

## PROPUESTAS PARA SUPERAR EL LETARGO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN<sup>1</sup>

- Chile ha retrocedido sistemáticamente en los rankings internacionales de percepción de corrupción desde 2012 y los recientes escándalos como el Caso Audios, el Caso Convenios y el Caso Procultura han agudizado la desconfianza ciudadana.
- El sistema político chileno sigue reaccionando a los escándalos con diagnósticos y propuestas, lo que no se han traducido en cambios concretos, especialmente en el ámbito legislativo.
- Adicionalmente, el incremento en el tamaño del Estado experimentado durante las últimas décadas no se ha visto acompañado de criterios y herramientas de control más estrictos en cuanto al buen uso de los recursos públicos.
- La falta de fiscalización efectiva, el deterioro de la eficacia punitiva y los vacíos normativos han permitido que subsistan espacios de opacidad. Por ende, en este documento se propone una agenda concreta que priorice el avance legislativo de leyes claves, el fortalecimiento de controles internos, una revisión exhaustiva del sistema de financiamiento público a la actividad política y el uso de nuevas tecnologías para prevenir la corrupción, entre otras medidas.

Chile parece estar perdiendo la batalla del combate a la corrupción. Así lo refleja el ranking de percepción de Transparencia Internacional, indicador en el cual el país ha experimentado un retroceso sostenido desde 2012. Si en dicho año nuestro país figuraba en el puesto número 20 dentro de la lista de países con menos percepción del fenómeno, en la última medición el país ha caído a la posición número 32.

En la misma línea, la Encuesta de Percepción de Corrupción de Libertad y Desarrollo, 2024, reportó el mayor nivel de percepción de corrupción desde la primera realización del estudio, con una calificación de 7,2 en una escala de 0 (nula corrupción) a 10 (corrupción total).

La pregunta, entonces, es: ¿qué factores están incidiendo en la pérdida de terreno en el combate a la corrupción y que, por consiguiente, produce esta percepción de incremento en la transgresión al principio de probidad? ¿Por qué parece haberse

---

<sup>1</sup> En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

agotado el impulso de mejoras en materia de prevención de casos de corrupción? ¿Por qué surgen cada vez más casos de funcionarios públicos usando sus cargos para obtener un beneficio personal, inclusive en instituciones que parecían ajenas a estas dinámicas?

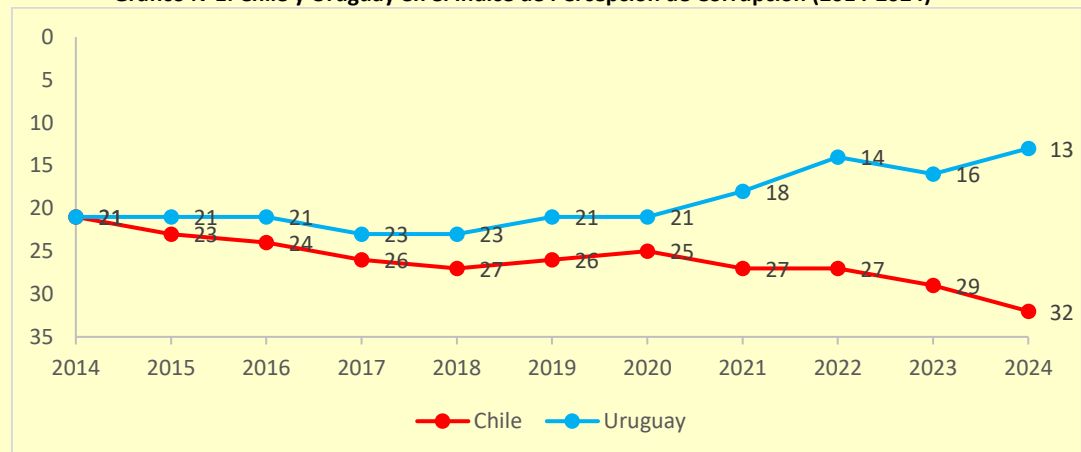
Si bien positivo que se descubran mecanismos de corrupción, el conocimiento de casos de alta connotación pública en instituciones que no se habían visto envueltas directamente en prácticas de esta naturaleza, como el Poder Judicial, a partir del denominado Caso Audios y de los Gobiernos Regionales de la mano del denominado Caso Convenios, a lo que se suman reiterados esquemas de fraude al Fisco y malversación de caudales públicos en diversos municipios del país, han abonado a esta creciente percepción de falta de probidad e integridad en la función pública.

Pero, además, la frustrada promesa de una generación política como la del Frente Amplio, que enarbó la bandera de una moral superior en lo que respecta a la transparencia, probidad y ética pública, pero que ha incurrido en las mismas prácticas antes criticadas, también ha desalentado la esperanza en torno a la posibilidad de dar un giro en esta tendencia de retroceso en el combate a la corrupción.

No es cierto que la trayectoria de deterioro en el combate a la corrupción sea irreversible. Como se observa en el Gráfico N°1, otros países de la región, otrora comparables con Chile en esta dimensión como Uruguay, han registrado una mejora sistemática en su indicador de corrupción en el mismo periodo de tiempo.

**EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, CHILE HA PERDIDO LIDERAZGO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN**

**Gráfico N°1: Chile y Uruguay en el Índice de Percepción de Corrupción (2014-2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Transparencia Internacional.

En términos estrictos, la diferencia entre el pasado y hoy no radica necesariamente en la frecuencia de casos de corrupción que remecan la opinión pública, sino en la forma en que se reacciona a ellos.

Por último, el crecimiento en el tamaño del Estado, que se puede ver reflejado en el gasto del Gobierno porcentaje del PIB, que subió desde el 16,5% en la década de los 90' al 21,2% en la década del 2010 y que en 2023 llegaba a un 24,5% del producto de acuerdo a datos del Banco Mundial, lo que también se ha visto reflejado en el incremento del número de funcionarios públicos, abre espacios para que, en caso de que no se cuente con sistemas de controles y transparencia más estrictos, haya más incentivos y espacios para la corrupción. Sobre lo anterior, existe evidencia de que el tamaño del Estado en contextos de debilidad institucional puede ser una variable incidente en los niveles de incremento de la corrupción<sup>2</sup>.

A la luz de lo anterior, el siguiente informe busca contribuir con un diagnóstico en la materia para luego ofrecer una batería de propuestas para recuperar la extraviada senda de hacer de Chile un país líder en el combate a la corrupción.

## DIAGNÓSTICO

Diversos autores<sup>3</sup> han desarrollado un enfoque analítico en donde conciben las dinámicas de corrupción como un ciclo con tendencias y patrones reiterativos, concluyendo que existen las siguientes fases en este proceso.

La primera etapa se desata con el conocimiento o surgimiento de un escándalo de corrupción que produce un efecto de conmoción en la opinión pública, catalizando una voluntad de cambio institucional para corregir los vacíos en las normas o reglas del juego que posibilitan el uso de la posición pública para obtener un beneficio particular, que es como se define un hecho de corrupción.

Una segunda etapa, dice relación con la generación de consenso político transversal respecto de la necesidad de priorizar el combate a la corrupción dentro de la agenda pública y de Gobierno. La tercera etapa está dada por la elaboración de propuestas de

---

<sup>2</sup> Ver Kotera, G., Okada, K., Samreth, s. (2019), Government size, democracy, and corruption: An empirical investigation. En *Economic Modelling*, Volume 29, Issue 6 y Amin, M & Soh, Y.C. (2019). Corruption and Country Size Evidence Using Firm-Level Survey Data. En Policy Research Working Paper. World Bank.

<sup>3</sup> Ver Rose Ackerman, D. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Editorial Siglo Veintiuno y Pozsgai-Alvarez, J. (2018). The Political Cycle of Fighting Corruption: Peru's Experience with its First National Anti-Corruption Commission. En *Stability: International Journal of Security and Development*. Vol. 7. Issue 1, pp. 1-19.

política pública, con soporte técnico, que, en la mayoría de los casos en la experiencia chilena, ha emanado desde comisiones asesoras presidenciales especializadas en la materia<sup>4</sup>.

La cuarta fase surge con la traducción de las recomendaciones en iniciativas legales las que, luego de ser debatidas en sede legislativa o impulsadas desde el ámbito administrativo, pasan a ser implementadas, para así llegar a la última etapa, que es también la reapertura del ciclo: el surgimiento de nuevos casos de corrupción que desafían los espacios dejados por la nueva regulación o los vacíos aún existentes en otros ámbitos del denominado “sistema de integridad”.

La experiencia chilena ilustra que, en la cuarta fase del ciclo, es decir, la de traducir propuestas que emanan de un diagnóstico técnico en normativa legal o acciones de carácter administrativo, es donde pareciera estar obstaculizándose el ciclo.

En nuestro país, los casos de corrupción aún conmocionan a la ciudadanía. Aquello es positivo porque no se ha perdido la capacidad de asombro ante nuevas facetas y expresiones del fenómeno. Por otro lado, el mundo político ha tenido capacidad de dar respuesta a esta conmoción, mandando la generación de espacios transversales de trabajo para así proponer soluciones técnicas que corrijan, sancionen y disuadan estas malas prácticas. Pero el sistema parece trabado a la hora producir respuestas a los cambios concretos que emanen de este consenso. Probablemente la preconcepción de que Chile no es un país corrupto ha disminuido la percepción de riesgo ante la inacción, a lo que se añade que la fragmentación del sistema político, unida a la creciente polarización, factores que han impedido que se genere un consenso respecto de la meta común de avanzar hacia la consecución de un objetivo común en materia de transparencia y probidad, como se logró alcanzar en el pasado, por ejemplo, con posterioridad a los escándalos de corrupción del Caso MOP-Gate<sup>5</sup>.

Pero la situación actual dista de la anteriormente descrita. La capacidad de respuesta del sistema ante casos de corrupción ha perdido eficacia. Por ejemplo, tras los escándalos de defraudación de fondos públicos conocidos en el marco del denominado

---

<sup>4</sup> Desde el retorno a la democracia han sido cinco las Comisiones Asesoras Presidenciales convocadas para este propósito: la Comisión de Ética Pública (1994), la Comisión el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad (2003), la Comisión de Probidad y Transparencia (2006), el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción (2015) y las más reciente Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado (2023).

<sup>5</sup> Con posterioridad al denominado Caso MOP Gate se produjo con acuerdo político entre el por ese entonces Presidente Ricardo Lagos y el líder de la oposición Pablo Longueira que posibilitó consensuar una serie de reformas importantes para nuestro sistema de integridad pública.

Caso Convenios, que incluye la arista ProCultura, y que en total involucra \$65 mil millones que habrían sido malversados desde los gobiernos de 12 regiones diferentes del país posiblemente para actividades de proselitismo político, fue convocada la Comisión Asesora Presidencial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado.

Dicha Comisión elaboró un catálogo de medidas de las cuales, de acuerdo a una evaluación de Chile Transparente<sup>6</sup>, a más de un año y medio del plazo autoimpuesto por el Gobierno para traducir en cambios efectivos las propuestas, sólo ha logrado un 50% de avance en el caso de las medidas administrativas, 47% en las legislativas y un 65% en aquellas que corresponden a entidades autónomas.

La pérdida de capacidad de concreción de una agenda de probidad y transparencia es uno de los aspectos que también ha permitido que espacios de opacidad que podrían estar siendo subsanados por estas iniciativas, permanezcan abiertos, por ejemplo, proyectos de ley como la denominada Ley de Transparencia 2.0, que continúa sin lograr ser despachada del Congreso Nacional, no obstante mejoras que deben incorporarse en su discusión.

Otra dimensión poco explorada en los análisis, pero que también podría estar afectando la dinámica del combate a la corrupción, dice relación con la dimensión de “eficacia punitiva” en aquellos delitos que la Fiscalía denomina como delitos funcionarios, la que, de acuerdo a la evidencia es baja: conforme a investigaciones recientes<sup>7</sup> sólo el 11% de las causas de esta naturaleza han terminado con sentencia condenatoria, mientras que un 65% terminó en archivo provisional, facultad de no investigar o decisión de no perseverar. Lo interesante es que los datos del Ministerio Público (ver gráfico 2) muestran un punto de inflexión en torno al año 2014, año que ocurre un importante cambio de tendencia en las sentencias que cierran los casos judiciales. Durante el período 2004-2013 los datos muestran que el Ministerio Público había logrado mejorar de forma sostenida sus indicadores en la persecución de la corrupción. Sin embargo, a partir de 2014 y hasta 2022 se deprime la eficacia punitiva reflejándose aquello en el aumento de las salidas no judiciales, como el archivo provisional. En este sentido, la falla podría provenir no sólo de la capacidad de respuesta del sistema político al fenómeno, sino que también por la vía de la persecución penal del mismo.

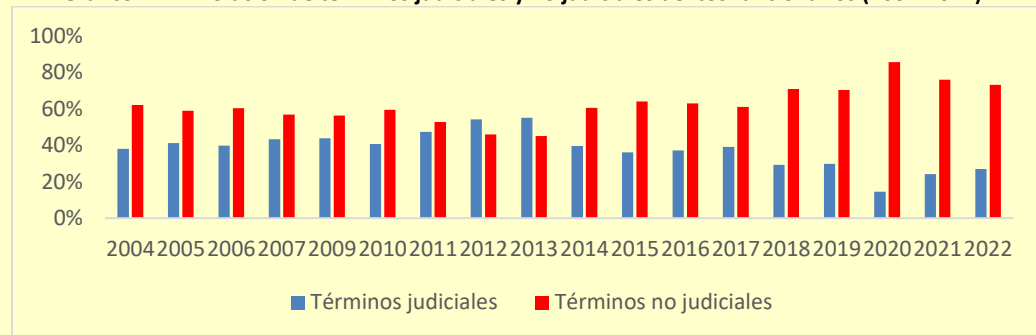
---

<sup>6</sup> Ver [https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2025/01/Comunicado\\_Tercer-balance-Comision-Jaraquemada-1.pdf](https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2025/01/Comunicado_Tercer-balance-Comision-Jaraquemada-1.pdf)

<sup>7</sup> Cruz, J.F. (2024). Persecución de la corrupción. En *Serie Informe Justicia*, N°29. Libertad y Desarrollo.

**LA EFICIACIA PUNITIVA EN EL CAMPO DE LOS DELITOS FUNCIONARIOS SE HA DEPRIMIDO A CONTAR DE 2014**

**Gráfico N°2: Evolución de términos judiciales y no judiciales delitos funcionarios (2004-2022)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Cruz, J.F. (2024). Persecución de la corrupción. En *Serie Informe Justicia*, N°29. Libertad y Desarrollo.

**PROPUESTAS**

En el campo del combate a la corrupción existe un amplio abanico de propuestas que responde a un cúmulo de trabajo tanto de comisiones transversales como grupos de trabajo que han abordado el tema de manera exhaustiva. Más que replicar propuestas, consideramos que lo prioritario es lograr que algunas de estas iniciativas avancen y logren materializarse en ley, al mismo tiempo que se plantean algunas medidas no consideradas, pero que robustecer el combate a la corrupción.

- 1. Aprobar y perfeccionar en su tramitación legislativa la denominada Ley de Transparencia 2.0.** El proyecto de ley data de 2018 e incluye dentro de sus aspectos más relevantes la ampliación de las entidades estatales que son considerados sujetos obligados por la Ley de Transparencia, especialmente de los órganos constitucionales autónomos, incorporándose así al sistema de transparencia el Congreso Nacional, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, Poder Judicial, Contraloría General de la República y Banco Central. Los perfeccionamientos a esta iniciativa pasan principalmente por hacer más exigentes los requisitos de transparencia activa que son contemplados en ésta en ámbitos tales como la exigencia de transparentar información presupuestaria, niveles de ausentismo, licencias médicas, viáticos, etc.
- 2. A su vez, parece importante que, tras el Caso Convenios, los requisitos y obligaciones para la transferencia de recursos públicos a fundaciones no sean materia de glosa presupuestaria** -en este caso de la partida de los Gobiernos

Regionales-, sino que obedezcan a un criterio de carácter permanente, para evitar así discrecionalidades propias de los respectivos ciclos políticos<sup>8</sup>.

3. **Avanzar en materias de información y transparencia en las empresas del Estado**, elevando sus estándares de transparencia, con un estándar a lo menos equivalente a la exigencia que actualmente se establece para las sociedades anónimas abiertas.
4. **Revisión integral del sistema de financiamiento público a la actividad política y los controles asociados a él**, toda vez que ha dado pie al mal uso de recursos públicos por la vía de falsas rendiciones de gastos de campaña y no ha logrado cortar el flujo de desvío irregulares de recursos públicos para actividades de proselitismo.
5. **Fortalecimiento del sistema nacional de control**, no sólo externo, por parte de la Contraloría General de la República, sino que los controles internos por parte de los superiores jerárquicos y directores de servicio, así como también de las respectivas superintendencias, posibilitando también, un intercambio expedito de bases de datos, con el debido resguardo de los datos personales, entre servicios a efectos de detectar patrones de faltas a la probidad y eventual afectación al patrimonio público, como ha sido el caso del conocimiento de más de 25 mil funcionarios públicos que estando con licencia médica viajaron fuera de Chile. Países como Uruguay han depositado parte importante de su esfuerzo en el combate a la corrupción en el empleo de ciencia de datos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En la actualidad se está tramitando un Proyecto de Ley que establece bases de las transferencias a personas e instituciones privadas, y modifica la Ley N°19.862 (Establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos), en la forma que indica (Boletín N°16.628-05).

<sup>9</sup> Ver Bidegain, G. (2024). Anti-corruption and transparency in civil society organisations in Uruguay: The challenges of fostering an agenda when the attention is elsewhere. En Alice Mattoni (ed) *Digital Media and Grassroots Anti-Corruption*. Edward Elgar Publishing.