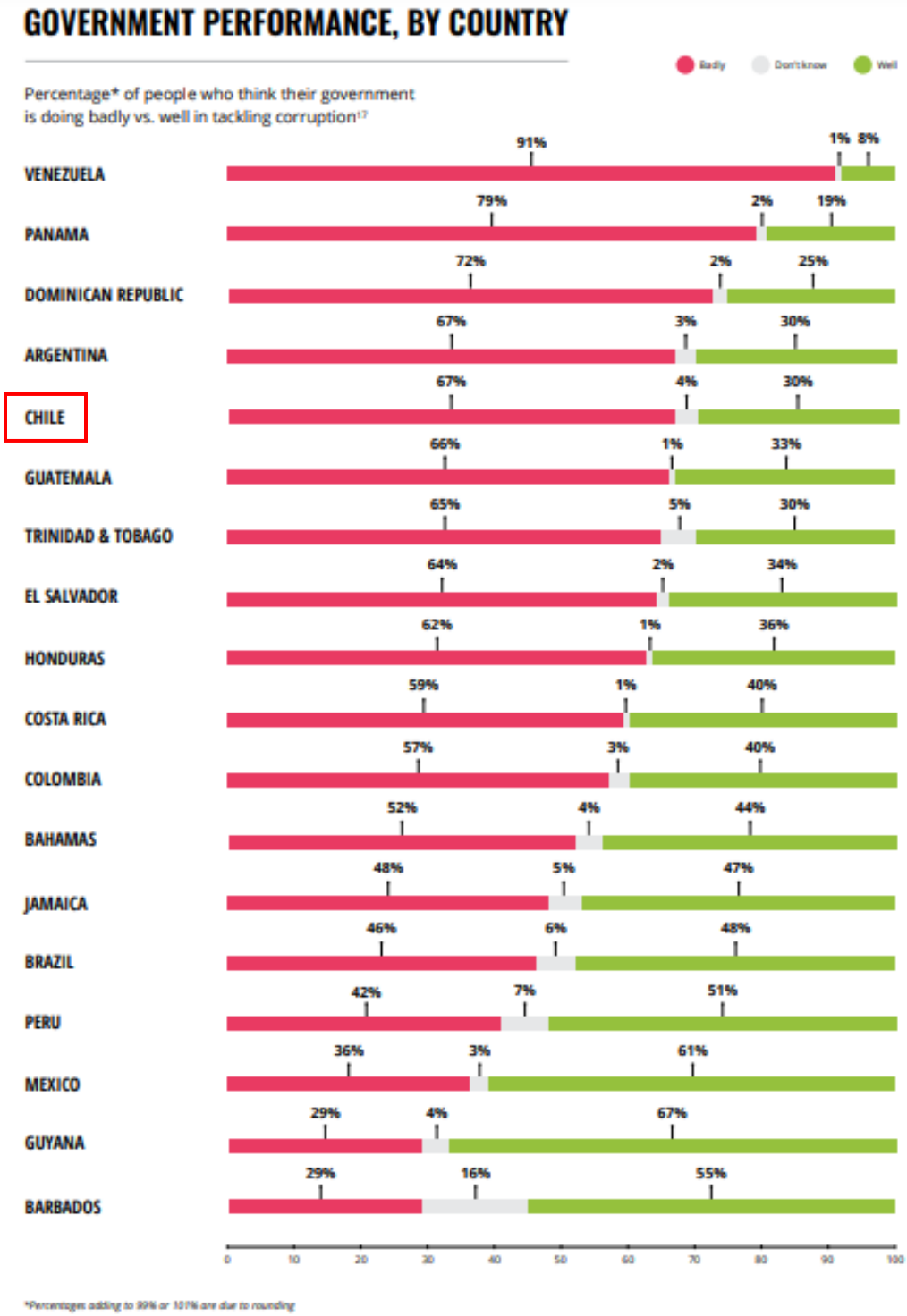
No solo la corrupción, sino también la percepción de corrupción impacta en la desconfianza ciudadana. Esta última podría "tener efectos más devastadores que la propia corrupción; ya que crea una cultura de desconfianza" (Melgar, Rossi y Smith, 2010, p. 120). La erosión de la confianza hacia las instituciones afecta la estabilidad democrática (Saldaña y Pineda, 2019), ya que impacta "en los niveles de participación ciudadana y en los grados de afección al régimen democrático" (Morales, 2020, p. 18).

Chile, pese a tener niveles de corrupción real menores que el resto de Latinoamérica (Cesla, 2020)[11], es mal evaluado por sus ciudadanos en la lucha del gobierno contra la corrupción. Como muestra la ***Figura 1***, elaborada por Transparencia Internacional, Chile se encuentra entre los primeros cinco países peor evaluados de los 18 analizados[12]. El 67% de los encuestados califican mal al gobierno de Chile en la lucha contra la corrupción.

[11] Según el Indicador de corrupción para América Latina 2020, la mayoría de los países de la región, a excepción de Uruguay, Argentina, Costa Rica y Chile, tienen un nivel alto o alarmante de corrupción (Centro de Estudios Latinoamericanos, 2020)

[12] Todos los países de la región, con excepción de Bolivia y Haití que no fueron incorporados en el índice

Figura 1: Percepción ciudadana sobre efectividad de los gobiernos de Latinoamérica en la lucha contra la corrupción



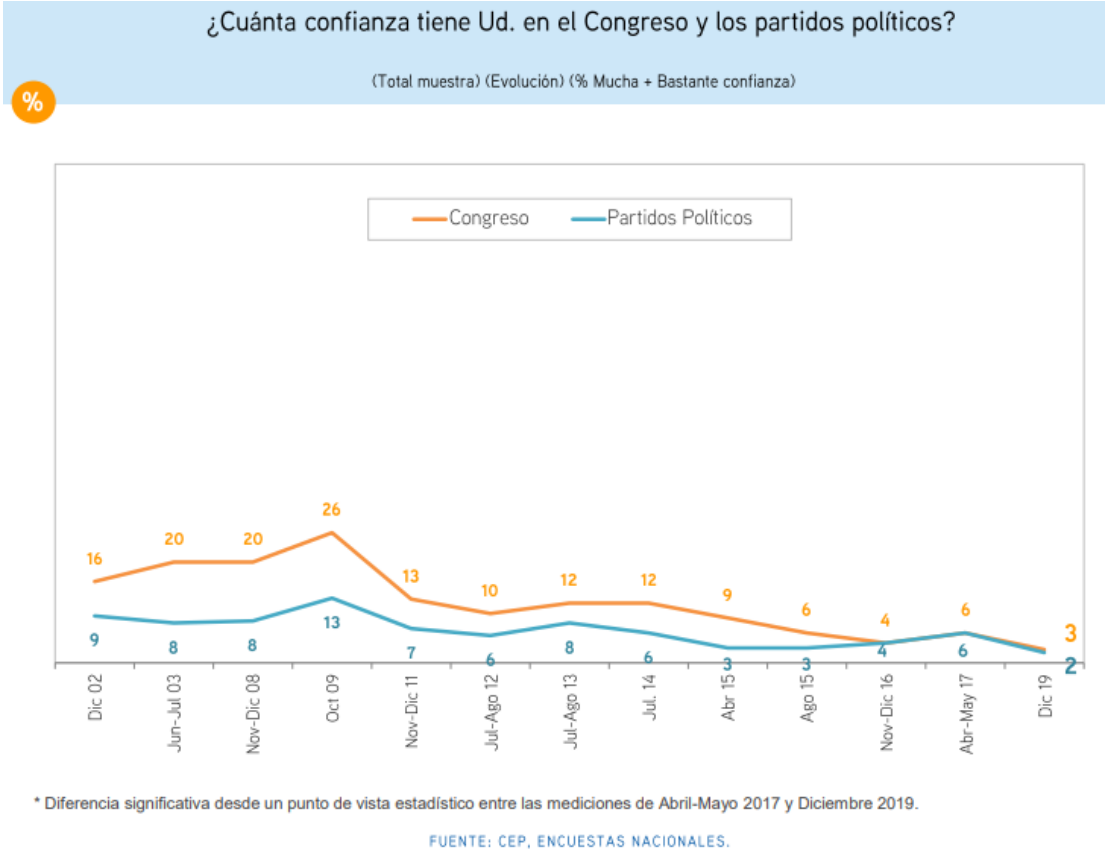
Fuente: Global corruption barometer: Latin America & the Caribbean 2019. (International Transparency, 2019, p. 15).

En Chile, la amenaza a la estabilidad democrática se encuentra latente. Morales (2020) plantea que la revuelta de octubre tiene entre sus causas una crisis de confianza y probidad. Esta relación también es planteada por el Consejo para la Transparencia (CPLT). Según el organismo, los datos de la última Encuesta Nacional de Transparencia evidencian que el descontento social, que derivó en la revuelta de octubre, se debe a "una negativa relación con el Estado" (CPLT, 2 de febrero 2020).

La desconfianza es generalizada, pero afecta en mayor medida al Congreso. Según el Termómetro Social realizado en junio 2020, mientras la confianza en el Ejecutivo se instaló alrededor del 15%, la confianza en el Congreso fue menor al 4%. Esto se complementa con los datos de Transparencia Internacional (2019) donde los encuestados perciben que las instituciones que lideran en corrupción son los miembros del Congreso (65%) y el presidente (55%)[13], seguidos por los líderes religiosos (49%), jueces (44%) y la policía (38%).

La confianza hacia el Congreso ha ido a la baja en los últimos años. Pero como muestra la ***Figura 2*** tuvo su mayor caída el año 2016 y el 2019. Esto coincide con el período en que se hicieron públicos los casos investigados por el financiamiento ilegal de la política (SQM y Penta). Mientras que diciembre del 2019 coincide con el estallido social.

Figura 2: Confianza en el Congreso y partidos políticos. Encuesta CEP 2019



[13] Compara "porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas" entre 2017 y 2019, aumentando la desconfianza hacia Congreso y presidente (p. 38).

La mayor desconfianza hacia el Congreso Nacional coincide con una política de probidad y transparencia más laxa en esta institución, en comparación a la norma que regula a la administración pública. Estas diferencias serán analizadas en la siguiente sección.

2.3 Lagunas legislativas en materia de probidad

Como se presentó en las secciones 2.1 Dimensión económica y 2.2 Dimensión política y social, la corrupción (o la percepción de esta) causa desconfianza hacia las instituciones, tiene efectos negativos en la inversión y genera pérdidas fiscales. Avanzar en materia de transparencia es de suma relevancia, ya que permite mejorar "el escrutinio público, promueve la rendición de cuentas, incrementa la legitimidad y el compromiso, restaura la confianza, incrementa la participación" (Villoria, 2018, p. 11).

Las causas de la corrupción son múltiples, se asocia a factores históricos, como el dominio colonial y tener democracias de larga data (Treisman, 2000). Pero también se relaciona a legislaciones deficientes, elemento que sí es posible mejorar. La corrupción "se ve afectada por la legislación extensa, no transparente o incompleta, donde las leyes pueden interpretarse de diferentes maneras" (Šumah, 2018, p. 63). La Fiscalía Nacional (2020b) plantea la necesidad de superar vacíos legales con el fin de mejorar la detección de casos de corrupción.

Pese a que Chile tiene grandes avances en materia legislativa, aún existen lagunas en materia de transparencia y probidad. Una de las principales debilidades es la desigualdad entre poderes del Estado en la regulación de conflictos de interés. Por ejemplo, en el Congreso no existe un organismo independiente que fiscalice las acciones de los legisladores, como sí ocurre en el Ejecutivo. Las declaraciones de intereses y patrimonio de los congresistas no son revisadas de manera minuciosa por un organismo con capacidad técnica, pasándose por alto errores (intencionales o no intencionales) presentes en estas declaraciones.

La Alianza Anticorrupción de Naciones Unidas (UNCAC) realiza un diagnóstico del cumplimiento de los compromisos adquiridos por Chile ante la ONU en la lucha contra la corrupción[14]. El diagnóstico evalúa de manera positiva la existencia de leyes relativas a probidad del Estado[15], pero enfatiza en la necesidad de aprobar aquellas aún pendientes.

Varias de estas medidas fueron propuestas el año 2015 por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción[16], en el gobierno de Michelle Bachelet. Solo la mitad de las 145 medidas de regulación de conflictos de interés y prevención de la corrupción han sido aplicadas, como medidas administrativas o leyes ***(Figura 3).*** El Consejo Asesor presentó doce recomendaciones específicas para el Congreso

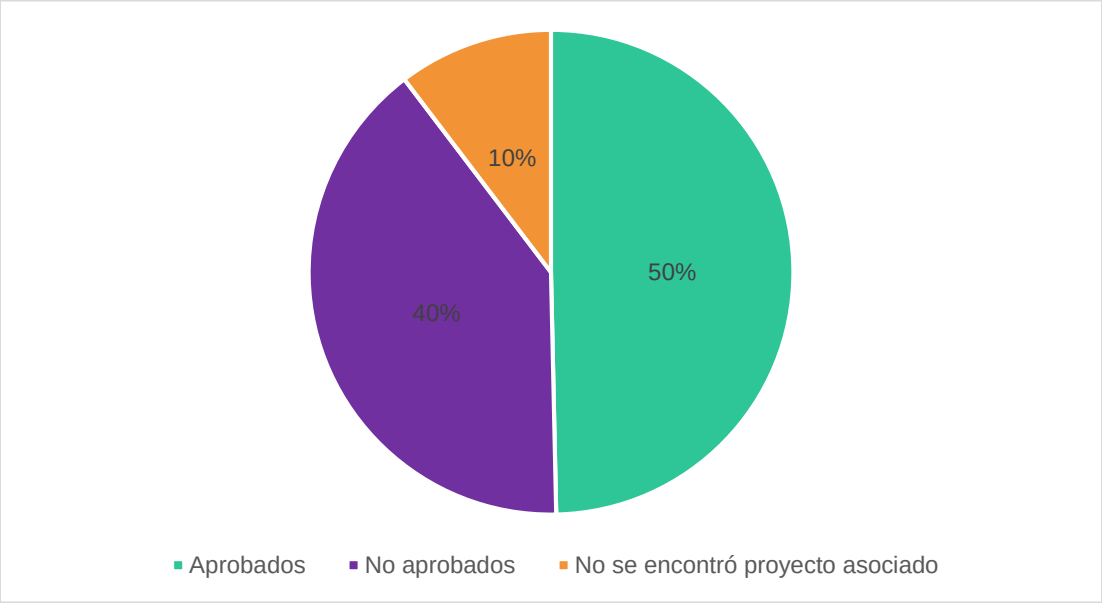
[14] El diagnóstico compara la norma de Chile con los estándares fijados por el texto de la Convención (ratificado por Chile el 2006), determinando brechas en relación con los compromisos adquiridos

[15] Por ejemplo, la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, la Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y la Ley 20.500 de contratación pública

[16]O Comisión Engel, que propuso 236 medidas para corregir debilidades institucionales que causan corrupción, tráfico de influencias y conflictos de interés. Las medidas se dividen en 5 áreas: prevención de la corrupción, regulación conflictos de interés, financiamiento de la política, confianza en mercados y derechos ciudadanos.

Nacional, que se tradujeron posteriormente en proyectos de ley, los que en su mayoría se encuentran aún en Primer Trámite Constitucional (ver base de datos).

Figura 3: Avance medidas de prevención de la corrupción y regulación de conflictos de interés, propuestas por el Consejo Asesor Presidencial



Actualización de la base de datos elaborada el 2016 por Observatorio Anticorrupción[17]

Una de las normativas pendientes es el proyecto de ley que *Previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública* (Gobierno de Michelle Bachelet, 2015, Boletín 10140-07). Este proyecto establece de manera clara las restricciones a las autoridades de instituciones con facultades normativas y fiscalizadoras, como es el caso del Congreso. Entre sus propuestas, prohíbe a los parlamentarios intervenir en asuntos en los que tenga interés personal. Este proyecto fue presentado por el gobierno de Michelle Bachelet el 25 de junio del 2015. Pese a que hasta enero del 2018 el Ejecutivo reiteró la urgencia 26 veces, el proyecto aún se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado.

Otro proyecto de suma relevancia, que busca prevenir los conflictos de interés en el legislativo es el *Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia*[18](De Urresti,

[17] Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Anticorrupción. Base actualizada en: https://drive.google.com/file/d/1Ec3Qq2hoAPSZDWWEXaY8M1htFXnNzHNr/view?usp=sharing

[18] Boletín 10264-07, este proyecto fue presentado por senadores de distintos sectores el año 2015. Más detalle de la discusión en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10264-07

García, Guillier, Larraín y Walker, 2015). Este proyecto define la dedicación exclusiva de los parlamentarios, perfecciona normas sobre conflictos de interés, incorpora más delitos de corrupción y crea la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria. Pese a su aporte, este proyecto aún se encuentra en primer trámite constitucional desde su ingreso el 19 de agosto de 2015. El Ejecutivo reiteró su urgencia 36 veces hasta enero del 2018.

La creación de la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria es la mayor innovación del proyecto presentado por los senadores De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker (2015). Este organismo tendría "funciones sancionadoras en caso de infracción a las leyes de probidad, transparencia y lobby y otras obligaciones como el deber de asistencia, exclusividad de la función, deber de abstención" (Espacio Público, 2015, p. 2). La Dirección de Ética y Transparencia reduce la brecha con el Ejecutivo, donde es la Contraloría la que ejecuta la función fiscalizadora.

Que sea una entidad compuesta por expertos independientes y no por parlamentarios, como ocurre hoy con las Comisiones de Ética, es de gran importancia. El Observatorio Anticorrupción plantea que una de las debilidades de la Ley de Probidad Pública es precisamente "la institucionalidad que fiscaliza el cumplimiento de las normas por parte de autoridades de los poderes Legislativo y Judicial" (Arís, Engel y Jaraquemada, 2019, p. 75). La razón de esta debilidad, según los autores, se debe a que "la Contraloría no tiene potestades sobre estos poderes[19] y a su vez estos no cuentan con un órgano de fiscalización lo suficientemente autónomo" (p. 75). La UNCAC[20] también sugiere a Chile otorgar mayor independencia a sus órganos de prevención de la corrupción, para "desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida" (UNCAC, s/f, p. 61).

Avanzar en materia de probidad en el Congreso es urgente. Lo plantean incluso algunos parlamentarios que, en el intento más reciente de mejorar la transparencia, presentaron un proyecto para incorporar nuevas exigencias de probidad el año 2019[21]. Este modifica el actual sistema de inhabilidades y regula las asesorías externas. Aunque no profundizaré en este proyecto, es importante destacar que los diputados que lo iniciaron enfatizan la urgencia de legislar de manera clara la probidad del Congreso. El proyecto menciona que, pese a los avances en materia de transparencia, aún existen en el Congreso "grandes espacios de discrecionalidad en que la legislación actual no contempla normas explícitas sobre transparencia o probidad, o bien si las contempla, estas quedan libradas al cumplimiento voluntario del parlamentario" (Brito, Cicardini, Díaz, Hernando, Hirsch, Parra, Pérez, Soto,

[19] La Contraloría General de la República es el órgano fiscalizador de la Administración Pública. Cada Poder del Estado posee un organismo que lo fiscaliza, evitando la concentración de poder en un solo órgano. El Congreso es fiscalizado por las Comisiones de Ética y Transparencia. El Poder Judicial por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Estos últimos dos organismos no son autónomos como la Contraloría.

[20] Alianza Anticorrupción de Naciones Unidas (UNCAC)

[21] Boletín 12596-07. Proyecto iniciado en moción de las diputadas Pérez, Cicardini, Hernando y Parra, y de los diputados Brito, Díaz, Hirsch, Soto, Velásquez y Winter

Velásquez y Winter, 2019, p.1). En el proyecto se menciona que las lagunas legislativas generan espacios para inminentes conflictos de interés, que afectan la confianza ciudadana.

Este repaso por los principales proyectos sobre ética y transparencia evidencia las lagunas legislativas que existen en materia de probidad al interior del Congreso. La propuesta que resuelve en mayor medida las actuales debilidades es el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia (Boletín 10264-07). Este proyecto da respuesta a la mitad de las medidas relacionadas al Congreso, planteadas el año 2015 por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Y también responde a seis de las diez propuestas indicadas en la Agenda Contra la Impunidad, elaborada por Espacio Público, Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal (2019).

Pese a la relevancia del proyecto ingresado por los senadores De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker (2015), este lleva cinco años sin avanzar. Es por esto que es un caso interesante de estudio. La pregunta que guía este análisis es: si se hubiese aprobado el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso ¿dicho proyecto habría resuelto los casos de conflictos de interés que han salido a la luz pública en los últimos años?

3. Método

Para dar respuesta a la pregunta planteada en la sección anterior, describiré en detalle las medidas presentadas en el proyecto de ley. Y discutiré su efectividad en la resolución de tres casos criticados en la opinión pública por los posibles conflictos de interés asociados. Estos son la votación por el uso y dominio de las aguas, la votación del proyecto de integración social y el Caso Asesorías. Estos casos fueron elegidos debido a que se vieron involucrados varios parlamentarios, además de ser los casos más recientes discutidos en la esfera pública al momento de realizar este análisis **(Anexo 1Anexo 1).**

Debido a la poca información que existe en torno a los conflictos de interés, frente al que solo observamos *outputs* que vieron la luz pública, un análisis cualitativo se presenta como una estrategia óptima para determinar la efectividad de la política. Desarrollar un razonamiento contrafactual[22] permite identificar el impacto que tiene el proyecto presentado por los senadores De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker (2015).

Como presenta Maldonado (2005) el razonamiento contrafactual se trata de un experimento mental, un experimento argumentativo, cuya finalidad es comprender un fenómeno. Según Lewis (1995) el razonamiento contrafactual se entiende como la lógica de los mundos posibles, cuyo objetivo no es solo la búsqueda de verdad o falsedad de los sucesos, sino razonar respecto a su posibilidad y necesidad de ocurrencia.

Los contrafactuales están constituido por dos componentes: antecedente y consecuente. “El antecedente es el medio para lograr algo y el consecuente es el fin” (Cárdenas, Padilla,

[22] Este método es utilizado en estudios jurídicos (Rojas, 2012), históricos y políticos (Maldonado, 2005)

Martínez, Burgos y Morando, 2009, p. 386). Además, cuentan con dos dimensiones: dirección y estructura. La dirección refiere a si el resultado del contrafactual es mejor o peor que la realidad, el primer caso se define como ascendente y el segundo como descendente. Mientras que la estructura refiere a la adición o sustracción de antecedentes para reconstruir la realidad. Si añade antecedentes es aditivo, si elimina es sustractivo (Cárdenas et al., 2009).

Bajo esta definición, este análisis plantea un condicional contrafáctico con una dirección ascendente y una estructura aditiva. Ascendente porque el resultado de prevención de conflictos de interés es mejor que la realidad. Aditivo porque añade como antecedente la aprobación del proyecto de ley. Se propone como condicional contrafáctico:

"De haber sido aprobado el proyecto de ley analizado, se habría prevenido la ocurrencia de casos de conflictos de interés"

Los contrafácticos proponen estrategias que permiten evitar fracasos (Mandel y Lehman, 1996). Los contrafactuales ascendentes permiten mejorar desempeños futuros (Cárdenas et al., 2009). Por esta razón este método permite analizar la efectividad del Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia (Boletín 10264-07) en la prevención de los casos planteados.

Además, con el fin de comprender la magnitud de los potenciales conflictos de interés en el Congreso, he realizado una base de datos que recopila las declaraciones de intereses y patrimonio de cada uno de los parlamentarios[23]. Esta presenta a los congresistas que tienen acciones o participan en al menos una sociedad, a excepción de las que no poseen Rut ni giro.

4. Análisis y Discusión

4.1 Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia

Ingresado el 19 de agosto de 2015 por los senadores De Urresti (PS), García (RN), Guillier (Independiente), Larraín (UDI) y Walker (DC), el proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso busca "precisar con claridad el comportamiento deseable" de los parlamentarios. Para esto perfecciona la actual normativa, precisando la inhabilidad de los congresistas a la hora de promover y votar proyectos en caso de existir conflictos de interés. Además, la reforma propone un mecanismo para asegurar que al inhabilitar a un parlamentario no se afecte el cómputo de quórum y mayorías ***(más detalle en* Anexo 2*)*.**

La propuesta incorpora mejoras normativas, pero también contiene avances en la orgánica del Congreso. En este sentido, robustece a las Comisiones de Ética y Transparencia, fijando

[23] Para revisar la base de datos ingresar en: https://drive.google.com/file/d/14hgNTlERAuO-SABicpS3VD2M_5WIi93e/view?usp=sharing

sanciones claras en caso de incumplimiento de las normas. Además, crea la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria, un órgano compuesto por expertos independientes ***(detalle en* Anexo 3*).*** Asimismo, el proyecto mencionado incluye la exigencia de dedicación exclusiva, que actualmente no rige para los congresistas.

Pese a la relevancia de cada una de las propuestas del proyecto, para este análisis me concentraré solo en cuatro: la creación de la Dirección de Ética y Transparencia, la precisión del impedimento parlamentario, la creación del mecanismo de cómputo que considera a los congresistas inhabilitados y el aumento de multas sancionatorias. Estos son descritos como puntos críticos por Espacio Público (2015) y coinciden con recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción.

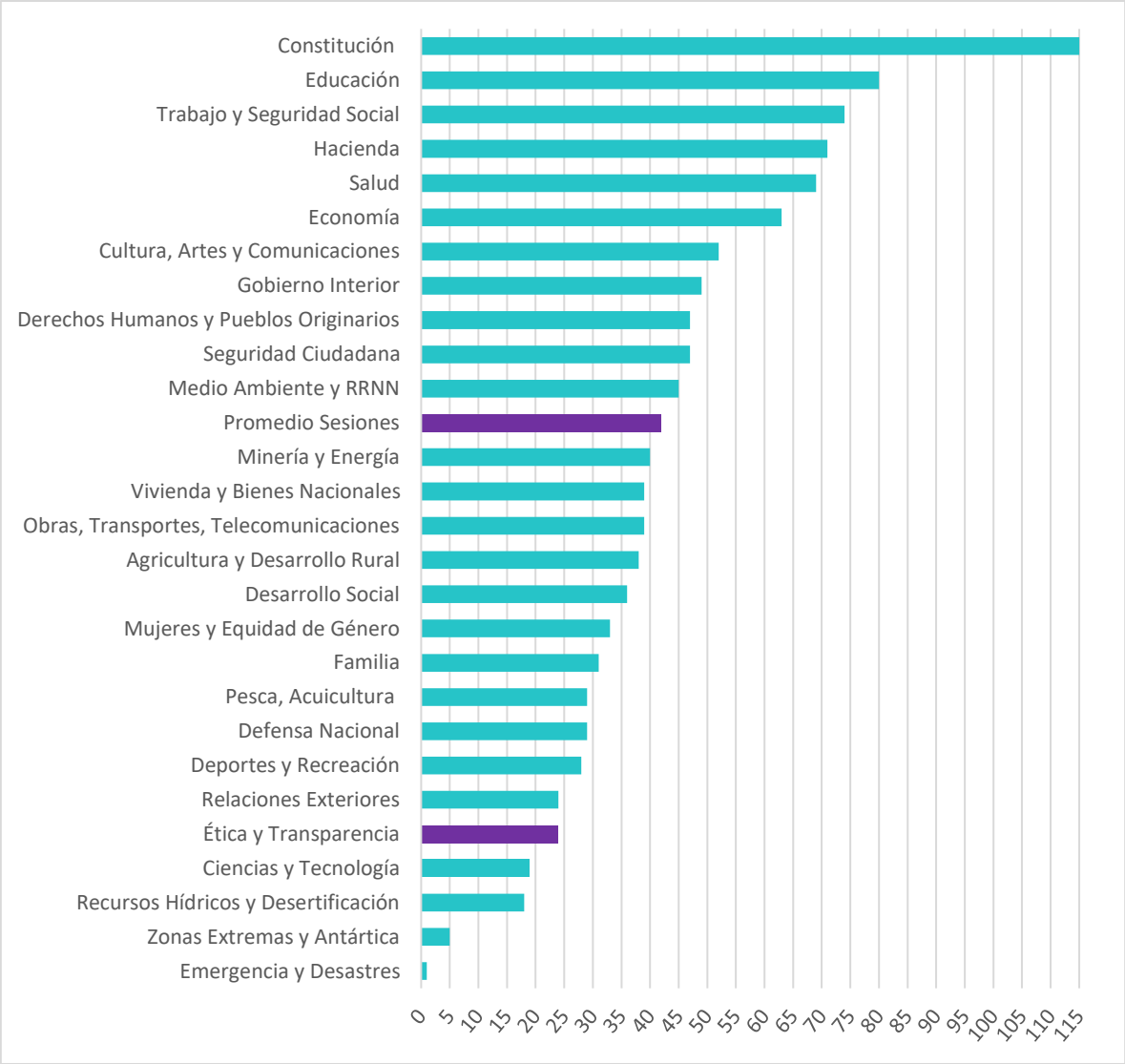
4.1.1. Crea la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria

Según el proyecto de ley ya mencionado, la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria sería un organismo integrado por tres directores propuestos por el Sistema de Alta Dirección Pública, con destacada trayectoria en temas de transparencia y probidad. El órgano tiene como rol asesorar a los parlamentarios en materias de ética y apoyar a las Comisiones de Ética y Transparencia. "Adicionalmente, podría actuar como órgano de primera instancia, respecto de las reclamaciones de los interesados que invoquen la infracción de obligaciones legales de transparencia" (Boletín 10264-07, 2015, p. 11).

La importancia de la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria radica en la confianza que confiere un órgano independiente como ente fiscalizador. En este sentido, PNUD recomienda que, para incrementar la legitimidad del Congreso, es necesario "incorporar a las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras a personas independientes, expertas en temas de integridad y que no hayan sido parlamentarias en el pasado, con el fin de dar mayores garantías de ecuanimidad e independencia" (PNUD, 2015b, p. 3).

Este organismo también contribuye a mejorar la fiscalización, dado la mayor dedicación de sus miembros a esta labor. Actualmente los diputados y senadores miembros de las Comisiones de Ética y Transparencia no pueden dedicarse por completo a fiscalizar a sus pares e investigar con profundidad. Debido a que también deben realizar labores legislativas en al menos otras tres comisiones. Lamentablemente las Comisiones de Ética y Transparencia de cada Cámara se encuentran entre las con menor actividad, como presenta la ***Figura 4 y 5***.

Figura 4: Número de sesiones por Comisión en Cámara de Diputados

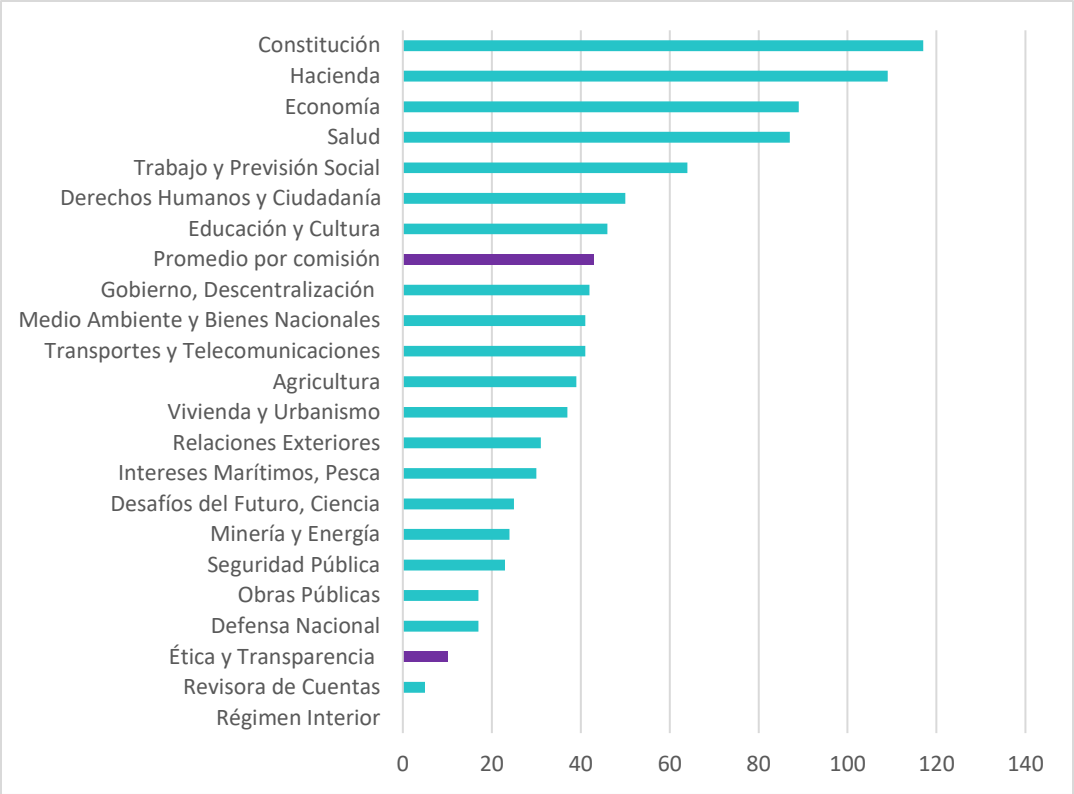


Datos sitio web de la Cámara

La Comisión de Ética de la Cámara de Diputados sesionó 24 veces, encontrándose entre las cinco con menor número de sesiones. Mientras que la Comisión de Ética del Senado sesionó 10 veces este año, estando entre las tres comisiones con menor número de sesiones.[24]

[24] Sesiones entre enero y noviembre del 2020

Figura 5: Número de sesiones por Comisión en la Cámara de Senadores



El número de sesiones de las comisiones depende de la cantidad de trabajo y las urgencias que puedan aparecer en la discusión legislativa. Pero la transparencia y probidad son de gran relevancia para evitar los efectos negativos ya planteados en la sección 2.1 Dimensión económica y 2.2 Dimensión política y social. Por esto la Dirección de Ética y Transparencia podría ser un apoyo importante para los congresistas, con el fin de que la fiscalización y el asesoramiento en materia de transparencia no quede relegado.

Por esta razón algunos países poseen un órgano independiente que colabora con la función de fiscalización de los parlamentarios. Un ejemplo es Canadá, país que posee la figura del Oficial de Ética del Senado, cuya labor es recibir las declaraciones de interés de los senadores y fiscalizar si existen incongruencias. En Estados Unidos existe la Oficina de Ética del Congreso (OCE)[25], cuyo rol es revisar las denuncias de mala conducta y remitirlas cuando corresponda a la Comisión de Ética de la Cámara. El Parlamento del Reino Unido tiene la Oficina del Comisionado Parlamentario para los Estándares. Sus responsabilidades son "supervisar el Registro de Intereses Financieros de los miembros de la Cámara de los Comunes, asesorar a los parlamentarios sobre las reglas respectivas, verificar el cumplimiento del Código de Conducta, e investigar las denuncias efectuadas en contra de los miembros del Parlamento" (BCN, 2016, p. 10).

[25] Entidad independiente del Congreso, pero dependiente económicamente de él. Sitio: https://oce.house.gov/

4.1.2. Fija sanciones por infracción y aumenta las multas

Otro punto relevante que presenta el *Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia*, es fijar sanciones y aumentar las multas asociadas. Según la investigadora de derecho penal Elena Gutiérrez (2018), las sanciones y multas son un mecanismo disuasivo, que previene la corrupción, cohecho y el tráfico de influencias. De acuerdo con Gutiérrez, "la probabilidad de que las sanciones se apliquen tiene indudables beneficios, pues permitirá que muchos potenciales candidatos a corruptos decidan no traicionar la confianza de las instituciones" (2018, p. 120).

El proyecto de ley mencionado fija las multas en:

1. Llamado al orden, multa asociada de hasta el 2% de la dieta;
2. Amonestación, multa asociada desde más del 2% hasta el 5% de la dieta;
3. Censura, desde más del 5% y hasta el 15% de la dieta.

Fijar sanciones representa un avance en materia de transparencia y probidad, pero aún existen diferencias respecto al Ejecutivo cuyas multas son mayores. Por ello, Espacio Público recomendó el 2015 aumentar los montos, "considerando que las sanciones por infracción a la Ley de Transparencia en la Administración del Estado pueden llegar a un 50% de la remuneración" (Espacio Público, 2015, p. 4).

Las sanciones elevan los estándares de probidad, pero se debe considerar que para que sean efectivas se requiere de una institucionalidad capaz de detectar los casos que merezcan sanción (Mejía, 2019). Por tanto, la efectividad de las multas y sanciones depende de otros avances en el perfeccionamiento orgánico, como puede ser la creación de la Dirección de Ética y Transparencia ya presentada.

4.1.3. Precisa la inhabilidad parlamentaria

El Artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, define el impedimento de los parlamentarios de votar o promover proyectos en los que tengan interés directo, o sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Pese al impedimento de votar, los congresistas pueden participar del debate "advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto" (Ley 18.918, Título I, Art. 5B). La actual legislación agrega que no existe impedimento si el asunto a discutir es "de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio al que pertenezcan" (Ley 18.918, Art. 5B). Como plantea Claudio Fuentes, al no existir "una definición más específica de lo que significa un conflicto de interés, la decisión queda al arbitrio del legislador que en su fuero interno decide participar o no de una decisión" (CIPER, 11 de abril de 2019)[26].

[26] Radiografía al débil control de los conflictos de interés de los parlamentarios. En: https://www.ciperchile.cl/2019/04/11/radiografia-al-debil-control-de-los-conflictos-de-interes-de-los-parlamentarios/

Frente a la actual definición de inhabilidad, el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso en materia de probidad busca precisar el impedimento a los congresistas para votar ciertas materias en las que tengan conflictos de interés. En su Artículo 11 E, el proyecto precisa que el congresista estará impedido en el caso de que, objetivamente, se pudiera considerar que el interés propio tenga preeminencia sobre el general[27]. La reforma plantea que el interés se determina en la votación en particular de un asunto, a menos que la votación en general revele un interés directo con la idea matriz. Agrega, además, que se determinará la existencia de conflicto de interés sobre la base de los mismos antecedentes que sea obligatorio incluir en la declaración de patrimonio.

El impedimento puede ser presentado antes de la votación, por el mismo congresista u otro que detecte el conflicto. Frente a la acusación de otro parlamentario, el presidente de la Cámara puede resolver la impugnación de manera inmediata. Pero en el caso de que el presidente estime que no existe claridad respecto al conflicto, ordenará el envío de los antecedentes a la Comisión de Ética y Transparencia.

Pese a los avances en la definición de inhabilidad, que presenta el proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso, aún existen aspectos que pueden mejorar. Un ejemplo es que el proyecto de ley permite que un parlamentario con conflictos de interés intervenga en el debate, pudiendo influir en la decisión de sus pares (Espacio Público, 2015). Otra debilidad es la nula publicidad que se realiza sobre los motivos por los que se inhabilita un congresista. No existe registro sobre quiénes se inhabilitaron en una votación y los argumentos realizados para hacerlo[28].

4.1.4. Evita que el impedimento altere el cómputo de quórum y mayorías

El proyecto de ley analizado busca que los congresistas inhabilitados no sean contabilizados entre los que están en ejercicio de sus funciones, con el fin de evitar que los quórums y mayorías se vean alterados. Para esto propone incorporar la inhabilidad parlamentaria al artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. Este artículo refiere a los legisladores que no se consideran en ejercicio a la hora de computar los quórums y mayorías.

Este punto es relevante, ya que existen quórums para sesionar y adoptar acuerdos, además de votar determinados asuntos. Actualmente, para computar los quórums y mayorías no se consideran en ejercicio a los senadores y diputados ausentes del país con permiso constitucional y los desaforados. Esta propuesta plantea que los congresistas inhabilitados se deben considerar entre aquellos que no están en ejercicio.

[27]El proyecto define interés propio, de su cónyuge, conviviente civil, pareja de hecho o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Con cuarto grado de consanguinidad refiere a: papás, hijos, nietos y bisnietos. Segundo grado de afinidad: cónyuges de hijos (nuera/yerno) y hermanos cónyuge (cuñados).

[28] El registro de votaciones presenta el número de congresistas inhabilitados, pero no hay registro sobre los argumentos para impedirse de votar. Durante la sesión tampoco deben explicar las razones.

4.2 Casos de conflicto de interés en el Congreso Nacional

Como presenté en la sección 2.3 Lagunas legislativas en materia de probidad, la existencia de leyes deficientes que regulen la ética y transparencia otorga espacios para que ocurran conflictos de interés. Existen lagunas en la normativa que no permiten avanzar en prevención, lo que es de suma importancia, ya que una vez ocurridos los casos estos tienen altos costos.

Los casos de conflictos impactan en la confianza ciudadana, ya que genera cuestionamientos sobre qué tan reiterada es la conducta poco ética en otros funcionarios públicos. Los extensos plazos de investigación también afectan la confianza ciudadana. El tiempo promedio de investigación y enjuiciamiento de los casos de corrupción es de 663 días, cerca de 2 años (Fiscalía, 2020b). En algunos casos el proceso de persecución ha llegado a los 6 años, como en el Caso Corpesca. Las extensas investigaciones también generan altos costos económicos. Solo la investigación de los casos SQM, Penta y Corpesca superaba los 170 millones de pesos al año 2016 (La Tercera, 16 de octubre de 2016)[29].

Prevenir casos como los presentados es importante, más aún cuando existen potenciales conflictos de interés que afectan a varios miembros del Congreso. Estos potenciales conflictos se dan por vínculos con empresas, en las que los parlamentarios tienen acciones o alguna participación. A partir del análisis de las declaraciones de intereses y patrimonio de los congresistas, se constata que el 41,9% de los diputados y el 55,8% de los senadores participan en al menos una sociedad o tienen acciones en empresas (Ver base de datos). El detalle de su distribución por rubro en **Anexo 4.**

Para prevenir casos de corrupción y conflictos de interés, es importante fortalecer nuestras instituciones y avanzar en una normativa más robusta. En este sentido, el proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso, descrito en la sección 4.1 Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia podría ser un avance. Ya que busca prevenir que los intereses individuales puedan anteponerse a los generales. Pero, debido a que el proyecto no ha sido aprobado, no podemos conocer su efectividad. Aunque a través de un análisis contrafactual podemos reflexionar sobre su potencial impacto. Por esto cabe preguntarse, de estar aprobada esta ley ¿habrían ocurrido ciertos casos de conflictos de interés que han remecido a la opinión pública? Para comprobarlo analizaré tres casos: la votación sobre la idea de legislar la reforma del dominio y uso de las aguas (enero 2020), la votación sobre el proyecto de integración social (agosto 2019) y el Caso Asesorías (2016-2020).

En el caso de la votación del uso y dominio de las aguas, la existencia de un órgano fiscalizador podría haber detectado que algunas declaraciones de interés no estaban completas. Por otro lado, con una definición más precisa sobre inhabilidad parlamentaria se habrían evitado las polémicas generadas en torno a este caso, que terminó con una posterior

[29]A través de una Solicitud de Transparencia a Fiscalía, La Tercera accedió al desglose de los gastos de investigación de estos casos. En la investigación además suman Caso Caval y Caso Basura. Reportaje en: https://www.latercera.com/noticia/fiscalia-268-millones-costo-indagar-principales-casos-corrupcion/

solicitud de nulidad de la votación. En el caso del proyecto de integración social, una definición clara de inhabilidad habría dejado a algunos parlamentarios impedidos de votar el proyecto por su participación en inmobiliarias. Mientras que, en el Caso Asesorías la presencia de mejores sanciones y una institucional capaz de aplicarlas podría ser un disuasivo poderoso (en el caso de que se compruebe el posible fraude fiscal).

4.2.1. Caso 1: Votación Reforma sobre el dominio y uso de las Aguas 2020

Uno de los casos más recientes que generó polémica por los posibles conflictos de interés asociados, fue la votación por la idea de legislar la reforma constitucional sobre el dominio y uso de las aguas[30]. Este proyecto tenía por objeto consagrar constitucionalmente la naturaleza de las aguas como un recurso cuyo dominio y uso pertenece a todos los habitantes de la nación. De esta manera consagra el recurso como bien nacional de uso público, establece que las concesiones a particulares deben ser temporales y para fines específicos, garantiza la priorización de los usos del agua y resguarda los usos comunitarios ancestrales.

La votación se realizó el 7 de enero del 2020. Al tratarse de una reforma constitucional el quórum requerido era de 2/3, es decir 29 votos a favor. La reforma fue rechazada con 24 votos a favor y 12 en contra. Esto desató una polémica, a partir de la denuncia realizada por el senador Alejandro Navarro en contra de los senadores que poseían derechos de aprovechamiento de agua y no se inhabilitaron. Entre estos se encontraban los senadores Alejandro García-Huidobro (UDI), Juan Antonio Coloma (UDI), Manuel Ossandón (RN) y Juan Enrique Castro (RN).

La acusación hizo sentido entre otros parlamentarios, como Yasna Provoste (DC) y Carlos Bianchi (Ind.), quienes solicitaron la nulidad de la votación debido a que votaron senadores que poseían derechos de aprovechamiento de agua. Esto provocó desconfianza en la ciudadanía acerca de la probidad de los congresistas. A tal punto que el senador Ossandón, fue cuestionado por un ciudadano mientras votaba en el plebiscito del 25 de octubre. Por esto es importante conocer qué falencias en la actual normativa permitieron que ocurriera el conflicto en torno a la votación del agua. Algunos de estos problemas son:

- ***Problema 1: Falta de fiscalización a las declaraciones de intereses y patrimonio***

Algunas declaraciones de intereses y patrimonio de los senadores se encuentran incompletas. Este tipo de errores se pueden evitar con una mejor fiscalización y asesoramiento[31].

En la declaración de intereses y patrimonio del senador Coloma no se encuentran los derechos de aprovechamiento de aguas asociados a la empresa Inversiones e Inmobiliaria

[30]El proyecto refunde nueve mociones distintas: Boletines N°6124-09, 6141-09, 6254-09, 6697-07, 7108-07, 8355-07, 9321-12, 10496-07 y 10497-07. Sus autores son los senadores Girardi, Navarro, Isabel Allende, Letelier, Adriana Muñoz, Pedro Araya, De Urresti, Chahuán y los exsenadores Nelson Ávila, Horvath, Ominami, Rossi, Eugenio Tuma, Mariano Ruiz-Esquide, Ricardo Núñez, Guillermo Vásquez y José Gómez.

[31] No solo los senadores cuestionados en el caso del agua. Otro ejemplo es la diputada Flores, el 2019 declaró participar en la consultora FLOMA SPA junto a su esposo Percy Marín (CORE de Valparaíso). Este año solo él declara la participación de él y su esposa en la consultora, pero ella en su declaración no la informa.

Santa Eugenia S.A., en la cual participa su esposa María Cecilia Álamos[32] (Radio Bío Bío, 9 de enero de 2020). Dado que ambos están casados bajo el régimen de sociedad conyugal, los derechos de aprovechamiento de aguas deben encontrarse declarados en la ficha del senador. Esto es una obligación, descrita en las normas administrativas elaboradas por el grupo bicameral de transparencia del Congreso.[33]

En el caso del senador Ossandón, la Agrícola Santa Ximena S.A. (declarada entre su patrimonio) posee una solicitud de derecho de aprovechamiento de aguas en proceso[34]. Según registros de la Dirección General de Aguas (DGA), el caudal solicitado es de 1.734.480 lts/s en la provincia de Cachapoal. Como esta solicitud aún no es aprobada no existe obligación de que sea declarada en el patrimonio, ya que aún no es propiedad del senador. Pero debido al potencial conflicto de interés que provoca esta solicitud en proceso, un organismo fiscalizador podría haber tenido registro de esta situación a través de la DGA.

- ***Problema 2: Falta de precisión del impedimento que afecta a los parlamentarios***

Frente a la votación sobre uso y dominio de agua, la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria podría haber aportado con sugerencias de comportamiento. Pero sin una precisión sobre qué intereses impiden participar en una votación, difícilmente podría haber dado un veredicto claro. Por eso importa la precisión sobre la inhabilidad.

La votación sobre la idea de legislar la reforma de uso y dominio de las aguas fue foco de polémica. Diversos medios de comunicación del país expusieron el potencial conflicto de interés que suscitaba la posesión de derechos de aprovechamiento de agua entre algunos senadores. Muchos se preguntaban ¿por qué estos parlamentarios no se inhabilitaron? Ante esto, los senadores aludidos se defendieron declarando que no existía conflicto de interés. El reportaje realizado por Radio Bío-Bío presenta la defensa de los senadores: "No hay ninguna razón para inhabilitarse, porque esto no influye en la propiedad, ni en el precio, ni en nada que tenga que ver, porque no modifica la condición actual", comentó el senador Ossandón. Por otro lado, el senador Castro dijo: "Siento que no me inhabilita. No soy dueño directo, tengo acciones en esa empresa agrícola". Finalmente, el senador Coloma presentó que "la norma establece que se distinga las cosas que tengan interés general, porque si no, yo ni nadie podría votar en un tema de impuestos, o de derechos educacionales, porque todos tenemos hijos que estudian".

Pese a la defensa de los senadores aludidos, otros parlamentarios cuestionaron la votación e incluso solicitaron su nulidad. ¿Por qué algunos parlamentarios, como los senadores Navarro, Bianchi y Provoste, consideraron que el conflicto de interés era evidente? ¿cómo es posible

[32] Reportaje en: https://www.biobiochile.cl/especial/reportajes/politica/2020/01/09/senadores-en-jaque-derechos-de-agua-complican-a-parlamentarios-que-votaron-en-contra-de-la-reforma.shtml

[33] Normas administrativas para la aplicación de la Ley N°20.880, sobre probidad y prevención de conflictos de intereses. Sobre obligación de declaración en sociedad conyugal revisar p. 11 y 27.

[34] Código de expediente NR-0601-2474, solicitud ingresada a DGA el 20 de mayo de 2015 para riego. Estado actual: Informada sin sentencia. *En proceso/En Revisión/Legal*

que algunos parlamentarios argumentan que sí existe conflicto y otros que no? La respuesta es que la normativa no es precisa. "La experiencia ha demostrado, por una parte, la insuficiencia del actual artículo 5° B de la Ley N° 18.918 […] para hacerse cargo de la concepción actual que se tiene sobre el respeto al principio de probidad" (De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker, 2015, p. 2).

Lo cierto es que, frente a la actual normativa los parlamentarios cuestionados no tenían obligación de inhabilitarse pese a poseer derechos de aprovechamiento de aguas. Esto porque se trataba de una votación general, que no afecta directamente a quiénes tienen derechos ya otorgados. Pero con el proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso esto es discutible.

El proyecto precisa de manera más clara los impedimentos. Aunque en el caso específico de la votación de aguas aún quedan espacios para la discreción. Pero por esta misma razón, la Comisión de Ética se vería obligada a discutirlo y entregar un veredicto. Esto porque el presidente de la Cámara puede solicitar a la Comisión de Ética que discuta casos en que se haya realizado una acusación previa a la votación, como sucedió en este caso.

El senador Navarro solicitó a los senadores con derechos de aprovechamiento de agua que se inhabilitaran por la existencia de conflictos de interés. "Yo no sé cuántos senadores tienen derechos de agua. Y si los tienen, por lo menos debieran inhabilitarse. Eso sería lo justo y lo transparente" (Acta sesión 7 de enero de 2020, Senado). Según los registros de las declaraciones de probidad el 20,9% de los senadores poseen al menos un derecho de aprovechamiento de agua, es decir 9 senadores.

Pese a la solicitud realizada por el senador Navarro, nadie hizo referencia a sus dichos. No se cuestionó desde la mesa directiva, tampoco los parlamentarios que poseían derechos de aguas se dieron por aludidos al menos para contraargumentar la propuesta del senador. De haber existido una normativa más precisa, se podría haber zanjado esta discusión. El presidente de la Cámara podría haber solicitado a la Comisión de Ética y Transparencia que revisara el caso, aunque fuese de manera posterior a la votación[35].

Pero analicemos ¿qué desenlace habría tenido este caso si el proyecto que modifica la ley del Congreso se encontrara aprobado? ¿estarían los parlamentarios obligados a inhabilitarse? El proyecto en su artículo 11E define parámetros que nos permiten evaluar la existencia de impedimentos para votar. El primer criterio es que el congresista obtenga de la normativa un privilegio especial, diferente al que tendría cualquier otro habitante del territorio. Frente a esta definición podemos plantear que los senadores se ven afectados de la misma forma que cualquier otra persona que posea derechos de aprovechamiento de aguas. Además, tal como plantearon los senadores de la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía durante la discusión del proyecto, la propuesta no modifica los derechos ya

[35] Definido en el Art. 11E del proyecto: "En cualquier otro caso, el presidente resolverá la impugnación de inmediato o, más tardar, antes de poner el asunto en votación, si a su juicio la cuestión es clara […] Cuando, por el contrario, el presidente estime que la cuestión no es clara, ordenará el envío de los antecedentes a la Comisión de Ética y Transparencia. Esta medida no suspenderá la tramitación del asunto y el parlamentario involucrado no se entenderá impedido mientras no se resuelva la cuestión".

constituidos (Sesión 3 de mayo de 2016, p.47). Frente a esto, el argumento del senador Ossandón tendría sentido bajo los parámetros que fija el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Boletín 10264-07).

La norma, además, precisa que la "existencia de interés se determinará sobre la base de [los] antecedentes que sea obligatorio incluir en la declaración de intereses y patrimonio" (De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker, 2015, p. 3). En este caso, los derechos de agua deben ser declarados por senadores y diputados. Frente a esta precisión, el argumento planteado por el senador Castro: "no soy dueño directo, tengo acciones en esa empresa agrícola" no tendría cabida. Al estar la agrícola también en la declaración de intereses y patrimonio del senador.

El tercer criterio que debe considerarse, según el proyecto, es la naturaleza de la discusión (en general o en particular). "El impedimento para votar se produce, en todo caso, respecto de la votación en particular, pero también respecto de la votación en general, cuando el interés directo resulte de la única idea matriz o fundamental que inspire el asunto" (Boletín 10264-07, 2015, p. 14). En el caso de la votación por la idea de legislar el uso y propiedad del agua, nos encontramos con una reforma que tiene diversas aristas al ser un texto refundido. Ante esta lógica, el argumento "la norma establece que se distinga las cosas que tengan interés general", realizado por el senador Coloma, sería válido si el proyecto sobre probidad estuviese aprobado.

Pese a los avances introducidos por el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el caso de la votación del agua sigue siendo difuso. Esto porque los derechos de agua sí son objeto de interés, al estar en las declaraciones de patrimonio de los parlamentarios. Pero la votación al ser general permite que, aunque existan intereses asociados a artículos particulares, de todas formas, el congresista puede votar la idea general. Pese a que el proyecto sobre probidad no permite aclarar por completo el caso de la votación del agua, abre la oportunidad para que este sea discutido en la Comisión de Ética para dar respuesta al cuestionamiento generado en este caso.

- ***Problema 3: los cómputos de quórum y mayorías***

De encontrarse aprobada la modificación a la ley del Congreso en materia de probidad, se habrían necesitado menos votos para aprobar la idea de legislar la reforma sobre uso y dominio de las aguas. Esto porque se inhabilitaron tres senadores: Galilea, Pugh y Prohens. Con esto, en lugar de necesitar 29 votos para aprobar la idea de legislar, habrían sido 27 los necesarios[36].

De todas maneras, no se habría logrado aprobar la idea de legislar la reforma de las aguas, ya que solo 24 parlamentarios votaron a favor. Sin embargo, en el caso de que los senadores cuestionados por no inhabilitarse lo hubiesen hecho, bajo el supuesto de que el proyecto de probidad fuese ley, sí se habrían alcanzado los votos. Ya que de los 43 senadores solo 36 se

[36] Una Reforma Constitucional requiere 2/3 de los senadores en ejercicio. En el caso de que los parlamentarios inhabilitados no se consideren en ejercicio, serían 2/3 de 40. En el caso de que también se hubiesen inhabilitado los cuatro senadores cuestionados serían 2/3 de 36.

habrían considerado en ejercicio, por tanto, solo se necesitarían 24 votos para aprobar la reforma del agua.

Respecto a los parlamentarios que sí se inhabilitaron de votar, no podemos acceder a través de información pública a los motivos por los que se vieron impedidos. Ese es otro de los problemas en transparencia de ambas cámaras, del cual la actual reforma tampoco se hace cargo. Por lo que no sabemos si la causa de la inhabilidad es la posesión de derechos de agua u otra materia. El registro mejoraría la transparencia, aportando en votaciones futuras.

4.2.2. Caso 2: Votación sobre el proyecto de integración social

La votación sobre la idea de legislar la reforma por el uso y dominio de las aguas no es el único caso que genera discusión sobre la falta de ética. Otro caso de votación conflictiva es la que se dio el 14 de agosto del 2019 sobre el proyecto de integración social, presentado por el presidente Sebastián Piñera. En esta votación se cuestionó la presencia de conflictos de interés de varios miembros de la Cámara de Diputados.

Según el presidente de la Comisión de Vivienda, Gonzalo Winter, no debieron votar aquellos diputados vinculados a inmobiliarias, ya que dichas empresas se veían directamente beneficiadas con el proyecto. El secretario de la Cámara advirtió que los diputados que votaran teniendo conflicto de interés podrían ser sancionados posteriormente por la Comisión de Ética. El diputado Juan Luis Castro, miembro de la Comisión de Ética, presentó que solicitaría el cruce de los resultados de la votación con la declaración de intereses; anunciando que la Comisión determinaría la existencia de sanciones. Finalmente, la Comisión de Ética y Transparencia no sancionó a ningún diputado, apelando a que conversaron con los miembros posiblemente afectados por el conflicto de interés y que en este diálogo determinaron que dicho conflicto era inexistente. Según la organización Producción del Espacio el 16% de los diputados participa o tiene acciones en inmobiliarias.[37]

- ***Problema 1: Definición de la inhabilidad parlamentaria***

En este caso, nos encontramos con una situación distinta a la exhibida en el análisis del caso de votación de la reforma de aguas. Ya que según el Proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso Nacional en lo relativo a Probidad, sí existiría impedimento para votar.

El proyecto que modifica la ley del Congreso en materia de probidad plantea que los parlamentarios pueden votar un proyecto en general, aunque tengan interés en alguna o más normas específicas. Esto se explica porque posteriormente esas normas podrían ser rechazadas u objeto de cambios (De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker, 2015). Pero respecto a la votación en particular sí existe impedimento en caso de existir intereses

[37] Votaron a favor, participando en sector inmobiliario: Ramón Barros, Catalina Del Real, René García, Pablo Kast, Sebastián Keitel, Issa Kort, Javier Macaya, Patricio Melero, Christian Moreira, Luis Prado, Diego Paulsen, Juan Santana y Matías Walker. Votaron en contra, participando en sector inmobiliario: Ignacio Urrutia, Boris Barrera, Natalia Castillo, Sofía Cid, Jaime Mulet, Jaime Tohá. Se utilizaron los datos de Producción del Espacio por las múltiples diferencias entre las declaraciones de probidad del 2019 y 2020.

involucrados, como fue denunciado por el parlamentario Winter en la votación sobre el proyecto de integración social.

- ***Problema 2: Débil efecto de la sanción***

La votación del proyecto de integración social deja entrever que el impacto disuasivo de las sanciones que actualmente reciben los parlamentarios, por incumplimiento de las normas de probidad, no es alto. Esto se evidencia en la advertencia realizada por el secretario de la Cámara, quién planteó la posibilidad de que la Comisión de Ética podía sancionar en caso de que se detectara un conflicto de interés. Pese a la advertencia, solo dos parlamentarios se inhabilitaron (Eduardo y Jorge Durán).

Robustecer las sanciones podría tener un efecto positivo. Pero aumentar el monto de la multa no necesariamente es efectivo, a menos que exista "una justicia eficaz que aumente la posibilidad de sanción" (Perry y Saavedra, 2019, p. 279). El proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, además de aumentar las multas fortalece la institucionalidad para sancionar.

4.2.3. Caso 3: Asesorías, el negocio del *Copy Paste* y el posible fraude fiscal

El domingo 1 de noviembre de 2020 CHV emitió un reportaje en el que se develó que un grupo de diputados UDI gastaron más de $300 millones en informes realizados por la Fundación Jaime Guzmán. El reportaje mostró que los parlamentarios pagaban $10 millones por informe, a través de asignaciones parlamentarias, los cuáles eran exactamente iguales a excepción de una diferencia: el nombre del diputado que lo encargó.

Este caso recordó la investigación, que lleva a cabo el Ministerio Público desde el 2016 por presunto fraude al fisco a través de asesorías parlamentarias. La Fiscalía investiga a al menos 35 congresistas por el alto gasto en informes plagiados, realizados por centros de estudios pertenecientes a sus propios partidos[38]. El ex fiscal Carlos Gajardo inició la investigación por la posible triangulación a través de asignaciones parlamentarias. Gajardo presentó que "aproximadamente un tercio de las asesorías que fueron analizadas correspondían básicamente a información que estaba disponible en internet, que daba cuenta de posiblemente ciertas triangulaciones de dinero que se hacían y que se justificaban con esta información que obviamente al estar disponible en internet no era útil ni tenía el valor que se pagaba" (CNN, 1 de noviembre de 2020).

En el marco de este caso el fiscal jefe de Alta Complejidad Oriente, Felipe Sepúlveda, solicitó en enero del 2020 los antecedentes contables de 9 exparlamentarios y 10 congresistas activos. Estos parlamentarios son investigados por pagar más de una vez el mismo informe de asesoría (La Tercera, 23 de enero de 2020). Para esto, el fiscal solicitó el ingreso de personal de la PDI para buscar antecedentes en el contexto de la investigación. El Congreso negó el ingreso, respondiendo que el fiscal debía definir la información específica que requería y que desde el Congreso se haría llegar la información. Ante la negativa, el fiscal Sepúlveda ingresó

[38] Los centros involucrados en la investigación son: Fundación Jaime Guzmán, Instituto Igualdad, Instituto Libertad, Icades, Ical y Cieplan. Para el análisis de contenido se utilizó el sitio web copyleaks.com

dos requerimientos de información sobre los pagos de asesorías repetidas a los diputados: Fidel Espinoza (PS), Camila Vallejo (PC), Mario Venegas (DC), Matías Walker (DC) y Gabriel Silber (DC) (cada uno con un informe repetido) y de Daniela Cicardini (PPD) (por dos informes repetidos). Y a los senadores Manuel Ossandón (RN) y José García Ruminot (RN) por dos informes duplicados y a Alejandro García-Huidobro (UDI) por un informe duplicado (La Tercera, 23 de enero de 2020).

- ***Problema 1: Efectividad del organismo fiscalizador***

A diferencia de los casos de la votación del uso y dominio de las aguas y del proyecto de integración social, este caso abre el cuestionamiento respecto a la efectividad real de las entidades fiscalizadoras. Esto debido a que en el control del gasto de las asignaciones parlamentarias sí existe un organismo fiscalizador, conformado por expertos independientes. El Comité de Asignación Parlamentaria cumple el rol de "realizar auditorías a las asignaciones parlamentarias y hacer seguimiento a las acciones de mejoras definidas en los informes de auditoría" (Congreso Nacional, 2018, p.1).

Si existe un órgano fiscalizador en materia de asignaciones parlamentarias ¿por qué se generó el gasto excesivo en asesorías externas, que desembocó en una investigación por parte del Ministerio Público? Pese a que el Comité de Asignación ha realizado labores de fiscalización respecto a las asesorías parlamentarias desde el 2017, entregando informes anuales donde da cuenta de irregularidades, el organismo no tiene capacidad sancionatoria. El Comité tiene obligación de notificar al parlamentario las observaciones realizadas respecto a sus asignaciones, quién deberá corregir los reparos u objeciones[39]. En el caso de que estos no sean corregidos, el Comité de Asignaciones deberá poner en conocimiento a la Comisión de Ética y Transparencia del Senado o de la Cámara de Diputados (BCN, 2012).

La Comisión de Ética y Transparencia de cada Cámara determina si se debe o no aplicar alguna sanción, al analizar los dictámenes del Comité de Asignaciones. Para el actual período legislativo el Comité publicó 6 dictámenes, todas las observaciones fueron rechazadas por las Comisiones de Ética.

El caso del Comité de Asignaciones Parlamentarias genera incertidumbre respecto al real impacto en materia de probidad que puede producir una entidad fiscalizadora, formada por expertos independientes. Pero la Dirección de Ética y Transparencia, propuesta por el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, sí podría mejorar la actual situación. Esto debido a que puede asesorar y apoyar a la Comisión de Ética de cada Cámara, por tanto, agrega un nuevo control en materia de probidad al Congreso.

- ***Problema 2: El efecto de la sanción***

Aún no se puede determinar que los parlamentarios involucrados en el Caso Asesorías hayan realizado algo ilícito, esto aún es materia de investigación. Tampoco se puede determinar que ellos sabían sobre los plagios de los informes que se les entregó. Pero el Ministerio Público se encuentra investigando desde hace cuatro años la posible triangulación de fondos a través

[39] Ley Orgánica Constitucional del Congreso, artículo 66B

de las asignaciones parlamentarias. Y en el caso de que esta tesis sea cierta, es posible que mayores sanciones tengan un efecto preventivo. Esto siempre y cuando exista una institucionalidad capaz de fiscalizar y de sancionar.

El proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso propone robustecer las sanciones al interior del Congreso. Aunque, como este caso es investigado también por el Ministerio Público, es relevante fortalecer las sanciones otorgadas por el Poder Judicial. Además de facilitar su labor investigativa.

4.2.4. Suma y sigue…

Los casos de falta a la probidad en el Congreso Nacional son múltiples. Entre aquellos que han estado en la palestra se puede nombrar el caso SQM y Penta, por el financiamiento ilegal de la política. En estos casos se investigó la vinculación a partidos políticos, pero entre los involucrados había varios parlamentarios. Otro caso que impactó la opinión pública fue el de Corpesca, que terminó con la condena de la exdiputada Marta Isasi por cohecho y del exsenador Jaime Orpis por cohecho y fraude al fisco[40].

El impacto de estos casos en la confianza ciudadana justificó la necesidad de crear el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso en lo relativo a probidad, que se ha analizado a lo largo de este trabajo. La ocurrencia de nuevos casos sobre posibles conflictos de interés, que han sido cuestionados en la esfera pública, nos hace reflexionar si esta es una ventana de oportunidad para legislar sobre probidad. Casos como Corpesca, SQM y Penta promovieron el inicio de importantes proyectos para mejorar la transparencia. Ahora, cinco años después, los cuestionamientos generados en torno a la votación del agua, del proyecto de integración social y el Caso Asesorías, presionan por la necesidad de aprobar el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso.

Casos como SQM, Penta y Corpesca muestran una sensación transversal de desconfianza hacia las instituciones y de una justicia desigual. Esta situación podría mejorar con una reforma integral en materia de probidad.

4.3 Recomendaciones de perfeccionamiento

Las modificaciones introducidas por este proyecto de ley constituyen un gran avance, elevando los estándares de transparencia y probidad en el Congreso. Este proyecto recoge varias de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés. Sin embargo, hay ciertos perfeccionamientos que aún se pueden hacer:

- Respecto a la Dirección de Ética y Transparencia, no se expresa en el proyecto su capacidad para comprobar la veracidad de las declaraciones de intereses y patrimonio. Se sugiere establecer, como en el caso de la Contraloría, convenios con otros servicios como el SII, para realizar cruces de datos[41].

[40] El 16 de abril de 2021 se hará lectura de la sentencia de este caso

[41] Resolución EX. SII N° 122 (2017). Aprueba Convenio de Coordinación entre Contraloría General de la República y Servicio de Impuestos Internos. Basado en ley 20.880 sobre probidad en la función pública

- Respecto a la inhabilidad, los congresistas pueden participar del debate pese a advertir la presencia de conflictos de interés. Tal como presenta Espacio Público (2015), esto es cuestionable debido a la influencia que pueden ejercer en sus pares. Por tanto, se debería restringir la participación en el debate en sala a los congresistas inhabilitados.
- Pese a la mayor precisión del impedimento parlamentario, aún existen espacios para la interpretación. "Verse afectado como cualquier otra persona" no es claro, provocándose problemas de interpretación como en el caso de la votación del uso y dominio de las aguas respecto a la posesión de derechos de aprovechamiento de agua.
- No existe registro sobre las razones por las que se inhabilitan los congresistas, como se mostró en el caso de la votación del agua. Se recomienda transparentar los argumentos para verse impedido un parlamentario, con el fin de tener conocimiento de los conflictos de interés que lo afectan para votaciones futuras.
- Respecto a las sanciones, las multas asociadas son bajas en monto relativo respecto a la Administración del Estado, donde pueden alcanzar el 50% de su remuneración. Se sugiere que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la infracción, pero que se correspondan con las existentes en la Administración Pública.
- El proyecto plantea otras medidas que buscan evitar que los intereses particulares se sobrepongan a los generales. Pese a no ser analizados en este estudio, es relevante referirse a ellas con el fin de perfeccionar el proyecto. Una de las propuestas es profundizar la separación entre la función parlamentaria y el ejercicio del Lobby, con el fin de evitar que los intereses particulares de lobistas primen en la actividad legislativa. Para esto se establece un período de un año en que parlamentarios y directivos del Congreso no se conviertan en lobistas al dejar sus cargos. Las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial sugieren que sean dos años. Por otro lado, pese a que el proyecto presenta que los asesores parlamentarios no pueden ser gestores de intereses, no establece un plazo o alguna medida extra de prevención.

5. Conclusiones

La falta de probidad y transparencia genera efectos negativos para el país, como se presentó en la sección 2.1 Dimensión económica y 2.2 Dimensión política y social. Los casos emblemáticos de corrupción costaron al país cerca de 380 mil millones de pesos, según lo presentado por la ex directora del Consejo para la Transparencia. Pero por sobre todo estos casos erosionaron la confianza ciudadana, afectando la estabilidad democrática. La revuelta social de octubre es ejemplo del impacto de la desconfianza hacia las instituciones. El Congreso es la institución con menor confianza en Chile (3,8% según Microdatos del COES).

Casos investigados por el financiamiento ilegal de la política, como SQM, Penta y Corpesca, aún están en la memoria colectiva. Pero también existen casos nuevos, cuestionados en la opinión pública por posibles conflictos de interés asociados. Entre estos se encuentran la votación por la idea de legislar el uso y dominio de las aguas (enero 2020), la votación del proyecto de integración social (agosto 2019) y el Caso Asesorías (2016-2020), estos se

analizaron en la sección 4.2 Casos de conflicto de interés en el Congreso Nacional. Respecto a las votaciones, diversas organizaciones civiles y los propios parlamentarios cuestionaron que estas se dieron bajo la presencia de conflictos de interés. Mientras que, en el Caso Asesorías existe una investigación llevada por el Ministerio Público por posible fraude al fisco.

En este análisis se evaluó porqué estos casos ocurrieron, pese a la presencia de posibles conflictos de interés. La primera conclusión es que existen **lagunas legislativas** en materia de probidad en el Congreso (sección 2.3 Lagunas legislativas en materia de probidad. Actualmente existen varios proyectos de ley que buscan regularizar esta situación, pero se encuentran sin ser discutidos. Entre estos está el *proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia*. Este proyecto propone múltiples avances legislativos:

1. Fiscalización, al crear la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria, un organismo con rol asesor y fiscalizador conformado por expertos independientes.
2. Precisión en la definición de inhabilidad parlamentaria, aclarando las situaciones en las que los congresistas se ven impedidos de votar o promover proyectos.
3. Nuevo mecanismo de cómputo de mayorías y quórums, que evita que se vean alterados al momento de inhabilitarse un parlamentario
4. Fija sanciones y aumenta multas, como medida disuasora de acciones contra la norma

El impacto de la creación de la **Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria** es relevante en la prevención de casos de conflictos de interés. Al analizar en específico el caso de la votación del uso y dominio de las aguas su impacto positivo es evidente. Esto debido a las mejoras en fiscalización que trae consigo el organismo, que podrían haber permitido detectar errores en las declaraciones de intereses y patrimonio de algunos parlamentarios. La Dirección de Ética habría tenido claridad sobre quienes poseían derechos de aprovechamiento de aguas (y quiénes tenían solicitudes en proceso).

Por otro lado, la Dirección de Ética también podría haber sido un aporte en el Caso Asesorías. Pese a que en materia de gastos ya existe un organismo fiscalizador (el Comité de Asignaciones Parlamentarias) sus resoluciones deben ser revisadas por las Comisiones de Ética. Por tanto, la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria podría actuar como un control en la labor de la Comisión.

Una segunda medida que contribuye a mejorar la prevención de los conflictos de interés es la **mayor precisión del impedimento parlamentario.** Esta propuesta podría haber tenido efectos en el caso de la votación del proyecto de integración social. Debido a que el proyecto menciona que de existir conflictos de interés el parlamentario se verá impedido de votar una norma en particular. Por esta razón los diputados que tenían acciones en inmobiliarias, viéndose beneficiados por la norma, no podrían haber votado el proyecto en particular.

En el caso de la votación por el uso y dominio de las aguas, el efecto de la mayor precisión del impedimento parlamentario es más cuestionable. Esto se debe a que los derechos de aprovechamiento de aguas se encuentran en las declaraciones de intereses y patrimonio de

los congresistas, por tanto, son motivo de interés. Pese a esto, el proyecto que modifica la Ley del Congreso permite que los parlamentarios voten normas en general, aunque tengan intereses relacionados a algún artículo específico. Ahora bien, dado que en este caso el impedimento no es tan claro, la Comisión de Ética debería discutir si la posesión de derechos de aprovechamiento de agua es motivo o no de inhabilidad para votar.

Respecto a los **mecanismos de cómputo**, el impacto de esta medida se evidencia de mejor manera en el caso de la votación sobre las aguas. Esto debido a que, si los parlamentarios cuestionados se hubiesen inhabilitado, la idea de legislar la reforma del agua habría sido aprobada con los votos obtenidos.

El proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia, **robustece las sanciones**. Esta medida disuasora contribuye a prevenir casos que atenten contra la norma de probidad, siempre y cuando esté acompañado de una institucionalidad capaz de detectar los casos y aplicar sanción. En el caso del proyecto de integración social, esta medida podría haber disuadido a algunos parlamentarios de votar ante los cuestionamientos de sus pares respecto al "evidente conflicto de interés".

Respecto al Caso Asesorías, el efecto de robustecer las sanciones es más difuso. Pero en el caso de que la investigación realizada por el Ministerio Público determine que existió fraude fiscal, es posible que una mayor sanción en el Congreso podría haber disuadido a los parlamentarios.

El razonamiento contrafáctico, detallado en la sección **Método**, nos permite determinar a partir del estudio de estos tres casos que la premisa inicial se cumple. **De haber sido aprobado el proyecto de ley analizado, se habría evitado la ocurrencia de estos casos de conflictos de interés**, esto debido a que las medidas propuestas acaban con las fallas legislativas del actual sistema de probidad que permitieron que estos casos se provocaran.

Es importante destacar que el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso no es perfecto y no resuelve por completo los casos presentados. El proyecto posee algunas debilidades, como por ejemplo el permitir que el congresista participe del debate pese a declarar inhabilidad, pudiendo influir en la decisión de sus pares. O que las multas asociadas son bajas en comparación al poder Ejecutivo.

Pese a estas debilidades, el proyecto representa un primer paso para recobrar la confianza ciudadana, que se encuentra en uno de los momentos más críticos. La propuesta permite elevar los estándares en materia de probidad y prevenir múltiples casos, que generan altos costos para el país. El proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso Nacional en materias de probidad contribuye a avanzar en la dirección correcta en ética y transparencia.

Anexos

Anexo 1. Tabla 1: Casos de posible conflicto de interés en Congreso

Caso	Año	Descripción
Caso Corpesca	**2013**	Se determinó que entre 2009 y 2013 se emitieron más de 60 boletas falsas que ascendieron a una suma superior de los $200 millones de pesos. Este caso investigado por Fiscalía por financiamiento ilegal de la política terminó con el exsenador Orpis condenado por cohecho y fraude al fisco, y con la exdiputada Isasi por delito de cohecho. Corpesca, como persona jurídica, fue condenada por soborno
Caso Penta	**2014**	El juicio contra la empresa Penta tuvo entre sus puntos el financiamiento ilegal de campañas políticas. En la investigación aparecieron los nombres de Ena Von Baer, Iván Moreira, Jovino Novoa, Alberto Cardemil, entre otros.
Caso SQM	**2015**	Durante los tres años de investigación acumuló 180 imputados. La investigación de Fiscalía reveló que entre 2009 y 2014 ministros y candidatos a senadores y diputados se encontraban involucrados. Entre los nombres investigados se encontraba Joaquín Lavín, cuando compitió por un cupo senatorial en Valparaíso, el exsenador Fulvio Rossi, el exdiputado Roberto León.
Caso Asesorías	**2016-2020**	En marzo del 2020 fueron citados a declarar 40 asesores del Congreso, en medio de una investigación por el uso indebido de asignaciones parlamentarias. Se investiga la posible triangulación de fondos a través del personal de apoyo de los congresistas y por medio de asesorías externas, que han concluido en la detección de informes plagiados.
Votación proyecto integración social	**Agosto 2019**	El proyecto posibilita una regulación urbanística más permisiva. Diversas organizaciones sociales, como Producción del Espacio, la Asociación Barrios y Zonas Patrimoniales, el Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos y Fundación Defendamos la Ciudad, plantearon que el proyecto beneficia a las inmobiliarias. Pese a esto, 11 diputados con acciones en inmobiliarias votaron el proyecto en agosto.

Pago deudas Eguiguren	**Octubre 2019**	Entre 2018 y 2019 el diputado RN Francisco Eguiguren recibió $10 millones por concepto de arriendo de vehículo. El parlamentario habría cobrado el reembolso de la asignación, pero esos dineros nunca fueron pagados a la automotora. La empresa denunció la situación en el Congreso. El dinero fue utilizado en pagar sus deudas de Eguiguren con dinero fiscal. En octubre del 2019 Fiscalía abrió una investigación por posible fraude fiscal.
Votación uso y dominio de las aguas	**Enero 2020**	El senador Navarro denunció que un grupo de parlamentarios votó en contra de la idea de legislar el proyecto pese a tener derechos de aprovechamientos de aguas, a su juicio teniendo conflictos de interés. Los senadores Carlos Bianchi y Yasna Provoste solicitaron que la votación se invalidara por esta razón.
Sobresueldos en Congreso	**Septiembre 2020**	Una auditoría detectó $208 millones en pagos irregulares de funcionarios del Congreso. Pese a que no se vieron involucrados parlamentarios, sí estuvieron vinculados los funcionarios del Senado.

Anexo 2. Tabla 2: Puntos del proyecto relativos a perfeccionamiento normativo

N°	Puntos	Detalle
1	**Precisar el impedimento que afecta a los parlamentarios para promover y votar determinados asuntos**	Los parlamentarios no pueden promover ni votar ningún asunto en que ellos o sus familiares cercanos tengan interés directo. Además, el parlamentario queda impedido de votar proyectos en que tenga algún interés; aunque se les permite debatir sobre él.
2	**Prohibir en forma expresa el uso de información privilegiada**	Diputados y senadores no pueden divulgar ni hacer uso de información que no se encuentre disponible para el público y que sea capaz de influir decisiones.
3	**Reforzar el deber de asistencia, agregando sanción por incumplimiento injustificado**	Las sesiones de comisiones poseen un mecanismo reglamentario de reemplazo. Pero respecto a las sesiones de Sala no hay reglamento. El proyecto propone sanción a la ausencia injustificada.
4	**Evitar que el impedimento altere el cómputo de los quórum y mayorías**	No se consideran para computar los quórums a los congresistas en ejercicio impedidos para votar. El proyecto busca que se consideren y quede estipulado.

5	**Fijar parámetros objetivos para la rendición anual de cuentas institucional**	Establece bases comunes que garanticen la información sobre la gestión del año anterior. De esta manera la hace comparable con otras cuentas.
6	**Prohibir contratación de familiares y personas jurídicas relacionadas con parlamentarios o directivos**	Esto se ha permitido si la Comisión de Ética autoriza la contratación, aunque la Comisión ha resuelto no autorizarlas desde hace algún tiempo, el proyecto propone que derechamente se prohíba.
7	**Dar nuevas reglas sobre publicidad en el caso de comisiones**	Establece en los reglamentos un régimen de audiencias públicas y participación ciudadana. Además, busca homogeneizar los documentos que elaboren Comisiones que den cuenta de su trabajo.
8	**Profundizar la separación entre la función parlamentaria y el ejercicio del lobby o gestión de intereses particulares**	Se propone establecer un período de espera. Durante un año los parlamentarios y directivos del Congreso que dejan su cargo no pueden convertirse en lobistas; con el fin de evitar potenciales conflictos de interés. Además, se propone declarar que ninguna persona contratada, como asesor externo o personal de apoyo, puede ser gestor de intereses particulares.
9	**Incrementar las materias propias del Congreso Nacional comprendidas dentro de la obligación de transparencia activa**	Falta homologar la información entre Cámaras, por lo que se apunta a avanzar en: estructurar el contenido sobre transparencia de manera equivalente en ambas y estandarizar los micrositios.

Anexo 3. Tabla 3: Puntos del proyecto relativos a perfeccionamiento orgánico

N°	Puntos	Detalle
1	Sistematizar las normas sobre probidad y transparencia en un Título especial de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional	Coordinar las disposiciones legales que se refieren al Congreso Nacional en cuerpos normativos específicos, con las reglas propias de ambas Corporaciones, en una misma base normativa.
2	Robustecer a las Comisiones de Ética y Transparencia.	Fijar sanciones: llamado al orden, amonestación y censura, que llevarán consigo una multa. En el primer caso, de hasta el 2% de la dieta; en el segundo, desde más del 2% hasta el 5%, y en el tercero, desde más del 5% y hasta el 15%.
3	Crear la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria,	Crea un órgano que apoye a las Comisiones de Ética y Transparencia y a los parlamentarios en el

	como órgano de trabajo común para ambas Cámaras	cumplimiento de obligaciones legales relacionadas con probidad, transparencia o acceso a la información
4	Establecer con carácter permanente el Grupo Bicameral de Transparencia, con la denominación de Comisión Bicameral	Formar un Grupo Parlamentario pro-Transparencia, con el propósito de aunar criterios y analizar en conjunto iniciativas de ley e indicaciones en materias de transparencia. Que tenga además un rol articulador con instituciones nacionales e internacionales.

Anexo 4. Gráfico 1: Rubros sociedades en que participan diputados

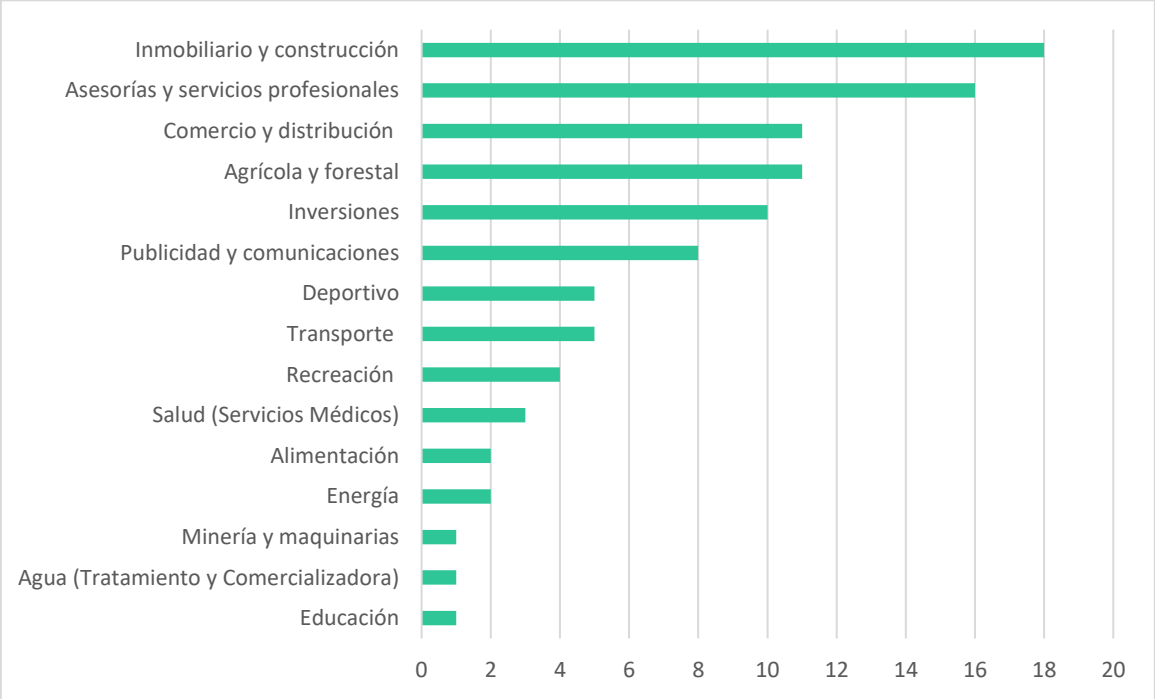
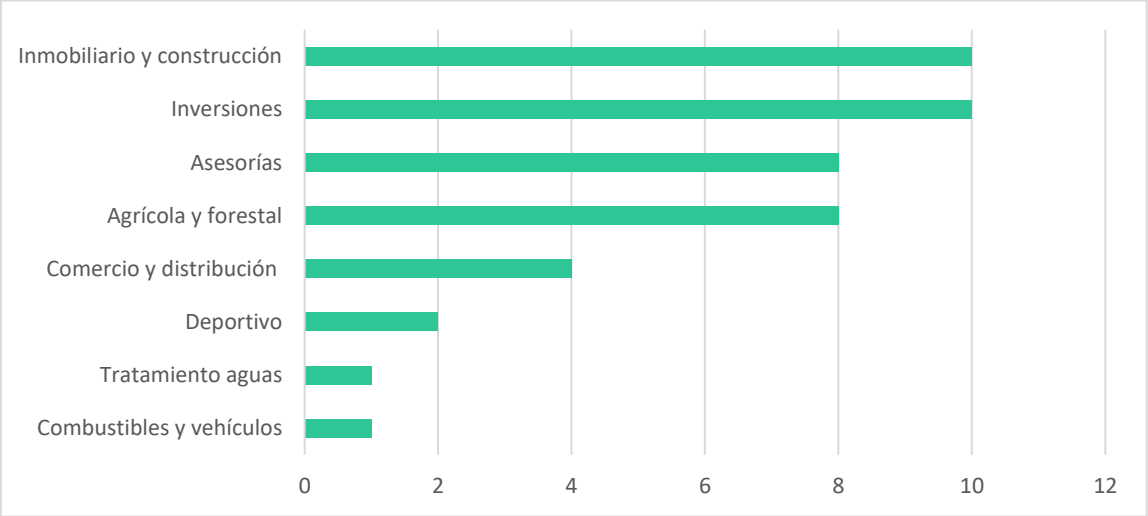


Gráfico 2: Rubros sociedades en que participan senadores



Referencias

Arís, M., Engel, E. y Jaraquemada, M. (2019). *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017: Cómo se hizo para mejorar la democracia.* Espacio Público. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenaure.

BCN (2016). Órganos de control de ética parlamentaria. Legislación comparada. BCN Informe. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22784/2/Informe_organos%20control%20%C3%A9tica%20parlamentaria_def.pdf

BID (24 septiembre de 2018). *Gasto público en América Latina registra ineficiencias de 4,4% del PIB: estudio BID.* Comunicado de prensa sobre informe Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo Pueden América Latina y el Caribe Hacer Más con Menos. Recuperado de: https://www.iadb.org/es/noticias/gasto-publico-en-america-latina-registra-ineficiencias-de-44-del-pib-estudio-bid

Boletín 10264-07. Proyecto de ley iniciado en moción de los Honorables Senadores señores De Urresti, García, Guillier, Larraín y Walker (don Patricio), que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia. Senado, Santiago, Chile, 19 de agosto de 2015.

Cantillana, C., y Morales, M. (2008). Algunos determinantes de la percepción de corrupción en Chile. ICSO, pp. 67-79. Recuperado en: https://www.icso.cl/images/documentos/encuestaudp/2008/05-algunos-determinantes-de-la-percepcion-de-corrupcion-en-chile.pdf

Cárdenas-Leroy, G., Padilla-Vargas, M. A., Martínez-Munguía, C., Burgos, J., & Morando, A. (2009). Análisis de los efectos de la elaboración de enunciados contrafácticos en una tarea de elección. *Universitas Psychologica*, 8(2), 385-397.

CESLA (2020). *Indicador de corrupción para América Latina CESLA–Julio 2020.* Círculo de Estudios Latinoamericanos. Recuperado en: https://www.cesla.com/pdfs/Informe-de-corrupcion-en-Chile.pdf

Centro de Microdatos (2020). Termómetro Social junio 2020. Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Recuperado de: https://www.microdatos.cl/termometro-social-junio

Charron, N. (2016). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review: EPSR*, 8(1), 147.

CNN (13 de septiembre de 2019). Sostienen que los costos por casos de corrupción en Chile superan los $380 mil millones en los últimos 30 años. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/corrupcion-chile-30-anos-milones_20190913/

CNN (1 de noviembre de 2020). Diputados UDI pagaron más de $300 millones de fondos fiscales a la Fundación Jaime Guzmán. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/diputados-mas-de-300-millones-fundacion-jaime-guzman_20201101/

Congreso Nacional (2018). Bases concurso público auditores. Comité de auditoria parlamentaria. Recuperado de: http://www.consejoresolutivo.cl/wp-content/uploads/2018/01/Bases-Concurso-Auditores-2018.pdf

Consejo para la Transparencia (2 de febrero de 2020). Sondeo del CPLT evidencia que la percepción de corrupción y abusos del Estado colaboraron con el estallido social. Recuperado de: https://www.consejotransparencia.cl/sondeo-del-cplt-evidencia-que-la-percepcion-de-corrupcion-y-abusos-del-estado-colaboraron-con-el-estallido-social/

Dirección de Presupuestos (2019). Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2019. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-199802_Informe_PDF_4to_Trimestre.pdf

Edelman (15 de enero de 2017). El barómetro de confianza de Edelman 2017 revela la implosión global de la confianza. *Edelman Trust Barometer*. Recuperado de: https://www.edelman.com/news-awards/2017-edelman-trust-barometer-reveals-global-implosion

El Mostrador (28 de agosto de 2020). Navegando en aguas turbulentas: los conflictos de interés del senador Galilea en la votación de la reforma al Código de Aguas. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/28/navegando-en-aguas-turbulentas-los-conflictos-de-interes-del-senador-galilea-en-la-votacion-de-la-reforma-al-codigo-de-aguas/

Espacio Público (2015). Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia. Recomendaciones legislativas N°18. Recuperado de: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/01/Recomendaci%C3%B3n-Legislativa-PLCongreso-N%C2%BA-18.pdf

FAO (2006). Informe de la subregión del Cono Sur. Roma, Italia. Recuperado de: http://www.fao.org/forestry/10598-08b10b1cde71e3812cea8093ed3fbfd93.pdf

Fiscalía Nacional (2020a). Informe de investigaciones por financiamiento irregular de la política. Unidad Especializada Anticorrupción. Recuperado de: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/informe__v1.pdf

Fiscalía Nacional (2020b). Resultados de la gestión de 2019 de la Fiscalía de Chile. Recuperado de: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/gestion__CP_2020.pdf

Gilli, J. J. (2017). La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas*, (9).

Gutiérrez, E. (2018). Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. Política criminal, 13(25), 104-143.

Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso (2017). Normas administrativas para la aplicación de la Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses. Recuperado de: https://www.camara.cl/transparencia/doc/normas_administrativas.pdf

La Tercera (23 de enero de 2020). Caso asesorías: fiscalía pide antecedentes contables de 19 parlamentarios con informes duplicados. Recuperado de: https://www.latercera.com/nacional/noticia/caso-asesorias-fiscalia-pide-antecedentes-contables-19-parlamentarios-informes-duplicados/984228/

Ley N° 20.285. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008.

Lewis, D. (1995). *On the Plurality of Worlds*. Oxford/Cambridge: Blackwell.

Maldonado, C. (2005). Lógica de contrafácticos y relaciones internacionales. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. *Oasis*, 13, 3-18.

Mandel, D. R. & Lehman, D. R. (1996). Counterfactual thinking and ascriptions of cause and preventa bility. *Journal of Personality and Social Psychology*, 71, 450-463

Mejía, S. (2019). *Rasgos comunes y eficacia del marco normativo para la prevención y sanción de la corrupción en la Administrativa Pública colombiana, a partir de la Constitución de 1991*. Bachelor's thesis, Universidad EAFIT.

Melgar, N., Rossi, M. y Smith, T. (2010). The Perception of Corruption. *International Journal of Public Opinion Research*. 22(1), 120–131. https://doi.org/10.1093/ijpor/edp058

Mo, P. H. (2001). Corruption and economic growth. *Journal of comparative economics*, 29(1), 66-79.

Morales, M. (2009). Corrupción y democracia: América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y política pública*, 18(2), 205-252.

Morales, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. Bogotá, Colombia. Análisis Político, (98), 3-25.

ONU (2018). La Agenda 2030: Alianza público-privada Anticorrupción. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2018/07/undp_cl_gobernabilidad-Seminario-CChC_AlianzaUNCAC.pdf

ONU (10 de septiembre de 2018). La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año. Noticias ONU. Recuperado de: https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292

Perry, G. y Saavedra, V. (2019). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. *FEDESARROLLO, Centro de Investigación Económica y Social*

PNUD (2015a). Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva). Presentación ante Comisión Constitución, Legislación y Justicia Cámara de Diputados

PNUD (2015b). Propuesta Institucionalidad en materia de Ética y Transparencia del Congreso Nacional. Convenio Fortalecimiento de la Ética y Transparencia en el Congreso Nacional. Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_propuesta_Fortalecimiento_Comisiones_etica_transparencia.pdf

Producción del Espacio Público (2019). Radiografía de los intereses inmobiliarios en la Cámara de Diputados. Recuperado de: https://produccíondelespacio.org/2019/08/14/radiografia-de-los-intereses-inmobiliarios-en-la-camara-de-diputados/

Rojas, E. (2012). Justicia, discurso y mundos posibles. Estudio exploratorio sobre las construcciones condicionales contrafactuales en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. *Centro de Estudios e Investigaciones Lingüísticos*. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/42546/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Saldaña y Pineda (2019). Confianza en instituciones políticas: factores que explican la percepción de confianza en Chile. Ediciones UCSH, Revista Temas Sociológicos, (25), 231-258.

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú

Šumah, Š. (2018). Corruption, causes and consequences. *In Trade and Global Market.* InTechOpen.

Transparencia Colombia (2019). Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Tercer Informe Monitor Ciudadano de la Corrupción. Recuperado de: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf

Transparency International (2018). Índice de percepción de la corrupción. Recuperado de: https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf

Transparency International (2019). Global corrupción barometer Latin America & the Caribbean 2019: Citizens´ views and experiences of corruption. Recuperado de: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public economics*, 76(3), 399-457.

UNCAC. (s/f). Diagnóstico del cumplimiento del Estado de Chile ante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Una propuesta del grupo de trabajo de capítulos pendientes e iniciativas legislativas. Recuperado de: https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2015/12/Iniciativas-Legislativos-priorizadas-y-anexo-11-06.pdf

Warren, M. (2004). What does corruption mean in a democracy?. *American journal of political science*, 48(2), 328-343.