

**Valparaíso, Marzo 2015.**

**"Propuesta de agenda para mejorar la  
transparencia y calidad de la política"**

**Senadora Isabel Allende Bussi.**

**Senador Felipe Harboe Bascuñán.**

**Senador Hernán Larraín Fernández.**

**Senador Patricio Walker Prieto.**

**Senador Alberto Espina Otero.**

## **"Propuesta de Agenda para Mejorar La Transparencia y Calidad de la Política"**

La actividad política como tal, es inherente, necesaria y consustancial al desarrollo del Estado Democrático de Derecho. En ese contexto, todas las instituciones que permiten el desarrollo y perfeccionamiento del sistema democrático deben poseer una regulación que permita la total probidad, publicidad y transparencia en su actuar y en la toma de decisiones.

Es por lo anterior que, como Senadores de la República, venimos en proponer una serie de medidas que permitan perfeccionar nuestra democracia y sus instituciones, resguardando su legitimidad, dignidad e integridad de éstas y de sus integrantes. Ello por cuanto es necesario regular de mejor forma *“que quienes alcancen espacios de poder y autoridad tomen las decisiones que respondan a las necesidades de la ciudadanía, generando condiciones para un desarrollo humano inclusivo”*<sup>1</sup>.

La develación de financiación irregular de campañas políticas, el cuestionamiento a negocios de familiares de altas autoridades públicas, el uso de información privilegiada y tráfico de influencias de parte de autoridades, ex autoridades o familiares de unos u otros; y el conjunto de actos y contratos en ciertas empresas privadas destinados a maximizar utilidades eludiendo (o incluso evadiendo) su responsabilidad tributaria, concretizan la percepción ciudadana de *“que las instituciones políticas resultan poco confiables y que su funcionamiento específico es deficiente”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup><http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2014/05/S%C3%ADntesis.pdf>

<sup>2</sup> <http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2014/05/S%C3%ADntesis.pdf>

El reciente Informe sobre Auditoría Democrática del PNUD, confirma el diagnóstico señalado en cuanto a que *“la brecha existente en niveles de confianza y apoyo electoral sitúan a Chile en una posición sin equivalencias actuales en América Latina. Tanto la incapacidad para representar adecuadamente los intereses de la ciudadanía como las tensiones internas a las que están sometidos los partidos, en especial el poder que detentan líderes individuales por sobre las estructuras colectivas, constituyen luces de alerta en el corto y mediano plazo para poder mantener los niveles de estabilidad y eficacia gubernamental que ha exhibido la democracia en Chile”*.<sup>3</sup>

En momentos complejos se requiere la conjunción de un sinnúmero de voluntades, con el objetivo de plantear reformas profundas que revitalicen la esfera política, dotando a algunas instituciones de poder de control, fiscalización y sanción para quienes incumplan la normativa vigente.

Dado lo anterior, es necesario legislar con miras a hacer de la política una actividad que implique la observancia cabal y absoluta a las normas sobre Probidad y Transparencia, de modo tal que se genere la debida confianza de la ciudadanía, quienes en definitiva y en última instancia, depositan la soberanía nacional en los actores e instituciones políticas. En ese contexto, se debe establecer una serie de regulaciones y obligaciones sobre los Partidos Políticos y sus integrantes, entendiendo la fundamental labor que desarrollan en el perfeccionamiento de nuestra democracia.

La realidad ha demostrado que los partidos políticos son instituciones que detentan bajos niveles de confianza y valoración, lo cual configura un riesgo

---

<sup>3</sup><http://auditoriaalademocracia.org/web/informe-item/cap-2-3-el-rol-democratico-de-los-partidos-politicos/>

grave para la política en general, puesto que la falta de credibilidad, si no se corrige sustancialmente, puede derivar en una falta de legitimidad ante la ciudadanía con consecuencias impredecibles en la gobernabilidad y fortaleza institucional. Dicha circunstancia ha sido favorecida por la existencia de un cuerpo normativo que responde a la transición política y por una legislación que no ha impuesto a los Partidos Políticos la obligación de observancia a los principios de publicidad y transparencia.

La Constitución no define a los partidos políticos, pero sí lo hace la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos en su artículo 2° como; *“asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional”*. Asimismo, la ley considera que sólo le son propias las actividades conducentes a obtener cargos públicos de elección popular, sin perjuicio de reconocerles además ciertas facultades limitadas<sup>4</sup>.

Es decir, los partidos políticos son asociaciones privadas con funciones públicas, definidos y limitados en sus fines a la consecución de cargos públicos de elección popular. Tal definición debe ser revisada exigiendo mayores grados de integración y responsabilidad social mediante la participación en la educación cívica de la población, la promoción de los valores democráticos y la

---

<sup>4</sup> Artículo 2º: Los partidos políticos podrán, además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen;
- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

participación ciudadana. De esta manera, se justifica su financiación estatal y la sujeción al principio de transparencia, acceso a la información y al control social.

Por otra parte, las normas referidas al financiamiento de las campañas electorales, que fueron un paso positivo cuando se instauraron en el año 2003, han mostrado vacíos e ineficiencias de magnitud considerable. La falta de control del origen y uso de los recursos que los candidatos emplean en sus campañas, ha hecho posible situaciones que hoy se ventilan en los tribunales de justicia. Resulta urgente asegurar la transparencia en el origen de los recursos que se destinan a financiar esas campañas, permitir un financiamiento que ayude a emparejar la cancha y, sobre todo, entregarle al órgano competente atribuciones normativas, fiscalizadoras, correctivas, y sancionatorias que aseguren el cumplimiento efectivo del ordenamiento legal.

Del mismo modo, la relación dinero/actividad política se ve alterada por casos de tráfico de influencias, de acceso a información privilegiada o del abuso de situaciones de poder, que generan conductas a veces delictivas, otras irregulares y con frecuencia contrarias a la ética común, todo lo cual conduce a que los ciudadanos incrementen su nivel de sospecha respecto de las conductas de quienes desempeñan cargos de poder o funciones públicas.

Diversas situaciones que han ocupado las principales informaciones de los medios de comunicación y que en muchos casos se ventilan directamente en los tribunales de justicia, han aumentado la desconfianza en la política. No sólo respecto de quienes aparecerían directamente involucrados, sino de todo el espectro. Ante ese escenario y considerando los antecedentes antes mencionados que dan cuenta de un deterioro progresivo en los últimos años de

la confianza y credibilidad en el mundo político, estimamos necesario definir una Agenda de cambios a la actividad política que asuma esta situación y proponga modificaciones trascendentales en el funcionamiento de la política.

Todo ello, por cierto, sin conexión alguna con los procesos que se llevan adelante o que se puedan presentar en el futuro, los que deben seguir su camino sin interferencia alguna, permitiendo así el funcionamiento autónomo y la total independencia del Ministerio Público y de los tribunales en la investigación y juzgamiento de esas causas, cualquiera sea su veredicto.

Por último, resulta necesario entender que entre las malas prácticas que afectan a la actividad política y pública en general, la participación del sector privado tiene también responsabilidades que obligan a revisar sus conductas y hábitos, particularmente en lo que se refiere a sus relaciones con distintas autoridades del ámbito público.

Como una reflexión final, afirmamos que los políticos debemos dignificar la política y para ello se requiere que sea el propio sistema el que inicie una profunda revisión de sus principales normas e instituciones, y proponga una Agenda de calidad de la política. En momentos complejos se requieren liderazgos capaces de planear y ejecutar reformas profundas que dignifiquen la actividad política más allá de su popularidad.

### **Medidas concretas que proponemos.**

Propiciamos una serie de medidas que están contenidas en 20 puntos, que se configuran como una reforma a la esfera política, la que debe ser realizada de

un modo coherente y sistémico para conseguir el fortalecimiento institucional que exige la ciudadanía.

Para ello, creemos necesario un debate y la participación de distintos actores, de todo el quehacer nacional, que implique la aprobación de normas que establezcan altísimos estándares respecto de la probidad y transparencia que debe regir el ámbito público y privado.

Asimismo, las propuestas contenidas en este documento, deben ser capaces de situar a Chile en la vanguardia internacional respecto de las normas de probidad, publicidad y transparencia que ordenan las instituciones democráticas.

### **Propuestas:**

1- Solicitar a Su Excelencia la Presidenta de la República, poner suma urgencia a los Proyectos de reforma constitucional o de ley, que actualmente se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional, los cuales buscan:

- a) consagrar el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública en la Constitución;
- b) establecer la rendición de cuenta del Congreso Nacional, y de los parlamentarios en particular;
- c) consagrar los principios de probidad pública, que permitan asegurar el cabal conocimiento del patrimonio y de los intereses de las autoridades que ejercen responsabilidades públicas;
- d) fortalecer la transparencia y dotar de medios y atribuciones al Consejo

para la Transparencia.

2- Solicitar a Su Excelencia la Presidenta de la República, el pronto envío de un proyecto de ley que configure a los partidos como personas jurídicas de derecho público, donde se consagren los principios de probidad, publicidad, transparencia, acceso a la información pública, democracia interna, descentralización y participación.

3- Consignar un sistema de financiamiento público a los partidos políticos y a las campañas electorales de naturaleza público/privada, asegurando que todo ingreso que reciban los partidos y candidatos tenga un origen conocido, publicitando su fuente y limitando el tope del gasto. Urge al mismo tiempo, fortalecer un sistema efectivo de fiscalización externa con capacidad sancionatoria real, asociado a un régimen de responsabilidad de sus dirigentes.

4- Aplicación de normas sobre transparencia y probidad a los dirigentes de partidos políticos, consignando expresamente la obligación de presentar declaraciones de interés y patrimonio.

5- Aplicación de la ley del lobby (n° 20.730) a los partidos políticos, para conocer las reuniones de todas las autoridades y dirigentes políticos con grupos de interés o de presión, los viajes realizados y los donativos recibidos.

6- Establecer siempre la prohibición de postular a cargos de elección popular a personas condenadas por delitos que afecten a la probidad pública y fe pública.

7- Establecimiento de la obligación de todo candidato a elección popular de presentar y difundir su programa de gobierno (candidatos presidenciales y a alcalde) o su compromiso de trabajo (parlamentarios, consejeros regionales y concejales), institución conocida como “voto programático”, de lo cual deberán rendir cuenta periódica en el curso de su desempeño si son elegidos.

8- Prohibición temporal a quienes se desempeñen como autoridades en la Administración Pública, de establecer relaciones comerciales, civiles y/o

laborales con las empresas que están bajo su fiscalización, regulación o control. Dicha prohibición durará mientras se desempeñe en el ejercicio de sus funciones públicas y se extenderá por un año luego de haber cesado en el cargo.

9- Revisar y fortalecer la tipificación penal de aquellas conductas que permiten el abuso de poder, tales como el tráfico de influencias o el uso de información privilegiada.

10- Limitar el número de reelección de todas las autoridades, en todos los cargos de elección popular, impidiendo con ello la reelección indefinida.

11- Transformar al Servicio Electoral (Serval) en un órgano constitucional autónomo, con recursos suficientes, amplias facultades de superintendencia en el ámbito de los partidos políticos y con capacidad real para fiscalizar el financiamiento de éstos y de las campañas electorales, incluyendo en ello las atribuciones para hacer extensivo ese control en las candidaturas independientes.

12- Sancionar a los partidos políticos, incluso con la disolución atendida la gravedad de los hechos, en caso de afiliación involuntaria de ciudadanos, terminando con militancias fantasmas que afectan a ciudadanos que nunca han firmado la ficha de un partido político.

13- Sancionar con la pérdida del escaño y la prohibición de postular a cargos de elección popular, a los parlamentarios, consejeros regionales, alcaldes y concejales que hayan sido condenados por sentencia penal firme por haber financiado su campaña electoral con aportes de terceros, obtenidos a través de actos fraudulentos que importen crimen o simple delito. Misma sanción aplicarla cuando existan negociaciones incompatibles en las que se vean involucradas las autoridades señaladas.

14- Solicitar a Su Excelencia la Presidenta de la República, que en el proyecto de ley de presupuesto del sector público para el año 2016, no se

contemple reajuste de remuneraciones para las altas autoridades del Estado, tales como; el Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Senadores y Diputados, Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Fiscal Nacional, y Consejeros del Banco Central. Hacia el futuro se deberá establecer un sistema que contemple la posibilidad de reajustes diferenciados.

15- Establecer códigos de conducta vinculantes para las autoridades y funcionarios públicos (nacionales, regionales, provinciales y municipales) que contemplen fuertes sanciones en los casos de intromisión en asuntos ajenos al ámbito de su competencia, castigando particularmente el uso de recursos públicos y toda actuación u omisión realizada en períodos de campaña que busque influir en sus resultados.

16- Reforzar las normas que impiden a los parlamentarios desarrollar actividades privadas que configuren conflictos de interés.

17- Sancionar de modo efectivo a los parlamentarios que voten o promuevan asuntos en que tengan conflictos de interés.

18- Modificar la composición de las Comisiones de Ética y Transparencia del Senado y de la Cámara de Diputados, incorporando en ellas a personas de reconocido prestigio público, que no pertenezcan al parlamento y que den garantías de ecuanimidad e independencia.

19- Incorporar en el sector privado (gremios y empresas), incluyendo a las empresas que sean de utilidad pública, códigos de conducta y buenas prácticas para mejorar y transparentar las relaciones con autoridades políticas y administrativas.

20.- Fortalecer la normativa e institucionalidad tributaria, con la finalidad de cerrar pasajes o intersticios, oscuros o contradictorios en el ordenamiento, y así propender a evitar prácticas como la elusión y evasión tributaria en el ámbito político. Asimismo, surge como una necesidad la creación de la Fiscalía de Alta

Complejidad que permita al Ministerio Público, la especialización en la investigación y persecución de conductas que revistan caracteres de delitos complejos, como por ejemplo, los de corrupción.

---

Las propuestas que hemos realizado se encuentran sustentadas en los Principios de Probidad, Publicidad y Transparencia, los que deben regir sobre las instituciones democráticas y sus integrantes.

El perfeccionamiento de nuestra democracia es una tarea y una obligación de todos, es por ello, que mirando el bien de Chile, hemos realizado este documento como una contribución al debate.

Isabel Allende B.

Felipe Harboe B.

Hernán Larraín F.

Patricio Walker P.

Alberto Espina O.

SENADORES DE LA REPÚBLICA

Valparaíso, 13 de marzo de 2015

