



DE CARA AL PAÍS

28 Propuestas de la Democracia Cristiana en pro de la Transparencia y Probidad

En estos años se han dado importantes pasos en materia de probidad y transparencia pública. La Comisión Nacional de Ética Pública de 1994, con la gran mayoría de sus propuestas implementadas. La ley de probidad, la creación del Servicio Civil, la reforma que dio rango constitucional a los principios de probidad y transparencia, la tipificación de los delitos tráfico de influencia y uso indebido de información privilegiada, entre un largo listado de medidas, representan la preocupación de los gobiernos pasados y de la propia Concertación de Partidos por la Democracia por enfrentar el flagelo de la corrupción.

Sin embargo, el país enfrenta una seria encrucijada. Los recientes cuestionamientos a la probidad en funcionarios del Estado y dirigentes políticos dañan seriamente la credibilidad de nuestro sistema democrático. En el centro de esta situación se encuentra la debilidad de los sistemas de control respecto del uso de los recursos públicos, graves faltas éticas en actuaciones personales y la transparencia del financiamiento de la política

La utilización indebida de recursos públicos debe ser detenida de raíz. Los discursos no bastan, deben tomarse medidas efectivas que aseguren la transparencia y corrección en el uso de los dineros de todos los chilenos. La Democracia Cristiana quiere un Estado de cara al país, donde los ciudadanos puedan observar sus actuaciones y ser ellos el principal agente de control. Para ello proponemos un paquete de medidas específicas con el fin de profundizar el control de los actos de la administración y el correcto uso de los recursos



públicos. Del mismo modo, creemos que la información y la transparencia es la mejor forma de rendir cuentas a la ciudadanía. Con esta finalidad, el PDC propone un conjunto de acciones inmediatas para abrir al escrutinio público los actos del Estado y las autoridades públicas.

En las pasadas elecciones todos fuimos testigos de algunas campañas electorales multimillonarias, que rebasan a todas luces los límites legales, demostrando la indolencia de algunos dirigentes políticos frente al Estado de Derecho. La Democracia Cristiana quiere partidos políticos de cara al país. Nuestro sistema democrático y su gobernabilidad requieren de partidos transparentes, abiertos, profesionales, sobre los cuales cada ciudadano sepa a quiénes representa y quiénes los respaldan. Para ello proponemos una serie de medidas concretas, a fin de cambiar la forma en que los partidos políticos actúan frente a los ciudadanos.

Las acciones que proponemos permitirán dar un paso relevante en materia de transparencia y probidad, pero también dejan otros desafíos pendientes. Debemos seguir modernizando el Estado y la gestión pública. Debemos establecer mecanismos más desarrollados para evaluar la eficacia de nuestras políticas públicas. Debemos desarrollar una verdadera división entre Gobierno y Estado, discutir una reforma sustantiva en materia de empleo público y un verdadero estatuto de autonomía para los órganos reguladores y fiscalizadores. Es decir, debemos seguir avanzando en una reforma del Estado que aún es necesario profundizar, para asegurar mayor protección y bienestar a los chilenos.

Como Democracia Cristiana creemos que es la hora de actuar con decisión, valentía y sentido de Estado. Nuestro Partido presenta estas medidas a la Presidenta de la República y al



país como una contribución a las decisiones que deba adoptar. Consideramos nuestra responsabilidad ofrecer un aporte serio para superar estas dificultades y orientar los pasos que Chile debe seguir para detener la corrupción y seguir avanzando hacia el desarrollo.



I. UN ESTADO DE CARA AL PAÍS

Las siguientes medidas buscan promover la transparencia y probidad de la Administración Pública y se enmarcan en la continuidad del proceso de modernización que han impulsando los gobiernos de la Concertación, lo que comprende, ciertamente, una agenda más extensa¹. Las proposiciones se agrupan en dos áreas: el control y la transparencia.

A) UN SISTEMA DE CONTROL INTEGRAL, ÁGIL Y EFICIENTE PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 1. Potenciar y perfeccionar el control financiero y las auditorías a cargo de la Contraloría General de la República.** No basta con un simple aumento de la planta y recursos de la Contraloría. Se debe reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para darle autonomía económica y reforzar sus funciones de control contable y de auditoría financiera. Para ello debe facultársele para que en los sumarios que instruya por esta vía decida las medidas sancionatorias (y no se limite a proponerlas, como pasa hoy), para contratar auditorías externas y para intensificar el uso de las tecnologías informáticas, de manera que toda la información que genere esté a disposición de los particulares en Internet. Esto supone eliminar la toma de razón en asuntos que no tengan naturaleza contable o

¹ En esta agenda deben destacarse especialmente dos puntos:

- Mejorar el régimen del empleo público de manera que contenga garantías semejantes al régimen laboral común (Código del Trabajo) y promueva un desempeño eficiente y probo, pues contar con personal calificado y honesto es la mejor manera de evitar que el aparato público se desvíe desde el interés general a finalidades particulares.
- Distinguir el Gobierno de la Administración en la Constitución de una manera precisa. El primero, como motor político, dirige a la Administración, el brazo ejecutor de las políticas definidas por aquél. Asimismo, debiera contemplarse un estatuto general para las autoridades reguladoras que les dé efectiva autonomía.



presupuestaria. La última medida tiene las siguientes ventajas:

- Descarga de esa tarea a la Contraloría, pues implica analizar cientos de miles de actos administrativos sacrificando la profundidad del análisis. Ello permitirá que se concentre en un ámbito especializado: el financiero. Así dará mayores garantías a la ciudadanía.
- Da más celeridad a la actuación de las autoridades, pues significará un trámite menos en la dictación de actos administrativos.
- Recupera el centro histórico de la actividad de la Contraloría, como ocurre con las demás Contralorías en el mundo.

2. Establecer Tribunales Contenciosos Administrativos para reemplazar la función de control de legalidad que desempeña la Contraloría en aquellos asuntos que no sean contables ni presupuestarios. Se trata de tribunales especializados para conocer de las reclamaciones que tengan los ciudadanos contra la Administración Pública mediante un procedimiento expedito, público, eficaz y de carácter general². Las ventajas de este mecanismo son las siguientes:

- Al ser un control especializado mejorará la actuación de los tribunales en defensa de los derechos de los ciudadanos.
- No tendría las restricciones que tiene el control de legalidad que realiza la Contraloría, pues no se limitará a un mero control de forma³.

² Lo que representaría un gran avance de cara a la heterogeneidad de los 120 procedimientos especiales de esta naturaleza que existen actualmente, los que además están entregados a diferentes tribunales.

³ Por ese argumento la Corte Suprema ha rechazado distintos pronunciamientos de la Contraloría durante este año (p. ej., sentencia Rol N°2224-06, de 27.07.2006). Véase también a este respecto el art. 21 B de la Ley Orgánica de la Contraloría.



- Contará con las garantías de un debido proceso, que actualmente no está resguardado en las presentaciones que se realizan ante la Contraloría.
- Al ser un control ex post y a requerimiento de parte se limitará el número de materias a conocer, permitiendo un análisis jurídico más detenido⁴.

3. **Fortalecer el control interno: rango legal al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y mayor autonomía.**

Este organismo se encarga del control interno de la Administración, mediante auditores ministeriales y por servicio. Se propone aprobar el proyecto de ley en trámite y modificar dos aspectos. Primero, la dependencia del Auditor General de Gobierno, pues el proyecto lo califica como funcionario de exclusiva confianza. Su nombramiento –y el del Consejo- debiera realizarse con aprobación de la mayoría absoluta del Senado, y sólo debiera cesar en el cargo por causales taxativas que no incluyan la libre remoción. Segundo, se propone que los auditores ministeriales – que en el proyecto son funcionarios de carrera concursables cada tres años- tengan un plazo de duración que supere al del Gobierno (p. ej., 5 años).

4. **Fortalecimiento de la legislación penal en materia de corrupción.**

Aunque la erradicación de la corrupción no puede descansar en la legislación represiva, un derecho penal vigoroso en este ámbito resulta un complemento indispensable para los esfuerzos de prevención y control del fenómeno. Desde esta perspectiva se hace necesario corregir los defectos técnicos y vacíos que subsisten en la legislación penal vigente sobre la materia, tales como la exigencia de

⁴ Podría refundirse esta idea con el proyecto de Ley sobre Justicia Tributaria (Boletín N° 3139-05, de 2002).



actos de servicio específicos como contraprestación necesaria en materia de cohecho, el excesivamente tardío momento consumativo del delito de uso de información privilegiada o las insuficiencias del delito de tráfico de influencias, entre otros, que dicen relación con formas más sofisticadas e insidiosas de aprovechamiento indebido del cargo público.

5. **Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.** Este organismo debe encargarse del control de gestión, llenando un vacío en nuestro sistema, que sólo contempla este control de gestión al interior de la Administración del Estado (a cargo de la Dirección de Presupuestos). Esta agencia tendrá a su cargo la evaluación de los resultados de las leyes y programas gubernamentales y debiera depender del Congreso Nacional, encabezándola un Consejo nombrado conforme un mecanismo que le brinde autonomía (estilo Consejo del Banco Central). Se la debe facultar también para recibir los reclamos de la ciudadanía que deriven de actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado que afecten sus derechos y de formular sugerencias, recomendaciones y/o informes no vinculantes a los servicios públicos y ejercer acciones judiciales contra la Administración Pública en defensa de intereses colectivos o difusos.

B) UNA ADMINISTRACIÓN MÁS TRANSPARENTE, QUE INVITA Y PROMUEVE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

6. **Publicación en Internet de las declaraciones de intereses y de patrimonio de todas las autoridades.** Publicar en Internet todas las declaraciones de intereses



y patrimonio de las máximas autoridades del país, esto es, Presidenta, Ministros, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, SEREMIS, Jefes Superiores de Servicio, Embajadores y Oficiales Generales y Superiores de las FFAA y de Orden y seguridad. Incluir en esta publicación a los máximos directivos de los órganos que no dependen del Ejecutivo y que están obligados a efectuar esta declaración⁵, incluyendo a Diputados y Senadores. Actualmente las declaraciones son públicas y las mantiene para consulta el Contralor General de la República o el Contralor Regional respectivo, lo que no facilita su acceso. Igualmente debe existir una declaración al momento de dejar el cargo, de modo que sea posible conocer los cambios de patrimonio o intereses de las autoridades durante el ejercicio de la función pública.

7. **Toda contratación pública de obra o servicio debe ser publicada en Internet.** Publicar en Internet toda la información de contratos que actualmente están excluidos de Chilecompra, como las consultorías celebradas con personas naturales, los contratos de obra pública del MOP y los de concesión de obra pública

8. **Registro de toda asignación directa, subvención o transferencia a privados en Internet.** Implementar un nuevo sitio web donde se informen de manera clara y fácil de comprender los diferentes aportes que el Estado

⁵ Alcaldes(as), Concejales(as), Contralor(a) General de la República, Consejeros(as) del CDE, Consejeros(as) Regionales, diputados y senadores, Ministros(as) y abogados(as) integrantes del Tribunal Constitucional, miembros del escalafón primario y de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial, Fiscal Nacional, Fiscales Regionales y fiscales adjuntos, integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, consejeros(as) del Banco Central, integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones e integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.



entrega, especialmente aquéllos que se asignen directamente, indicando la naturaleza de los proyectos y los beneficiarios de la asignación pública (p. ej., Fondo Regional del Deporte, Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Fondo Solidario de Vivienda, etc.). Este sitio web incluirá la información de los Registros de personas jurídicas receptoras de fondos públicos creadas por la Ley N° 19.862, de 2003.

9. **Registro de audiencias, accesible vía Internet.** Tal como está planteado en el proyecto de ley del lobby, elaborar un registro, disponible en los sitios web de cada Ministerio y Servicio Público, que indique las reuniones y comunicaciones efectuadas entre personas que representen grupos de interés y las altas autoridades de Gobierno, esto es, Presidenta, ministros(as) y sus asesores(as), subsecretarios(as), jefes de servicios, embajadores(as), jefes(as) de división o departamento de un ministerio o servicio público, invitando a que también lo hagan los máximos directivos de los órganos que no dependen del Ejecutivo. Dar urgencia al proyecto de ley que regula el lobby, y trasformarlo en normas que aseguren la transparencia en la toma de decisiones públicas, de manera que todos quienes quieran hacer valer su opinión en ese proceso puedan hacerlo, sea que contraten o no a un lobbyista.

10. **Difusión pública de los proyectos de Reglamento.** Comprometer que todo proyecto de Reglamento –y los anteproyectos de Ley más significativos- se publique en el sitio web de la institución que lo elabora por un plazo de 30 días, indicando un lugar al que puedan hacerse llegar observaciones, de las que al menos se acusará recibo. Actualmente los



reglamentos se dictan sin necesidad de instancias de participación en su elaboración, lo que muchas veces impide conocer y valorar todos los intereses involucrados.

11. **Perfeccionamiento de las restricciones a las ex autoridades.** Incluir en este sistema (que supone que las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora no podrán tener una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo) a organismos reguladores hoy excluidos, como CONAMA, la SUBTEL o las SEREMI MINVU, pidiéndole a los funcionarios de confianza que trabajan en esos organismos una declaración jurada en ese sentido, e incluyendo una cláusula semejante en los contratos a honorarios que celebren esas entidades con personas naturales y que tengan una duración superior a seis meses.

Modificar de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de manera que:

- La definición de institución fiscalizadora se amplíe a todos los organismos que efectivamente desempeñan funciones reguladoras respecto de entidades privadas;
- La incompatibilidad se aplique también a las personas contratadas a honorarios que trabajan en esas entidades con una permanencia superior a seis meses.
- Se ofrezca a las personas afectadas por esta incompatibilidad, y a los Ministros y Subsecretarios, la opción de desempeñar actividades en una Institución de Educación Superior reconocidas por el Estado durante el año académico siguiente a su expiración en el cargo, recibiendo durante ese periodo como única remuneración el equivalente a la que percibían en el



Gobierno, a cargo del Fisco. Ello permite que estas restricciones tengan una compensación razonable que, además, se traduzca en un bien público como la educación.

12. **Informar las ofertas de empleo público a la comunidad.** Comprometerse a que toda contratación de personal –salvo los de exclusiva confianza⁶- se realice previa publicación de un aviso en el diario y en el sitio web de la institución que invite a los interesados a enviar sus antecedentes. Esta medida debe ser el inicio de una reforma integral y profunda al régimen del empleo público, como anticipamos al inicio de esta sección.

13. **Elevar los estándares de acceso a la información pública.** Deben seguirse las recomendaciones de la reciente Sentencia de la Corte Interamericana⁷ que pide al Gobierno chileno capacitar a los órganos y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información pública sobre la normativa que rige este derecho y ajustar la legislación respectiva a los estándares de la reforma constitucional del año pasado y de la Convención Interamericana de Derechos Humanos

14. **Aplicación, ampliación y profunda revisión del sistema de alta dirección pública.** Pedir la renuncia a los cargos sujetos a este sistema en fechas determinadas; tratándose de los cargos de primer nivel jerárquico el plazo no puede exceder de 2007. Utilizar este sistema para designar los Jefes de Auditoría en los

⁶ Como Ministros, Jefes de División, SEREMI o asesores de estas autoridades.

⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de 19.09.2006, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile.



distintos Ministerios y Servicios y los Jefes de las Divisiones Ministeriales “de apoyo”.⁸ Establecer plazos concretos de implementación⁹ y añadir los cargos señalados dentro del sistema. Terminar con el secretismo y dar publicidad a las ternas y quinas de candidatos. Realizar una evaluación de impacto del sistema de Alta Dirección Pública. Añadir la selección del director, subdirectores y demás responsables del Servicio Civil al sistema de Alta Dirección. Disponer que las entrevistas a candidatos de cargos en regiones se realicen en la propia región o que se financie su traslado a Santiago.

⁸ Nos referimos a aquellas que no están a cargo de formular o diseñar las políticas públicas encargadas al Ministerio, sino sólo apoyar esos procesos. Por ejemplo, las Divisiones administrativas, informáticas o jurídicas (haciendo la salvedad de que en ciertos Ministerios está última es parte del núcleo de las políticas públicas, como ocurre en el M. de Justicia o el M. Secretaría General de la Presidencia).

⁹ De acuerdo al art. 16º transitorio de la Ley Nº19.882, sólo se aplica este sistema cuando el titular que ocupaba el cargo antes de la adscripción del respectivo servicio cese en su cargo, y aún entonces el cargo puede continuar siendo servido por el subrogante con lo que no se realiza el concurso. De allí que a noviembre de 2006 el número de cargos de primer nivel jerárquico seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública y con nombramiento vigente se eleva a 23 de 53 que debieran regirse por este sistema.



II.- PARTIDOS DE CARA AL PAÍS.

Uno de los ejes centrales de toda democracia moderna dice relación con los objetivos y funciones que cumplen o deben cumplir los partidos políticos. Estos, en tanto aglutinadores de las grandes corrientes de pensamiento existentes en una sociedad, expresan visiones y formas de abordar y resolver cuestiones relevantes para la vida de un país, y son la fuente directa de generación de liderazgos políticos, que definen en gran medida la acción legislativa y gubernamental.

Si se reconoce el rol estratégico e insustituible de los partidos en el ejercicio democrático y en la estructuración y funcionamiento de las instituciones políticas esenciales del Estado, debe convenirse que no resulta indiferente el modo en que los mismos funcionan y se financian. Es decir, la forma en que definen su sistema de democracia interna y los mecanismos que utilizan para solventar sus diversas actividades.

Lo mismo reza para quienes se postulan en las elecciones populares, sean que formen parte de una organización política o no, pues resulta primordial asegurar que el financiamiento de sus acciones no impida, en los hechos, expresar ideas y pensamientos en forma libre, exentas de presiones indebidas, esto es, que terminen por representar en forma secreta u opaca los intereses de quienes les aportan recursos.

Sobre la base de dichas consideraciones, se plantean a continuación un conjunto de iniciativas que tienen por objetivo asegurar el buen desempeño de la función política y resguardar el correcto uso de los recursos públicos, incorporando un compromiso de buenas prácticas partidarias



en relación con la acción del Estado, que debería ser asumido en forma voluntaria por los distintos conglomerados políticos.

Medidas en materia de financiamiento, control del gasto electoral e independencia

15. **Transformar al SERVEL en Superintendencia Electoral**, con autonomía orgánica y funcional, que cuente con atribuciones y recursos para asumir el control de todo lo que diga relación con el sistema de ingresos y gastos electorales, tanto en relación con los candidatos como con los partidos políticos, y, asimismo, con el cumplimiento de las normas que regulan las formas y períodos de campaña.
16. **La democracia es de los ciudadanos.** Establecer que los aportes a las campañas electorales deben provenir exclusivamente de personas naturales, estar debidamente identificados y ser de carácter público, eliminando, por tanto, todo tipo de recursos otorgados por corporaciones, empresas o grupos de interés.
17. **Sanciones por inadecuada rendición de cuentas.** Debe perfeccionarse el mecanismo de rendición de cuentas del gasto electoral e identificación de las fuentes de recursos, estableciendo sanciones civiles y penales, según corresponda, para los administradores electorales en caso que se vulnere la normativa por la cual deben regirse en sus actuaciones, tanto en lo relativo a límite máximo de gastos y su rendición como a los aportes de recursos, fuentes de financiamiento y sus montos.
18. **Sanciones a autoridades que violen ley electoral.** Establecer un sistema gradual de sanciones



para las autoridades elegidas mediante votación popular que en sus campañas violen la legislación relativa al financiamiento y gasto electoral, que contemple desde la restitución del financiamiento público a las campañas hasta la imposibilidad de asumir o la cesación en el cargo cuando haya actuado en forma dolosa.

19. **Todos los ciudadanos pueden hacer valer la ley electoral.** Otorgar acción pública para perseguir las infracciones a las normas de campaña, financiamiento y gasto electoral, permitiendo así que todo ciudadano pueda denunciar ante la propuesta Superintendencia Electoral, o ante los tribunales de justicia en su caso, dichas infracciones.

20. **Fortalecer el estatuto de incompatibilidades parlamentarias.** Precaver conflictos de intereses por el ejercicio liberal de la profesión de abogado, contribuyendo a una función fiscalizadora independiente y eficaz. Para ello se propone una nueva incompatibilidad parlamentaria: el ejercicio de la profesión de abogado y la participación activa como socio o asociado en sociedades profesionales de estudios de abogados, de manera que los parlamentarios no puedan actuar en esta calidad ante ningún Tribunal de la República, incluyendo el Tribunal Constitucional¹⁰.

Del mismo modo, establecer una inhabilidad sobreviniente para las actuaciones, en comisión o sala, relacionadas con procesos de designación, juicio político o contiendas de competencia, respecto a jueces o ministros vinculados a procesos en los cuales el

¹⁰ En la actualidad el inciso 2° del artículo 60 de la Constitución dispone que cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio "...actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo". En consecuencia, la propuesta consiste en ampliar esta inhabilidad.



parlamentario tenga juicios pendientes en cualquier calidad.

Medidas en materia de organización y funcionamiento de los partidos políticos.

21. **Perfeccionamiento de la Democracia interna de los partidos.** Reformar la Ley de Partidos Políticos para asegurar su funcionamiento conforme a mecanismos democráticos, especialmente en lo que dice relación con la generación de sus órganos directivos y a la determinación de sus representantes en las elecciones populares.
22. **Mayor transparencia en el dinero de los partidos.** Modificar la regulación existente en materia de sistemas de registro de ingresos y gastos, haciendo pública sus fuentes de financiamiento.
23. **Financiamiento a la política por personas naturales.** Excluir de la legislación la posibilidad de aportes a los partidos políticos por parte de personas jurídicas con fines de lucro.
24. **Límite a la reelección.** Con el fin de favorecer la renovación de autoridades y la siempre necesaria difusión del poder, se deben efectuar las reformas normativas necesarias para limitar la repostulación de las personas que ocupan cargos de elección popular a determinados periodos.

Compromiso de Buenas Prácticas Partidarias en relación con la Administración.



25. **Idoneidad personal y técnica.** Resguardar que los militantes que ejerzan cargos o cumplan funciones públicas tengan la idoneidad personal y técnica necesaria para el óptimo cometido de sus labores.
26. **No a las defensas corporativas.** Facilitar los procedimientos o investigaciones destinadas a establecer eventuales responsabilidades - administrativas, políticas, civiles o penales- por determinados hechos, que puedan afectar a un militante, evitando toda forma de defensa corporativa.
27. **Transparencia.** Mantener a disposición de la comunidad, información actualizada por parte de la Directivas partidarias de las reuniones que sostenga con representantes de organizaciones empresariales, sindicales, gremiales y/o grupos de interés.
28. **Los partidos están al servicio del interés superior de Chile.** Los militantes que ejercen funciones públicas deben trabajar por el interés de todos los chilenos, sin distinción. No puede aceptarse que algunos entiendan que se justifica privilegiar el interés partidario por sobre el interés general. Los partidos nacen para servir al país y no al revés. Sobre la base de este principio y los puntos anteriores se elaborará un Código de Buenas Prácticas.