



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Hernández Cisternas, Claudia; García Chourio, José Guillermo
La institucionalidad ética del Estado chileno en torno al control de la corrupción
Espacios Públicos, vol. 11, núm. 22, agosto, 2008, pp. 205-225
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602211>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La institucionalidad ética del Estado chileno en torno al control de la corrupción*

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2007

Fecha de aprobación: 11 de octubre de 2007

Claudia Hernández Cisternas**

José Guillermo García Chourio***

RESUMEN

Superadas las preocupaciones por la consolidación democrática, uno de los retos principales de los regímenes actuales está en lograr estadios de calidad de la democracia, lo cual, pasa por el desarrollo de una institucionalidad estatal que procure a la vez, eficiencia y responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos. A casi dos décadas de la vuelta de la democracia en Chile, este trabajo tiene como objetivo, hacer un balance en torno al proceso de estructuración del marco institucional de su aparato estatal, para generar rutinas de control y rendición de cuentas, las cuales permitan limitar comportamientos corruptos. Hasta ahora, la experiencia chilena en este aspecto ha dado muestras de una buena evolución de su institucionalidad estatal hacia

*Los autores agradecen el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por el otorgamiento de la Beca, que posibilitó atender, de forma exclusiva, un gran número de actividades académicas, entre las que destaca el desarrollo de este trabajo en el marco del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

** Licenciada en Servicio Social, Diplomada en Gestión de Programas de Calidad, Diplomada en Gobierno y Gerencia Pública, Diplomada en Gestión Estratégica y Toma de Decisiones, Master (c) en Gobierno y Gerencia Pública. DEA en Gobierno y Administración Pública. Asesor Profesional en materias de Gestión Pública y Recursos Humanos del Ministerio del Interior de Chile y Docente de la Universidad Central en la cátedra de Dirección Pública y Estrategia Política.

*** Sociólogo. Maestro en Ciencia Política. Magister Scientiarum en Gerencia Pública. DEA en Gobierno y Administración Pública. Candidato a Doctor en Historia Social y Política. Investigador acreditado en el Programa de Promoción a la Investigación (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Venezuela. Profesor de la Universidad Católica Cecilio Acosta y de la Universidad del Zulia, en las áreas de gestión pública y métodos de investigación.

mejores prácticas de conducta administrativa, sin embargo, persisten graves deudas en el plano de los derechos humanos, heredadas del pasado gobierno dictatorial, que ponen en duda los alcances de un cambio real en cuanto a las bases éticas de su Estado de Derecho.

PALABRAS CLAVE: reforma administrativa, calidad de la democracia, rendición de cuentas, ética, corrupción, Chile.

ABSTRACT

Overcome the worries for the democratic consolidation, one of the principal challenges of Latin American current governments consist in the achievement of quality levels of democracy. For that matter, it goes through a development of the State Institutions and bureaucratic rules that simultaneously allows efficiency and responsibility in the Public Affairs management. To almost two decades of the return of Chile's Democracy, the aim of this article is to make an analysis about the process of creation of the Institutional Frame of the State System, to generate routines of accountability which allows corrupt behaviour limitations. Until now, the Chilean experience in this aspect has given samples of a good evolution of his institutions towards better practices of administrative conduct; nevertheless, serious deficits persist in the theme of Human Rights, inherited from the former dictatorial government. Such deficits create doubts on a real and total change of the ethical bases of his State Law.

KEY WORDS: administrative reforms, quality of democracy, accountability, ethics, corruption, Chile.

INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva institucional, el trabajo persigue realizar un balance de algunos procesos políticos que, a partir de la transición democrática en Chile, permitieron el desarrollo formal de unas reglas de juego, orientadas a la gestión de control de los órganos ministeriales de gobierno, en donde la institucionalización de la transparencia y la responsividad se convierten en indicadores de desempeño de un régimen democrático, que más allá de la eficiencia de la administración, debe garantizar el respeto de los derechos humanos.

Pasada la fase de la consolidación democrática, uno de los retos que deben enfrentar regímenes de esta “tercera ola” (Huntington, 1994), reside en aportar condiciones que posibiliten el alcance de mayores niveles de calidad de la democracia. Más allá de la polémica sobre cuáles indicadores nos permitirían medir esta cualidad, algo sobre lo que hay acuerdo entre los especialistas, es la necesidad de mejorar la responsabilidad de los órganos del Estado en el desempeño de sus funciones, de manera que el sistema pueda reportar un mejor rendimiento en cuanto a la eficiencia de su gestión y a las satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

El trabajo está estructurado en tres grandes apartados, siendo el primero un análisis de

los principales rasgos y funcionamiento del régimen democrático chileno, de manera que ello nos permita dar cuenta del nivel de calidad de la democracia actual. En segundo lugar, se procedió a establecer de forma conceptual las diferencias en torno a la llamada rendición de cuentas horizontal, con la finalidad de precisar su importancia como mecanismo institucional de gran importancia por el equilibrio de poderes del Estado.

En tercer lugar, se realizó un recorrido del Marco Jurídico-Institucional destacando las iniciativas legislativas y administrativas que se han adoptado, a fin de consolidar los conceptos de transparencia y probidad pública, como principios esenciales de la función pública en el marco de un Estado moderno y su importancia como acción preventiva frente al fenómeno de la corrupción. El trabajo cierra con unas conclusiones en relación a los avances y perspectivas del Estado chileno, en cuanto a la búsqueda de una institucionalidad que incentive rutinas de transparencia y probidad en la gestión y limite la proliferación de comportamientos ilícitos al interior de sus estructuras.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN CHILE

Sin duda, en estos tiempos, hablar de democracia y calidad, no resulta fácil en América Latina, cuando han resultado muy vulnerables y han provocado un desencanto de los ciudadanos en general. Este desencanto o frustración¹ los analistas lo atribuyen a fallas en la calidad de la democracia, sin embargo es importante entender: qué con-

tribuye a la calidad democrática y cómo medirla; qué dimensiones de la calidad democrática importan para el apoyo del público y de qué manera; y qué aumenta o reduce la calidad de los regímenes democráticos (Hagopian, 2004).

El descontento general de los ciudadanos en América Latina, se debe porque las democracias no han tenido el mejor desempeño en su ejecución y han padecido diversas deficiencias en su calidad. Se les acusa de ser corruptas e injustas, de favorecer a los ricos imponiendo reformas económicas neoliberales, de no hacer valer el Estado de derecho, ni aliviar la desigualdad, ni gobernar respondiendo a la voluntad del pueblo.

Si bien es tentador atribuir el creciente descontento de los ciudadanos con la democracia a un desempeño titubeante del gobierno, no existe una correspondencia simple entre la efectividad de los gobiernos y el grado en el que los ciudadanos apoyan a sus democracias y están satisfechos con ellas. Resultando, por lo tanto, difícil de enunciar en un solo concepto o a través de una encuesta ¿qué constituye una democracia de alta calidad? y, por ello no existe un consenso acerca de cómo definir la calidad de la democracia y cómo, una vez medida, puede funcionar.

Además, muchos autores o impulsores incluyen una letanía de rasgos deseables de gobierno y políticas públicas dentro del término calidad de la democracia; éstos desdibujan el concepto, hacen imposible medirlo, le quitan cualquier utilidad como variable independiente y lo dejan vulnera-

ble de ser desechado como algo utópico (Hagopian, 2004).

Sin embargo, ante la realidad democrática de América Latina, y la complejidad de definir el término de calidad de la democracia, las agencias de ayuda (*aid agencies*) y las organizaciones de derechos humanos, otorgan altas calificaciones a Chile en aplicar el Estado de derecho, proporcionar orden y estabilidad, controlar la corrupción y ser un gobierno transparente que protege los derechos civiles y políticos (Kaufmann *et al.*, 2003 y Freedom House, 2003).

Una muestra clara de estas calificaciones se percibe en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (2000-2003), en el que señala que Chile es el país menos corrupto en América Latina, donde 10 es el más limpio y 1 el más corrupto, su calificación se mantuvo cerca de 7.4. En 2002, Chile estaba catalogado como el país número 17 menos corrupto del mundo, apenas detrás de Estados Unidos.² En pocas palabras, la calidad de la democracia chilena se caracteriza, en general, respecto del resto de los países de América Latina por ser menos violenta, más efectiva, más limpia y más justa, pero también es considerada por ser menos responsiva, no tener una clara rendición de cuentas y ligeros problemas en el tema de representación (Hagopian, 2004).

La calidad de la democracia, sin duda, se basa en diferentes indicadores, sin embargo, para efectos de este trabajo, consideramos en el caso de Chile, los relativos al Estado de derecho y protección de derechos

civiles y políticos, a la igualdad social y al control de la corrupción y responsividad del gobierno.

Derechos civiles y políticos

En general, Chile es hoy día una sociedad relativamente libre. Los trabajadores pueden formar sindicatos sin pedir autorización, así como, afiliarse a los ya existentes (aproximadamente 12% de los 5.7 millones de trabajadores de Chile están sindicalizados). Las libertades civiles y los derechos humanos están protegidos de manera más amplia, que en casi el resto de América Latina. Durante la década de 1990, Chile recibió en promedio una calificación de Freedom House de 2.1 para derechos políticos y 2.0 para libertades civiles (en América Latina, sólo Costa Rica y Uruguay recibieron calificaciones superiores). En 2001, el gobierno chileno enmendó parcialmente las leyes de censura y, en 2002, el Senado aprobó una iniciativa de ley para eliminar la censura en el cine (Hagopian, 2004: 61).

El mayor reto de Chile, para reestablecer y garantizar los derechos civiles y políticos, ha sido ajustar cuentas con las violaciones a los derechos humanos que se realizaron durante el régimen militar. Esta tarea se vuelve difícil, porque el ejército recibió como premio del régimen autoritario, una amnistía por las violaciones de derechos humanos y también por la falta de voluntad del sistema judicial durante años, para solucionar el problema de manera favorable a las víctimas y sus familias. Durante el primer gobierno democrático de transición, el

presidente Patricio Aylwin (1990-1994) encargó un estudio de violaciones a los derechos humanos para promover la reconciliación nacional (el Informe *Rettig*), pero de todos modos no pudo juzgar a los perpetradores.

En Chile, la fuerza policíaca sigue siendo una rama de las fuerzas armadas, no ha habido cambio en su capacitación y no hay programas nuevos para integrar civiles. El arresto domiciliario de Pinochet en Londres —que duró 18 meses— dio lugar a acciones jurídicas en contra de los militares violadores de derechos humanos y a que miembros del sistema judicial procedieran con las investigaciones y acusaciones respecto a los desaparecidos durante su mandato (Pereira y Ungar, 2004).

En 2003, Freedom House aumentó la calificación de Chile sobre las libertades civiles de dos a uno, luego de que el jefe de la fuerza aérea renunció en medio de acusaciones sobre abusos a los derechos humanos durante la dictadura, y de que el presidente Ricardo Lagos reabriera temas constitucionales polémicos respecto a la supremacía de los civiles sobre las fuerzas armadas. Lagos también creó una comisión de verdad y un nuevo trato para considerar las necesidades de los indios Mapuche de Chile, quienes representan dos terceras partes de los 1.2 millones de indígenas (10% de la población total).

La Ley indígena de 1993 reconoce la existencia del pluralismo cultural en Chile, pero el Estado chileno no ha otorgado reconocimiento constitucional a la nación Mapuche,

ni ha ratificado los tratados internacionales relevantes. En años recientes, desde que los Mapuche han expresado cada vez más sus derechos a las tierras ancestrales, que el gobierno y la iniciativa privada tratan de desarrollar, unas 200 mil hectáreas han sido reintegradas a sus comunidades (Boccaro, 2004:31).

Los regímenes democráticos pueden ofrecer derechos civiles mediante iniciativas del ejecutivo y del legislativo, pero no pueden garantizarlos; sólo un Estado puede hacerlo (O'Donnell, 2004). Más que la capacidad del Estado para hacer valer contratos, el Estado de derecho, en una democracia, significa en esencia dos cosas: primero, los ciudadanos necesitan tener un acceso igual al Estado de derecho —la justicia y los sistemas policíacos deben aplicarse de manera universal y predecible— y, segundo, la constitución y la ley deben aplicarse a los funcionarios electos y públicos. Desde el inicio de la transición democrática, la democracia chilena ha tenido éxito notable en la eliminación del desorden, en la aplicación de la ley, para imponer la justicia con imparcialidad y controlar la corrupción.

Igualdad y desigualdad

El tema de desigualdad en Chile ha sido también objeto de estudio en la calidad de su democracia. T. H. Marshall (1950) no creía que lo que llamaba desigualdad cuantitativa fuera un obstáculo para la ciudadanía. Todos los ciudadanos eran iguales por definición e igualmente capaces de ejercer los deberes, así como de disfrutar los derechos

de la ciudadanía. Pero, ¿acaso llega un punto donde la desigualdad extrema pone en riesgo el ejercicio de la ciudadanía y la calidad de la democracia? ¿Qué genera más problemas para la calidad de la democracia: la división entre los pobres y los ricos de una sociedad –que puede amenazar la igualdad política– o un umbral de acceso a la educación y a la información, tan bajo que debilita la capacidad de ejercer las responsabilidades de la ciudadanía? Para Marshall, el nivel del umbral era más significativo, para la ciudadanía democrática, que las dimensiones de la brecha social (Hagopian, 2004: 61).

En Chile, durante el régimen militar, un selecto grupo era capaz de concentrar la riqueza, mientras que el desempleo crecía estrepitosamente y hasta una tercera parte de la sociedad fue lanzada a trabajar en el sector informal, sin derechos laborales ni protección social. La privatización del sector salud y las pensiones durante el régimen de Pinochet y la descentralización de la educación pública a los gobiernos locales con pocos recursos, también hicieron de Chile una sociedad menos igual. Desde la transición a la democracia, el número de ciudadanos que viven en la pobreza se han reducido, pero la proporción de la desigualdad no lo ha hecho. En 1998, el índice de Gini³ para Chile (de 0.57) era el tercero más alto de América Latina.

Responsividad

Un gobierno es responsivo (Manin *et al.*, 1999: 9) si adopta políticas que los ciuda-

danos señalan como preferidas, sea en las encuestas públicas, mediante la acción política directa o al votar por plataformas particulares. Sin embargo, la conexión entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas del gobierno es notoriamente difícil de establecer y mucho más dura de medir. Algunos resultados de las políticas públicas pueden ser moldeados por fuerzas que están fuera del control de la administración y no por el grado en el que un gobierno estaba tratando de responder a las preferencias de los ciudadanos. Además, los gobiernos que dan marcha atrás a políticas públicas y violan los mandatos electorales, pueden decir que están respondiendo a las necesidades reales de sus electores, especialmente en circunstancias cambiantes, una afirmación que a menudo recibe el apoyo de la aprobación popular subsiguiente por los resultados de políticas que sus votantes no querían inicialmente (Stokes, 2001).

La mayoría de los expertos coinciden en que, cuando la democracia rinde cuentas y es responsiva, los ciudadanos están satisfechos e involucrados mediante la participación, la atención y la obligación. Se dice que los regímenes y los gobiernos no responsivos harán que los ciudadanos no reelijan a los funcionarios y que con mayor frecuencia se abstengan de votar, pierdan interés en la política y participen menos en los partidos políticos y organizaciones civiles.

Pero a estos análisis hay que agregar un examen de los rasgos institucionales que facilitan o limitan la responsividad, especialmente, los sistemas electorales que sir-

ven como base para que los gobiernos, transformen la amplitud de programas y ofertas políticas, y la coincidencia de las preferencias ideológicas entre ciudadanos y partidos. Un régimen democrático responsivo (*responsive democratic regime*) es aquel que traduce las preferencias de sus ciudadanos en la formación del gobierno, y un gobierno responsivo (*responsive government*) es, a su vez, aquel que traduce las preferencias de sus ciudadanos en políticas públicas (Hagopian, 2004: 65).

La institución más importante que limita la responsividad en Chile es el sistema electoral. Antes de 1973, los chilenos elegían a su Congreso mediante un sistema de representación proporcional que permitía la viabilidad electoral de una amplia gama de opciones ideológicas. Durante la transición a la democracia, la dictadura saliente impuso en Chile un sistema electoral conocido como sistema *mayoritario binomial*. Desde 1989, los 120 diputados de Chile han sido elegidos en uno de los 60 distritos de dos miembros. La estructura de la papeleta prevé listas abiertas; los votantes señalan una preferencia por un candidato dentro de una lista de hasta dos candidatos; todos los votos para los candidatos dentro de cada lista se reúnen para determinar la distribución de los lugares entre las listas, y los escaños se asignan a los candidatos de las listas que ganaron votos en el orden de sus votos individuales totales.

Ambos candidatos de una lista pueden ser elegidos sólo si su lista supera, por más del doble, el voto total de la lista que quedó en

segundo lugar; de lo contrario, el candidato con más votos de cada una de las primeras dos listas resulta electo. Según el diseño, la ley sobrerrepresenta a la segunda lista, que resulta ser la derecha, y al obligar a los partidos a formar coaliciones, ha servido para moderar a la izquierda. El nuevo sistema de partidos, que este sistema electoral produjo, es más estable de lo que sería con la representación proporcional, pero es menos responsivo y representativo. Además, “no surgió por nuevas divisiones sociales, sino más bien, fue formado desde arriba por las élites” (Torcal y Mainwaring, 2003: 79).

Si la responsividad del gobierno ha sido limitada por las instituciones, los límites a la responsividad de los partidos de gobierno a sus votantes han sido impuestos por las élites de esos mismos partidos. Los votantes de centro-izquierda creen que la distribución del ingreso es injusta y preferirían un mayor énfasis en la distribución, pero que, a fin de mantener intacta la coalición gobernante y consolidar la democracia, los dirigentes del Partido Socialista (PS) y del Partido por la Democracia (PPD) han seguido una línea de centro y no han politizado los temas referentes a las clases y la redistribución del ingreso. Además, hay una desigualdad entre los partidos del gobierno y el electorado en varias áreas de las políticas públicas. Hasta el 2004, Chile fue uno de los tres países en el mundo que no permitían el divorcio legal, a pesar del hecho de que aproximadamente tres cuartas partes de los chilenos a lo largo del tiempo han estado en favor de una ley de divorcio (CEP, 1995: 9).

Con todo, los gobiernos de la Concertación han avanzado significativamente en la democratización del sistema político. Este avance se expresó recientemente en un gran acuerdo para reformar la Constitución de 1980, que tuvo por objetivo eliminar los resabios institucionales del periodo dictatorial y modernizar el sistema político. Se eliminaron “enclaves autoritarios”, como los senadores designados. Se estableció un nuevo estatuto constitucional de las Fuerzas Armadas. Se restituyeron las facultades del Presidente de la República en relación a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y se transformó el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) en un organismo asesor del Presidente de la República. Las Fuerzas Armadas dejaron de ser las únicas garantes del orden institucional. Se estableció una justicia constitucional en forma para garantizar la supremacía de la Carta Fundamental, y se democratizaron los estados de excepción, evitando, así, cualquier abuso de poder en circunstancias sociales o políticas extraordinarias.

Se logró avanzar también en el restablecimiento de equilibrios de poder entre el Congreso y el Ejecutivo; se implementó la reforma del Poder Judicial y se logró un progreso importante en materia de transparencia del aparato público y del financiamiento electoral. Se reconoció, asimismo, el derecho a la nacionalidad de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero y se consagró el principio de la doble nacionalidad para los chilenos que viven fuera del país, facilitando, así, su inserción laboral.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

En cualquier arena de las políticas públicas, la lógica técnica y la lógica política siempre están presentes y ello, de alguna manera, matiza las actuaciones de los funcionarios. En el caso del control, la cuestión de decidir qué, cómo, cuándo y a quién controlar representa un proceso que va más allá de lo meramente técnico y que involucra una orientación específica vinculada a la dinámica de lucha de intereses y poder presente el aparato público y el sistema político.

El control de las actividades de las administraciones públicas se fundamenta, generalmente, en criterios, donde el consenso sobre los mismos implica una serie de arreglos políticos entre actores con intereses disímiles. En tal sentido, la elección de sistema de control, dependiendo de las fuerzas en pugna, puede estar dirigida a instituir valoraciones que ayuden a legitimar más lo procedimental de una gestión, que lo verdaderamente sustantivo en términos de lograr impacto sobre los beneficiarios.

En los últimos años, ha venido tomando auge el reconocimiento del control, como proceso que involucra rutinas institucionalizadas de arreglos de conflictos, donde más que reconocer al mismo como una simple forma de análisis de actuación de los funcionarios con base en los procedimientos prescritos, es un instrumento relevante como herramienta de gestión de los asuntos del Estado, en lo relativo a restringir cualquier

extralimitación de autoridad que pueda ejercer un organismo público en particular sobre las competencias de otros, garantizando el justo equilibrio que debe existir entre las diversas potestades atribuidas a cada poder del Estado y de sus entes administrativos.

La expresión “buen gobierno” no se limita sólo a rendir resultados eficientes en la relación insumo/producto, sino también, a la génesis de un espacio de construcción de acuerdos colectivos, donde se establezcan como mecanismos de control y evaluación de los representantes políticos y funcionarios la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos. En la medida que los ciudadanos tengan mayor acceso a mecanismos de regulación sobre las actividades que los afectan directamente y que son realizadas por gobernantes y funcionarios que ellos mismos eligieron libremente o que depende de la contribución tributaria que realizan, se estarán dando pasos hacia el fortalecimiento y profundización de una democracia realmente sustantiva.

El imperio de la ley, ha sido una de las condiciones fundamentales que ha resaltado Dahl (1999) para verdaderamente hablar de la presencia de una democracia poliárquica. Con base en ello, O'Donnell (1997) considera que en toda democracia, que se precie de considerarse como tal, deben existir fuertes y eficientes mecanismos de rendición de cuentas. La necesidad de constituir gobiernos transparentes, donde se amplíe el control ciudadano, es un imperativo de las democracias actuales, las cuales, desde la

caída del socialismo real, tienen ahora que justificarse más por méritos propios que por defectos ajenos (Lechner, 1996).

El diseño institucional de un régimen democrático es entre otros factores uno de los elementos que determina los tipos de potestades y el nivel de discrecionalidad que tienen cada uno de los poderes que conforman el Estado. Como parte del equilibrio entre estos poderes, un signo distintivo del buen funcionamiento de la democracia está en la capacidad de ciertas instituciones estatales para controlar el ejercicio de dichas potestades y sancionar la trasgresión ilegal que las autoridades al frente de cualquier poder puedan hacer sobre las competencias de algún otro en determinado momento o de forma constante. Este tipo específico de interacción intraestatal es lo que O'Donnell define como *Accountability Horizontal* (AH), siendo su labor esencial para dotar de confianza al régimen como tal (O'Donnell, 2004).

Dentro de este mecanismo de control intraestatal, el autor distingue dos tipos: uno denominado *accountability horizontal de balance*, referido al tradicional control mutuo de los poderes del Estado para garantizar el equilibrio en cuanto a los límites de competencia de cada uno; otro llamado, *accountability horizontal asignada*, en donde un conjunto de agencias estatales son las encargadas de supervisión, prevención y/o sanción en caso de trasgresión o corrupción en el ejercicio de las potestades que tienen atribuidas los poderes del Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno. Para O'Donnell, el desarrollo de este segundo

tipo AH, ha sido producto de las limitaciones que en el devenir histórico ha tenido el sistema de pesos y contrapesos de los poderes ante, en un primer momento, la supremacía de la legislatura y, posteriormente, el poder ganado por el ejecutivo y la burocracia debido al crecimiento del sector público.

La complejidad en las relaciones de poder, que imponen ese escenario, hace que el sistema de control, mediante balance de los poderes, presente serias limitaciones para evitar las trasgresiones. Con respecto a esto, una de las observaciones que O'Donnell hace sobre *accountability horizontal de balance* es su limitado alcance para la solución de conflictos, ya que tiende a actuar de forma reactiva y, por ende, intermitente a producir acciones dramáticas de elevado costo para las instituciones y que los conflictos, en que incurren los actores, son motivados por razones partidarias. Ante estas limitaciones de AH, el autor le otorga un matiz técnico y neutral a las instituciones *accountability horizontal asignada* para confrontar los riesgos de trasgresión y/o corrupción dentro del aparato estatal, cuestión que, sin embargo, no toma en cuenta lo partidizadas que están muchas de estas agencias en América Latina, pese a que resalta las debilidades de este tipo de agencia en el subcontinente.⁴

En América Latina, las relaciones entre el Ejecutivo y los demás poderes se han caracterizado tradicionalmente por la existencia de un alto grado de presidencialismo, llevando a que, las múltiples prerrogativas y elevada discrecionalidad del gobierno, des-

virtúen el equilibrio de poderes, propiciando una constante evasiva de las autoridades a seguir los canales formales del sistema sin mayor grado de sanción. Esta débil *accountability horizontal*, entre los órganos del Estado, es un factor importante que contribuye a perpetuar la baja transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas públicas.

En el caso chileno, como en cualquier otro caso fundamentado por un régimen democrático, el marco institucional del Estado de Derecho es, entre otras variables, uno de los factores básicos que determinan las potestades y el nivel de discrecionalidad que tienen cada uno de los poderes que conforman el Estado. Como parte del equilibrio, entre estos poderes, un signo distintivo del buen funcionamiento de la democracia está en la delimitación de las facultades del Poder Ejecutivo, de manera que sea viable para otras instituciones estatales, tales como el Legislativo y Judicial, supervisar y controlar el ejercicio de dichas potestades y sancionar, en el caso que se determine, la ilegalidad de los actos de unas autoridades a las que le fue conferido un mandato bajo legitimidad popular.

MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE CHILE, EN TORNO A LA PROBIDAD Y CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha existido siempre, cualquiera que sea la época, el sistema político, la cultura y el contexto económico. En algunos casos es mayor, mientras que en otros es menor, pero nin-

guna forma de gobierno ha logrado hacerla desaparecer completamente. Esta tiene efectos nocivos, tanto sobre el crecimiento económico como sobre la estabilidad política de los países, por lo cual, su combate es una tarea que ocupa en forma permanente a las distintas sociedades y sus gobiernos.

Aunque existe un sinnúmero de definiciones de corrupción, la mayoría de los autores entiende que esta se da en la relación entre el Estado y la sociedad. *Transparency International* (2001) sigue esta línea al definir corrupción como *the abuse of public office for private gain*. El Banco Mundial entiende por corrupción el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales (Kaufmann, 2000). En tanto, las prácticas que son definidas como corruptas difieren de un país a otro, siendo determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada grupo (Soto, 2003). A su vez, la cultura es dinámica y está constantemente cambiando, lo que sin duda modificará la concepción de situaciones de corrupción en el tiempo y de una persona y otra (Rose Ackerman, 2001).

Pero más allá de la definición que se utilice para medir, evaluar y categorizar a la corrupción, hay que tener presente que ésta es un problema muy complejo, pues tiene enormes consecuencias al constituirse en una fuerza desintegradora de las instituciones sociales, económicas y políticas de una sociedad. Uno de los aspectos más sobresalientes del impacto negativo de la corrupción es el debilitamiento de la confianza y el capital social.

Para Chile la pérdida de la confianza es doblemente peligrosa, ya que los tiempos, después de la globalización, han hecho de Chile un país con bajos índices de confianza social, lo cual, debilita aún más el capital social. Esto se ratifica en el informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2002. En este estudio, los chilenos tienen una baja confianza en *los otros* y en las instituciones, y miran a la sociedad como una organización económica y no participativa. Muchos individuos sienten una fuerte incapacidad para producir los cambios en su entorno, que serían necesarios para hacer realidad sus proyectos (Confianza Social para el Desarrollo, 2002).

Ahora bien, el tema de la corrupción ha sido tema de interés y ocupación del gobierno desde siempre; manifestaciones de ello han sido los movimientos sociales y políticos de las décadas veinte y treinta, en las cuales, se depusieron más de un gobierno con el afán de poner término a la corrupción que venía de la mano del clientelismo. En definitiva, a lo largo de la historia republicana y democrática, los presidentes han manifestado su rechazo a prácticas corruptas. Ejemplo de ello han sido, tanto el Presidente Salvador Allende, quien, apropiándose de una frase de Fidel Castro, dijo que en su gobierno se podrán meter los pies, pero jamás las manos (Allende, 1971).

Ya en tiempos de transición democrática, el Presidente Patricio Aylwin puso el dedo en la llaga en el último mensaje de su periodo, al sostener –frente a un país conmovido por las revelaciones sobre sucesos como los de la Refinería de Concón,⁵ la Dirección Ge-

neral de Deportes y Recreación (DIGEDER)⁶ y demás—, que la Administración podrá ser lenta y aun ineficiente, pero no falta de honradez (Aylwin, 1993)

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle una comisión establecida por éste —Comité de Ética Pública— realizó un exhaustivo análisis al comportamiento de los órganos públicos, encontrando en ellos, una excesiva tendencia al secretismo y escasa transparencia en su accionar, a juicio de los ciudadanos. Con el objeto de poner un alto a dicha percepción, a las conductas que la originaban y mejorar la relación entre ciudadanos y Estado, se promulgó en 1999 la Ley de Probidad Administrativa que incorpora a la Administración chilena términos como *accountability* o cuenta pública y ciertas restricciones y medidas para controlar una potencial corrupción y, por ende, una mayor transparencia y cercanía con la ciudadanía. Al mismo tiempo, esta legislación consagra el derecho de los ciudadanos a ejercer cuenta pública sobre sus autoridades, principalmente a través del derecho a la información que en otras legislaciones se conoce con el nombre de *Habeas Data*, que en Chile puede ser ejercido, tras esta normativa, como un Recurso de Amparo que proteja el acceso a este derecho.

Sin duda, el caso Mop-Gate,⁷ ha sido el icono de aquellas prácticas que no deben ser parte de la administración pública chilena y que afectara la agenda gubernamental del gobierno del Presidente Lagos, en cuanto a la política de licitaciones y concesiones en infraestructura y a la política

de remuneraciones de los altos funcionarios de gobierno y el personal de confianza.

A partir de este caso el tema de la corrupción que —a principios del gobierno de Lagos tuvo otro traspié a partir de elevadas indemnizaciones que se hicieran algunos personeros de gobierno al momento del cambio de administración (de Frei a Lagos)—, tuvo que ser enfrentada de manera directa y con un actitud fuerte y firme por parte del Presidente, llegando a entablar una legislación en torno al tema negociado y consensuado con la oposición.

Es a partir de estos acontecimientos, sumado a los cambios en las relaciones económicas, que Chile se ve en la necesidad imperiosa de actuar preventivamente frente al riesgo de prácticas que se aparten de las tradiciones probas, en lo público y en lo privado. Ello, a partir de iniciativas legislativas y administrativas, así como las surgidas en la propia sociedad civil.

Los temas de transparencia y probidad pública han sido expresamente regulados en una serie de cuerpos normativos, tanto en el ámbito internacional como en los ordenamientos jurídicos internos, de los cuales, Chile no ha constituido la excepción.

En el ámbito internacional, los principales cuerpos normativos específicos, están constituidos por la Convención Interamericana Contra la Corrupción (en adelante, la Convención Interamericana) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (en adelante, la Convención de la ONU).

Ambas convenciones presentan diferencias en cuanto a su ámbito territorial de aplicación, al número y detalle de sus disposiciones y a ciertos elementos de contenido, convergen, sin embargo, en lo medular de los intereses, valores y propósitos que buscan tutelar. Así, en ambas, se puede advertir que los valores o bienes jurídicos generales, que pretenden resguardar frente a los problemas y amenazas que plantea la corrupción son: i) la estabilidad política y seguridad de las sociedades; ii) la integridad y la legitimidad de las instituciones democráticas; iii) el desarrollo integral y sostenible de los Estados y los pueblos; iv) el orden público económico, que puede verse amenazado por las distorsiones que la corrupción introduce en la economía; vi) la integridad y calidad de la gestión pública y la defensa del patrimonio público. Asimismo, ambas Convenciones manifiestan explícitamente como finalidades de su adopción: promover y fortalecer medidas de prevención y combate contra la corrupción y promover la cooperación internacional para este objetivo, a lo que agrega la Convención de la ONU el promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.⁸

En el ámbito interno, se han adoptado en el país una serie de normas, tanto legales como constitucionales, que consagran y sitúan a los conceptos de transparencia y de probidad pública como principios esenciales de la función pública en el marco de un Estado moderno, confiable y eficiente. Todo lo cual se ha enmarcado en el contexto del proceso de modernización.

En la carta fundamental, podemos encontrar medidas en torno al tema que han sido incluidas por las últimas reformas a la Constitución, que fueran consensuadas con la oposición al gobierno y que tiene representación parlamentaria. La nueva carta fundamental fue publicada en el Diario Oficial el 26 de agosto de 2005. Estas medidas introducidas significan avances en materia de transparencia y probidad pública, al consagrar en el capítulo I sobre “Bases de la Institucionalidad” un artículo que regula expresamente estos principios, confiriéndoles, de este modo, jerarquía constitucional. En efecto, el nuevo artículo 8° de la Constitución⁹ establece que:

- El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.
- Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.
- Las únicas excepciones que reconoce el principio de publicidad están constituidas por aquellas medidas de reserva o secreto establecidas:
 - I en virtud de una ley de *quórum* calificado; o
 - II cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional (inc. 2°).

La norma constitucional, referida a los principios de probidad y publicidad, no puede ser interpretada en el vacío o al margen de otras disposiciones de mismo rango que uniforman, prescriben y vinculan las actuaciones de todos los órganos del Estado como:

- El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (servicialidad del Estado).
- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República (supremacía constitucional).
- Es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile (obligaciones de respetar y garantizar los derechos fundamentales).

En lo que respecta a normas legales, la más relevante y explícita en materia de transparencia y probidad pública es la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1999, la cual vino a modificar y adicionar numerosas disposiciones de la Ley no. 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.¹⁰ Entre estas modificaciones destacan, principalmente:

- La consagración expresa de la probidad administrativa como un principio que debe ser observado por las autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores (art.13 inc.1° del texto refundido, correspondiente al art.11 bis inc.1° del texto original).
- El reconocimiento de que la función pública debe ser ejercida con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella (art. 13 inc.2° del texto refundido, correspondiente al art.11 bis inc.2° del texto original).
- En armonía con las disposiciones citadas, se estableció la *publicidad* de los actos de los órganos del Estado, así como de los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial (art.13 inc.3° del texto refundido, correspondiente al art.11 bis inc.3° del texto original). Para estos efectos, se reguló el mecanismo para acceder a la información pública; el derecho de oposición de terceros interesados, las causales para denegar la información;¹¹ estableciendo, incluso, un procedimiento de amparo del derecho al acceso de la información ante los tribunales ordinarios (art.13 incs.5° y siguientes y art.14 del texto refundido, correspondientes al art.11 bis inc.5° y siguientes, y art.11 del texto original).

Otra de las normas legales que destaca la Ley no. 19.880 sobre Procedimiento Admi-

nistrativo, publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2003, la cual recoge lo señalado por la primera norma al establecer los principios de transparencia y publicidad como principios fundamentales de todo procedimiento administrativo.

Entre el cuerpo de normas con que el Estado chileno cuenta para normar y combatir conductas y prácticas corruptas podemos señalar:

- Decreto no. 1.312. Establece sistema de información de compras y contrataciones públicas. Ministerio de Hacienda, 26 de noviembre de 1999.
- Decreto no. 423. Crea la Comisión Nacional de Ética Pública. Ministerio del Interior, 18 de abril de 1994.
- DFL no. 1. Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la administración del Estado. Secretaría General de la Presidencia, 17 de noviembre de 2001.
- Decreto no. 54. Establece política de adquisiciones para el sector público, Ministerio de Hacienda, 28 de abril de 2001.
- Decreto no. 826. Complementa regulaciones para el sistema de compras y contrataciones públicas, Ministerio de Hacienda, 11 de diciembre de 2002.
- Ley no. 20.053. Modifica la Ley N° 19.884, sobre transparencia, límite y control de gasto electoral, 6 de septiembre de 2005.
- Ley no. 19.884. Sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral, 5 de agosto de 2003.
- Ley no. 19.882. Crea la Alta Dirección Pública, profesionaliza la función pública, establece la concursabilidad para la promoción en la planta de profesionales y fiscalizadores, determina que el tercer nivel de una planta de personal sea de carrera y no de exclusiva confianza y fija nuevas políticas de remuneraciones, 23 de junio de 2003.
- Ley no. 19.886. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 30 de julio de 2003.
- Decreto no. 250. Reglamento de la Ley N° 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Ministerio de Hacienda, 24 de septiembre de 2004.
- Resolución no. 759. Procedimiento sobre rendición de cuentas de los organismos o entidades que administren fondos públicos. Contraloría General de la República, 17 de enero de 2004.
- Auto Acordado no. 81. Sobre funcionamiento del Tribunal de Contratación Pública, Corte Suprema, 30 de diciembre de 2003.
- Ley no. 20.088. Establece como obligatoria la declaración patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública. 5 de enero de 2006.

En cuanto a normas legales, aplicables a determinados servicios públicos que establecen ciertas disposiciones en relación a los conceptos y principios analizados, se cuentan las contenidas en: la Ley no. 7.241 (Código Orgánico de Tribunales), la Ley no. 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Ley no. 18.834 sobre Estatuto Administrativo, el Decreto con Fuerza de Ley no. 1 de 1997 que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas y el Decreto con Fuerza de Ley no. 2 de 1968 que regula el Estatuto del Personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad.

Por último, a estas normas cabe agregar aquellas disposiciones legales que tienen por objeto hacer valer la responsabilidad penal de los funcionarios y servidores públicos, tipificando conductas delictivas relacionadas con actos de corrupción, tales como, la usurpación de funciones, la prevaricación, la violación de secretos, el uso indebido de información privilegiada y las negociaciones incompatibles, entre otras, y estableciendo procedimientos para la aplicación de las respectivas penas (Código Penal, libro II, título V, artículos 220 al 260, modificado por la Ley no. 19.645 de 1999, y los Códigos de Procedimiento Penal y Procesal Penal).

En el ámbito administrativo sobresale, como una acción propia del gobierno entre otras, la creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Este órgano de auditoría y de control interno de la Administración, actúa al más alto nivel y sin dejar de lado labores de tipo coordinador y operativo. Desde su creación ha elaborado

los primeros documentos doctrinarios y técnicos sobre auditoría gubernamental, y ha conducido, por orden del Presidente Frei, la creación de una estructura de auditoría en el órgano estatal, tanto en el nivel central como en las regiones. Por otra parte, apoya permanentemente a diversos Ministerios en la adecuación de sus procesos y sistemas de control, y ha realizado múltiples seminarios y programas de capacitación en la materia. Así mismo, ha coordinado la aplicación de nuevas técnicas de auditoría selectiva en grandes sectores de la administración pública chilena y presta, continuamente labores de asesoría a los Ministros de Estado y especialmente al presidente de la República.

Con el objeto de continuar con las medidas implementadas por la concertación, el actual gobierno de Bachelet, se ha propuesto consolidar una administración pública profesionalizada, incompatible con la negligencia, el tráfico de influencias y la corrupción. Para ello, ha manifestado ser inflexible con quienes participen en este tipo de prácticas, a quienes les aplicarán todo el rigor de la ley.¹²

Se propone reforzar los sistemas de prevención, institucionalizando la auditoría interna en todos los ministerios y servicios públicos, y promoviendo códigos de ética entre los funcionarios. Asimismo, modernizará el sistema de control de legalidad de la función pública, para lo cual, propone reformar la ley orgánica de la Contraloría General de la República, para que ese organismo pueda ejercer correctamente sus atribuciones en el nuevo contexto institucional.

En el tiempo que va de gobierno, se ha aprobado una declaración patrimonial de carácter público para todos los funcionarios del Estado, incluyendo autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Encontrándose en este momento en redacción un reglamento que asegure su efectiva publicidad y que la declaración sea anual y no cada cuatro años como ocurre actualmente.

Por otra parte, pretende impulsar como iniciativa del ejecutivo un proyecto de ley que regule el *lobby*, destinado a establecer un registro público que explicita a nombre de quién se realiza el lobby; se registren públicamente las reuniones solicitadas a autoridades y se prohíba que tal actividad la realicen quienes han ejercido cargos públicos o ex parlamentarios, sino hasta un año después del cese de sus funciones.

En el aspecto electoral, el gobierno pretende perfeccionar la legislación para asegurar total transparencia en la relación entre política y dinero. Para ello, impulsará una reforma que autorice donaciones electorales sólo si provienen de personas naturales, prohibiéndolas respecto de empresas, bajo el supuesto de que son los ciudadanos y no los intereses corporativos los que deben tener el derecho a incidir en el resultado de una elección.

Entre las medidas complementarias a la ley de financiamiento electoral están: hacer obligatoria la publicación en Internet, de donaciones por grandes sumas de dinero; promover que los partidos y candidaturas se comprometan a hacer públicas sus

donaciones y penalizar, con la pérdida del subsidio estatal, a aquellos que infrinjan la ley. También se tiene previsto impulsar una reforma para limitar efectivamente el gasto electoral y centralizar en el Servicio Electoral tanto la recaudación de los aportes donados como el pago de las prestaciones y facturas de los candidatos, asegurando un genuino control de los montos desembolsados en las campañas electorales.

Finalmente, la acción de prevención, frente al flagelo de la corrupción y el soborno, forman parte de la agenda permanente de Chile. La fuerza de la acción reside en que está sustentada particularmente en la voluntad política de los Gobiernos de la Concertación, a través de las medidas y normas señaladas; del sector Privado, que ha constituido su propia comisión de ética, la que trabaja en un Código para la autorregulación de los negocios; del Parlamento; de los medios de comunicación social y de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

De forma deliberada, el balance hecho aquí en torno al funcionamiento de la democracia chilena, a partir del proceso de transición y consolidación de la llamada “tercera ola” ha seguido implícitamente el carácter prescriptivo del modelo poliárquico, lo cual le he marcado a este estudio, sobre los mecanismos de control de los poderes del Estado, un énfasis en cuanto a la institucionalización de las reglas de juego, dentro del sistema político, como principal indicador

para diagnosticar el estado actual de dicho régimen democrático en particular.

El incremento de mayores espacios de autonomía de las agencias del Ejecutivo ha significado otra forma distinta de organización de los gobiernos, donde el diseño más avalado por la circunstancias económicas actuales “nos remite automáticamente al presupuesto por objetivos, a los indicadores de resultados, a la separación de los roles, o a la imagen de una red compleja de contratos” (Dunleavy y Hood, 1995: 107). Esta característica, del nuevo diseño administrativo del aparato público chileno, requiere potenciar los mecanismos de control y rendición de cuentas de tales entidades, dado que, si bien la flexibilidad y autonomía permite una mejor gestión, también aumenta los niveles de incertidumbre sobre los resultados.

En un clima de baja confianza, como es el de la sociedad chilena, se hace fundamental crear y fortalecer instituciones que permitan reducir la inseguridad e incertidumbre que los ciudadanos puedan mostrar ante la gestión del Estado. En este sentido, Rodrik (2001) señala que existen algunas instituciones básicas que deben ser potenciadas con la finalidad de velar por el Estado de Derecho y, de esta forma, mejorar la calidad de la democracia. Entre ellas se encuentran: los derechos de propiedad, referida a dispositivos legales y administrativos que garanticen la propiedad intelectual y patentes, así como las instituciones para administrar el conflicto social, tales como el imperio de la ley y autonomía del poder judicial, la transparencia en la gestión pública y sindicatos independientes, eleccio-

nes libres, y organizaciones políticas representativas.

Independientemente del diseño presidencialista como modo de gobernar posee la democracia chilena, el carácter altamente complejo que representa en el plano político la ejecución de ciertas políticas públicas así como su control y transparencia, involucra el establecimiento de arreglos entre los diversos actores: burocracia, partidos, empresarios, legisladores, donde todos están insertos en un cuadro de restricciones y condicionantes, que incluso, pueden delinear una coyuntura propicia, factores que si bien, pueden disminuir, no eliminan el papel activo que dichos actores tienen en el bloqueo o apertura de oportunidades políticas para la gestión del Ejecutivo.

La transparencia en los actos que realiza la administración pública, cada vez más, se convierte en un elemento sobre el cual el ciudadano evalúa la calidad de la democracia en la que vive, ya que la distinción asimétrica que se entreteje entre ciudadanía informada y no informada implica reconocer la dimensión política de la misma, dado que esta distinción constituye una fuente de poder. La lucha por ese poder, en el marco de las instituciones democráticas, pone el acento sobre un nuevo derecho: el de acceso a la información veraz y a la responsividad del Estado, el cual forma parte del conjunto de derechos que han venido a considerarse como de cuarta generación, cuestión que nos lleva automáticamente a situar cualquier discusión sobre sistemas de información en gestión pública en el plano de la democratización de las relaciones Estado-sociedad civil.

Es a partir de lo anterior que, Chile requiere de mayores cambios, profundización y consolidación de aquellos que ha vivido en los últimos años. Chile con el retorno a la democracia, lentamente, ha ido recuperado el clima de libertades que por tantos años caracterizó a la República. Hoy por hoy, la sociedad chilena es más abierta, diversa y tolerante. Sin embargo, aún hay que consolidar ciertas prácticas, pues no es suficiente con reconocer libertades, sino que hay que defenderlas y promoverlas.

El desafío, del futuro gobierno, es lograr una democracia cada vez más cohesionada, donde todos los ciudadanos y ciudadanas tengan espacio para participar y deliberar y donde todos los derechos y libertades sean respetados. Se requiere un Chile más transparente, para ello es imprescindible un Estado que sepa qué, cómo y cuándo hacer las cosas, cuánto vale y por qué lo hace. Más información es más democracia y es eso lo que aún requiere el Estado chileno: una administración cuyo norte sea la ética pública y que, ésta, sea un bienpreciado y extendido en todos los niveles del gobierno.

NOTAS

¹ “La creciente frustración por la falta de oportunidades y por altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático” (Informe del PNUD, 2004: 23).

² El índice de percepción de la corrupción es una encuesta de encuestas, que refleja las percepciones de los empresarios y los analistas del país, tanto los que residen en él como los que viven en el extranjero. El Proyecto de Gobernanza Global del Banco Mundial, también midió el control de la corrupción en todo el mundo en 2002 (Kaufmann *et al.*, 2003). En una escala de -2.5 a +2.5, Chile logró una calificación de 1.55 para control de la corrupción. Por mucho, Chile tuvo la calificación más alta de América Latina y se colocó en el 91° percentil del mundo.

³ Indicador sintético para el análisis estadístico de la desigualdad.

⁴ Como complemento de estos tipos de control intraestatal, O'Donnell (2004) pone sobre el tapete la importancia de la *accountability vertical*, pero en esta oportunidad, definida más allá de su tradicional concepción, centrada en el voto. Señala que dentro de esa *accountability vertical*, o sea de control de las autoridades y la sanción mediante elecciones, es importante una *accountability* de tipo social, de manera de hacer más transparente la gestión del Estado, mediante mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, condiciones que, a su juicio, se han hecho extremadamente importantes hoy en día para el mantenimiento de la democracia.

⁵ Desmalezamiento de terrenos aledaños a la Refinería de “Con Con” por 25 millones de pesos en el que el beneficiado, era el yerno del senador demócrata Cristiana Juan Hamilton.

⁶ Contratos, a terceros, falsos para financiar campañas políticas y electorales del Partido Demócrata Cristiano.

⁷ Caso de corrupción en el cual el Ministerio de Obras Públicas realizaba triangulaciones con empresas privadas a partir de licitaciones y *outsourcing* para pagar sobresueldos a altos directivos y profesionales de confianza del Ministerio.

⁸ Artículo I de la Convención Interamericana y II de la Convención de la NU.

⁹ En virtud del Decreto Supremo no. 100 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), publicado en el *Diario Oficial* el 22 de septiembre de 2005, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

¹⁰ Dando cumplimiento a lo dispuesto, en el artículo 4° transitorio de la Ley no. 19.653, el 17 de noviembre de 2001, se publicó en el *Diario Oficial* el Decreto con Fuerza de Ley no. 1/19.653 que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley no. 18.575.

¹¹ Sobre este punto, debemos señalar que, si bien, ya con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas constitucionales del año 2005, merecía críticas y reparos, en la actualidad aparece en abierta contravención a lo establecido en el artículo 8 inciso 2° de la Constitución, que la Ley sobre Probidad Administrativa contemple que una de las causales por las cuales se puede denegar la entrega de la información, sea que la reserva o secreto de dicha información se establezca en disposiciones reglamentarias.

¹² En este momento, hay un proceso que se lleva a cabo en la región de Valparaíso, en el cual, se ha logrado determinar que hubo fraude al fisco por parte del Secretario Regional Ministerial del Trabajo, al derivar

fondos públicos del programa “Pro empleo” para financiar actividades de campaña de algunos candidatos a Diputado del Partido Socialista de Chile y Partido por la Democracia.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA Y FUENTES ELECTRÓNICAS

Boccaro, Guillaume (2004), “The Struggle of the Mapuche Peoples: Deepening Democracy in Chile”, en *A Changing Country. Harvard Review of Latin America. Center for Latin American Studies*, Chile, Harvard University.

Corriente de Opinión núm. 65, (2002), “Confianza Social para el Desarrollo. Disponible en www.chileunido.cl.

Dahl, Robert (1999), *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.

Dunleavy, Patrick, y Christopher Hood (1995), “De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 3, España.

Freedom, House (2003), *Freedom in the World*. Disponible en www.freedomhouse.org.

Hagopian, Frances (2004), “Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile”, en *Política y Gobierno*.

Huntington, Samuel (1994), *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

- Kaufmann, Daniel (2000), "Corrupción y Reforma Institucional: El poder de la evidencia empírica", en *Perspectivas*, vol. 3, núm. 2, Santiago, Universidad de Chile.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003), Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, World Bank Policy Research Working Paper 2106, [en línea] s/f [consultado en septiembre de 2007]. Disponible en <http://worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>.
- Latinobarómetro (2003), "Summary Report: Democracy and Economy, [en línea] consultado en octubre de 2007. Disponible en www.latinobarometro.org.
- Lechner, Norbert (1996), "La democracia después del comunismo", en *Estudios*, núm. 45-46, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, (1999), "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press.
- Marshall, T.H. (1950), "Citizenship and Social Class", en *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1997), "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad*, núm. 152, Caracas.
- _____ (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid.
- Payne, J., Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA.
- Transparency International (2001), *Corruption Perception Index, Questions and Answers*. Transparency International, Berlin.
- _____ (2003), *Corruption Perceptions Index 2002* [en línea]. Disponible en http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.
- Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2003), "The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95", en *British Journal of Political Science*, vol. 33.
- Soto, Raimundo (2003), "La corrupción desde una perspectiva económica", en *Estudios Públicos*, núm. 89, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Rodrik, Dani (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, Santiago de Chile.
- Rose Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI.
- Corriente de Opinión (2002), "Confianza Social para el Desarrollo", núm. 65. [en línea]. Disponible en www.chileunido.cl.
- Salvador, Allende (1971), "Discurso de celebración del primer año de gobierno", en *El Mercurio*, Santiago de Chile.
- Patricio, Aylwin (1993), "Discurso inaugural de la legislatura ordinaria 1993", en *El Mercurio*, Santiago de Chile.