



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

# Informe N°1447

## Política

18/07/2023

### Análisis de la Comisión Engel desde la óptica de los principios de probidad y transparencia (Parte 2)

Araceli Cantillana Lermada<sup>1</sup>

#### Novedades

18/07/2023

Política

**Análisis de la Comisión Engel desde la óptica de los principios de probidad y transparencia (Parte 2)**

11/07/2023

Política

**Probidad y transparencia en los partidos políticos (Parte 1)**

19/06/2023

Política

**Reflexiones y análisis a partir del informe "El estado de la democracia en el mundo 2022"**

12/06/2023

Política

**Reflexiones en torno a la crisis sanitaria: el fenómeno de los datos personales y sensibles**

07/06/2023

Sociedad

**Evolución(es) del concepto de Cohesión Social: ideas preliminares para su desarrollo en Chile**

30/05/2023

Política

**Sobre la Fragmentación del Congreso en Chile**

#### Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## I. Introducción

La corrupción se ha instalado como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Esto ha generado que en los últimos años conceptos como probidad, integridad y transparencia se han hecho más habituales en el lenguaje de los chilenos y chilenas. Así es como estas temáticas se han instalado en el debate nacional y se han convertido en una de las principales demandas de la ciudadanía para con el Estado. El emergente campo de transparencia, *accountability* y anticorrupción ha sido abordado desde distintos ángulos, tal y como ya se examinó a en la primera parte del informe n° 1446 ("Probidad y transparencia en los partidos políticos"). En este informe se hace alusión a la incidencia de la Comisión Engel, llamada "Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción", el cual demuestra un diseño bastante preciso que integra distintas sensibilidades y visiones, donde predomina el perfil técnico y la experiencia en la formulación de políticas públicas.

Cada cierto tiempo, los términos de probidad y transparencia vuelven a resonar con fuerza en la sociedad chilena. En efecto, en los últimos 30 años, tales principios han sido un tópico que ha tenido una importancia decisiva en los programas y agendas de las distintas administraciones a las que les ha correspondido gobernar. El escenario al que se ha enfrentado Chile en el último tiempo evidencia el surgimiento de una ciudadanía empoderada con nuevas demandas a las que la institucionalidad debe hacer frente, lo cual se instaure como un punto de partida para enfrentar los desafíos que el futuro nos depara. Sin embargo, la lucha contra la corrupción exige algo más allá. El mencionado interés público implicó que el nivel de escrutinio y control social respecto de las actuaciones de autoridades y funcionarios públicos se elevase, tanto así que se fueron descubriendo casos y situaciones de corrupción que azotaron fuertemente tanto a instituciones como a la opinión pública nacional (Zalaquett, 2011), las cuales, mayormente, estuvieron relacionadas con el desvío de fondos públicos al financiamiento de campañas políticas, el intervencionismo electoral y clientelismo (Del Solar, 2008). Con todo, como consecuencia de dichos episodios, el poder político tuvo que reaccionar y ejecutar acciones que le permitieran, por una parte, subsanar aquellas problemáticas y, por otra, hacer intentos de recuperar la confianza de la ciudadanía, para lo cual se presentaron diversas agendas de probidad y transparencia.

<sup>1</sup> Estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Temuco. Pasante en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública. Por tanto, percibimos que, sin duda alguna, éste fue un hecho precedente importante para las futuras iniciativas que engloban estas materias, sobre todo porque sirvió como base para la Ley de Probidad y Transparencia del año 1999. Es por ello que, años más tarde y, con múltiples acontecimientos que dieron lugar a su creación, nació la denominada agenda de probidad y transparencia.

El Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicado en 2018, alerta que la serie de escándalos sin precedentes en la región de los últimos años amenaza con erosionar los cimientos de gran parte del bienestar económico y la estabilidad política de la región, así como del Estado de derecho (Engel et al., 2018). El Banco Mundial sostiene que la corrupción constituye “un obstáculo enorme para el desarrollo económico y social” al desviar recursos públicos de aquellos que más los necesitan. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la manipulación de licitaciones excluye a potenciales competidores y altera los procesos de ejecución de contratos de obra pública (OCDE, 2010). El documento del Diálogo Empresarial de las Américas presenta evidencia sobre cómo la falta de transparencia e integridad puede afectar la productividad y el crecimiento económico de los países. Los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estiman que entre el 10% y el 25% del valor de las compras públicas se pierde por la corrupción (Diálogo Empresarial de las Américas [ABD], 2018).

En este contexto es que surgió la iniciativa de conformar la denominada Comisión Engel que vino con el objeto de subsanar tales deficiencias y proponer medidas que fuesen a consolidar tales principios de manera transversal. Dicha comisión se constituyó en marzo de 2015 luego de varios escándalos de corrupción para efectos de consensuar una salida política e institucional a la crisis. Los escándalos afectaron transversalmente a toda la élite política y empresarial del país<sup>2</sup>. En este sentido, la creación de una agenda de reformas y la designación de la Comisión Engel dieron un cauce institucional a un problema político transversal que será relevante analizar.

Es así como el objetivo de este informe es examinar los lineamientos iniciales que planteó la Comisión Engel, en el sentido de configurarse como un acontecimiento relevante en cuanto a la incidencia de los principios de probidad y transparencia. En este propósito se analizarán las propuestas que digan relación con los mencionados principios que competan a los partidos políticos, pudiendo destacar y observar las incidencias que han significado junto con los avances que ha presentado hasta la actualidad. Finalmente se expondrán las principales conclusiones y, asimismo las propuestas las cuales irán encaminadas a robustecer la probidad y transparencia en el marco institucional buscando los mecanismos más idóneos y permeables a nuestra realidad nacional.

## II. Problematicación y Contexto

Nuestro país tiene una larga historia de probidad y prueba de ella es que durante las últimas décadas la democracia chilena ha sido reconocida internacionalmente por la solidez de sus instituciones y el establecimiento de normas anticorrupción de vanguardia en la región. Sin embargo, en los años recientes se ha identificado una serie de situaciones de fraude al fisco, mal uso de recursos públicos, colusiones

---

<sup>2</sup> El año 2003 durante la Presidencia de Ricardo Lagos, estalló el llamado caso MOP-GATE que involucró al Ministro de Obras Públicas y amigo personal del Presidente, Carlos Cruz, quien fue condenado por fraude al fisco. Este escándalo abrió en su momento otra ventana de política que llevó a un gran acuerdo nacional para realizar reformas políticas.

entre grandes empresas, prácticas abusivas contra los consumidores y conflictos de intereses tanto en el sector público como en el privado, que han dañado profundamente esa imagen de país íntegro. Todo esto se ha traducido en una profundización de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones y un aumento en la percepción de corrupción. Chile es el segundo país mejor ubicado en términos de corrupción en América Latina y ocupa un lugar importante como modelo de la región<sup>3</sup>. Sin embargo, desde la academia y la sociedad civil se ha llamado la atención por un estancamiento en esta materia durante los últimos años. ¿Cómo dar el siguiente paso y no recaer en el retroceso?

Como veníamos insistiendo en la primera parte de este informe (n° 1446: “Probidad y transparencia en los partidos políticos”), Chile ha estado posicionado, de acuerdo a estudios e índices de transparencia en Latinoamérica, en un lugar privilegiado en cuanto a la confianza y representatividad en los partidos políticos, sin desmedro, hay ciertos patrones imperfectos, los cuales se desprenden a partir de hechos que han cuestionado el actuar de los agentes políticos<sup>4</sup>. Por ejemplo, conforme al índice de percepción de corrupción realizado en el año 2022 por la revista *Transparency International, the global coalition against corruption*<sup>5</sup>, nuestro país se ubica en el puesto número 2 a nivel latinoamericano, y en el puesto 27 a nivel internacional. Si bien estimamos que Chile se halla en una buena posición, el mismo informe indica que no se ha registrado un progreso como tal, manifestando que en realidad los avances se encuentran estancados<sup>6</sup>. Actualmente existe un recelo y apatía de la ciudadanía, reflejando la desconfianza y la pérdida de identificación que existe hacia estas colectividades, las cuales han dejado de ser los principales interlocutores de las demandas sociales. Frente a este problema, los principios de transparencia y la probidad surgen como una alternativa de gran valor, debido a que en la medida que los partidos políticos sean transparentes en su gestión, en sus fuentes de financiamiento, sus programas y principios fundantes, entre otras cuestiones, ayudará a aumentar los niveles de confianza por parte de la ciudadanía. Por tanto, hoy más que nunca se hace importante hablar de las bases y los principios rectores que sustentan nuestra institucionalidad.

Así las cosas, desde la creación de la Comisión de Ética Pública hasta la reciente aprobación, en segundo trámite constitucional, del proyecto de ley denominado “Transparencia 2.0”, han transcurrido tres décadas en que Chile ha logrado incrementar y robustecer su institucionalidad en estas materias, convirtiéndose en pionero en la región.

### III. Desarrollo

#### Comisión Engel

En el año 2015, la ex presidenta de la República Michelle Bachelet anunció una batería de medidas recogidas del Informe del Consejo Asesor contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (más conocida como Comisión Engel). Se trata de un documento ambicioso, que aborda una amplia gama de temáticas tales como; anticorrupción en el ámbito de gobierno central y local; regulaciones frente a potenciales conflictos de interés; disposiciones sobre financiamiento de la política;

<sup>3</sup> A nivel regional, el país se ubica tras Uruguay con una puntuación de 67 de 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional del año 2020. Más información: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/chl>

<sup>4</sup> Disponible en: [www.transparency.org/en/cipi/2022](http://www.transparency.org/en/cipi/2022)

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

<sup>6</sup> Disponible en: [www.transparency.org/en/cipi/2022](http://www.transparency.org/en/cipi/2022)

regulación de mercados en materia de fiscalización y gobiernos corporativos, para finalmente, dictar orientaciones en materia de ética pública e integridad cívica<sup>7</sup>.

El referido informe señala que “*la llamada crisis de confianza en las instituciones no es tanto una pérdida de fe en la existencia de ellas o en su necesidad social (...)*”. Dicho en otras palabras, la crítica está dirigida a la conducta de quienes integran estas instituciones, la debilidad de la fiscalización a la que están sometidas, y la falta de aplicación de sanciones eficaces<sup>8</sup>. Congruente con ello, no debe llamar la atención que tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, no definan el significado de la misma sino que acudan a la técnica de incluir listados de actos constitutivos de corrupción entre los cuales el común denominador parece ser que el sujeto activo es siempre un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas en términos amplios<sup>9</sup>.

En esta línea de razonamiento, sería difícil sostener que incurre en una conducta “corrupta” quien se vale del ejercicio de un cargo público para aumentar su popularidad o para superar una situación de inseguridad interna. Esas intenciones suelen traducirse en conductas compatibles con la probidad y que no riñen con el ordenamiento jurídico. El problema, entonces, es que la confusión del interés público con el privado que origina una colisión con el valor de la probidad está más bien relacionado: a) con el dinero y su relación con la política y; b) con la existencia de conflictos de intereses que benefician al que es capaz de ejercer mayor influencia. En el primer caso, estamos hablando de un verdadero “enriquecimiento injusto”. En el segundo, de un cortocircuito con el valor de la igualdad que es consustancial a la democracia. Con todo, la delimitación de la frontera precisa entre el interés público y el privado no es una tarea fácil. Norberto Bobbio lo planteó hace ya varios años atrás preguntándose: “*Por encima del hecho de que cada grupo tiende a identificar los intereses nacionales con los intereses del propio grupo, ¿existe algún criterio general que permita distinguir el interés general del particular de este o aquel grupo, o de la combinación de intereses particulares de grupos que se ponen de acuerdo entre ellos en detrimento de otros...?*”<sup>10</sup>.

En consecuencia, partiendo de la dificultad de diferenciar el interés público del privado en un mundo en que ambas categorías tienden a confundirse frecuentemente, los esfuerzos deben estar orientados, en primer lugar, a fortalecer el valor de la transparencia que, como ha sostenido nuestro Tribunal Constitucional, apunta a vincular los procedimientos, contenidos y fundamentos de los actos de los órganos públicos al derecho de que gozan las personas a ser informadas<sup>11</sup>. No es lo mismo que la publicidad –según ha sentenciado el mismo Tribunal– que más que al derecho de los ciudadanos a ser informados apunta a una obligación de los órganos del Estado, ligada al imperativo de conocer sus actos decisorios<sup>12</sup>.

Por lo demás, el derecho de los ciudadanos a ser informados fue también destacado en el Mensaje del proyecto de ley destinado a regular el lobby<sup>13</sup> en términos de resaltar que “*todos los interesados, y la opinión pública, puedan juzgar en forma informada sobre la imparcialidad, propiedad y conveniencia de las decisiones efectuadas y de las actuaciones de los funcionarios públicos y de los legisladores*” (página 4). Para esos efectos, la ley efectúa una distinción entre el lobby y las gestiones de interés particular. Al

<sup>7</sup> Disponible en: <http://consejoanticorruptcion.cl/>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2023.

<sup>8</sup> Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015) p. 28.

<sup>9</sup> Ver artículo 6°, N° 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996 y artículos 15 y siguientes de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.

<sup>10</sup> Bobbio (1992) p. 18.

<sup>11</sup> STC roles N°s 1732 y 1800 (acumulados), considerandos 9° y 10°.

<sup>12</sup> STC roles N°s 1732 y 1800 (acumulados), considerandos 9° y 10°.

<sup>13</sup> Ley N° 20.730, publicada en el Diario Oficial de 8 de marzo de 2014, Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios

mismo tiempo, define el "interés particular" como "*cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera o de una asociación o entidad determinada*"<sup>14</sup>.

Un ámbito que tiende a evitar la confusión entre el interés público y el privado se relaciona con lo que se ha denominado el financiamiento de la política, sobre todo en aquellos casos en que los partidos políticos quedan vinculados ineludiblemente a quienes aportan a sus campañas, como una forma de complementar la insuficiencia de los aportes públicos que se reciban. Cabe destacar aquí la reciente promulgación de la Ley N° 20.900, publicada en el Diario Oficial de 14 de abril de 2016, denominada de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia. En el Mensaje que dio origen a esta ley, la ex Presidenta Bachelet indicaba que el objetivo de esta legislación era establecer condiciones institucionales que permitan mayor equidad para acceder a los cargos de elección popular; el propósito de garantizar la autonomía de los representantes democráticamente electos regulando la relación entre dinero y política; y la transparencia del financiamiento de la política (páginas 3 y 4).

### **Materias que generaron puntos de quiebre y/o discusión en la Comisión Engel**

Si bien es importante plasmar lo destacable de cada proyecto, este informe tiene como objeto visualizar aquellas debilidades para, en definitiva, enmendar o buscar nuevas soluciones. En efecto, este ítem no será exhaustivo en su contenido, más que ilustrar que la Comisión Engel fue un acontecimiento importante dentro de la agenda legislativa y, por sobre todo, significó un fortalecimiento a los principios de probidad y transparencia, haciendo alusión especialmente a aquellas medidas débiles.

En ese ámbito uno de los elementos dice relación en materia de financiamiento de la política, donde existe una clara inclinación hacia la hipertrofia estatal en cuanto al financiamiento de esta actividad, sin claros incentivos a la promoción o estímulo de financiamiento ciudadano, que es la forma más idónea de sustentar la acción política<sup>15</sup>. En este punto, destaca la falta de consenso que existió dentro de la propia comisión respecto de áreas sensibles como el aporte de personas jurídicas a la actividad política, cuestión que se reflejó en los votos de minoría por parte de algunos de sus consejeros a la propuesta de prohibirlos; y la existencia de dos claras visiones por parte de sus integrantes en cuanto a la eliminación o no, de los aportes anónimos para donaciones inferiores a 20 UF.

Con las medidas recogidas por el Ejecutivo, la regulación chilena sobre financiamiento de la política quedó fuera del estándar de las democracias consolidadas de la OCDE. Esto, porque el 65% de los países OCDE permite el aporte de personas jurídicas y sólo el 27% del conjunto de democracias OCDE no posee alguna fórmula de contribuciones anónimas tanto a partidos como candidatos. Del mismo modo, el catálogo de propuestas para el financiamiento político desconoció las necesidades de mayor competencia que debieran promoverse en la relación que se genera entre un candidato incumbente (que busca la reelección) y el desafiante<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Artículo 2° numeral 4.

<sup>15</sup> Informe Comisión Engel. Temas públicos (2015) Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/05/TP-1204-Anuncios-Informe-Engel.pdf>. Fecha de consulta: 15 de enero 2023.

<sup>16</sup> Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/05/TP-1204-Anuncios-Informe-Engel.pdf>. Fecha de consulta: 15 de enero 2023.

Otra materia que fue controversial es aquella que establece la inhabilidad para que parientes hasta segundo grado de consanguinidad puedan postularse a cargos de representación popular en la misma unidad electoral. Esta medida se catalogó como una regulación en extremo intensa, considerando que de manera paralela se sugirieron disposiciones orientadas al límite de la reelección, en principio, para el ámbito municipal.

### **Materias pendientes**

#### ***La reforma a los partidos políticos***

El objetivo original de la propuesta de la Comisión Engel apuntaba a fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos y asegurar un piso mínimo de financiamiento para todos los partidos políticos bajo ciertos requisitos de transparencia. Sin embargo, el proyecto de ley del Ejecutivo que debía plasmar estos principios no ha logrado dar cuenta, al menos de una manera imponente, de la necesidad de mejorar la transparencia de los partidos políticos.

A continuación, se revisan cuatro aspectos importantes dentro de estas materias:

#### ***a. Financiamiento***

En relación a la forma en que los partidos solventan su actuar, la Comisión sugirió la implementación de un fondo monetario para financiar la actividad política. Para esto, planteó que la propuesta considerara un aporte basal a todos los partidos, sin distinción, correspondiente al 20% de los fondos disponibles, distribuyendo el 80% restante conforme a criterios de representación de acuerdo a la votación obtenida en la última elección parlamentaria. Así, su propuesta incluía establecer un financiamiento público para el funcionamiento de partidos políticos, que permita que estos cumplan con sus funciones habituales de selección y formación de líderes, educación cívica y generación programática, entre otras. Concretamente, se proponían 920 millones de pesos anuales, aproximadamente, para repartir de manera igualitaria entre todos los partidos legalmente constituidos.

El proyecto del Ejecutivo consideraba un aporte basal a partidos, pero las reglas para otorgar este financiamiento fueron alteradas por parlamentarios de la Nueva Mayoría y la derecha. Las modificaciones realizadas excluyeron a todos los parlamentarios pertenecientes a grupos políticos en formación o que no hayan sido electos como parlamentarios por el partido en el cual militan actualmente. En particular, movimientos como Revolución Democrática, Izquierda Autónoma y Amplitud no accedieron al financiamiento basal, situación que atentó directamente con el propósito de abrir y eliminar las barreras de entrada la conformación de partidos político, vulnerando los principios de la democracia a nuevos actores y favoreciendo con eso a las tradicionales coaliciones políticas nacionales, cuestión que va contra todo lo propuesto por la comisión.

#### ***b. Reinscripción de militantes***

Otro cambio relevante propuesto fue la reinscripción de militantes de todos los partidos políticos. En este sentido, se constató que muchos de los partidos existentes contaban con padrones de militantes desactualizados, es decir, listas con personas fallecidas o con doble militancia, por ejemplo. Esta práctica resulta común en política, por lo que la Comisión determinó que la única forma de resolver esta distorsión



era obligándolos a reinscribir sus militantes, atendida la evidente crisis que nuestra clase política atravesaba.

Una de los grandes deficiencias del proyecto, es que luego de contemplar un proceso masivo de reinscripción, ese proceso no se llevó a cabo, al menos no de la forma en que se planteó en un inicio, ello en razón de la expresa solicitud de los partidos políticos representados en el Congreso. En cambio, sólo se exigió una actualización del registro de afiliados, lo cual dista diametralmente de la efectiva reinscripción recomendada por la Comisión Engel.

### ***c. Modernización de procesos***

La deuda más importante del proyecto del Ejecutivo pasa por los procesos de afiliación y constitución de cada partido político. Si bien el Congreso aprobó una reforma al sistema binominal, los costos asociados a la constitución de estas entidades se mantienen fijos, así como también se mantiene la inexistencia de un aporte basal para las nuevas fuerzas políticas que se constituyan, de acuerdo al proyecto actual.

En este sentido, debemos ser capaces de generar un marco institucional que permita que los partidos políticos se inserten en el siglo XXI y que adapten su funcionamiento a las nuevas tecnologías. Por eso, creemos necesario que esta medida debiera haber incorporado modificaciones importantes a los procesos de constitución y afiliación, ya que no parece razonable que para ser parte de procesos políticos, la ciudadanía deba concurrir sin excepción a una notaría para manifestar su interés y compromiso con los partidos políticos.

### ***d. Democracia y transparencia de las colectividades***

La Comisión Engel proponía renovar los partidos políticos mediante cambios legales en sus actuales prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas, democracia interna y funcionamiento de cara a la ciudadanía. Esto fue recogido por el gobierno de la ex presidenta Michelle Bachelet en el proyecto de ley que fortalecía el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, que se analizó en la Cámara<sup>17</sup>.

El problema se suscitó con los partidos, pues algunos como el Partido Comunista, el Partido Socialista, entre otros, se quejaron de un excesivo control del Estado. En este aspecto, los partidos expresaron en su oportunidad su preocupación en la homogeneización de su cultura interna, por ejemplo, al establecer la paridad de género en sus directivas, o a otras exigencias como que deberán fundar el rechazo a la afiliación de una persona, o que los estatutos deberán velar porque los candidatos sean determinados en condiciones de equidad y con criterios de elegibilidad.

## **Avances y resultados**

El Centro de Estudios Plural -liderado por el excandidato presidencial Andrés Velasco- elaboró un estudio que contiene una detallada evaluación sobre los compromisos y avances de la agenda propuesta por la Comisión Engel. Los resultados y porcentajes de dichos avances responden a criterios de calidad, como

---

<sup>17</sup> Disponible en: <https://www.24horas.cl/politica/el-dispar-respaldo-a-las-propuestas-de-la-comision-engel--1783601>. Fecha de consulta: 23 de enero de 2023.

también los mecanismos que se utilizaron para la concretización de tales propuestas y los progresos que significaron en la agenda nacional.

En términos globales, la agenda registra un avance de 40%, señala en el informe. En la primera área - *Prevención de la Corrupción*-, es el ítem "responsabilidad penal de las personas jurídicas" el que presenta el mayor avance, de un 100%. Mientras, la *creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas* es la peor evaluada, con un 0%. *La reforma al Sistema de Alta Dirección Pública*, en tanto, presenta un avance de sólo el 25%, el mismo que obtuvo el ítem relacionado a la persecución y sanción penal de la corrupción.

El segundo ámbito -*Regulación de conflictos de interés*- también tiene un promedio de 38% de avance. Se asegura que dentro de esta área, lo relacionado a la puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores públicos y privados, la declaración de patrimonios e intereses, y el lobby y gestión de intereses, tiene un avance del 50%.

Luego, en el área sobre el Financiamiento de la Política para fortalecer la Democracia, el que presenta mayor avance es el capítulo sobre la regulación de las campañas electorales, con un 50%. En cambio, la democracia interna y financiamiento de partidos, y la fiscalización de la política, sólo se manifiesta un avance del 25%.

#### **IV. Conclusiones**

A más de 30 años del retorno a la democracia y el establecimiento de cuatro comisiones asesoras presidenciales en materia de probidad, hay ciertos elementos mínimos que deberían guiar la discusión sobre la integridad en el país. En primer lugar, comprender que la corrupción es un problema propio e inherente de las democracias. Por consiguiente, sólo podemos hablar de corrupción en democracia, ya que otras formas de gobierno autoritarias son la corrupción en sí misma. En segundo lugar, se debe reconocer que la corrupción no es un problema exclusivo del sector público, por el contrario, es un flagelo que se presenta en el sector privado e incluso en las organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, debemos tener en cuenta que es un fenómeno que evoluciona con el tiempo, por lo que adopta formas cada vez más sofisticadas, con lo que herramientas que fueron eficaces para combatirla hace unos años, hoy día se ven superadas por las "variantes" de este virus. Finalmente, la corrupción es un problema público complejo, cuyas causas son diversas y sus consecuencias tienen impactos diferenciados en los distintos grupos de la sociedad.

En cuanto a lo que concierne la Comisión Engel y, sin desconocer los elementos negativos de la propuesta, es relevante señalar que ésta fue una oportunidad importante para los actores políticos de renovar un compromiso de confianza con la ciudadanía. Este texto destaca la preocupación que el Consejo tuvo por reformar los partidos políticos. Asimismo, el enfoque preventivo del Informe de la Comisión Engel parece ser la forma correcta de abordar la corrupción y el tráfico de influencias. Sin embargo, existen otras propuestas que despiertan dudas, por ejemplo, la regulación extensiva para normar la puerta giratoria entre el sector público y el sector privado, lo que podría convertirse en un desaliento para que profesionales calificados ingresen al Estado. Del mismo modo, el área de mayor riesgo es el financiamiento de la política, puesto que si bien la creación del financiamiento permanente de los partidos políticos va en la dirección correcta, es importante generar un balance adecuado con los aportes privados. El desbalance



hacia los aportes públicos y las limitaciones a los aportes privados reducirán la competitividad de las elecciones.

En efecto, cabe indicar que las exigencias a mayor probidad y transparencia en partidos políticos deberían estar acompañadas de forma coherente con un marco legal que no solamente otorguen financiamiento público y permanente para los partidos, sino que también incentive estándares de calidad y mayor democracia interna, junto con resguardar que no haya una excesiva proliferación de partidos políticos.

### V. Propuestas

**Reforzar la transparencia en la relación entre el dinero y la política.** La democracia requiere una relación transparente entre la política y la influencia del dinero, sea de origen privado o estatal. La gravedad de los hechos recientes, en materia de control y contabilidad de las candidaturas, y su repercusión pública, demuestran la necesidad de ampliar y afinar los ilícitos por violaciones a la ley electoral, así como aumentar el control y la fiscalización<sup>18</sup>.

**Crear una dirección de fiscalización electoral robusta y libre de conflictos de interés.** La eficacia de los actos eleccionarios para resolver la rivalidad política requiere mantener la confianza de los principales competidores en la imparcialidad de la entidad organizadora y de control. La desconfianza en ese plano podría alentar impugnaciones de resultados y boicots, como se ha visto en otros países. La confianza requerida respecto de quien ejerza las funciones de supervisión de los actos eleccionarios no puede, sin embargo, conseguirse a cambio de limitar su capacidad de fiscalización de gastos e ingresos. Ello obliga a buscar el arreglo institucional que permita contar, por un lado, con una capacidad legítima y robusta de fiscalización en un área de suyo compleja y conflictiva y, por el otro, con la autonomía institucional que favorezca su imparcialidad real y percibida. ¿Cómo se podrá enfrentar? El primer paso sería modernizar la institucionalidad de la autoridad electoral, ello incluye crear, en forma separada, por un lado, una Dirección de Servicio Electoral encargada de las funciones de registro y organización de elecciones, y por otro, una Dirección de Fiscalización Electoral responsable de la fiscalización, auditoría y control, de modo que las libere de conflictos de interés y les garantice su autonomía y objetividad.

**Ampliar y afinar los ilícitos y sanciones por violaciones a la ley electoral.** Existe un extendido consenso respecto de la imprecisión de los ilícitos, así como de la debilidad de las sanciones legales actualmente vigentes para prevenir ilícitos relativos al financiamiento electoral. En este sentido, una de las propuestas estaría dirigida a avanzar en la tipificación de delitos por infracciones a las normas vigentes sobre financiamiento, gasto y rendición de cuentas.

**Comisiones de Ética o buenas prácticas parlamentarias.** Siguiendo el patrón de crear comisiones especializadas y técnicas en ciertas materias, es que sería conveniente aplicar dicha directriz, con el alcance de optimizar su funcionamiento, ya que si bien las comisiones de ética del parlamento están previstas, su funcionamiento es imperfecto. Lo anterior se manifiesta en algunos casos donde las irregularidades cometidas por parlamentarios no han contado con pronunciamientos oportunos y suficientemente explícitos de las instancias de autorregulación respectivas. La integración de las comisiones, en las que los parlamentarios pueden ser juez y parte a la vez, conspira contra el debido funcionamiento de estos comités. Al respecto se sugiere que las cámaras del Congreso Nacional revisen el

<sup>18</sup> Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_chl\\_sc\\_anexo\\_1\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf). Fecha de consulta: 28 de enero de 2023.

---

funcionamiento de sus comités de ética, por ejemplo, actualizando los códigos de buenas prácticas parlamentarias de conformidad a los mejores estándares internacionales disponibles y que ello vaya de la mano con la tarea de hacer públicos los contenidos de esos códigos y la actividad de los comités en virtud del principio de transparencia.

**La observancia de la probidad y transparencia es una tarea de todos.** Tal y como se desarrolló en el primer informe los esfuerzos normativos e institucionales por la probidad y transparencia serán infructuosos si no contamos con un compromiso permanente con los valores éticos de una vida en democracia. Un compromiso profundo de todos: desde las más altas autoridades políticas hasta aquellos grupos tradicionalmente postergados; desde líderes empresariales hasta confederaciones de trabajadores; desde los pueblos originarios hasta aquellas personas migrantes que acaban de llegar al país en busca de un mejor futuro. Solo de esta manera podremos seguir por el camino correcto y construiremos una mejor democracia con tolerancia cero a la corrupción.

## VI. Referencias

1. Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015) pp. 28.
2. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/la-comision-engel/>. Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2022.
3. Disponible en: [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110867/de-laporte\\_m.pdf?sequence=1](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110867/de-laporte_m.pdf?sequence=1)CONSULTADO. Fecha de consulta: 04 de enero de 2023.
4. Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/6120>. Fecha de consulta: 09 de enero de 2023.
5. Disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2023.
6. Disponible en: <https://www.24horas.cl/politica/el-dispar-respaldo-a-las-propuestas-de-la-comision-engel--1783601>. Fecha de consulta: 23 de enero 2023.
7. Disponible en: [www.transparency.org/en/cipi/2022](http://www.transparency.org/en/cipi/2022). Fecha de consulta: 29 de enero de 2023.
8. Disponible en: <https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/07/Transparencia-y-Probidad-en-Partidos-marzo-2015.pdf>. Fecha de consulta: 01 de febrero 2023
9. Informe Comisión Engel: Su verdadero contenido. Temas públicos. www.lyd.org N° 1204 30 de abril de 2015. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/05/TP-1204-Anuncios-Informe-Engel.pdf>
10. Ley N° 20.730, publicada en el Diario Oficial de 8 de marzo de 2014, Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.
11. Ley 20.285 (2008) sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.
12. Luna, Juan Pablo y Rosenblatt, Fernando. (2012): "¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual". En: Díaz, Javier y Sierra, Lucas (eds.). Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile (pp. 115-267). Santiago de Chile: CEP y Cieplan.
13. Mainwaring, S, Scully, T (eds) (1995) Building Democratic Institutions: "Party Systems in Latin America". Stanford: Stanford University Press.
14. Siavelis, P. M. (2016): "Crisis of representation in Chile? The institutional connection". Journal of Politics in Latin America, 8(3), 61-93
15. STC roles N°s 1732 y 1800 (acumulados), considerandos 9° y 10°.
16. Vargas Orellana, Patricio (2012): "Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre", Polis [En línea], 8 | 2004, Publicado el 05 septiembre 2012, consultado el 05 de enero 2023. URL : <http://polis.revues.org/6120>.
17. Ver artículo 6°, N° 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996 y artículos 15 y siguientes de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.
18. Zucco, C (2015) Estabilidad Sin Raíces: *La Institucionalización del Sistema de Partidos Brasileño*. In: Torcal, M (ed) Los problemas de la Institucionalización de los Sistemas de partidos en América Latina. Madrid: Anthropos de Siglo XXI, pp. 78-107.