

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERES, EL TRAFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCION

RESUMEN EJECUTIVO

El 10 de marzo de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.

De acuerdo al Decreto de nombramiento, el objetivo del Consejo es “proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos para lograr el eficaz control del tráfico de influencias, prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, así como en la relación entre éstos”.

El presente informe aborda las propuestas desarrolladas y acordadas por el Consejo a la luz de este mandato. Se trata de recomendaciones que buscan prevenir la corrupción, el tráfico de influencias y los conflictos de interés en todos los poderes de Estado, en la política y en el sector privado.

Las propuestas se agrupan en cinco áreas principales. Cada una de ellas se desarrolla en un capítulo del informe: Prevención de la Corrupción, Regulación de Conflictos de Interés, Financiamiento de la Política para Fortalecer la Democracia, Confianza en los Mercados, e Integridad, Ética y Derechos Ciudadanos. A su vez, cada capítulo aborda un grupo de temas y cada uno de estos temas incluye varias propuestas. Los temas abarcados en cada capítulo se listan a continuación. El resumen ejecutivo se centra en las áreas que, en opinión del Consejo, son prioritarias. Todas las propuestas descritas en este resumen fueron aprobadas por unanimidad, con excepción de los casos debidamente consignados.

En su conjunto, las propuestas contenidas en el informe tienen el propósito principal de fortalecer nuestra democracia sobre la base de partidos políticos sólidos, de una nueva regulación del financiamiento de la política y de un fortalecimiento de la transparencia de la función pública y de los mecanismos de control ciudadano, así como de la eficacia de la fiscalización y regulación del sector privado.

TEMAS ABORDADOS

I. Prevención de la corrupción

- a. Probidad y fortalecimiento de municipios
- b. Reforma del sistema de Alta Dirección Pública
- c. Reforma del sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa
- d. Persecución y sanción penal de la corrupción
- e. Transparencia y acceso a la información pública
- f. Responsabilidad penal de las personas jurídicas
- g. Prevención de la corrupción en la planificación territorial
- h. Creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas

II. Regulación de conflictos de interés

- a. Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado
- b. Declaraciones de patrimonio e intereses
- c. Fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado
- d. Lobby y gestión de intereses

III. Financiamiento de la política para fortalecer la democracia

- a. Democracia interna y financiamiento de partidos políticos
- b. Regulación de campañas electorales
- c. Fiscalización de la política y su financiamiento

IV. Confianza en los mercados

- a. Atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados
- b. Revisión del gobierno de los entes fiscalizadores
- c. Refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas

V. Integridad, ética y derechos ciudadanos

- a. Formación cívica y ética
- b. Creación de la oficina de Defensoría Ciudadana
- c. Creación de sistemas de integridad para el sector público y el sector privado

Capítulo I

Prevención de la corrupción

Fortalecer la integridad en el desempeño en la vida pública es central para el buen funcionamiento de un régimen democrático, para su legitimidad y para la confianza de la ciudadanía. Si los agentes públicos realizan sus funciones en apego a un comportamiento íntegro, mayor será la confianza ciudadana en la democracia, en la política y en las instituciones públicas.

Para prevenir la corrupción y el tráfico de influencias con mayor eficacia, el Consejo ha desarrollado un conjunto de propuestas que buscan que Chile adopte las mejores prácticas internacionales en este ámbito. Ellas están basadas en un mejor control social y una mayor rendición de cuentas.

Entre las propuestas destacan cuatro áreas centrales --la probidad y fortalecimiento de municipios, cambios al sistema de Alta Dirección Pública, una reforma al sistema de compras públicas, concesiones y gastos en defensa, y prevención de corrupción en planificación territorial—que describimos a continuación.

a. Probidad y fortalecimiento de municipios

Los gobiernos municipales son una pieza clave en la vinculación del Estado con los ciudadanos. Por ello mismo, tienen una enorme importancia en la vida cotidiana y en las necesidades básicas de las personas. No obstante, los municipios son muy diversos tanto en recursos como en su capacidad de gestión. Asimismo, existen márgenes relevantes de discrecionalidad de la autoridad política quien a la vez maneja una gran cantidad de recursos públicos asociados a sus múltiples y diversas funciones. Esta situación los expone a riesgos de corrupción.

Ante esta problemática, el Consejo ha elaborado propuestas tanto para la prevención de la corrupción en los gobiernos locales como para un mejor control y fiscalización por parte de los organismos estatales correspondientes y de la ciudadanía. El Consejo sugiere, asimismo, que reconociendo las diferencias de capacidades y recursos de los gobiernos locales, el Estado apoye el proceso de puesta en práctica de las propuestas.

Entre las medidas recomendadas, se destacan las siguientes:

- Se elaborará un plan gradual de capacitación y profesionalización del personal, destinado a ordenar las plantas, a otorgar mayores niveles de estabilidad en el empleo, y a una mayor profesionalización de funciones y unidades clave, con la asesoría del sistema de Alta Dirección Pública.
- Se establecerá un sistema de selección en base al mérito y de acreditación profesional para ciertos cargos municipales a través de un examen nacional de conocimientos y habilidades. La aprobación de este examen habilitará para participar en los concursos organizados y resueltos a nivel local.
- En adición a lo anterior, el Director de Obras Municipales deberá concursar por Alta Dirección con Pública; la inamovilidad de su cargo durará un tiempo determinado. Los responsables de Asesoría Jurídica, Secretaría Comunal de Planificación, y de las

Unidades de Desarrollo Comunitario, Administración y Control deberán postular por concurso público supervisado por la Alta Dirección Pública.

- Los funcionarios de áreas sensibles deberán realizar y aprobar anualmente un curso de probidad, y quienes se desempeñen en áreas de manejo presupuestario, un curso sobre contabilidad y gestión financiera municipal. Ambos cursos serán organizados por la Contraloría General de la República.
- Durante periodos electorales, los municipios no podrán contratar personal a honorarios al menos seis meses antes de una elección. Por su parte, la Contraloría General de la República supervisará el gasto municipal en publicidad, el que no podrá crecer más allá del 5% del promedio de los últimos tres años.
- Los Alcaldes, concejales y jefes de unidades clave deberán realizar una Declaración de Intereses y de Patrimonio, bajo sanción por incumplimiento.
- Los Municipios estarán obligados a realizar sus adquisiciones a través de ChileCompra; se establecerá estándares de transparencia y calidad para las licitaciones y tratos directos. Se establecerá mecanismos de colaboración regionales de modo de aprovechar economías de escala y apoyar el diseño y ejecución de proyectos por parte de los municipios.
- Todos los municipios deberán contar con una Unidad de Control.
- Los mecanismos de transferencias serán revisados y fortalecidos, con el fin de facilitar el examen y fiscalización de los gastos de municipios, incluyendo a organismos como Corporaciones y Asociaciones de Municipios, que administran y ejecutan servicios municipales.
- Los Alcaldes no podrán ser reelegidos más de una vez¹.

b. Reforma del sistema de Alta Dirección Pública

El buen funcionamiento del Estado descansa en un servicio civil profesional e independiente. Por ello se requiere de una institucionalidad al servicio de la función pública, que se haga cargo del diseño y ejecución de las políticas permanentes, así como de implementar los lineamientos de las autoridades.

Con ello en mente, el Consejo recomienda fortalecer la Alta Dirección Pública sobre la base de un conjunto de propuestas, entre las que se destacan las siguientes:

- Directivos de servicios como Senama, Fonasa, Odepa y Sercotec deberán concursar a través del sistema de ADP.
- Incorporar dentro de los directorios de empresas públicas a directores independientes elegidos a través del sistema de ADP.
- Limitar los cargos provisionales y transitorios. Para ello, no más del 10% de los cargos del primer nivel jerárquico podrá ser asumido de manera provisional y transitoria, quienes no podrán permanecer en el cargo más de seis meses, durante los cuales no tendrán asignación ADP en su remuneración.

¹ Esta propuesta fue aprobada por 15 consejeros.

- Durante los tres primeros meses de un gobierno, el Presidente podrá designar directamente hasta a un 10% de los cargos de primer nivel, sin las restricciones de duración y asignación en su remuneración antes mencionadas. Estos cargos se restarán del 10% de cupo máximo para provisionales y transitorios.
- Los cargos del segundo nivel jerárquico no podrán ser asumidos de manera provisional y transitoria.
- Durante los últimos seis meses de gobierno la ADP no estará obligada a concursar cargos vacantes.
- Las personas del primer nivel jerárquico elegidas a través del sistema ADP y cuya función tenga alta exposición pública no podrán postular a cargos de elección popular hasta un año después de dejar su cargo.
- Se sugiere extender la calidad de agente público a toda persona contratada en calidad de honorarios en el Estado, haciendo extensivas sus responsabilidades administrativas. En lo demás, se regirán por las estipulaciones de su contrato, además de los dictámenes y otras normas excepcionales vigentes.

c. Reforma al sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa

Las compras públicas son clave dentro de la administración del Estado y constituyen un factor determinante en la calidad de los servicios que este entrega y en la infraestructura que provee. Su buen funcionamiento compromete el interés general y por ello es de vital importancia que en sus mecanismos y procesos se asegure la transparencia y eficiencia, se promueva la competencia y se minimicen los riesgos de corrupción.

Respecto del sistema de compras públicas, destacan las siguientes propuestas:

- Convertir a ChileCompra en un sistema único e integrado que coordine, supervise y apoye las adquisiciones del Estado. No obstante, la responsabilidad de la adquisición seguirá siendo del adquirente.
- Crear un Servicio Compartido Central que apoye a los servicios públicos que no cuenten con personal profesional o técnico para procesos de compra específicos.
- Como organismo centralizado, ampliar el alcance del sistema de compras públicas para que considere todo el proceso de adquisición, incluyendo el apoyo en el desarrollo de las bases de licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato, logrando así una mayor transparencia y evitando prácticas irregulares.
- Apoyar la estandarización de compras públicas que son recurrentes y similares para todos los servicios, lo que permitiría aprovechar eventuales economías de escala, otorgando una mayor capacidad negociadora al Estado, así como una mayor transparencia en las compras, reduciendo espacios de captura.
- Incorporar al nuevo sistema los contratos de obras públicas y las compras de organismos autónomos del Estado como por ejemplo municipalidades y el Poder Judicial.
- Establecer un sistema de denuncia anónima de irregularidades que garantice la protección del denunciante.

- Los evaluadores de licitaciones públicas estarán obligados a firmar una declaración jurada de ausencia de conflictos de interés en la operación respectiva.
- Establecer un pago oportuno a los proveedores del Estado a fin de fomentar la participación de múltiples oferentes.

En relación a los gastos para la defensa nacional, se recomienda:

- Derogar la Ley Reservada del Cobre.
- Fortalecer las facultades del Congreso para el control, eficiencia y transparencia de las compras de las Fuerzas Armadas, limitando los gastos fuera de presupuesto.
- La confidencialidad de los gastos debe preservarse sólo en casos específicos, sobre la base de criterios conocidos y definidos con la participación de expertos independientes.

En el caso de las concesiones de infraestructura, se sugiere:

- Las renegociaciones en concesiones de infraestructura y en contratos de obras públicas deberán hacerse públicas en un plazo breve y preestablecido.
- El panel de expertos debe visar que las iniciativas privadas de concesión de Obras Públicas efectivamente tengan un componente de originalidad que justifique los cuantiosos subsidios que contempla la utilización de dicha modalidad.

d. Persecución y sanción penal de la corrupción

Para prevenir la ocurrencia de delitos contra la probidad, se requiere de una institucionalidad adecuada. Sin embargo, en Chile estos delitos tienen penas relativamente bajas en comparación con otros países, y existen vacíos legales en su tipificación. Asimismo, su prescripción es excesivamente corta tratándose de delitos que tardan en ser identificados, denunciados e investigados, y la capacidad de seguimiento es débil.

En esta área, las principales propuestas son:

- Adecuar penas, tipificación y prescripciones de los delitos de corrupción de acuerdo a los estándares internacionales.
- Crear una Fiscalía de Alta Complejidad, con facultades y recursos, para investigar y perseguir los delitos de corrupción.
- Fortalecer a la PDI en su capacidad investigativa en materia de corrupción, dotándola de personal especializado con dedicación exclusiva.

g. Prevención de la corrupción en la planificación territorial²

Hay diversos ámbitos en los cuales los cambios en el uso de suelos y su regulación abren espacios para irregularidades y corrupción. Estos riesgos se deben a la opacidad en las normas y

² El consejero Manuel Riesco se inhabilitó de participar en la discusión de propuestas en esta área.

procedimientos vigentes y a la existencia de excesiva discrecionalidad de autoridades claves en las decisiones, especialmente los Directores de Obras Municipales y las Seremías.

Las propuestas prioritarias en esta área son:

- Asegurar la participación de la comunidad afectada durante los procesos de cambio en los planos reguladores, desde el inicio hasta el final del proceso. Exigir que la autoridad se haga cargo de las observaciones recibidas durante estos procesos.
- Establecer medidas que permitan al Estado capturar una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, las que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital³.
- Precisar los planos reguladores utilizando nuevas tecnologías y actualizar los mapas oficiales de los planos reguladores más antiguos, partiendo por las grandes ciudades. Los que se utilizan actualmente fueron dibujados con “plumones” o de manera imprecisa, lo que eleva el margen de interpretación por parte de las Seremías. Emplear planimetría en la misma escala que los demás organismos públicos, en particular, la que utiliza el Servicio de Impuestos Internos.
- Establecer un plazo perentorio de tres años para iniciar las obras de un proyecto aprobado por el Director de Obras Municipales, debiendo demostrarse un avance real y sustantivo para solicitar una prórroga. La redacción actual de norma permite la prórroga casi indefinida, lo cual facilita evadir las exigencias derivadas de los cambios a los planos reguladores posteriores a la aprobación⁴.

Capítulo II

Regulación de conflictos de interés

Uno de los fines últimos de las democracias representativas es promover el bien común de la comunidad política que la sustenta. Para ello, las instituciones y procedimientos democráticos deben asegurar decisiones y acciones públicas inspiradas en intereses colectivos y no en aquellos de carácter particular. Todo individuo o grupo tiene intereses; una democracia fuerte no es aquella donde se reprimen o pretenden ignorar los intereses en juego en las discusiones públicas, sino aquella que logra establecer mecanismos para transparentar y regular la forma en que los intereses se pueden promover, y separar aquellos de orden particular con los colectivos y públicos.

En Chile se ha avanzado en el establecimiento de mecanismos que inhiben la interferencia de intereses privados de autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de la función pública. Sin embargo, aún es posible identificar vacíos y deficiencias que impiden una separación nítida entre función pública e intereses personales.

El Consejo abordó cuatro áreas temáticas en este capítulo. Una de estas áreas se estima prioritaria, resumiéndose a continuación el diagnóstico y propuestas correspondientes.

³ Esta propuesta fue aprobada por 12 de los 15 consejeros que participaron de la discusión.

⁴ Esta propuesta fue aprobada por 14 de los 15 consejeros que participaron de la discusión.

a. Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado

Los conflictos de interés se producen cuando un individuo que tiene la responsabilidad de actuar en representación de los intereses de una organización o institución, contraviene ese compromiso y actúa de forma de satisfacer su interés personal o de otros vinculados a él. Este tipo de prácticas son fuertemente reprobadas por los ciudadanos y merman su confianza hacia las instituciones públicas.

Es así que se vuelve necesario definir con claridad la regulación destinada a manejar y transparentar los intereses particulares de las autoridades, asegurando su imparcialidad, protegiendo el interés común y la confianza de la ciudadanía en el sector público.

En el conjunto de propuestas en torno a este tema es central la regulación a la movilidad de personas desde el sector público al sector privado –la “puerta giratoria”--, así como establecer inhabilidades para acceder a cargos públicos, e incompatibilidades entre cargos públicos y entre estos y actividades privadas.

En cuanto a la movilidad de personas desde el sector público al sector privado y viceversa, el Consejo propone:

- Por el plazo de un año, después del cese de sus funciones, ministros, subsecretarios y autoridades con facultades normativas y fiscalizadoras no podrán emplearse, proveer servicios y mantener vínculos comerciales con organizaciones privadas relacionadas con su función previa.
- Por el plazo de un año, después del cese de sus funciones, ministros, subsecretarios y autoridades con facultades normativas y fiscalizadoras no podrán presentarse a licitaciones públicas en la repartición en la que trabajaron.
- Por el plazo de un año, después del cese de sus funciones, ministros, subsecretarios y autoridades con facultades normativas y fiscalizadoras no podrán contactar a ningún funcionario en relación a asuntos que fueron de su responsabilidad bajo su gestión.
- Durante un periodo de dos años, los sujetos pasivos de la Ley de Lobby y Gestión de Intereses (ministros, subsecretarios, jefes de servicios, intendentes y gobernadores, diputados y senadores, y alcaldes y concejales, entre otros) no podrán trabajar en actividades de lobby o gestión de intereses.
- Por el plazo de dos años, después del cese de sus funciones, el Contralor General de la República, el Fiscal Nacional y los fiscales regionales no podrán postular a cargos de representación popular.
- Las normas establecidas en relación a la movilidad entre sector público y sector privado tendrán sanciones efectivas.

En cuando a las inhabilidades para ingresar al servicio público, las principales propuestas desarrolladas por el Consejo son las siguientes:

- Lobbistas no podrán ser ministros, subsecretarios, directores de servicio y superintendentes hasta un año después de dejar dicha actividad⁵.

⁵ Esta propuesta fue aprobada por 15 miembros del Consejo.

- Las contrataciones en cargos de confianza -en la misma repartición- de familiares directos (cónyuges, convivientes y parientes hasta segundo grado por consanguinidad o afinidad) de ministros y subsecretarios, deberán realizarse por concurso cuyas actas serán públicas.
- Los concejales no podrán ser contratados en ningún municipio o corporación municipal.
- Los consejeros regionales no podrán ser contratados en los municipios de su región.
- Por un plazo de 10 años, quienes hayan sido condenados por un crimen o simple delito no podrán ser candidatos a cargos de elección popular.
- No podrán postular a cargos de elección popular en una misma unidad electoral (concejales, alcaldes, consejeros regionales, diputados, senadores) quienes sean cónyuges, convivientes o parientes, hasta segundo grado por consanguinidad o afinidad de las respectivas autoridades.

En relación al régimen de incompatibilidades dentro del servicio público, el Consejo sugiere:

- Senadores y diputados deberán tener dedicación exclusiva a su labor legislativa.
- Los concejales, consejeros regionales, lobbistas y gestores de intereses no podrán desempeñarse como asesores parlamentarios.

Capítulo III

Financiamiento de la política para fortalecer la democracia

El conjunto de incentivos institucionales que inciden en el funcionamiento de la política – el sistema electoral binominal, la ley de partidos, la ausencia de financiamiento público y una débil fiscalización de normas, entre otros-- ha contribuido a debilitar a los partidos en tanto organizaciones. Es vital para el funcionamiento global del régimen democrático que los partidos políticos funcionen bien, que fortalezcan su función de representación de intereses intermediando entre sociedad y Estado.

Chile necesita con urgencia atender esta creciente debilidad de partidos políticos. Nuevos partidos para una democracia fortalecida es uno de los ejes centrales de las propuestas que ha elaborado el Consejo.

Por su parte, las campañas son la expresión más nítida de la competencia política y están en la base de una democracia representativa. Por lo mismo, es fundamental garantizar condiciones de equidad en la competencia electoral, para garantizar también el ejercicio de derechos civiles y políticos básicos, y que las campañas estén centradas en ideas y producción programática.

Por último, la eficacia de los organismos fiscalizadores determina la solidez y profundidad del sistema democrático. La debilidad en el actual sistema de control, las bajas sanciones e incapacidad para imponerlas han ido generando riesgos para la probidad, capturando agendas colectivas para intereses particulares, distorsionando la equidad en la competencia electoral y debilitando el carácter programático y colectivo de los partidos políticos. Más aún, ha contribuido a mellar la confianza de la ciudadanía en la política y sus instituciones.

a. Democracia interna y financiamiento de partidos políticos

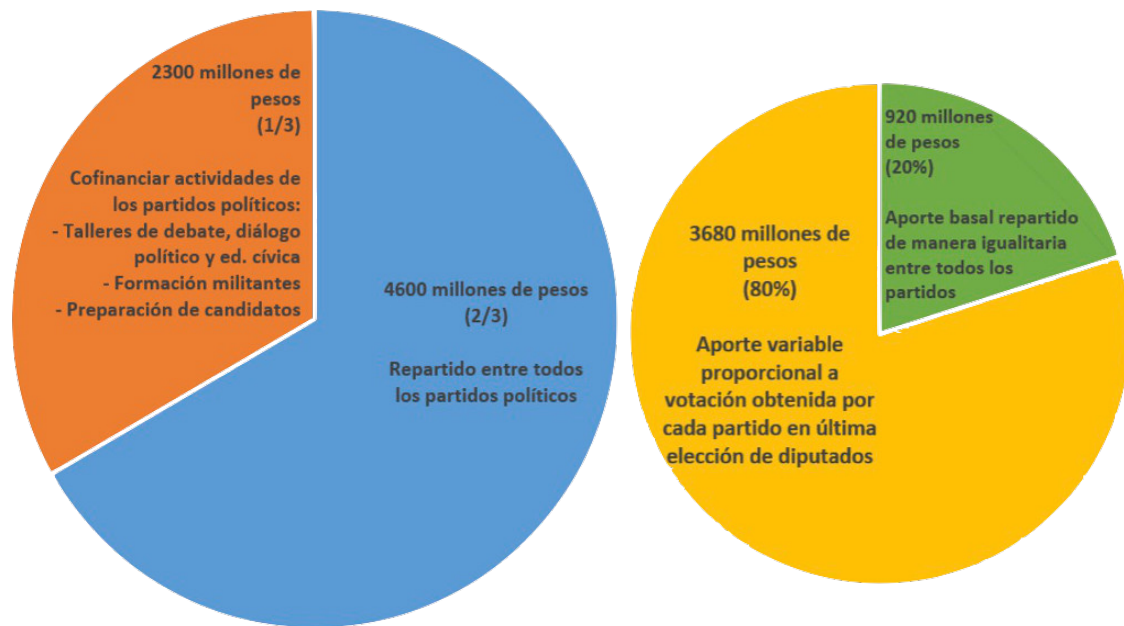
Una democracia es tan sólida como sus partidos políticos. No existen democracias contemporáneas avanzadas que no funcionen sobre la base de un sistema de partidos políticos que permita a los ciudadanos organizarse colectivamente en torno a demandas programáticas. Nuestro sistema de partidos requiere con urgencia un cambio radical en sus prácticas internas y su relación con la sociedad.

En este ámbito, el Consejo propone lo siguiente:

- Una nueva ley de partidos definirá estándares de transparencia, democracia interna, rendición de cuentas, debido proceso y garantías a mayorías y minorías internas, entre otras materias. El proyecto de nueva ley de partidos políticos debe ser discutido junto a las normas sobre Financiamiento de la Política y Reforma del Servel. Estas regulaciones están concatenadas y deben ser analizadas como un todo coherente para producir un nuevo sistema de regulación a la política.
- Consagrar legalmente que los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público, en consideración a la función pública que ejercen y a las limitaciones legales respecto de su funcionamiento y actividad⁶.
- Reinscripción de todos los militantes de los partidos políticos existentes, a fin de asegurar padrones confiables. Esta será una condición básica para acceder al nuevo financiamiento público; el Servel deberá colaborar para que este proceso se lleve a cabo. Revisar el actual sistema de inscripción para aumentar la transparencia y probidad, junto con disminuir los costos para partidos y ciudadanos.
- Aumentar las exigencias sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos, garantizando que los militantes gocen de derechos democráticos. Entre otras iniciativas, se sugiere que el padrón de militantes sea único y que esté a disposición permanente de los militantes, con una copia actualizada en el Servel; que haya elecciones internas periódicas supervisadas por el Servel; que el órgano y el procedimiento jurisdiccional del partido cumplan condiciones básicas para un debido proceso, cuyas decisiones sean apelables al TRICEL, y que se cumpla con requisitos mínimos de transparencia.
- El cumplimiento de los requisitos básicos procedentes en materia de transparencia será condición para poder participar en procesos electorales.
- Extender el principio de paridad de género a la conformación de los organismos directivos de los partidos políticos⁷.
- Establecer un Fondo Público de Financiamiento de los partidos políticos de aproximadamente \$6.900 millones anuales (equivalente al gasto anual en campañas), con la siguiente estructura:

⁶ Esta propuesta fue aprobada por 13 consejeros.

⁷ Esta propuesta fue aprobada por 14 consejeros.



Dos tercios de este fondo serán distribuidos de acuerdo a la siguiente fórmula:

- i. Un 20% como aporte basal de dicho monto (920 millones de pesos anuales, aproximadamente) repartido de manera igualitaria entre todos los partidos legalmente constituidos.
- ii. Un 80% como aporte variable ligado a la representación (3.680 millones de pesos anuales, aproximadamente) repartido de forma proporcional entre los partidos, de acuerdo a la votación obtenida en la última elección de diputados.

El tercio restante (2.300 millones de pesos anuales, aproximadamente) se destinará a financiar las distintas actividades que realizan los partidos políticos, consideradas necesarias y positivas para la vida democrática nacional, tales como:

- i. Talleres de debate, diálogo político y educación cívica
 - ii. Formación de militantes
 - iii. Preparación de candidatos para cargos de elección popular
- Definir por ley un sistema de fondos pareados a los aportes que reciban los partidos políticos de militantes y personas naturales, para promover su mayor enraizamiento en la sociedad. Se debe fijar un tope razonable y escalonado para los aportes públicos.
 - Establecer topes a las donaciones de personas naturales a partidos políticos, para prevenir el peligro de captura.

- El Consejo propone que se prohíban los aportes de personas jurídicas a partidos políticos⁸.

b. Regulación de campañas electorales

En material de campañas electorales, el Consejo estima necesario mejorar las condiciones de equidad en la competencia –equilibrando los aportes públicos y privados–, disminuir los riesgos de captura de la política limitando aportes, mejorando las normas y capacidad de control. Finalmente, se propone modificar de manera significativa la forma en que se están realizando las campañas hoy para reducir la escalada en el gasto y cambiar de una lógica centrada en la publicidad hacia otra centrada en ideas y producción programática.

De manera más específica, el Consejo propone:

- Reducir significativamente los límites de gasto total permitidos para campañas políticas en todo tipo de elecciones, considerando el aumento que se ha producido en los topes por efecto de la inscripción automática en los registros electorales, por una parte, y, por la otra, los posibles efectos de la recientemente aprobada reforma al sistema electoral, que aumenta el número de candidatos al Congreso, y el tamaño de los distritos y circunscripciones.
- Reducir los límites permitidos para que personas naturales puedan donar a campañas políticas, de modo que una persona no pueda donar más allá de un monto pequeño a una misma candidatura, en relación al límite de gasto de esa candidatura.
- Establecer un límite al total de aportes que una persona natural pueda realizar a distintas campañas políticas durante un año electoral, para prevenir el peligro de captura.
- Eliminar todo aporte de personas jurídicas a campañas electorales⁹.
- Clarificar la definición de “propaganda electoral” para que considere como tal toda manifestación pública que busque posicionar el nombre e imagen de candidatos o partidos.
- Establecer período de “pre campaña”, desde el día de las elecciones primarias hasta 30 días antes de la elección general. Durante todo este período todo ingreso y gasto será declarado al Servel.
- Mantener el actual período de campaña de 30 días antes de la elección para desplegar la propaganda electoral.
- Prohibir la instalación de gigantografías y palomas. Los Concejos municipales definirán zonas específicas para instalar propaganda electoral a partir de criterios establecidos en la ley.
- Establecer como cohecho prácticas irregulares como regalos, pago de cuentas, entrega de alimentos, por parte de partidos, candidatos o terceros a su nombre.

⁸ Esta propuesta fue aprobada por 12 consejeros.

⁹ Esta propuesta fue aprobada por 12 consejeros.

- Las radios deberán establecer e informar sus tarifas de propaganda electoral el día de la inscripción de candidaturas en el Servel, y no podrán discriminar entre candidatos.
- Se establecerá una franja radial gratuita de propaganda electoral, cuyo tiempo se distribuirá de manera similar a la franja televisada, y por la cual las radios recibirán una compensación¹⁰.
- Asegurar transporte público local gratuito en días de elección.
- Candidaturas patrocinadas por partidos políticos tendrán la obligación de exhibir -en forma clara y visible- el logo del partido correspondiente durante toda su propaganda electoral.
- Establecer un Código de Comportamiento Electoral para autoridades y funcionarios públicos y municipales a fin de evitar el intervencionismo.
- Prohibir el uso de asignaciones parlamentarias con fines electorales, tales como publicación de propaganda, compra de regalos o realización de encuestas de opinión durante el año anterior a una elección.
- Prohibir nuevas contrataciones a honorarios por parte del Gobierno en períodos de elecciones.
- Limitar el gasto en publicidad del gobierno al promedio de los dos años previos a la elección.
- Cautelar el uso de recursos públicos en el periodo pre eleccionario, particularmente en las inauguraciones y otras prestaciones distintas a las de carácter periódico, salvo para atender emergencias.

c. Fiscalización de la política y su financiamiento

Las normas y leyes por bien diseñadas e intencionadas que sean no logran tener el efecto deseado si no existen instituciones capaces de fiscalizar su cumplimiento y penalizar cuando son vulneradas. La eficacia de las instituciones fiscalizadoras determina la solidez y profundidad del sistema democrático. La debilidad en el actual sistema de control, las bajas sanciones y la incapacidad para imponerlas han generado riesgos para la probidad, así como riesgos de captura de agendas colectivas por intereses particulares, distorsionando la equidad en la competencia electoral y debilitando el carácter programático y colectivo de los partidos políticos. Más aún, ha contribuido a mellar la confianza de la ciudadanía en la política y sus instituciones.

El Consejo plantea que reformas al sistema de financiamiento de la política y funcionamiento del sistema de partidos no serán efectivas si no existe en forma simultánea la capacidad institucional para fiscalizar que las nuevas reglas sean cumplidas por todos. En este sentido, el Consejo propone:

- Fortalecer el Servel y el Tricel con recursos, estructura organizacional y funcionarios para cumplir sus labores de acuerdo a estándares internacionales.
- Convertir al Servel en organismo autónomo constitucional¹¹.

¹⁰ Esta propuesta fue aprobada por 12 consejeros.

- El sistema de ADP seleccionará a los candidatos para integrar el consejo del Servel. Esta nómina será presentada al Presidente de la República, quien designará a los candidatos para ser aprobados por el Senado.
- Se propone que el Consejo siga conformado por cinco integrantes, pasando de tener dedicación parcial a tener dedicación exclusiva, como parte del proceso de reforma y fortalecimiento del Servicio.
- Revisar la distribución de responsabilidades entre el Director Ejecutivo y el Consejo para fortalecer la autoridad colegiada, eliminar espacios para la duplicidad de funciones y definir claramente la línea de autoridad entre el Consejo Directivo, el Presidente del Consejo y los encargados de las funciones especializadas.
- Dotar al Servel de una estructura operativa capaz de cumplir de manera adecuada con las distintas áreas de su quehacer: fiscalía, padrón y elecciones, partidos políticos, fiscalización y estudios, entre otras.
- Fortalecer atribuciones del Servel para fiscalizar, de forma eficaz, el financiamiento de campañas y partidos políticos, estableciendo, por ejemplo, inspección en terreno del gasto electoral, cuenta bancaria única para ingresos y egresos, registro único de proveedores para las campañas y contratación de auditorías externas.
- Mantener la potestad sancionatoria en el Servel, pero separándola de la función investigativa y acusatoria. Estas dos últimas funciones serán responsabilidad del fiscal del Servel, cargo creado para este propósito, quien debe ser nombrado por el Consejo a propuesta del Director, y que puede ser removido por el Consejo. La aplicación de la sanción le corresponderá al Consejo Directivo del Servel y dicha sanción será apelable ante el Tricel, manteniendo el procedimiento actual.
- El Servel deberá crear una ventanilla única para recibir denuncias ciudadanas tanto en asuntos relativos a campañas electorales y propaganda, como para asuntos relativos a partidos políticos.
- Se establecerán sanciones proporcionales a las faltas para los partidos que no cumplan con los requisitos establecidos, pudiendo llegar hasta la cancelación del registro del partido.
- Cuando más del 10% de los candidatos de una determinada lista haya sido sancionado por faltas a las normas de financiamiento electoral, las sanciones se extenderán al partido, reduciendo el anticipo fiscal de la próxima elección.
- Alcaldes, concejales, CORES, senadores y diputados perderán sus cargos frente a infracciones graves a las normas de financiamiento y gasto electoral durante la campaña. El legislador deberá considerar las condiciones de reemplazo.
- La prescripción de las infracciones a los normas de financiamiento y gasto electoral de campañas y partidos regirá desde la fecha en que se presentó la rendición de cuenta de ingresos y gastos.

¹¹ Esta propuesta fue aprobada por 14 consejeros.

Capítulo IV

Confianza en los mercados

En los últimos años hemos conocido casos emblemáticos de irregularidades en el ámbito privado como el uso de información privilegiada, colusión en algunos mercados e infracciones contra accionistas minoritarios, que han tenido un impacto negativo y profundo en la confianza de la ciudadanía hacia los empresarios. Esto afecta tanto el buen funcionamiento de los mercados como la percepción general sobre el rol del sector privado en la economía, que se advierte crecientemente como abusivo e injusto.

El Consejo desarrolló tres grupos de propuestas destinadas a recuperar la confianza en los mercados y prevenir prácticas que atentan contra la probidad, de las cuales destacamos dos: dotar de mayores atribuciones a las superintendencias para una fiscalización eficaz y fortalecer los gobiernos corporativos de las empresas y los mecanismos de autorregulación y de auditorías.

Respecto de las capacidades de fiscalización, el Consejo propone:

- Dotar a las autoridades fiscalizadoras de mayores facultades intrusivas como por ejemplo, acceso al contenido de llamadas telefónicas y correos electrónicos. Asimismo, permitir que ellas puedan compartir información sensible de manera rápida y efectiva.
- Potenciar las denuncias de ilícitos, fortaleciendo la delación compensada y los programas de protección a informantes, que han demostrado ser un mecanismo eficaz para detectar y perseguir delitos económicos. Ello implica establecer una real coordinación entre organismos fiscalizadores que aplican sanciones administrativas con los que persiguen sanciones penales, y la definición de la titularidad o control de la acción, así como garantizar la inmunidad o reducción de penas, según corresponda, entre otras materias.
- Eliminar los plazos de caducidad para investigar conductas ilícitas por parte de los organismos reguladores, sin perjuicio de la existencia de plazos de prescripción.
- Revisar sanciones a estos delitos para asegurar proporcionalidad al daño causado, y que penas más drásticas sean también aplicables efectivamente.
- Controlar los vínculos entre empresas competidoras, en particular, prohibir que empresas que compiten tengan directores comunes. Asimismo, revisar el rol de las asociaciones de empresas como eventuales facilitadores de la colusión.

En cuanto a la efectividad de los directorios de las empresas, de los mecanismos de autorregulación y de los procesos de auditorías interna y externa para prevenir conductas ilícitas, el Consejo sugiere reformas en tres áreas.

Primero, respecto de los gobiernos corporativos de las empresas, se propone:

- Definir estándares mínimos y publicitar reglamentos sobre transacciones con partes relacionadas, regalos, donaciones sociales y de responsabilidad empresarial, entre otros.
- Establecer criterios generales para transacciones que no son habituales en el giro de la empresa, como donaciones que gocen de beneficios tributarios.

- Definir políticas de remuneración e incentivos a ejecutivos, incluyendo sus formas de pago.
- Para crear nuevas capacidades de detección de fraudes e irregularidades, reforzar la independencia del auditor interno para realizar denuncias, con reporte directo al comité de auditoría y al directorio. Asimismo, diseñar un protocolo de comunicación de asuntos de fraude y corrupción para los distintos órganos de gobierno corporativo.

Respecto de lo segundo, se propone las siguientes medidas para atenuar las asimetrías entre empresas y sus clientes, en particular, en la industria financiera:

- Avanzar en la certificación de participantes del mercado financiero, otorgando mayor preponderancia a los temas éticos y adoptar certificaciones internacionales respecto del tratamiento a clientes y conductas éticas.
- Regular las ocasiones en que intermediarios recomiendan a clientes tomar posiciones en los mercados que son opuestas a las propias.
- Establecer mecanismos para evitar la simulación en subastas de acciones.

Capítulo V

Integridad, ética y derechos ciudadanos

En todo sistema democrático, prevenir la corrupción, el tráfico de influencias y los conflictos de interés requiere que el Estado y sus instituciones funcionen correctamente. Sin embargo, esto no es suficiente sin un correlato en la sociedad. No existe sistema de fiscalización ni democracia que pueda estar sustentada en una lógica de control constante. Las sociedades que tienen bajos niveles de corrupción y en las cuales se logra separar en forma adecuada la esfera pública de los intereses particulares, son aquellas en las que estos fenómenos no son tolerados por sus ciudadanos, los estándares éticos exceden los mínimos legales y existen sistemas adecuados para educar, difundir y fortalecer la honestidad.

En este contexto, la formación ciudadana es fundamental para el establecimiento de una comunidad con estos valores. El progreso real no es posible sin principios comunes y una organización social que respete a las personas y reconozca su dignidad.

El Consejo ha desarrollado una serie de propuestas en este ámbito, entre las que destacan:

- Las Bases Curriculares, desde el Segundo Nivel de Transición hasta el cuarto año de Educación Media, incluirán la formación ciudadana como una habilidad que se adquiere de manera progresiva.
- El Proyecto Educativo Institucional de cada establecimiento -que concretiza las Bases Curriculares-, incluirá de manera integral, transversal y pormenorizada, la formación ética y ciudadana.
- El currículum de la carrera docente deberá contener el pensamiento crítico y la formación ciudadana y ética.