

# Cuadernos de Política y Democracia

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia (PIAD)

Cuaderno N° 9

**DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA EN EL  
CHILE ACTUAL**

Transparencia, prevención de la corrupción y los desafíos pendientes

Marcelo Drago Aguirre

# Democracia y transparencia en el Chile actual

Transparencia, prevención de la corrupción y los desafíos pendientes \*

## Marcelo Drago Aguirre

Abogado, Master Harvard University, ex Presidente del Consejo para la Transparencia, Socio DataCompliance, Presidente de la Asociación de Profesionales en Protección de Datos Personales de Chile AGPD

Quiero compartir en estas páginas las ideas que desarrollé en mi exposición sobre democracia y transparencia. Mi punto de partida es una convicción que he sostenido a lo largo de toda mi trayectoria: la transparencia es hoy el principal mecanismo de rendición de cuentas que tienen las autoridades frente a la ciudadanía. La rendición de cuentas —el famoso accountability del mundo anglosajón— es uno de los pilares de las democracias modernas, y sin transparencia se vuelve superflua, deja de ser real. Por eso las herramientas de transparencia verdaderas, aquellas a las que la ciudadanía puede recurrir efectivamente, son las que permiten que esa rendición de cuentas exista.

Suelo decir que antes las autoridades eran personas a quienes se les rendía honores, mientras que hoy son personas que tienen que rendir cuentas. Esa es, en buena medida, la evolución del accountability cuando se incorpora plenamente a la vida democrática: del homenaje al control.

### Un nuevo golpe a la confianza en las instituciones

Una serie de casos recientes ha vuelto a poner este tema sobre la palestra. Son episodios de distinta naturaleza, algunos ya conocidos: la extracción de recursos públicos mediante un mecanismo de sustitución del Estado, es decir, la ejecución de programas públicos a través de corporaciones privadas. Lo hemos visto en el caso Democracia Viva y, antes, en el caso Procultura. Pero también vivimos un episodio que afectó mucho más directamente al Poder Judicial, con una intensidad inédita: hubo jueces destituidos en el pasado, pero esta vez se trató de una oleada que alcanzó directamente a la Corte Suprema. A ello se suman los casos de narcotráfico que involucran a las

---

\* Conferencia dictada en el Programa de Investigación Aplicada en Democracia, Universidad Miguel de Cervantes

**Índice de Funcionamiento de la Democracia en Chile (IFUDE)**



**Libro “Desafíos y propuestas para una mejor democracia”**



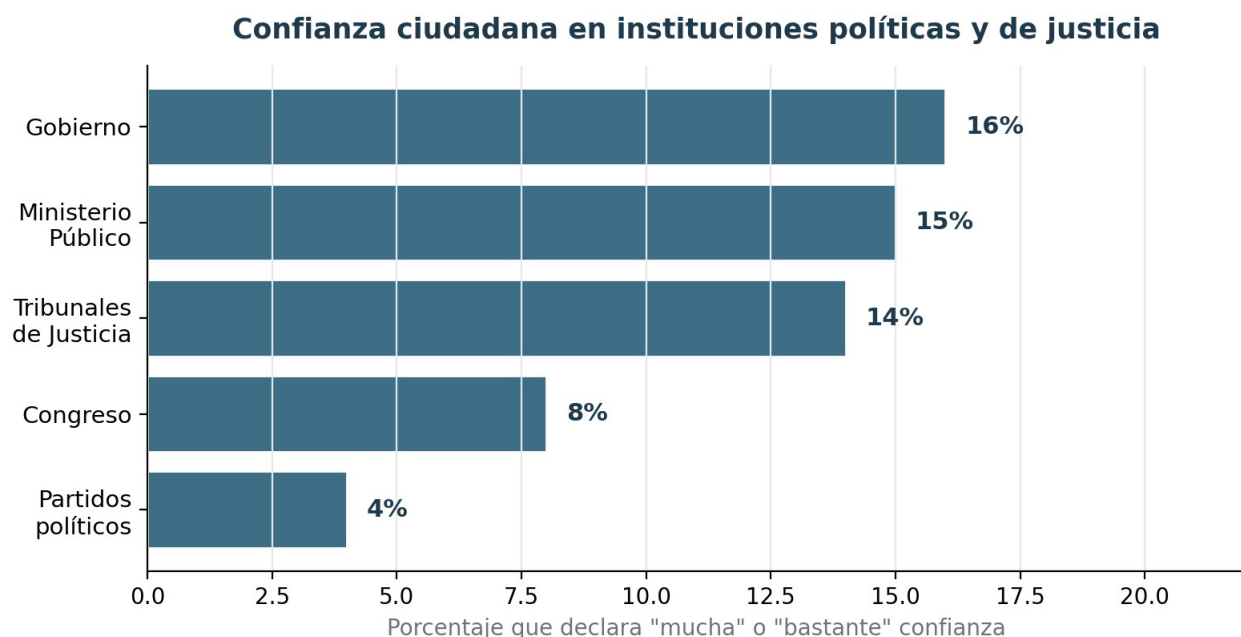
**Publicaciones en Democracia**

<https://umcervantes.cl/publicaciones-en-democracia/>



Fuerzas Armadas y una situación revelada por la Contraloría —discutible si es corrupción o mala práctica— de funcionarios públicos que viajaron fuera del país mientras hacían uso de licencias médicas.

Todo este cuadro ha provocado un nuevo golpe a la credibilidad de las instituciones democráticas. Los datos de la Encuesta CEP muestran que los partidos políticos, el Congreso y el Gobierno —los poderes políticos del Estado— registran los mayores niveles de desconfianza ciudadana, y esto ocurre además en un contexto latinoamericano de desconfianza institucional ya muy agudo. Estamos hablando de niveles severos.



Fuente: Encuesta CEP N°92, octubre de 2024.

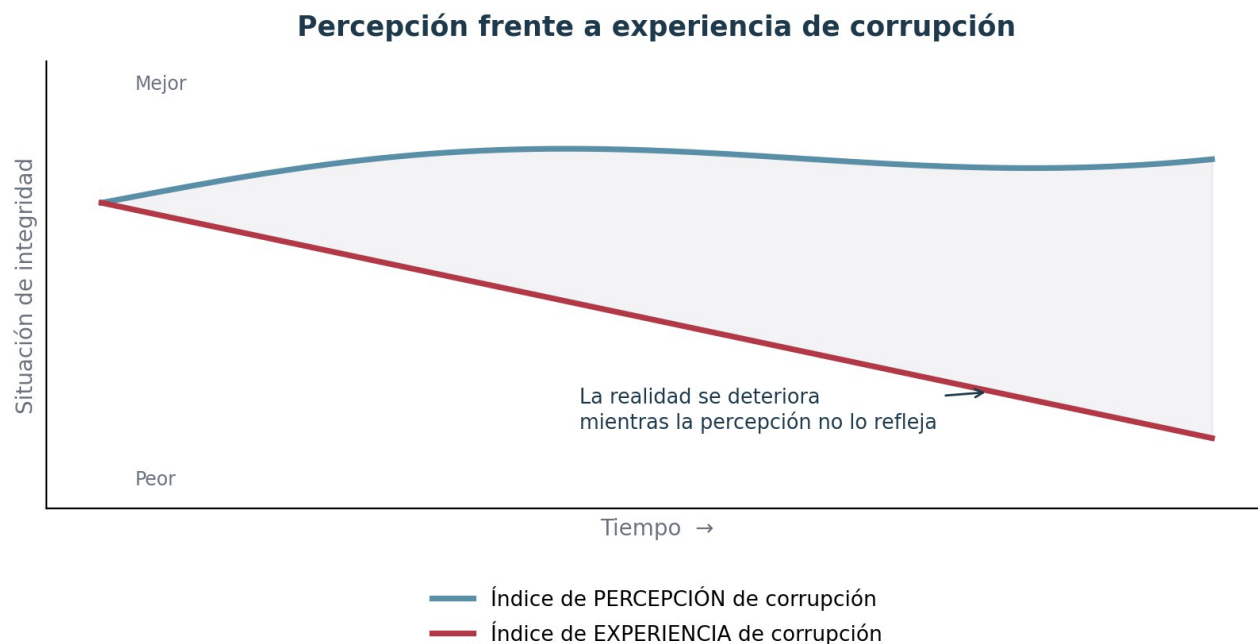
*Confianza ciudadana en instituciones políticas y de justicia. Fuente: Encuesta CEP N°92, octubre de 2024.*

### ¿Estamos mejor o peor? Percepción frente a experiencia

La pregunta de fondo es si, con las reformas impulsadas y la nueva institucionalidad de transparencia, estamos mejor o peor que antes. El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional mostró una caída de los puntajes en la época de la crisis política y de probidad más profunda, durante el segundo gobierno de Bachelet. Sin embargo, creo que ese índice dice poco y nada, y siempre he sido crítico de él. Lo he discutido en la Escuela de Gobierno de Harvard, en una mesa con académicos especialistas en corrupción, y todos coincidían en lo mismo: es un índice del que resulta muy difícil extraer conclusiones sobre lo que realmente está pasando, porque se basa en percepciones, y sus alzas y bajas reflejan la percepción del momento de un grupo de especialistas. Que eso tenga correlato con la realidad es otra cosa.

El ejemplo es elocuente: cuando Chile aparecía en posiciones muy favorables de esos rankings, estaba ocurriendo el fraude en Carabineros, uno de los más importantes de la historia del país. Como no se sabía, el índice seguía siendo positivo y nos ubicaba entre los mejores de Latinoamérica. Ese es precisamente uno de nuestros déficits estratégicos en el combate a la corrupción: no saber si avanzamos o retrocedemos.

Mi propuesta es transitar de medir percepción de corrupción a medir experiencia de corrupción, como se ha desarrollado en otros indicadores internacionales utilizados incluso en países africanos. En algunos de ellos se corrieron ambos índices en paralelo y arrojaron resultados muy distintos: el de experiencia indicaba que la situación empeoraba, mientras el de percepción señalaba que estaba igual o mejor. Para el diseño de políticas públicas esto es grave: si no sabemos dónde estamos parados ni si las medidas dan resultado, es muy difícil avanzar.



Esquema ilustrativo (sin escala). El indicador de experiencia revela deterioros que la percepción no capta.

*Esquema ilustrativo: la percepción puede mantenerse estable mientras la experiencia revela un deterioro real.*

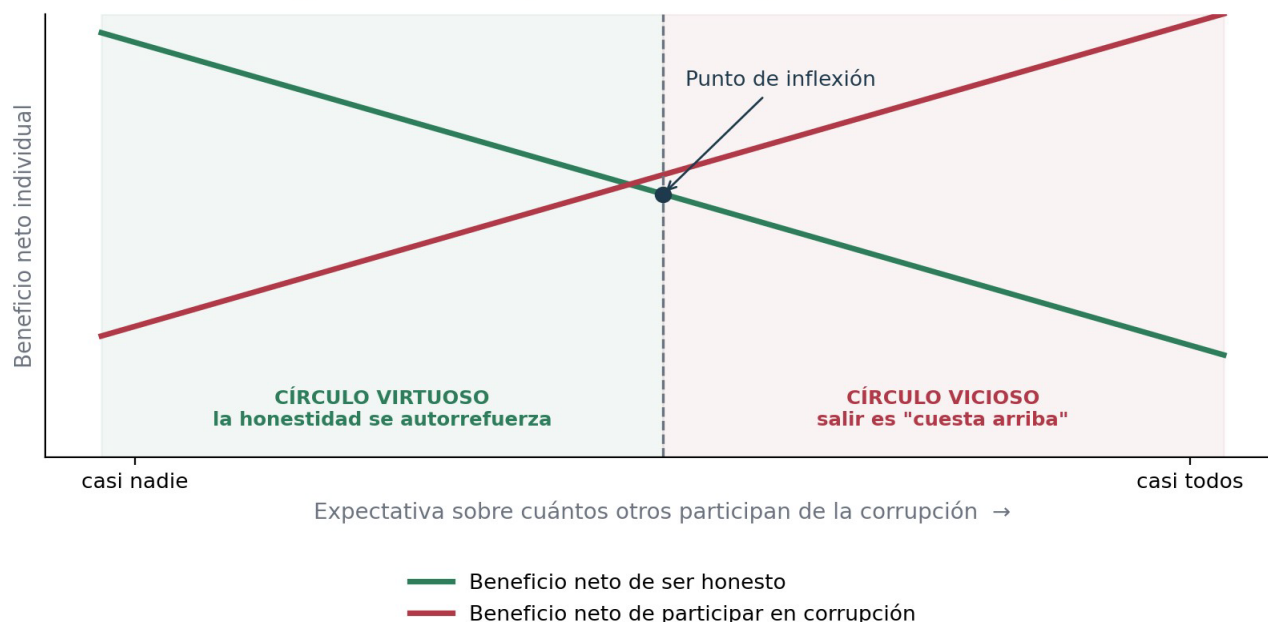
## Entender la corrupción: un equilibrio de comportamiento contingente

La corrupción es, en esencia, el abuso de poder en beneficio propio: se desplaza el interés público para instalar un interés privado, sea de un funcionario, de un sector o de un grupo de interés. La transparencia, conviene precisarlo, es un mecanismo de prevención y no de combate directo. De hecho, cada vez son menos los casos descubiertos gracias a la transparencia, porque los actos son cada vez más sofisticados y buscan evadir precisamente los mecanismos de visibilidad y acceso a la información. La corrupción rompe el pacto social entre el Estado y la ciudadanía, erosiona la confianza en las instituciones, debilita su legitimidad y transmite un mensaje equivocado sobre cómo se ejerce el poder en democracia.

Hay distintas formas de comprenderla, pero el marco que considero más adecuado es entenderla como un equilibrio de comportamiento contingente. La decisión individual de involucrarse en un acto de corrupción está determinada por lo que cada persona espera que hagan los demás. Esta mirada proviene del economista y premio Nobel Thomas Schelling, y permite aislar la corrupción de una lectura puramente moral para explicar por qué países con niveles de desarrollo, instituciones y trayectorias similares presentan grados de corrupción tan distintos, y por qué a algunos les cuesta tanto salir de

ese estado pese a las reformas que implementan.

### La corrupción como equilibrio de comportamiento contingente



Adaptado del marco de Thomas Schelling sobre comportamiento contingente.

*El equilibrio de comportamiento contingente: círculo virtuoso y círculo vicioso. Adaptado de Thomas Schelling.*

Cuando poca gente participa de la corrupción, los beneficios de ser honesto son muy altos: se pueden ganar contratos públicos porque los procesos son transparentes y pagar un soborno no tiene sentido. En ese estado, el funcionario al que se ofrece una coima no participa y, si ve a un colega actuar de forma corrupta, está dispuesto a denunciarlo, porque sabe que habrá sumario y probablemente causa penal, y no teme represalias porque el ambiente mayoritario es de honestidad. Eso produce un círculo virtuoso que se autorrefuerza.

Existe un punto de inflexión donde los beneficios de pagar la coima igualan a los de no pagarla. Ahí la situación es peligrosa: o las políticas públicas devuelven el sistema al equilibrio virtuoso, o se cae al otro lado. En el equilibrio perjudicial, el funcionario que observa corrupción sabe que si denuncia a su superior, lo más probable es que este también esté involucrado; denunciar trae represalias; los honestos pierden contratos y oportunidades por no pagar, mientras quienes pagan obtienen mayores beneficios. Ese es el círculo vicioso, y explica por qué a países como México o Argentina les cuesta tanto salir de él. En ambos equilibrios las fuerzas operan para mantener el estado de cosas: si se está en el virtuoso, los incentivos lo preservan; si se está en el vicioso, salir es muy cuesta arriba.

## Las fortalezas del sistema chileno de transparencia

Chile avanzó con fuerza en su momento al crear un sistema de transparencia que descansa, en primer lugar, en las obligaciones de transparencia activa. Puede parecer lo más aburrido del mundo, pero es lo más efectivo que existe. Todo el Estado chileno actualiza sus sitios web en los primeros diez días de cada mes con información masiva: remuneraciones de funcionarios, contrataciones de servicios, traspasos de fondos a entidades privadas. Sábanas y sábanas de información accesibles permanentemente para cualquier persona. Es costoso y rutinario, pero tiene un efecto preventivo poderosísimo y ha ahorrado millones en hechos de corrupción.

El segundo mecanismo es el acceso a la información pública o transparencia pasiva: la posibilidad de que cualquier ciudadano solicite información en manos del Estado y reciba respuesta completa en un plazo determinado. Todo ello supervisado por el Consejo para la Transparencia, una entidad autónoma con facultades de fiscalización, sanción e interpretación de la ley. Sin ese órgano autónomo y sin la participación libre de la ciudadanía, nada de esto funcionaría. Vale destacar que Chile cuenta, per cápita, con el mecanismo de transparencia más demandado del mundo: se producen más solicitudes por habitante que en México, Alemania o el Reino Unido. España y Estados Unidos no cuentan con un órgano autónomo de este tipo; en El Salvador existió uno, y Bukele se encargó de socavarlo hasta destruirlo.

## Lobby, viajes, donativos y declaraciones de patrimonio

La transparencia se fue expandiendo a otras leyes. El sistema de lobby —en rigor, un registro de audiencias de las autoridades con gestores de intereses— acumula hoy miles de registros que, analizados de forma agregada, empiezan a hablar: permiten ver quiénes son los principales gestores de intereses y qué empresas los contratan, todo perfectamente legítimo. Lo importante es que exista transparencia en el proceso de toma de decisiones y que este no sea capturado por un solo sector. El registro incluye también viajes con sus financiadores y donativos con sus donantes. Autoridades que antes recibían donativos cuantiosos hoy reciben mermeladas artesanales o frutos secos, porque todo se autorregula cuando se hace público.

El sistema Infoprobidad integra, por su parte, las declaraciones de intereses y de patrimonio. La declaración de intereses busca detectar si la autoridad decide en situación de conflicto de interés; la de patrimonio, si existe una evolución patrimonial que pueda provenir de una fuente ilícita. Es un sistema más avanzado que el de Alemania, Suiza o Francia, donde la regulación del lobby y la declaración de intereses son comparativamente recientes.

## El efecto preventivo: dónde estaban los puntos ciegos

¿Por qué insisto en la transparencia como prevención? Los fraudes en las Fuerzas Armadas —mediante funcionarios fantasma o viajes artificialmente rebajados para recuperar recursos— no se produjeron en áreas como salud, educación o la Cancillería, donde hay miles de funcionarios y cientos de viajes diarios. La razón es que esas áreas tienen obligación de registrar remuneraciones y funciones en transparencia activa, y la Cancillería debe registrar sus viajes por la ley de lobby. Las Fuerzas Armadas, en cambio, operan con excepciones de reserva pensadas originalmente para la seguridad nacional, pero que terminaron usándose para propiciar actos de corrupción. Ahí estaban los puntos ciegos del sistema, y ahí se produjo la corrupción. Eso ilustra con claridad cuán relevante es el efecto preventivo de la transparencia.

## Propuestas para profundizar la transparencia

### Regulación del lobby

Hoy tenemos un registro de audiencias en el que toda la carga regulatoria recae en la autoridad que recibe al lobista, y no en el lobista mismo. Es una anomalía frente a las regulaciones de Estados Unidos, Canadá, Irlanda o Inglaterra, donde la carga está sobre el lobista: obligación de registro, publicidad de sus clientes, de la autoridad sobre la que actúa, del tema y de cuánto le pagan. En Chile la pregunta va al ministro —con quién se reunió, cuándo y de qué hablaron—, lo que tiene valor en sí mismo, pero falta dar el paso hacia un estatuto de transparencia para los lobistas al estilo anglosajón. Ese proyecto está en el Parlamento, aunque ha avanzado poco; la ley anterior tardó doce años en aprobarse.

### Transparencia en el sector privado: seguir la ruta del dinero

Los casos de transferencias masivas de recursos públicos a fundaciones y corporaciones revelaron que, al traspasar la ejecución al sector privado, las obligaciones de transparencia desaparecen. Hay que seguir la ruta del dinero: donde exista un traspaso masivo de financiamiento público y la entidad privada funcione principalmente con esos recursos, deben existir obligaciones de transparencia activa y pasiva. Lo mismo aplica a entidades que captan cotizaciones obligatorias de los trabajadores —AFP, isapres y mutuales de seguridad—: si la ley obliga al trabajador a entregarles parte de su remuneración, deberían tener obligaciones de transparencia activa.

### Fuerzas Armadas y órganos autónomos

Las Fuerzas Armadas deben mantener un ámbito de reserva significativo en todo lo relativo a seguridad nacional, pero esa reserva no puede ser excusa para que la opacidad facilite actos de corrupción. Es una reforma que se intentó impulsar con cierto avance, aunque las Fuerzas Armadas han contado históricamente con una bancada propia en el Parlamento que ha bloqueado muchas iniciativas. También hay que avanzar en estándares diferenciados para los órganos autónomos constitucionales: un fallo reciente de la Corte de Apelaciones contra el Ministerio Público —donde el reclamante no puede recurrir al Consejo para la Transparencia, sino directamente a la Corte, lo que supone una barrera de entrada altísima— muestra que estos organismos operan con estándares distintos.

### Protección de denunciantes

La protección de los denunciantes es muy importante, pero en Chile no se ha abordado bien. La denuncia anónima por internet promovida por la Contraloría se transformó en un sistema de vendettas personales y difamación entre funcionarios, porque el costo de denunciar era cero y no se exigía identificación. El 95 o 99 por ciento de las denuncias se desechaban y, al escarbar, correspondían a disputas internas. Lo que se necesita es un mecanismo que acoja genuinamente a quien tiene información relevante, lo acompañe y le dé seguimiento. El modelo alemán es ilustrativo: existen delegados de integridad externos que no solo reciben la denuncia, sino que investigan, contrastan y determinan si se trata de un acto de corrupción, una mala práctica, un error o una infracción de otro tipo. El denunciante se siente acogido y protegido, y se cierra la puerta al abuso del sistema.

### Conflictos de interés y gobiernos subnacionales

En materia de conflictos de interés hay un problema estructural con la puerta giratoria: las prohibiciones son cortas porque extenderlas implicaría compensar económicamente al funcionario saliente. Y en el Parlamento, el control entre pares no funciona, porque nadie quiere reprocharle al otro lo que no quisiera que le reprochen a sí mismo; se necesita un

sistema de control externo. En los gobiernos subnacionales —municipios y gobernaciones, uno de los ámbitos de mayor riesgo— no hay una sola medida válida para todos: la mitad de los municipios necesita fortalecimiento institucional antes que represión, y otros solo fiscalización. Un acierto reciente de la Contraloría fue crear una fuerza de trabajo exclusiva para municipios y gobiernos regionales, algo que se pedía hace años.

### **Un indicador nacional de experiencia de corrupción**

Para saber si ganamos o perdemos la batalla contra la corrupción necesitamos un indicador adecuado. El de percepción no sirve como referencia. Mi propuesta es construir desde el país un indicador de experiencia de corrupción, siguiendo el modelo de la encuesta de victimización en delincuencia, que no pregunta cuántos delitos se denunciaron, sino si la persona o alguien de su entorno sufrió un robo o un asalto en el último semestre. Del mismo modo, mediante preguntas proxis se puede levantar información sobre experiencia de corrupción: si alguien tuvo que pagar para obtener un certificado, para acceder a un contrato con el Estado, para avanzar en una lista de espera médica o para aprobar la revisión técnica del vehículo. Ese indicador anual debería estar en manos del Instituto Nacional de Estadísticas, con el mismo rango que la Encuesta de Victimización.

### **El desafío para el que no estamos preparados: el crimen organizado**

Hay un fenómeno para el que no estamos preparados: el crimen organizado y su implicancia en materia de corrupción y transparencia. Si frente a una coima el funcionario aún puede decidir no participar y asumir las consecuencias, todo cambia radicalmente cuando recibe la amenaza de que, si no hace lo que se le pide, su hijo —que sale del colegio todos los días a cierta hora— sufrirá consecuencias. Ese funcionario no tiene alternativa: lo primero que hará es proteger a su familia. La extorsión desplaza al cohecho porque elimina la opción de la negativa, y nos empuja muy rápido hacia el equilibrio vicioso. En Chile, en el combate a la extorsión desde la perspectiva de la corrupción y la transparencia, estamos en cero.

Las herramientas existen, pero no se han implementado: separación de funciones críticas para que ninguna decisión relevante descansa en una sola persona; rotación en cargos sensibles para evitar redes de captura; canales protegidos de denuncia con respaldo policial real; y evaluaciones previas de riesgo de corrupción —similares a las de impacto ambiental o de protección de datos— que permitan identificar áreas sensibles antes de que el daño ocurra. Desde 2019 o 2020 asistimos a una explosión de delincuencia organizada, con ejecuciones periódicas en la vía pública y funcionarios militares y de aviación involucrados en facilitar vías de paso a bandas criminales. Estamos cruzando hacia un estado de cosas que no teníamos antes, y si llegamos al otro equilibrio nos costará mucho salir. La evolución del país exige actuar con urgencia. Reflexiones a partir del diálogo con el público

### **¿Cómo calificaría la situación de Chile?**

Cuando me pidieron una nota del 1 al 100, respondí que tenemos un nivel de corrupción mucho más bajo que muchos países, incluso comparándonos con los de la OCDE. En Alemania, Japón o los países escandinavos también han ocurrido hechos de corrupción significativos. Para nuestro nivel de desarrollo e institucionalidad, estamos en una situación bastante positiva: si 100 es perfectamente honesto y 1 es corrupción absoluta, creo que estamos por encima del 50, de la mitad para arriba.

### **Sanciones y quién controla a los controladores**

Sobre los controles ex post y las sanciones, hubo un daño severo cuando el Ministerio Público cerró un largo proceso con

clases de ética. Esa señal dañó la credibilidad del sistema completo. Las penas del cohecho en el sector público no son suficientemente altas, y si tras un juicio el fiscal ofrece una salida alternativa de ese tipo, el resto del sistema no puede hacer nada. La pregunta de fondo es quién fiscaliza a los fiscalizadores y quién controla al Ministerio Público: nuestros forados más graves están en quién controla a quienes nos controlan y en cómo se hacen efectivas las sanciones.

### **Los límites de la transparencia: no es una casa de vidrio**

Coincidió en que la transparencia debe tener límites. Nuestra Constitución establece la protección de datos como garantía constitucional, un estándar que puede ser incluso mayor que el derecho de acceso a la información, que no está expresamente en la Constitución chilena. Los sistemas de transparencia no son Wikileaks: no son divulgación sin filtro ni límite, sino mecanismos para divulgar información bajo reglas y principios, protegiendo los derechos de las personas —intimidad, datos personales, privacidad— y también los derechos económicos de las empresas. El concepto de la casa de vidrio nunca me convenció: en una casa de vidrio no hay muros, pero la transparencia sí los pone, porque hay bienes jurídicos superiores. La seguridad nacional es uno; los derechos de las personas, otro; las relaciones internacionales, también.

Me tocó ordenar la divulgación de las actas del Cosena, que habían permanecido en secreto pese a la fuerte resistencia de las Fuerzas Armadas. Cuando analizamos el contenido, no había información de equipamiento ni de contingentes: eran, sobre todo, juicios políticos de las Fuerzas Armadas sobre el proceso de transición. Eso había que divulgarlo. Hay una sesión en que Patricio Aylwin le para los carros al comandante en jefe con una firmeza realmente notable. La transparencia no es la casa de vidrio: tiene límites en bienes jurídicos que, como sociedad y como Estado, debemos proteger, y esos límites están claramente establecidos.

# PIAD

## Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia

Cuaderno N° 9 - Junio 2026.

Periodicidad: mensual

Equipo Editorial

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia  
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio  
Universidad Miguel de Cervantes

Eduardo Saffirio Suárez  
Alberto Aguirre Santiago  
Paulina Román Manzo

Diseño y Diagramación  
Dirección de Comunicaciones  
Universidad Miguel de Cervantes  
Alberto Aguirre Santiago

Distribución digital  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Vinculación con el Medio



UMC  
Universidad  
Miguel de Cervantes