Laboratorio Latinoamericano
de Políticas de Probidad y Transparencia

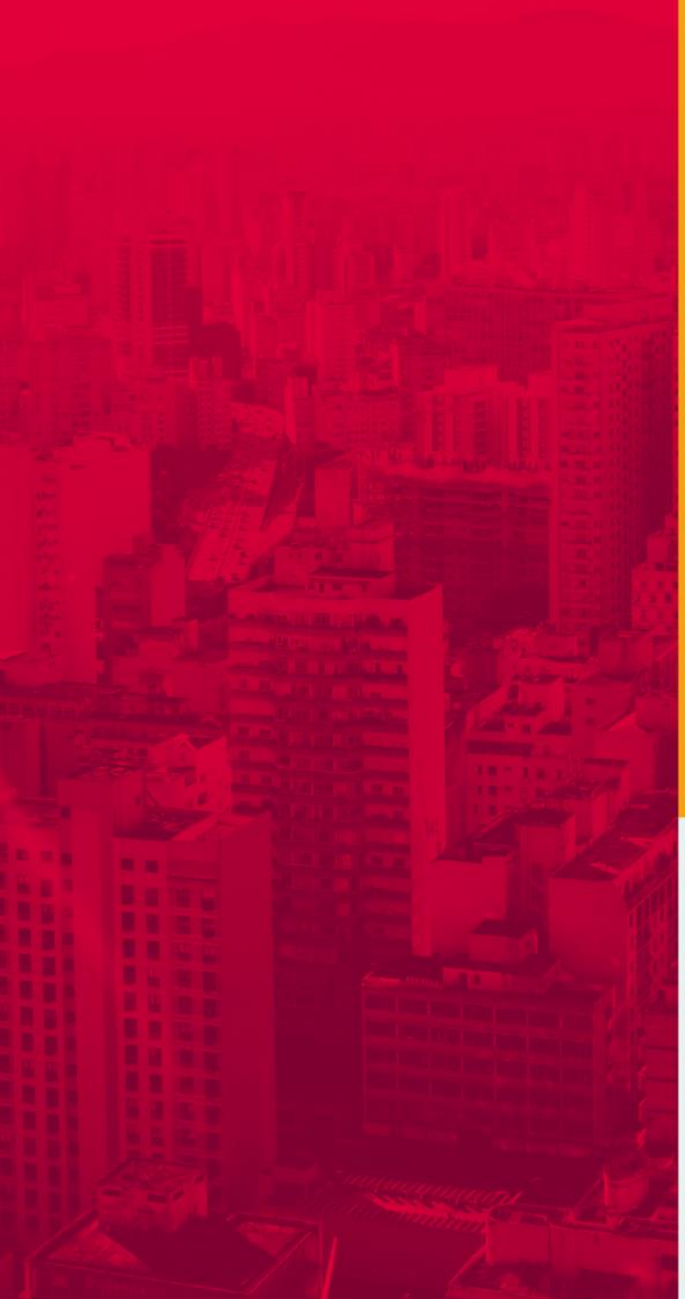
Un Proyecto de
Cooperación Sur-Sur
ATN O/C 16465-RG

Evaluación de Impacto de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile

Tomás Cortés

Eduardo Engel

Miguel Jorquera



ESPACIO PÚBLICO

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Índice

1. Resumen Ejecutivo 4

2. Introducción 8

3. Avances y Tareas Pendientes de la Nueva Ley 10

4. Comparación con Otros Países Latinoamericanos 14

5. Evaluación de Impacto de la Nueva Declaración de Intereses y Patrimonio 17

Análisis de los Diputados *17*

La sociedad civil y los conflictos de intereses *24*

Análisis en los Mediquiereos *29*

6. Conclusiones 33

Anexos 35

A1. Sujetos comprendidos en el capítulo I *35*

A2. Sujetos comprendidos en el capítulo III *37*

1. RESUMEN EJECUTIVO

A raíz de una serie de escándalos de corrupción destapados en Chile durante los años 2014 y 2015, la entonces presidenta de la república, Michelle Bachelet, anunció la creación del "Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción", con el objetivo de proponer un nuevo marco normativo en torno a las temáticas de la probidad en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público.

Una de las recomendaciones efectuadas por el Consejo versaba sobre una serie de reformas a las declaraciones de intereses y patrimonio. Gracias al impulso del Consejo y al contexto político de la época, el congreso aprobó en tiempo record la Ley 20.880 "Sobre Probidad En La Función Pública Y Prevención De Los Conflictos De Intereses", la cual dormía en el congreso desde el año 2011, y cuyo texto final incorporó en buena medida las recomendaciones del Consejo[1].

El presente informe aborda el impacto de la nueva ley de probidad a tres años de su publicación, y consta de un análisis de dos partes. En primer lugar, se analiza el contenido de la ley y de cómo esta se compara con otras legislaciones de América Latina. En segundo lugar, y reconociendo que las intenciones de la ley –plasmadas en el contenido de esta- no siempre se condicen con su efectividad práctica, es que se evalúa el impacto que trajo la puesta en vigencia de la ley de probidad. En este resumen se discuten las principales conclusiones de ambas secciones, esto es, se revisan los avances y recomendaciones que se derivan de la primera y se discute la evidencia del impacto que tuvo la ley a la luz de la segunda.

En lo respectivo al análisis de la nueva ley, este informe destaca avances en transparencia, contenido y fiscalización de las declaraciones. En transparencia, la nueva ley avanza agrupando las declaraciones en un portal web de acceso público y directo, sin necesidad de que exista una solicitud de por medio para acceder a las declaraciones. En la práctica, este cambio reduce el costo de acceso a la información de los intereses de las autoridades por parte de la sociedad civil, lo cual es clave para que las declaraciones cumplan con su objetivo de prevenir y detectar conflictos de intereses. En lo relacionado al contenido de la declaración, se exige declarar un mayor número de activos y bienes que en la versión anterior, lo que permite hacer una mejor estimación del patrimonio de las autoridades. Respecto a la fiscalización de las declaraciones, se avanza dotando a la Contraloría de las facultades y atribuciones pertinentes que le posibiliten inspeccionar la fidelidad de los datos incluidos en las declaraciones. Esto es un avance sustancial si se tiene presente que, previo a la ley 20.880, la contraloría solo cumplía con la función de custodiar las declaraciones, sin competencias reales para su fiscalización.

[1] Para ver en detalle el nivel de cumplimiento, ver https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-1.

En suma, los avances en contenido y fiscalización contribuyen a declaraciones con más y mejor información, lo cual es potenciado por los nuevos estándares de transparencia, materializando el beneficio de tener declaraciones de mejor calidad. Es por esto que se consideran como fundamentales los avances en transparencia, puesto que estos generan sinergias con el resto de las mejoras.

A pesar de los avances en fiscalización, esta área aún tiene serias falencias que mejorar, siendo su principal problema la existencia de funcionarios que no están sujetos al control de Contraloría, y lo que es peor aún, que son fiscalizados por sus pares de funciones. Tal es el caso de los senadores y diputados, cuyo órgano fiscalizador son las propias comisiones de ética, las que no solo carecen de la debida autonomía, sino que tampoco tienen la atribución de cruzar datos, como si tiene la Contraloría.

El área de sanciones también presenta deficiencias, principalmente por la falta de sanciones penales para infracciones graves a la ley, ya que de momento la ley solo considera sanciones pecuniarias y destitución del cargo. Esto cobra aún más relevancia si se considera que existen otros delitos, del ámbito de los conflictos de intereses, que si consideran penas de cárcel, donde las declaraciones podrían actuar como medio de prueba en la acreditación del mismo. En efecto, tal es el caso de ilícitos como negociación incompatible, donde una declaración fidedigna por parte de un funcionario corrupto podría ser usada como evidencia en un eventual proceso judicial en su contra, arriesgando pena efectiva de cárcel, ante lo cual el funcionario estratégicamente escogería exponerse a las sanciones administrativas o pecuniarias correspondientes a una declaración falsa o incompleta. En definitiva, resulta indispensable que todo el marco legal orientado a combatir los conflictos de interés sea consistente entre sí, a modo de asegurar la efectividad de este.

Considerando que la publicidad de las declaraciones tiene su contrapartida en la menor privacidad de los agentes públicos, su exigencia no debiese extenderse indiscriminadamente en el sector público. Esto sugiere que lo ideal sería escoger el mínimo conjunto relevante de funcionarios a los cuales pedirles que presenten la declaración de patrimonio e intereses, lo cual a su vez facilita la correcta fiscalización de esta. Esto es un punto que se podría revisar en la nueva ley, puesto que agrega 14 categorías más de funcionarios con el deber de presentar la declaración, lo cual en el 2016 se tradujo en un aumento de 22.000 a 60.000 funcionarios obligados a presentar las nuevas declaraciones.

En resumen, la nueva ley logra avanzar en áreas clave como transparencia, pero se queda al debe en términos de sanciones, mientras que en relación a la fiscalización, los avances se ven opacados por la existencia de funcionarios que no están sujetos a la fiscalización adecuada.

Si bien el análisis normativo es importante, el aporte de la nueva ley debe ser juzgado en su mérito, analizando si cumple con su objetivo principal, esto es, detectar conflictos de intereses. Este es el foco de la segunda parte de este informe, donde se evalúa el impacto de los avances en transparencia y contenido tanto en la integridad de los parlamentarios como en la capacidad de denuncia de la sociedad civil. Estos análisis contribuyen a la escasa literatura empírica en torno a la efectividad de las declaraciones de intereses y patrimonio para combatir y prevenir los conflictos de interés[2] (Mackenzie & Hafken, 2002), y sus conclusiones son consistentes con los resultados previos de la literatura (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, & Shleifer, 2010).

Para lo primero, se estudió si posterior a la nueva ley, los diputados actuaron de forma "más cuidadosa" en las votaciones, medido a través del número de inhabilitaciones, inasistencias y abstenciones pre y post ley. El razonamiento es que, según la teoría de la disuasión (Mackenzie & Hafken, 2002), los agentes públicos son más propensos a actuar íntegramente cuando están conscientes de que tanto sus acciones como sus intereses, y toda relación entre ellos, están sujetos constantemente el escrutinio público. Por ende, avances en transparencia y calidad de las declaraciones debiesen traducirse en parlamentarios más cautelosos, puesto que es más fácil para la ciudadanía monitorear sus conflictos de intereses. En este sentido, un aumento en el nivel de estas variables posterior a la ley se considera como evidencia a favor de que los parlamentarios internalizan el escrutinio de la ciudadanía. Los datos analizados son consistentes con esta hipótesis, con lo cual se concluye que las nuevas declaraciones están asociadas a un comportamiento más cauteloso por parte de los diputados.

A modo de explorar el mecanismo detrás del resultado anterior, es que se estudia el impacto que tuvo un reportaje de investigación, realizado tres años antes de la nueva ley, el cual reveló una serie de situaciones donde los parlamentarios votaban en proyectos de ley que tenían relación con sus intereses personales. Dicho reportaje puso la atención pública sobre el actuar de los parlamentarios, lo cual entrega la oportunidad de aislar el efecto del escrutinio público sobre el actuar de los diputados, sin mediar otras variables que podrían estar operando simultáneamente en el ejercicio anterior, como por ejemplo, las esquirlas de las reformas anticorrupción, las nuevas sanciones que ahora están en operación, etc. En concreto, la variable de interés es la propensión a inhabilitarse de los diputados, y lo que se intenta estimar es el impacto causal de haber aparecido en el reportaje. Si los parlamentarios internalizan el escrutinio público en su actuar, entonces el impacto sobre su propensión a inhabilitarse debiese ser mayor para aquellos que fueron mencionados en el reportaje. Las estimaciones muestran que este fue efectivamente el caso, aumentando la inhabilitación promedio del grupo de tratamiento prácticamente al doble. En adición, cálculos auxiliares muestran que el promedio de las inhabilitaciones aumentó incluso para el grupo

[2] Existe en economía y ciencia política literatura que usa las declaraciones de patrimonio para estudiar el enriquecimiento ilícito de las autoridades electas (ver Fisman, Schulz, & Vig, 2014 y Lenz & Lim, 2009). No obstante, estos estudios no analizan la efectividad de las declaraciones para prevenir los conflictos de interés, siendo este el objetivo de este informe.

de diputados que no fue mencionado en el reportaje, lo cual sugiere que los parlamentarios no solo responden a la investigación en particular, sino que también al escrutinio público en general. Lo anterior entrega evidencia para argumentar que el mecanismo detrás de los resultados del párrafo anterior es la publicidad de la nueva declaración, por cuanto este elemento facilita el control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades.

Un segundo ejercicio analiza si la introducción de la ley estuvo asociada a un mayor número de noticias que incluyesen a las declaraciones de intereses y patrimonio en su contenido, con especial énfasis en las noticias de denuncia. Este ejercicio busca comprobar si los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades efectivamente bajaron con la introducción de las nuevas declaraciones. Si dichos costos disminuyeron, se debiese esperar un mayor número de notas de prensa usando esta información, debido a que los menores costos de acceso debiesen estar asociados a investigaciones periodísticas más recurrentes. Al contrastar esta hipótesis con los datos, se concluye que el número de noticias efectivamente aumentó, tanto en la categoría de denuncia como en el resto de las noticias. El aumento en investigaciones de denuncia resulta especialmente relevante, puesto que da una aproximación de la intensidad del control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades, lo cual es un sano recordatorio a estas de que están sujetas a la vigilancia de la ciudadanía.

A pesar de que no se puede aducir causalidad en los resultados de los análisis presentes en este informe, la evidencia empírica sugiere que el escrutinio público es un factor importante en el comportamiento íntegro de los parlamentarios, lo cual es consistente con la literatura previa y entrega directrices sobre cómo hacer que las declaraciones cumplan su objetivo. Dada la importancia del escrutinio público, las declaraciones debiesen ser públicas a modo de facilitar el control de la ciudadanía sobre sus autoridades. Tomando en consideración que la transparencia va en detrimento de la privacidad de los funcionarios públicos, resulta prudente que las declaraciones sean obligatorias para un número acotado de funcionarios importantes, donde el costo en privacidad sea más que compensado por los beneficios en probidad. A su vez, esto permitiría contar un número razonable de declaraciones bien fiscalizadas, lo que potencia el control ciudadano sobre las autoridades.

2. INTRODUCCIÓN

La confianza y el poder que la ciudadanía deposita en sus autoridades se debe traducir en decisiones públicas adoptadas siempre en aras del interés colectivo, y no en aquellos de índole particular. Esta relación de reciprocidad constituye una de las bases de la legitimidad subyacente al sistema político.

Toda persona tiene intereses particulares que potencialmente podrían contravenir el interés general. El desafío de fortalecer la democracia no pasa por la supresión de los intereses personales de las autoridades, sino que consiste en cómo generar un marco normativo que regule dichos intereses, de modo que estos no interfieran con el bien común. Este marco normativo, en Chile, está dado por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual determina la organización básica del estado. Esta ley exige que toda autoridad de la administración del estado debe observar en su actuar el principio de probidad, entendido como el desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Sin embargo, la exigencia a nivel normativo de actuar íntegramente no es garantía de que esto se cumpla en la práctica.

Cuando un agente público viola el principio de probidad, tomando decisiones en beneficio de su interés personal por sobre el de la institución que representa, es que se constituye un conflicto de interés. Este tipo de prácticas son graves no solo porque constituyen un delito, sino porque además socavan la confianza que la sociedad civil tiene sobre las instituciones que estos representan, afectando la legitimidad del sistema. Por ende, los países deben avanzar en la promoción de instrumentos que permitan controlar de manera efectiva los conflictos de intereses en el desempeño de la función pública.

Dentro de las herramientas estándar recomendadas por parte de organismos multilaterales entorno a cómo regular los conflictos de intereses se encuentran las declaraciones de patrimonio e intereses, donde las autoridades completan un formulario que intenta reflejar y transparentar cuáles son sus intereses personales. El objetivo de las declaraciones es detectar los posibles focos de conflictos de interés a los que el funcionario pueda estar expuesto en el ejercicio de sus funciones, lo cual debiese disuadirlo de ocupar el cargo para su beneficio personal. En adición, las declaraciones no solo cumplen un rol fiscalizador, sino que también contribuyen a satisfacer los nuevos estándares de transparencia que la ciudadanía le exige a sus autoridades. Es por esto que la legislación entorno a las declaraciones debe estar sujeta a cambios y actualizaciones que reflejen estos estándares más exigentes.

En el caso de Chile, la legislación sobre las declaraciones de intereses y patrimonio fue actualizada en el año 2016, con la entrada en vigencia de la ley 20.880, “Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses”. La promulgación de esta ley está directamente relacionada con la

conformación, en el año 2015, del “Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción”, el cual nace como respuesta a una serie de escándalos de corrupción revelados entre el 2014 y 2015. El consejo tenía el mandato de proponer un marco normativo que fuese efectivo en el combate y prevención de la corrupción, con el objetivo de mandar una señal a la ciudadanía de que los casos de corrupción dados a conocer en ese tiempo no serían tolerados. Una de las reformas propuestas por el consejo tenía relación a las declaraciones de intereses y patrimonio, siendo estas recomendaciones ampliamente incluidas en el cuerpo final de la ley.

Es en este contexto que se erige el presente informe. A tres años de la entrada en vigencia de la ley, en este documento se realiza una evaluación de la nueva normativa a nivel teórico y práctico. Para este fin, en la siguiente sección se evalúa el contenido de la ley, identificando sus avances y las áreas donde aún queda espacio para mejoras. En la sección 4 se compara la legislación chilena con la de otros países latinoamericanos que también actualizaron sus normas recientemente, a modo de poner en perspectiva el desarrollo de la nueva ley. En la sección 5 se presenta una evaluación de impacto de las nuevas declaraciones en dos dimensiones. En primer lugar, se estudia si la introducción de la nueva ley se puede asociar con autoridades que actúan más conscientemente en relación a sus potenciales conflictos de intereses, midiendo las inhabilitaciones de los diputados antes y después de la nueva ley de probidad. En segundo lugar, se analiza si la nueva ley bajó los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades, reflejado en la cantidad de notas de prensa que usan a las declaraciones en su contenido, con especial énfasis en las noticias de denuncia. Finalmente, en la sección 6 se presentan las conclusiones del informe, consolidando las recomendaciones de las secciones previas.

3. AVANCES Y TAREAS PENDIENTES DE LA NUEVA LEY

El año 2016 entró en vigor la ley Nº20.880 "*Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*"[3], la cual reemplazó a la normativa vigente hasta el momento[4] sobre las declaraciones de intereses y patrimonio que debían presentar los funcionarios públicos en Chile. El presente capítulo revisará los cambios que trajo esta ley, evaluando los aspectos mejorados, como también aquellos que son perfectibles.

En primer lugar, la nueva ley agregó 14 nuevas categorías de funcionarios que estarán obligados a prestar declaración, lo cual es extensivo para sus cónyuges bajo régimen de sociedad conyugal, convivientes civiles bajo régimen de sociedad de bienes, hijos menores de edad y otras personas bajo su tutela (anteriormente, solo se obligaba al cónyuge bajo régimen de sociedad conyugal). En este punto, la ley aún presenta falencias, ya que, por ejemplo, no se obliga explícitamente a los funcionarios encargados de gestionar las compras de un organismo público a cumplir con esta obligación, ni tampoco lo hace para otros familiares directos de los funcionarios, como hermanos, padres, hijos mayores de edad, e incluso cónyuges o convivientes civiles bajo otros regímenes como separación de bienes. Tampoco resulta evidente que aumentar la cantidad de funcionarios que deben presentar declaraciones sea algo positivo. Para los agentes públicos es costoso realizar la declaración, tanto en términos de tiempo como de privacidad[5], por lo cual esta se debiese exigir solo a quienes cumplan funciones que realmente estén expuestos a conflictos de intereses serios. En este sentido, hay que evitar normativas excesivamente estrictas que introduzcan rigideces en el sector público que pudiesen desincentivar a personas talentosas de participar en el mismo (Anechiarico & Jacobs, 1998). En adición, centrarse en un número acotado de autoridades sujetas a presentar su declaración facilita la correcta fiscalización de las mismas.

En relación al contenido de la declaración bajo la ley actual, se agregan nuevos tipos de activos a declarar (pasando a incluir una amplia gama de activos muebles e inmuebles) y se exige una mayor especificidad en cuanto a los datos que se deben rellenar para cada activo. Aún así, siguen quedando fuera algunos tipos de activos, como los depósitos a plazo. También comienza a ser una obligación la declaración de las actividades de interés de los últimos 12 meses previos a la asunción al cargo[6], dando además espacio para declarar voluntariamente otras actividades o activos no establecidos en la ley que puedan llevar a eventuales conflictos de interés. Además, el declarante debe especificar si recibe alguna remuneración procedente de actividades económicas, laborales, profesionales o gremiales, mas no se exige que reporte

[3] https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062
[4] Ley Nº18.575, "Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado", https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967
[5] Esto se discute en detalle en los párrafos siguientes.
[6] Cabe destacar que el Consejo Asesor Presidencial designado por la Presidenta Bachelet, en cuyas conclusiones se basó la nueva ley, había recomendado un plazo de 24 meses en vez de 12.

el monto de los ingresos. Contar con dicha información podría ser deseable para detectar posibles delitos como enriquecimiento ilícito o lavado de activos[7], sin embargo, para este de delitos forman parte de la jurisdicción de la Unidad de Análisis Financiero, y es esta entidad la que cuenta con las competencias necesarias para indagar esas infracciones. Tomando en cuenta que el objetivo de las declaraciones es detectar posibles conflictos de interés, tener la información de que el agente público está recibiendo una fuente de ingresos externa sería suficiente para cumplir su cometido. En este sentido, la recomendación debiese apuntar a que se declare con el mayor detalle la fuente del ingreso, no siendo necesario declarar el monto. De hecho, según las conclusiones de Djankov et al. (2010), es la identificación de los activos y de las actividades de interés de los parlamentarios, en lugar del reporte del monto de los activos y del ingreso, el factor que está más consistentemente relacionado con mejores gobiernos.

Respecto a la fiscalización, para que la ley tenga el efecto esperado, resulta evidente que esta debe dotar a las agencias competentes con las atribuciones y recursos adecuados para asegurar su cumplimiento. Es precisamente en este aspecto donde la ley presenta avances sustantivos respecto a lo que había anteriormente, a la vez que presenta omisiones que debiesen ser reconsideradas a futuro. De acuerdo a lo anterior, la nueva ley de probidad, por primera vez dota a la Contraloría General de la República de atribuciones reales para fiscalizar la integridad y veracidad del contenido de la declaración, permitiéndole solicitar información a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a la Superintendencia de Valores y Seguros, a la Superintendencia de Pensiones, al Servicio de Impuestos Internos, a los Conservadores de Bienes Raíces, al Servicio de Registro Civil e Identificación y a cualquier otro órgano competente. Sin embargo, no todas las autoridades son fiscalizadas por contraloría. De hecho, la nueva ley distingue entre los sujetos comprendidos en el capítulo I[8] y los sujetos comprendidos en el capítulo III[9], lo que se traduce en que los primeros estén sujetos al control de la Contraloría, mientras que para los segundos el órgano fiscalizador depende del funcionario del que se trate. Por ejemplo, el órgano encargado de fiscalizar y sancionar a los diputados o senadores será la respectiva Comisión de Ética del Congreso Nacional, la cual está conformada por los mismos parlamentarios. En consecuencia, un porcentaje significativo de los funcionarios públicos no está sujeto a fiscalización por parte de un órgano independiente con las atribuciones pertinentes, siendo éste la Contraloría, lo que es un aspecto de suma importancia para garantizar la imparcialidad del proceso.

[7] Fisman, Schulz, & Vig (2014) usan declaraciones de patrimonio para estudiar la acumulación de capital de políticos electos en cargos públicos en India.
[8] Para consultar la lista, véase el anexo A1.
[9] Para consultar la lista, véase el anexo A2.

En cuanto a sanciones, se aumentaron las multas máximas imponibles por infracciones como la no presentación oportuna de la declaración o la omisión de información, desde 30 a 50 UTM[10]. Además, se entrega la facultad a cualquier interesado para que inicie un procedimiento de fiscalización por medio de una denuncia fundada. Sin embargo, aún no se incluyen sanciones penales en la ley, existiendo únicamente sanciones pecuniarias y administrativas, siendo la pena administrativa máxima la destitución del cargo. Esto es ciertamente insuficiente, más aun considerando que la sanción máxima es de aproximadamente 3500 dólares, por lo que la posibilidad de sanción dejaría de ser efectiva en circunstancias en las que un funcionario se pueda beneficiar por un monto mayor a ese. Por otro lado, la amenaza de una potencial destitución del cargo pasa a ser menos grave a medida que se acerca el fin del período por el cual se fue contratado, lo que es toma mayor relevancia para funcionarios cuya continuidad en el puesto dependa de la continuidad del gobierno de turno. Esto último le quita incentivos a los organismos competentes para iniciar procesos administrativos que podrían tomar más tiempo del que le resta en el cargo al sujeto investigado.

La nueva ley tampoco establece mecanismos que fortalezcan el rol de las autoridades competentes que permitan guiar a los sujetos afectados por la ley en la adopción de soluciones frente a potenciales conflictos de interés, como lo sería, por ejemplo, sugerir abstenerse de participar en ciertos procesos o decisiones. Por eso, se establece que el mayor enfoque del componente fiscalizador de esta ley va dirigido a la detección de potenciales conflictos y obtención de evidencia al respecto, no así en proposición de formas para remediar estas situaciones.

En línea con lo mencionado anteriormente, es importante mencionar que si bien la ley Nº20.880 no contempla sanciones penales en caso de violaciones, sí existen leyes que sancionan penalmente delitos relacionados a la corrupción. Por ejemplo, la ley Nº21.121[11], publicada el año 2018, amplió la definición de delitos como el de negociación incompatible (del cual son culpables aquellos funcionarios que, en el ejercicio de sus funciones, actúen según sus propios intereses o los de un tercero), y a su vez endureció las penas correspondientes a éste y otros delitos cometidos por funcionarios públicos, contemplando multas, penas privativas de libertad, y la inhabilitación absoluta temporal o incluso perpetua de ejercer cargos públicos de todo tipo. Por lo tanto, estas leyes pasarían a ser complementarias, de forma que la ley sobre declaraciones de intereses y patrimonio serviría para generar evidencia para eventuales procesos penales. Sin embargo, la falta de sanciones penales por presentar una declaración falsa o incompleta, o por omitirla por completo, sigue generando incentivos que van en contra de la finalidad de estas leyes, en

[10] Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria. Su valor a julio de 2019 es de 49.033 pesos (aproximadamente 71 dólares).
[11] Ley Nº21.121, "Modifica el Código Penal y Otras Normas Legales Para la Prevención, Detección y Persecución de la Corrupción",https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1125600&buscar=21121

el sentido que una declaración fidedigna por parte de un funcionario, podría ser usada como evidencia en un eventual proceso penal en su contra, conllevando posibles sanciones penales. Bajo este escenario, el funcionario tiene incentivos a presentar una declaración falsa, incompleta, u omitirla, exponiéndose a las sanciones administrativas o pecuniarias, mas no a las sanciones penales correspondientes descritas arriba. En este sentido, urge que las normativas a favor de combatir los conflictos de intereses sean consistentes entre sí.

Por otra parte, también hay que destacar algunos avances relacionados con cómo y cuándo se realiza la declaración. En primer lugar, hubo un aumento en la frecuencia con la que se efectúan estas, ya que anteriormente, se exigía una declaración cada 4 años o en caso de circunstancias importante relativas al patrimonio o intereses del declarante, lo que quedaba a criterio de éste. Con el cambio, se aumentó la periodicidad con la que se declara, realizando una cada año en el mes de marzo. También se pasa a exigir hacer una declaración inicial dentro de los 30 días siguientes al inicio de funciones en el cargo y 30 días después del cese de funciones, de forma que se facilite el seguimiento de la situación patrimonial del declarante durante el ejercicio del cargo. Respecto a esto, organismos internacionales como la OEA[12] recomiendan una declaración adicional al pasar un año desde el cese de funciones. Esta medida recomendada, al igual que la existente obligación de declarar las actividades de interés de los últimos 12 meses, ayuda a extender las exigencias de probidad más allá del período mismo en el cargo, para de esa forma prevenir la llamada puerta giratoria entre los sectores público y privado.

Por último, hubo avances importantes en cuanto a transparencia y seguridad, ya que se comienza a regular la forma en que deben ser publicadas las declaraciones, a través de portales accesibles a la ciudadanía, asegurando al mismo tiempo, la reserva de los datos sensibles del declarante, "*tales como aquellos que permitan identificar su afiliación a partidos o movimientos políticos, su participación en iglesias o entidades religiosas, su orientación sexual, su origen racial o su estado de salud o discapacidad*", lo que aplica también para las declaraciones de sus familiares obligados. Los avances en transparencia son fundamentales, puesto que en la práctica disminuye los costos para que la ciudadanía pueda acceder a los intereses de las autoridades. En este sentido, la publicidad de la declaración permite fortalecer la confianza que tiene la ciudadanía respecto de sus gobernantes (Villanueva, 2008), lo cual es un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. Además, la literatura especializada ha encontrado que el libre acceso a las declaraciones está asociado a menor corrupción percibida y mejor gobierno (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, & Shleifer, 2010).

[12] OEA (2013), *Ley Modelo Sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas, Washington, DC,* http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf.

4. COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS

A modo de tomar perspectiva sobre los cambios que introdujo la nueva ley de probidad, es que en la presente sección se realiza una comparación de la legislación sobre declaraciones de intereses y patrimonio respecto a otros países de Latinoamérica. Para esto, se escogio la legislación de Ecuador[13] y México[14], cuyas leyes, referentes a declaraciones de intereses y patrimonio, fueron promulgadas durante el mismo año que Chile.

Para el caso de Ecuador, la percepción preliminar sobre su legislación es el carácter más severo que tiene con respecto a la chilena, ya que obliga a todos los servidores públicos a realizar declaraciones, además de sus cónyuges o parejas de hecho (bajo régimen de sociedad conyugal o equivalente) y sus hijos menores de edad, en tanto para Chile solo es obligatorio para ciertas categorías de funcionarios. Sin embargo, al estudiar su contenido más detalladamente, se puede apreciar una de sus principales falencias, pues su declaración solo abarca el patrimonio de los declarantes (pidiendo activos y pasivos de distinto tipo), sin consultar por otro tipo de intereses.

De esta forma, al no registrar esos datos, información que sería de interés público queda desproveída. Por ejemplo, un funcionario tendría que declarar tener acciones en cierta empresa, pero no estaría obligado a declarar su participación en el directorio en caso de no tener acciones de esta. Asimismo, no estaría obligado a declarar asesorías recientes a empresas, fundaciones, u otros organismos, como tampoco otras potenciales situaciones conflictivas que no estén relacionadas a sus activos o pasivos.

Sobre otros temas, se puede observar que en general el contenido es semejante, pero con matices en algunos aspectos. Por ejemplo, un caso de diferencias sutiles se da en la sección correspondiente al *cuándo declarar*. Para Ecuador, la ley establece que se debe hacer una declaración de inicio y de término, al igual que en Chile. Sin embargo, en Ecuador se pide actualizar la declaración cada dos años, mientras que en Chile se actualiza en marzo de cada año. De todas formas, comparten la no obligación de declarar nuevamente tras un año del cese de funciones. Por otra parte, para Ecuador la sección referente al registro público tiene diferencias más notorias, puesto que la confidencialidad de los datos es más amplia, por lo que el detalle de la declaración solo puede obtenerse con un pedido justificado o por solicitud de alguna autoridad, dificultando así la vigilancia ciudadana. La ley tampoco indica que se deba publicar un listado con los sujetos obligados y sancionados por incumplimiento a su deber de declarar, ni establece un plazo de conservación de la publicación de las declaraciones, mientras que en Chile ese plazo es de 6 meses.

[13] Ley Para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, http://www.contraloria.gob.ec/documentos/ley_presentacion_y_control_de_dpj.pdf
[14] Ley General de Responsabilidades Administrativas, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf

Un área donde Ecuador presenta una normativa más fuerte que Chile, es en relación a los organismos fiscalizadores. En ese sentido, la Contraloría de Ecuador posee mayores facultades, pudiendo solicitar a terceros vinculados al sujeto que presten declaración cuando haya indicios graves de testaferrismo y además tiene autoridad única para fiscalizar el cumplimiento de la ley. En contraste, en Chile hay muchas categorías de funcionarios cuya fiscalización recae en sus propios organismos. No obstante, la ley ecuatoriana no le entrega explícitamente facultades a la Contraloría para que puedan cruzar información con otras fuentes, aspecto que sí considera la legislación chilena.

Por último, las sanciones contempladas en la ley son, al igual que en Chile, únicamente pecuniarias o administrativas, como lo sería la destitución del cargo. Además, no sanciona la presentación de declaraciones falsas, lo que puede generar incentivos perversos, dado que, si un funcionario no presenta su declaración de inicio, se anula su nombramiento y se le ordena el cese de sus funciones, por lo que en caso de no tenerla a tiempo hay incentivos a presentar una declaración falsa o incompleta para luego enmendar la falta.

Para el caso de México, la ley obliga a declarar a todos los servidores públicos, extendiendo esta exigencia a sus respectivos cónyuges, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos. Una de las fallas detectadas en este procedimiento, es la no obligatoriedad de los familiares a declarar su patrimonio si es que pueden acreditar que fue obtenido por ellos mismos, abriendo eventualmente espacios para la evasión.

En tanto a la frecuencia, en México se requieren declaraciones de inicio y de cierre, pero no se exige una declaración final tras un año del cese de funciones. Además, en mayo de cada año, se pide una declaración de modificación patrimonial, y se obliga también a los funcionarios a hacer una declaración adicional en cualquier momento en que crean que pueda surgir una situación potencialmente conflictiva, lo que, tal como sucedía en Chile antes de la ley Nº20.880, queda a criterio del declarante.

Un aspecto que tanto la ley chilena como mexicana comparten, se presenta en términos de la publicidad y registro de las declaraciones. Así, en ambos países se distingue entre datos públicos y confidenciales (los que pudieran afectar su vida privada o datos personales), siendo solo públicas las declaraciones y el registro de funcionarios sancionados. Aun así, al igual que en Ecuador, no se establecen plazos de conservación posterior para las declaraciones.

Otra área importante donde también se presentan aspectos a mejorar, es en verificación y fiscalización. Para esto, será importante distinguir entre las formalidades de la ley y la realidad práctica. Las Secretarías

y Órganos de Control respectivos tienen facultades para comprobar e investigar el contenido de las declaraciones frente a cualquier anomalía, además de presentar cargos ante el Ministerio Público cuando corresponda. También se encuentran facultadas para firmar convenios con otros órganos e instituciones para acceder a mayores datos y documentos necesarios. Sin embargo, las Secretarías y Órganos de Control no son independientes tanto a nivel administrativo como presupuestario, lo que sumado a que solo los titulares de las secretarías o los funcionarios en quien se delegue dicha facultad, puedan solicitar a las autoridades competentes la información fiscal o relacionada a la declaración (en caso de que existan anomalías que ameriten ser investigadas), genera amplias dudas sobre la imparcialidad del proceso y el cumplimiento efectivo de la ley en la práctica. En consecuencia, como la autoridad recae en pocas personas dentro de los organismos fiscalizadores, los cuales además no son independientes, hay suficiente espacio para que terceros o incluso quienes estén siendo investigados interfieran en el proceso.

Respecto a potenciales sanciones, estas solo operan cuando existe omisión de la declaración o declaración tardía, pero estas no actúan en caso de que la declaración este incompleta o sea falsa. De todas maneras, las sanciones son administrativas, y no pecuniarias ni penales, como ocurre tanto en Chile como Ecuador.

En suma, a pesar que la legislación chilena tiene fallas significativas, en muchos aspectos presenta fortalezas con respecto a las vigentes en Ecuador y México. Se cumple que los tres países tienen un enfoque común en sus leyes, dirigido a la detección y prevención de eventuales conflictos de intereses, teniendo menor profundidad respecto a cómo actuar en caso de potenciales violaciones y los respectivos pasos a seguir, como lo sería notificar al organismo al que pertenezca el funcionario o guiar a éste en la búsqueda de una solución satisfactoria. Esto se ve refrendado, al notar la inexistencia de sanciones penales en estos países para eventuales violaciones a sus respectivas leyes. Aunque las legislaciones tengan un objetivo preventivo, resulta difícil cumplirlo si es que no existen consecuencias futuras y retroactivas para quienes violen la ley, como sí las hay para otros delitos contra la administración pública.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA NUEVA DECLARACIÓN DE INTERESES Y PATRIMONIO

El objetivo de las legislaciones como las declaraciones de intereses y patrimonio es transparentar los intereses de los funcionarios públicos, a modo de evitar que estos ejerzan sus facultades en beneficio propio y no de la sociedad. En este sentido, se espera que las autoridades internalicen que sus intereses son públicos, y por ende, que las decisiones tomadas podrán ser escrutadas a la luz del organismo regulador competente y/o de la sociedad civil. Dado lo anterior, al momento de evaluar el impacto de la nueva ley resulta natural centrarse tanto en su capacidad disuasoria como también en su capacidad de denuncia por parte de la sociedad civil.

Particularmente, en esta sección se evaluará el impacto de la nueva ley en el comportamiento de los diputados y en las noticias que aluden a las declaraciones de las autoridades. El análisis de los diputados entregará luces sobre el efecto disuasivo de la ley, mientras que el análisis de los medios dará una noción del impacto que ha tenido esta en facilitar la investigación de potenciales conflictos de interés por parte de la sociedad civil.

El marco conceptual detrás de ambos estudios se justifica en base a la teoría de la disuasión en el contexto de la administración pública (Mackenzie & Hafken, 2002), la cual establece que los agentes públicos son más propensos a actuar de forma íntegra cuando se cumplen tres condiciones. En primer lugar, estos deben entender los parámetros que delimitan un actuar permisible. En segundo lugar, sus finanzas deben ser auditadas por un agente independiente y deben ser separadas de posibles conflictos de interés. Y en tercer lugar, los agentes públicos deben estar conscientes de que tanto sus finanzas como sus acciones, y cualquier conexión entre ellas, están sujetas a un escrutinio constante. En esta evaluación de impacto el foco está entorno al tercer punto. En efecto, el primer análisis pone a prueba si las nuevas declaraciones, a través de su mayor publicidad y contenido, tuvieron el efecto disuasivo esperado sobre las autoridades, mientras que el segundo tiene como objetivo comprobar si efectivamente hay algún ente, en este caso la ciudadanía, ejerciendo una fiscalización constante sobre los funcionarios públicos.

Análisis de los Diputados

Los legisladores, conforme la naturaleza de sus funciones, son especialmente propensos a verse involucrados en situaciones en donde sus intereses particulares se puedan ver afectados por un proyecto de ley dado. Lo anterior no es un problema per sé, siempre y cuando estos reconozcan cuando pueda existir un conflicto de interés y, por consiguiente, se inhabiliten para votar en dichas ocasiones. De hecho,

este tipo de inhabilitación está considerada en el Artículo º5 B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

> Los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto. No regirá este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva Cámara.

Este tipo de inhabilitación lleva el nombre de "dispensado". A continuación, se estudia como cambió el promedio de los diputados dispensados al mes, luego de la introducción de la ley de probidad, junto con el promedio de abstenciones e inasistencias, a modo de estudiar si el comportamiento de los diputados efectivamente cambió debido a la nueva ley. Se escogieron estas tres variables pues corresponden a las alternativas que poseen los diputados para no afectar el resultado de votaciones potencialmente controversiales. En efecto, la opción de dispensarse es la forma directa de transparentar la presencia de un conflicto de interés, mientras que la abstención y la inasistencia son formas indirectas de evitar incidir en la votación. Por ejemplo, en una determinada votación, un parlamentario, para evitar que se supiese la existencia de conflictos de interés, podría abstenerse o no asistir a la votación, en vez de dispensarse. En este contexto, un aumento en el nivel de estas variables, después de haber sido dictada la ley, se considera como evidencia a favor del efecto disuasivo que esta pudo haber tenido. En esencia, un aumento de estas variables estaría reflejando un actuar más cauteloso por parte de los diputados, puesto que tienen consciencia de que sus acciones están sujetas al escrutinio de la ciudadanía.

Para realizar el análisis descrito anteriormente resulta necesario indicar con exactitud la fecha que se considerará como el inicio del tratamiento. El problema es que existen varias alternativas razonables que se podrían usar para este propósito. Por ejemplo, podría considerarse la fecha de publicación de la ley (5 de enero del 2016) o la fecha a partir de la cual los funcionarios públicos debían incluir sus actividades de interés en sus declaraciones (1 de abril del 2016[15]). También podría pensarse que los parlamentarios anticiparon la aprobación de la ley, por lo cual su comportamiento podría haber cambiado incluso antes de la publicación de esta. En definitiva, no existe una fecha única para realizar este análisis, por lo cual en

[15] Los funcionarios públicos deben declarar todas sus actividades de interés hasta 12 meses antes de la entrega de sus declaraciones. La primera entrega de las declaraciones bajo la nueva ley fue en abril del 2017, por ende, los funcionarios debían declarar sus actividades de interés hasta abril del 2016.

Figura 1. Número de Dispensados Mensuales

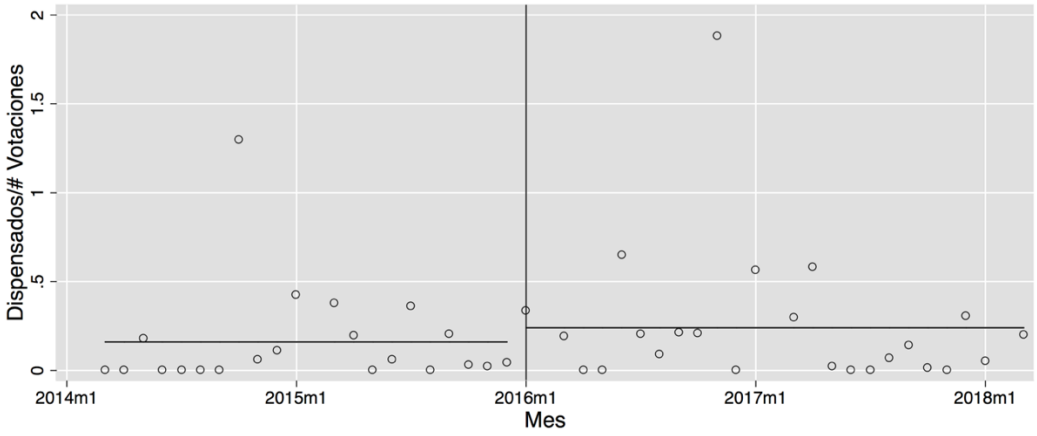


Figura 2. Número de Abstenciones Mensuales

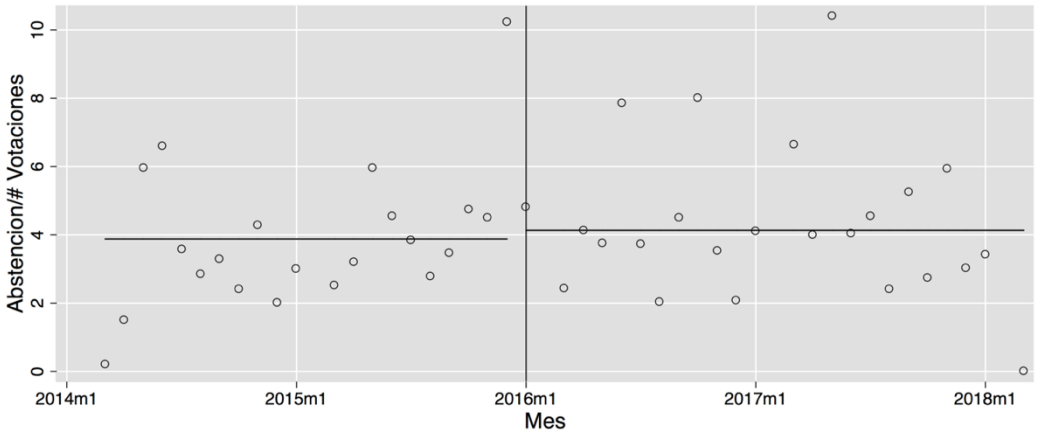
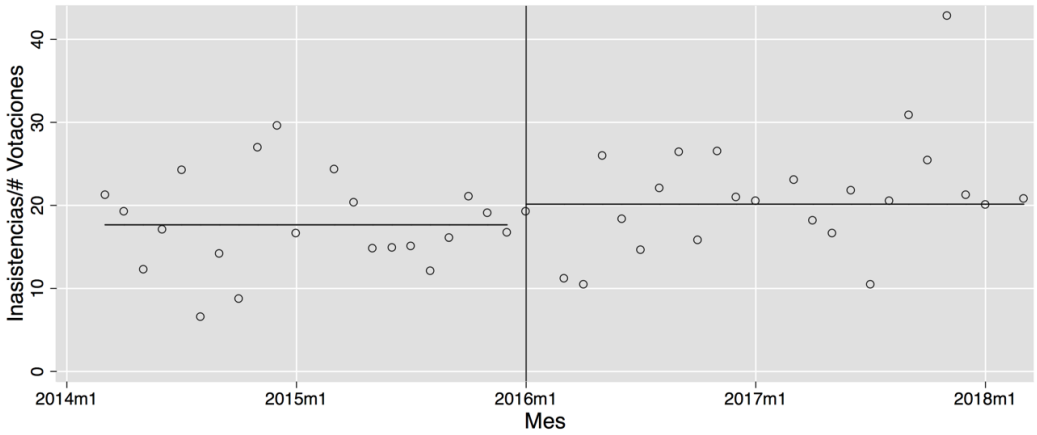


Figura 3. Número de Inasistencias Mensuales



esta subsección se trabaja con la fecha de publicación de la ley, mientras que en anexos se incluyen los mismos análisis usando como fecha de quiebre el 1 de abril de 2016.

Datos y metodología

Para este análisis se recolectaron los datos de todas las votaciones en sala para los diputados en el periodo legislativo 2014-2018. En las Figuras 1, 2 y 3 se grafica el número de dispensados, abstenciones e inasistencias respectivamente, en las cuales se normalizan las magnitudes dividiendo por las votaciones totales de cada mes. La línea vertical indica la publicación de la ley 20.880, mientras que las líneas horizontales denotan el promedio de la serie pre y post intervención.

De la Figura 1 se observa que el promedio de dispensados aumentó luego de la entrada en vigencia de la ley. En efecto, el promedio pre tratamiento era de 0,16 dispensados mensualmente, mientras que post tratamiento la media es de 0,24 dispensados, lo cual resulta en una diferencia de 0,08. Si bien esta magnitud puede parecer menor, es importante recalcar que representa un aumento de un 50% respecto al periodo anterior.

En la Figura 2 se presenta el número de abstenciones mensuales, donde nuevamente se observa un aumento en el promedio luego de la ley. El promedio de la serie pre tratamiento es igual a 3,88, mientras que post ley el promedio aumenta a 4,13, lo cual significa una diferencia de 0,25 abstenciones adicionales, esto es, un aumento de un 6%.

Finalmente, la Figura 3 presenta el número de inasistencias mensuales. Se observa que el número de inasistencias promedio aumenta de 17,66 a 20,15, esto es, un aumento de 2,49 inasistencias en promedio luego del tratamiento, lo cual se traduce en un amento de un 14% respecto al periodo pre ley.

En lo que sigue, se testea si estas diferencias de medias son estadísticamente significativas, utilizando un test t de diferencia de medias unilateral. En adición, se presenta el test de suma de rangos de Wilcoxon, el cual es usado para testear si la variable de interés post ley tiende a tomar valores más grandes que antes de esta. Este test se presenta como un complemento al test t, ya que al comparar el ranking de las observaciones, es menos sensible a observaciones outliers.

Los test de hipótesis que se desarrollarán en esta sección tienen el inconveniente de contar con pocas observaciones, pues el periodo con el que se cuenta tiene solo 46 meses. Para sortear este inconveniente, se aprovecha el hecho de que, en esencia, las tres variables capturan el mismo fenómeno subyacente,

combinando las tres medidas en un solo test. Para el caso de los test de diferencia de medias, el test agregado se construye sumando las diferencias de medias estandarizadas. Esto es:

$$t_{aggregado} = \frac{\bar{d}_1 - \bar{d}_0}{\hat{\sigma}_d} + \frac{\bar{\imath}_1 - \bar{\imath}_0}{\hat{\sigma}_i} + \frac{\bar{a}_1 - \bar{a}_0}{\hat{\sigma}_a},$$

donde $\bar{d}_t, \bar{\imath}_t, \bar{a}_t$ denotan los promedios de dispensados, inasistencias y abstenciones en el periodo *t,* con $t \in \{0,1\}$, donde 1 es posterior a la nueva ley mientras que 0 es previo a la misma, y $\hat{\sigma}_z$ representa el estimador de la desviación estándar de la diferencia de medias. Bajo la hipótesis nula de que el promedio no aumentó posterior a la nueva ley, aplicando el Teorema Central del Límite e invocando la ley de los grandes números para los estimadores de la desviación estándar, cada elemento de la suma sigue aproximadamente una distribución normal estándar, con lo cual la suma sigue una distribución normal de media cero y varianza igual a tres.

Resultados

Tabla 1. Tests de diferencia de medias y Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,080	2,488	0,257
Estadístico de prueba t	0,772	1,192	0,387
p-value (test t, varianzas iguales)	0,222	0,120	0,350
p-value (test t, varianzas distintas)	0,217	0,113	0,349
Diferencia de medianas	0,098	3,809	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	1,032	1,400	0,529
p-value (Wilcoxon ranksum test)	0,151	0,081	0,298
N	**46**	**46**	**46**

En la Tabla 1 se presentan los resultados de los test t y Wilcoxon para las tres variables de interés. Para el caso de los dispensados, notamos que el p-value del test de diferencia de medias no entrega evidencia contundente de que la diferencia sea distinta de cero, independiente de si se asumen varianzas iguales o distintas. Luego, es posible notar que la diferencia de medianas es ligeramente más grande que la de medias, y que el p-value del test de Wilcoxon es igual a 0,15. Si bien este p-value sigue siendo superior a todos los niveles de significancia estándar, es importante recalcar que solamente se cuenta con 46 observaciones. Lo anterior, sumado a que la magnitud de la diferencia es considerable da cuenta de que sí hay evidencia de que el número de dispensados aumentó, aunque esta es lejos de ser conclusiva.

Respecto de las inasistencias, se puede observar que el p-value asociado a la diferencia de medias es igual a 0,12, con lo cual hay evidencia para considerar que la media post ley es mayor que la media pre ley. En adición, es posible notar que al igual que en los casos anteriores, la diferencia de medianas resulta

ser más grande que la diferencia de medias, siendo en este caso un 50% mayor. Además, el p-value asociado al test de Wilcoxon da significativo al 10%, con lo cual se afirma que la evidencia es consistente con el hecho de que las inasistencias mensuales tienden a ser mayores luego de la introducción de la nueva ley, esto es, que la distribución de inasistencias mensuales post ley está desplazada a la derecha de la misma distribución pre ley.

En relación a las abstenciones, la Tabla 1 indica que no hay evidencia de que las medias pre y post ley sean estadísticamente distintas entre sí. Es posible notar que la diferencia de medianas es prácticamente más del doble que la diferencia de medias, lo cual da una noción del impacto que tienen las observaciones outlier en la media. Finalmente, el p-value asociado al test de Wilcoxon no entrega evidencia contundente para rechazar la nula.

Tabla 2. Test agregados

	Test Agregado	
	Diferencia de Medias	**Wilcoxon**
Estadístico de Prueba	1.357	1.780
p-value	0.087	0.044

En definitiva, analizando cada variable por separado, la evidencia sugiere que estas variaron en la dirección esperada luego de la introducción de la ley. Finalmente, con el objetivo de ganar poder, en la tabla 2 se presentan los test agregados. Al hacer esto, el test de diferencia de medias da significativa al 10%, mientras que el test de Wilcoxon da estadísticamente significativo al 5%. Esto es, al agregar los test la evidencia es conclusiva entorno a que posterior a la introducción de la ley los diputados efectivamente actuaron de forma más cautelosa, lo cual se expresa en un mayor número de dispensados, inasistencias y abstenciones mensuales.

En el Anexo A3 se presentan los mismos gráficos y análisis estadísticos aquí presentados, pero usando como fecha de quiebre el mes de abril del año 2016, fecha desde la cual los funcionarios públicos debían declarar sus actividades de interés. Las figuras 8, 9 y 10 resultan prácticamente idénticas a las presentadas en esta sección, lo que sugiere que los resultados no debiesen ser sensibles a pequeñas variaciones en el punto de quiebre. Esto es reafirmado en las tablas 5 y 6, donde es posible observar que se mantienen las mismas conclusiones que las derivadas en el párrafo anterior. Si bien la evidencia a nivel individual no es del todo contundente, una vez que se agrega la evidencia (tabla 6), esta si es sugestiva de que los parlamentarios actuaron de forma más cautelosa.

Para finalizar esta subsección, es importante notar que estos resultados no pretenden aducir causalidad. La evidencia presentada solo permite argumentar que existió un aumento en las tres variables de interés posterior a la fecha de entrada en vigencia de la nueva ley. Si bien la evidencia es consistente con la hipótesis de que la nueva ley, mediante sus avances en transparencia y contenido, hizo que los parlamentarios fueran más conscientes en su actuar y por ende se inhabilitaran más, esta también es consistente con otras historias. Por ejemplo, puede ser que el efecto capturado se deba a las consecuencias de la agenda anticorrupción, las nuevas sanciones en operación, etc. Por este motivo, en la próxima sección se intenta explorar si el escrutinio social efectivamente tiene un efecto sobre los parlamentarios, a modo de determinar si este es un mecanismo plausible para explicar los resultados de esta subsección.

La sociedad civil y los conflictos de intereses

En julio de 2013 se emitió por televisión un reportaje elaborado por el programa de investigación periodística “Contacto”, donde se denunciaba que varios diputados y senadores habían votado proyectos de ley, en los cuales estos tenían conflictos de interés. El programa resulta interesante de estudiar por al menos dos motivos. En primer lugar, la investigación se realizó cuando los costos de acceder a la información eran más altos. Posterior a la introducción de la nueva ley, los costos de búsqueda de la información bajaron, motivo por el cual resulta interesante estudiar el impacto que una denuncia periodística pudo haber generado, puesto que ahora dichas investigaciones podrían ocurrir con mayor frecuencia[16]. En segundo lugar, el reportaje generó un fuerte impacto en el cuestionamiento desde la sociedad civil hacia los parlamentarios, poniendo el foco de la ciudadanía en sus acciones, lo cual entrega una oportunidad para cuantificar si el escrutinio público tiene un efecto en el comportamiento de las autoridades. Por lo anterior, en esta subsección se estudia el impacto de esta denuncia en medios en la propensión de los diputados a inhabilitarse, y se concluye con una discusión acerca de cómo estos resultados dialogan con el análisis realizado en la subsección anterior.

El Reportaje y los datos

El reportaje se emitió el martes 23 de julio de 2013, siendo el programa más visto entre los canales de televisión abierta. La investigación periodística reveló que, aproximadamente un 40% de las sociedades de los parlamentarios no había sido declarada según lo que exige la ley. En particular, se profundizó en los conflictos de intereses de 4 senadores y 4 diputados, quienes votaron en proyectos de ley en donde sus intereses personales se veían directamente comprometidos. Por ejemplo, el diputado UDI Ramón Barros votó en contra de un proyecto que prohibía la publicidad libre de bebidas alcohólicas, siendo que es dueño de una propiedad de 40 hectáreas vitivinícolas. Si bien el inmueble estaba declarado, el uso comercial de este no había sido notificado por él diputado. Además de los viñedos, Barros también tenía predios dedicados a la plantación de tabaco; sin embargo, tampoco se inhabilitó en las votaciones de la ley antitabaco. Del mismo modo, la diputada del PS Clemira Pacheco votó a favor de un proyecto de ley que aumentaba la subvención a los colegios, siendo que sus hermanos son dueños de un establecimiento educacional que se vio directamente beneficiado producto de la iniciativa.

Los datos con los cuales se trabaja en esta subsección son las votaciones de la cámara de diputados del 2010-2018, con énfasis especial en el período legislativo del reportaje (2010-2014). En la Figura 4 se presentan los dispensados mensuales para todo el periodo, donde la línea discontinua denota la división

[16] Este es precisamente el objetivo de la subsección siguiente.

Figura 4. Número de dispensados mensuales desde 2010

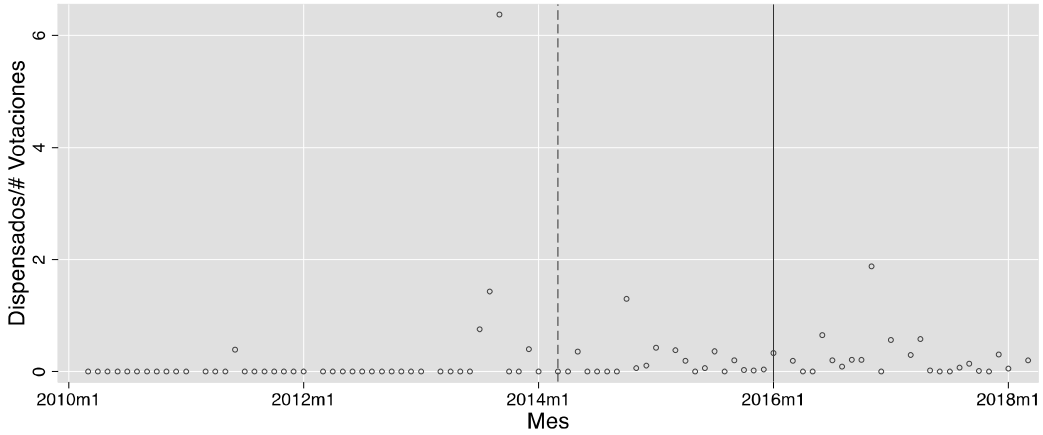


Figura 5. Tendencias Paralelas

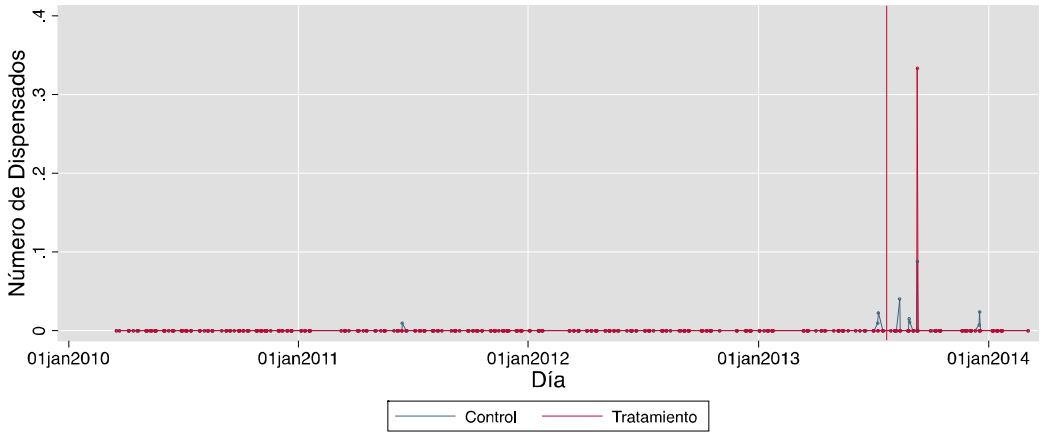
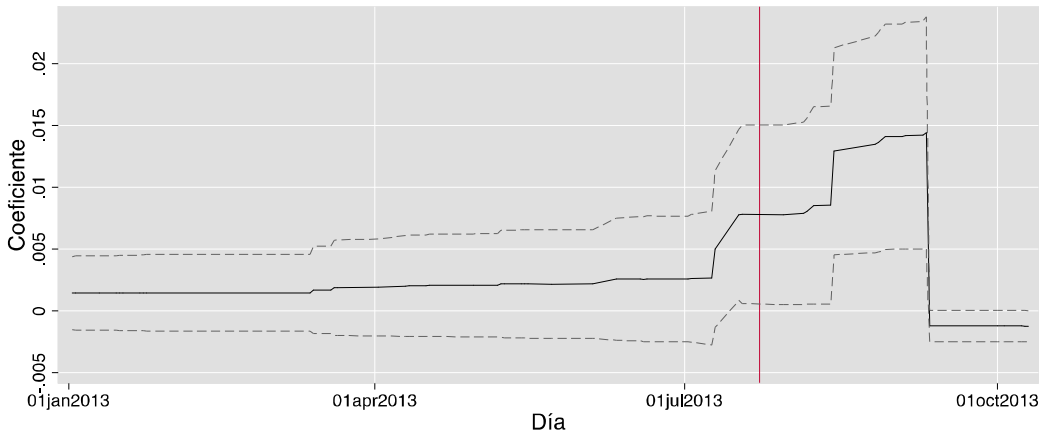


Figura 6. Test Placebo



entre periodos legislativos, mientras que la línea sólida marca la promulgación de la nueva ley de probidad. Del gráfico se puede observar que previo al mes de julio de 2013, los diputados prácticamente no se inhabilitaban en las votaciones. Resulta interesante observar que luego de dicho mes el número de dispensados mensuales toma valores estrictamente positivos de forma sistemática en comparación a los meses previos. De hecho, esta tendencia continúa luego del cambio del cambio del periodo legislativo. Una forma de racionalizar este hecho es que los legisladores internalizan que el interés de la sociedad civil por funcionarios públicos íntegros, lo cual los lleva a actuar con más cautela.

Metodología

Para capturar el impacto del programa en la propensión a dispensarse de los diputados, se implementa un estimador de diferencias en diferencias, donde el tratamiento se define como haber sido mencionado en el reportaje. Lo anterior es equivalente a estimar el parámetro β de la siguiente ecuación

$$dispensado_{ict} = \gamma_c + \lambda_t + \beta D_{ct} + \varepsilon_{ict},$$

donde $dispensado_{ict}$ denota el número total de veces que se dispensa el diputado i, sujeto al tratamiento $c \in \{0,1\}$ en el periodo $t \in \{preReportaje, postReportaje\}$, D_{ct} corresponde a una variable dummy que se activa cuando $c = 1$ y $t = postReportaje$ y ε_{ict} representa el término de error. En este contexto, es posible demostrar que la estimación del parámetro de interés (β) es equivalente a calcular los siguientes promedios:

$$\hat{\beta} = (\bar{d}_{c=1,t=postR} - \bar{d}_{c=1,t=preR}) - (\bar{d}_{c=0,t=postR} - \bar{d}_{c=0,t=preR})$$

El supuesto central detrás del estimador de diferencias en diferencias es que, en ausencia de tratamiento, el grupo de control y de tratamiento se moverían conjuntamente, esto es, ambas tendencias se moverían paralelamente. Testear directamente este supuesto es prácticamente imposible, pues nunca se observa el contrafactual. Para evaluar si este supuesto es razonable, en la sección de resultados se presenta un gráfico con las tendencias de ambos grupos para todo el periodo, con lo cual se puede observar si las tendencias pre-tratamiento son paralelas. En la medida que lo anterior se cumpla, entonces hay evidencia de que en ausencia del tratamiento ambos grupos hubiesen seguido la misma tendencia.

Finalmente, como chequeo de robustez, se estima el modelo anterior usando como fecha de quiebre cada día entre el 1 de enero de 2013 hasta el 5 de marzo del 2014. En cada estimación se recupera tanto $\hat{\beta}$ como su desviación estándar. El objetivo de este test placebo es mostrar que el 'timing' del tratamiento efectivamente se activa con el reportaje.

Resultados

En la figura 6 se presenta el gráfico para evaluar el supuesto de tendencias paralelas. Se puede observar que previo al tratamiento, tanto el grupo de control como de tratamiento, efectivamente siguen una tendencia paralela, siendo el número de dispensados por día igual a cero para la mayoría de los días. Del gráfico también se puede notar que el promedio de dispensados por día para los controles aumenta en los días previos a la emisión del reportaje[17], lo cual resulta problemático para el supuesto de tendencias paralelas. Sin embargo, dicho aumento se puede racionalizar notando que es bastante probable que los parlamentarios supieran de la existencia del reportaje semanas antes de que este se emitiera, por lo cual ajustaron su comportamiento anticipando los cuestionamientos que se vendrían por parte de la sociedad civil. En efecto, es recurrente que los políticos involucrados en reportajes de investigación se enteren de estos antes de que se emitan, ya sea por fuentes que les advierten de la investigación o porque son entrevistados en el reportaje para que emitan sus descargos. Una muestra de lo anterior es que el mismo programa de investigación periodística produjo un reportaje en el 2009 sobre las inasistencias de los parlamentarios al congreso, el cual nunca se emitió producto de las supuestas presiones políticas al canal[18].

Tabla 3. Diferencias en diferencias

	Pre Reportaje (1)	Post Reportaje (2)	(2) – (1)
Aparece	0,000%	1,569%	1,569 pp.
No Aparece	0,068%	0,860%	0,792 pp.
Estimador DD			**0,777 pp. (0,37 pp.)**

Nota: Errores estándar robustos se presentan entre paréntesis.

Respecto a los resultados de la estimación, en la tabla 3 se presentan los cuatro promedios con los que se construye el estimador. De la tabla notamos que previo al tratamiento, la propensión a dispensarse de los diputados era prácticamente nula tanto para el grupo de control como de tratamiento, lo cual está en línea a lo discutido en el párrafo anterior. Además, es directo notar que la propensión a dispensarse aumentó considerablemente posterior al reportaje en ambos grupos, aumentando en 1,569 pp. para el grupo de control y aumentando 0,792 pp. para el grupo de tratamiento. Lo anterior se considera como evidencia de que el impacto del reportaje no solamente actuó sobre el grupo de parlamentarios expuestos, sino que además tuvo un efecto no menor sobre el resto de los diputados, aumentando la propensión a dispensarse en 11 veces para este grupo. Finalmente, el estimador de diferencias en diferencias se obtiene

[17] Este aumento se produce en los días 9 y 10 de julio, mientras que el reportaje se emitió el 23 de julio.
[18] http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2009/08/1-468-9-lo-que-contacto-se-tiene-guardado.shtml/

restando las filas de la tercera columna. En este contexto, el estimador DD busca capturar el impacto causal de haber aparecido en reportaje de contacto sobre la propensión a dispensarse. Según la tabla 3, este impacto es de 0,777 puntos porcentuales, lo cual representa un aumento de un 98% respecto al grupo de control. Además, es importante destacar que el parámetro es estadísticamente significativo al 5% de significancia, con lo cual se rechaza la hipótesis nula de que no hay efecto.

Para concluir esta sección de resultados, en la figura 6 se presenta el test placebo que se describió en la sección anterior. La línea roja vertical denota la fecha de emisión del reportaje, la línea sólida denota el valor del coeficiente $\hat{\beta}$ para cada valor del eje de las abscisas mientras que la línea discontinua representa los intervalos de confianza del coeficiente. Del gráfico se puede observar que el intervalo de confianza al 95% del coeficiente $\hat{\beta}$ incluye consistentemente al cero hasta principios de julio, luego de lo cual alcanza la significancia estadística unos días antes de la fecha de emisión del reportaje –lo cual es consistente con lo discutido en los párrafos anteriores-, y mantiene dicha significancia hasta inicios de septiembre, luego de lo cual el intervalo de confianza vuelve a contener al cero. En definitiva, el test placebo entrega los resultados esperados, pues detecta un impacto estadísticamente significativo solamente en la vecindad de la fecha de emisión del reportaje, mientras que para el resto de las fechas el intervalo de confianza al 95% incluye al cero.

Los resultados de esta sección indican que el reportaje, y el mayor control social asociado a este, efectivamente tuvo un impacto sobre la propensión a inhabilitarse de los diputados. En particular, se encuentra que los parlamentarios mencionados en el reportaje se inhabilitan más que aquellos no mencionados, incluso después de controlar por las tendencias comunes de ambos grupos. Además, se observa que las inhabilitaciones aumentaron incluso para el grupo de control, lo cual se puede interpretar como evidencia descriptiva de que los parlamentarios no solo responden al control directo, sino que también responden positivamente a un clima de mayor control por parte de la sociedad civil. La ventaja de este estudio es que permite aislar el efecto del escrutinio público, puesto que se puede argumentar que es el único efecto operando en este contexto, a diferencia del entorno de la subsección previa. En definitiva, los resultados de esta subsección constituyen evidencia a favor de que los diputados efectivamente se preocupan del escrutinio público, actuando de forma más cuidadosa cuando saben que están en el ojo de la sociedad civil. A su vez, esto permite argumentar que el mecanismo detrás de los resultados de la subsección previa es el mayor nivel de control que trae consigo las nuevas declaraciones mediante su publicidad.

Análisis en los Medios

En la subsección anterior, se estudió el impacto de un trabajo periodístico sobre los conflictos de intereses de los parlamentarios en la propensión a inhabilitarse de estos. Un punto interesante es que dicho reportaje se realizó previo a la nueva ley de probidad, cuando presumiblemente el costo de acceder a la información de los intereses de las autoridades era mayor que ahora. En esta subsección se estudia precisamente dicha hipótesis, analizando si el número de noticias en los medios que hacen alusión a las declaraciones de intereses y patrimonio, aumentaron luego de la entrada en vigencia de la ley. La idea subyacente es que, si el costo de acceder a la información efectivamente bajó, entonces eso se debería traducir en una mayor cantidad de artículos de prensa usando dicha información.

Datos

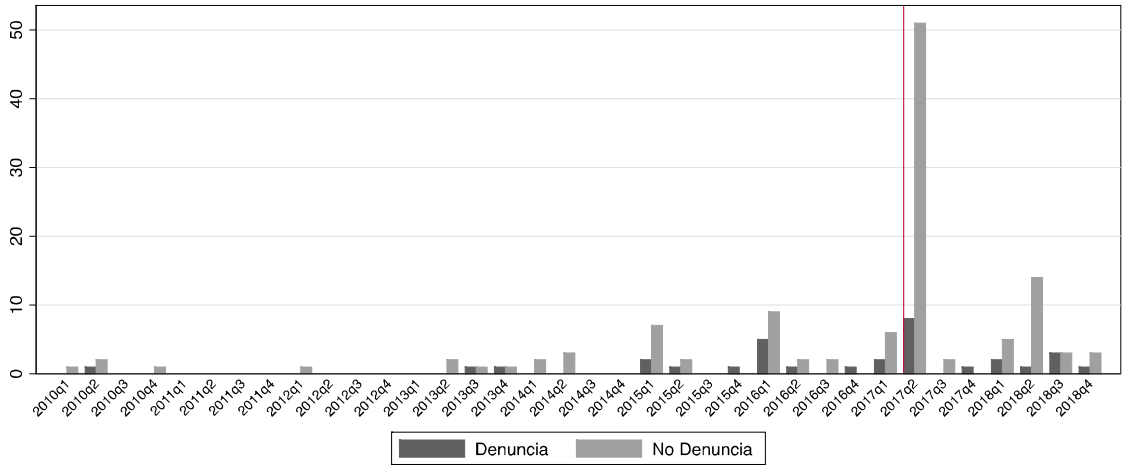
Los datos de esta subsección fueron obtenidos mediante la búsqueda de todas las noticias que incluyeran términos relacionados a declaraciones de intereses y patrimonio, para luego ser categorizadas dependiendo de si se trataba de una denuncia o no. Lo anterior, se tradujo en un total de 172 noticias, desde el 2004 al 2018, de las cuales 40 son denuncias. De estas, 23 son anteriores a la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles, mientras que 17 son posteriores. Si bien esto podría sonar contra intuitivo, hay que tener en cuenta que el período pre nuevas declaraciones en esta base abarca 13 años (promedio de 1,8 denuncias al año), mientras que el periodo posterior abarca 2, con un promedio de 8,5 denuncias al año.

En la figura 7 se presentan los datos anteriormente descritos. El eje horizontal denota el trimestre[19], mientras que el eje vertical representa el total de noticias en el trimestre dado. La línea vertical ubicada en el segundo trimestre del 2017 denota la fecha en que las autoridades debían hacer entrega de las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio de acuerdo a la nueva ley. Del gráfico se puede notar que, al inicio de la década del 2010 el número de noticias que incluyesen a las declaraciones de intereses y patrimonio eran relativamente bajas en cantidad e infrecuentes en el tiempo. Dicha tendencia se revierte desde la mitad de la década, aumentando sustancialmente la cantidad de noticias y su frecuencia. Resulta importante mencionar que, en marzo del 2015, en el marco de la conformación del "Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción", se envió un instructivo presidencial indicando a todas las autoridades que debían actualizar sus declaraciones, las cuales debían incluir más información que la que estipulaba la ley en ese momento[20]. Estas nuevas declaraciones estarían disponibles via web, sin necesidad de realizar una solicitud específica, lo cual pudo

[19] Se grafica el trimestre en lugar del mes para visualizar mejor los datos.
[20] Para mayor información, ver http://dpi.minsegpres.gob.cl/acerca.

haber ayudado a aumentar la cantidad de noticias que hacían uso de las declaraciones. Finalmente, se puede observar que las noticias de no-denuncia alcanzan su peak en el segundo trimestre del 2017, fecha en la cual se hicieron públicas en el portal web las nuevas declaraciones de las autoridades, las que fueron ampliamente comentadas en la prensa.

Figura 7. Noticias trimestrales



Metodología y resultados

El objetivo de esta subsección es determinar si el número de apariciones en prensa de las declaraciones de intereses y patrimonio efectivamente aumentó posterior a la nueva ley de probidad. Lo anterior constituiría evidencia a favor de que la ley bajó los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades, haciendo las investigaciones periodísticas menos costosas, y por lo tanto, más frecuentes. Para lo anterior, se comparan las medias pre y post ley y se utiliza un test t unilateral para determinar si efectivamente el número de noticias aumentó para cada categoría (denuncia y no denuncia). Además, tomando en consideración que el instructivo presidencial avanzaba en el espíritu de lo que posteriormente sería la nueva ley de probidad, y que pudo haber contribuido a bajar los costos de acceso a la información antes de la ley propiamente tal, es que se presentan los mismos test pero excluyendo las noticias que hicieran alusión a las declaraciones derivadas del instructivo presidencial.

Tabla 4. Test de medias

	Agregado	Denuncia	No Denuncia
Toda la muestra			
Estadístico t	5,396	3,685	5,432
p-value	0,000	0,000	0,000
Obs.	182	182	182
Excluyendo instructivo presidencial			
Estadístico t	5,790	4,486	5,661
p-value	0,000	0,000	0,000
Obs.	**182**	**182**	**182**

En la tabla 4 se presentan los resultados respectivos. Cuando se analiza toda la muestra, se puede observar que la evidencia en contra de la hipótesis nula es contundente, lo cual se expresa en valores grandes del estadístico t y en valores p cercanos a cero, por lo que se rechaza la hipótesis nula al 1% de significancia. Estos resultados se mantienen, con evidencia aún más contundente en contra de la nula, cuando se excluyen las noticias relacionadas al instructivo presidencial, lo cual es esperable puesto que básicamente se reduce el número de noticias pre ley, lo cual hace la diferencia de medias aún más pronunciada.

En resumen, los datos son consistentes con que el número de noticias, que en su contenido incluyen a las declaraciones de intereses y patrimonio, aumentaron posterior a la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles en la web. Al respecto, es importante mencionar que los resultados de esta subsección reflejan correlaciones y no efectos causales. En efecto, el análisis presentado solo permite concluir que la nueva ley está asociada a un aumento en el número de noticias, pero no se puede afirmar que dicho aumento haya sido causado por la introducción de la ley. Esto se debe a que hay elementos no observables que correlacionan tanto con el número de noticias como con la promulgación de la ley 20.880. Específicamente, la nueva ley de probidad se aprobó principalmente gracias al impulso que tomó luego de las recomendaciones del consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, el cual se originó en respuesta a los escándalos de corrupción destapados entre el 2014 y el 2015. Dichos escándalos alertaron a la sociedad civil sobre los conflictos de intereses de sus autoridades, lo cual a su vez pudo haber generado un mayor interés en investigaciones periodísticas usando las declaraciones de intereses y patrimonio, incluso si la ley 20.880 no hubiese existido. Es por esto que los resultados presentes en esta subsección deben ser tomados con cautela, e interpretados como evidencia descriptiva mas no causal.

No obstante, lo anterior, el aumento en la cantidad de noticias es decidor de una sociedad civil interesada en investigar los intereses de sus autoridades. Esto es fundamental para el cumplimiento del objetivo de las declaraciones, esto es, la detección de conflictos de intereses. En efecto, según lo postulado por la teoría de la disuasión, la presencia de una ciudadanía que ejerce un control social sobre sus autoridades es clave en la promoción del actuar íntegro de esta.

6. CONCLUSIONES

En este informe se realizó un estudio sobre las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio en Chile, introducidas en la ley 20.880 “Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses”. En particular, se evaluaron tanto los cambios prácticos de la nueva normativa como el impacto que dichos cambios tuvieron en la práctica.

La principal mejora introducida tiene que ver con la publicidad de la declaración. Las nuevas declaraciones son abiertas a la ciudadanía y de fácil acceso a través de la web, sin necesidad de realizar una solicitud específica. Esto facilita el rol fiscalizador de la sociedad civil, a la vez que contribuye a mejorar la confianza que esta tiene sobre sus autoridades (Villanueva, 2008). Por otro lado, si bien la nueva normativa avanza dotando a la Contraloría con las facultades para fiscalizar la veracidad de las declaraciones, esto se ve opacado por la existencia de grupos de agentes públicos cuya fiscalización depende de sus pares, como los parlamentarios.

La evaluación de impacto realizada en este informe presenta evidencia descriptiva a favor del impacto positivo que tuvo la nueva ley. En particular, se encuentra que las nuevas declaraciones están asociadas a una conducta más cautelosa de los diputados, la cual se mide por el número de votaciones donde estos evitan influir en el resultado de la ley (esto es, absteniéndose, no asistiendo a la votación o inhabilitándose de la misma). Evaluando el impacto que tuvo un reportaje de investigación denunciando a los parlamentarios, previo a las declaraciones, se argumenta que los parlamentarios son responsivos al escrutinio de la sociedad civil, puesto que estos se inhabilitaron más posterior a la emisión de dicho reportaje, siendo el efecto casi el doble más grande para los diputados que aparecieron en el reportaje. Finalmente, una evaluación al número de noticias que incluían a las declaraciones en su contenido, antes y después de la nueva ley, mostró que dicha cantidad efectivamente aumentó, tanto para las noticias de índole general como para las noticias de denuncia.

Si bien los resultados de la evaluación de impacto no pueden ser interpretados como efectos causales, estos si sugieren una relación entre las nuevas declaraciones y resultados deseables desde el punto de vista de la probidad. En adición, los resultados encontrados son complementarios a los encontrados en la literatura previa. Djankov et al. (2010) encuentra que son las declaraciones públicas las que están consistentemente relacionadas a mejores gobiernos, y los resultados de este informe sugieren que esto se debe al mayor escrutinio público que se genera cuando las declaraciones están abiertas a la ciudadanía.

En definitiva, de este informe se desprende la importancia de la publicidad de las declaraciones en la efectividad de las mismas. Sin embargo, es necesario considerar que las declaraciones son de por sí un

procedimiento costoso para los funcionarios públicos, y su publicidad aumenta dicho costo aún más. Es por esto que la normativa no debiese pretender abarcar a una gran cantidad de funcionarios, sino que debiese centrarse en un número razonable de estos para los cuales el beneficio de exigir su declaración sea mayor a los costos generados por esta. Esto permitiría una mejor fiscalización de las declaraciones, con lo cual la sociedad civil podría contar con declaraciones bien fiscalizadas con las cuales supervisar el actuar de las autoridades.

Anexos

A1. Sujetos comprendidos en el capítulo I

1. El Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicio, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules.
2. Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Instituto Nacional de Derechos Humanos y del Consejo Nacional de Televisión.
3. Los integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos creados por las leyes N°19.940, N°20.378 y N°20.410.
4. Los alcaldes, concejales y consejeros regionales.
5. Los oficiales generales y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
6. Los defensores locales de la Defensoría Penal Pública.
7. Los directores o las personas a que se refieren los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 37º de la ley N°18.046, sobre Sociedades Anónimas, y los directores y gerentes de las empresas públicas creadas por ley y de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria, aun cuando la ley señale que es necesario mencionarlas expresamente para quedar sujetas a la regulación de otras leyes, tales como Televisión Nacional de Chile, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre de Chile o el Banco del Estado de Chile.
8. Los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas en el decreto con fuerza de ley N°1, del año 2006, del Ministerio del Interior.
9. Los funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización.
10. Las demás autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente. Para establecer la referida equivalencia deberá estarse al grado remuneratorio asignado a los empleos de que se trate y, en caso de no tener asignado un grado, al monto de las respectivas remuneraciones de carácter permanente.
11. Las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente

por un funcionario que se desempeñe en el tercer nivel jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan.

12. Los rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado.

A2. Sujetos comprendidos en el capítulo III

1. Los diputados y senadores,
2. los funcionarios de las categorías A, B y C de las plantas de ambas corporaciones o de la planta de la Biblioteca del Congreso Nacional,
3. los abogados secretarios de comisiones y quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria,
4. Los miembros del escalafón primario y los de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial, a que se refieren los artículos 267º y 269º del Código Orgánico de Tribunales, respectivamente,
5. el Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.
6. El Fiscal Nacional,
7. los fiscales regionales,
8. los fiscales adjuntos.
9. Los jueces titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública,
10. Los jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros,
11. Los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia,
12. Los ministros titulares y suplentes de los Tribunales Ambientales, y los ministros de fe de cada uno de estos tribunales.
13. Los Ministros y los suplentes de Ministro del Tribunal Constitucional,
14. Los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones,
15. Los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.
16. Los miembros del Consejo del Banco Central.
17. El Contralor General de la República, el Subcontralor General de la República, los contralores regionales y quienes se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico en la Contraloría General de la República.
18. Los miembros de la directiva central de los partidos políticos.

A3: Estimaciones y gráficos usando otro punto de quiebre

Figura 8. Número de Dispensados Mensuales

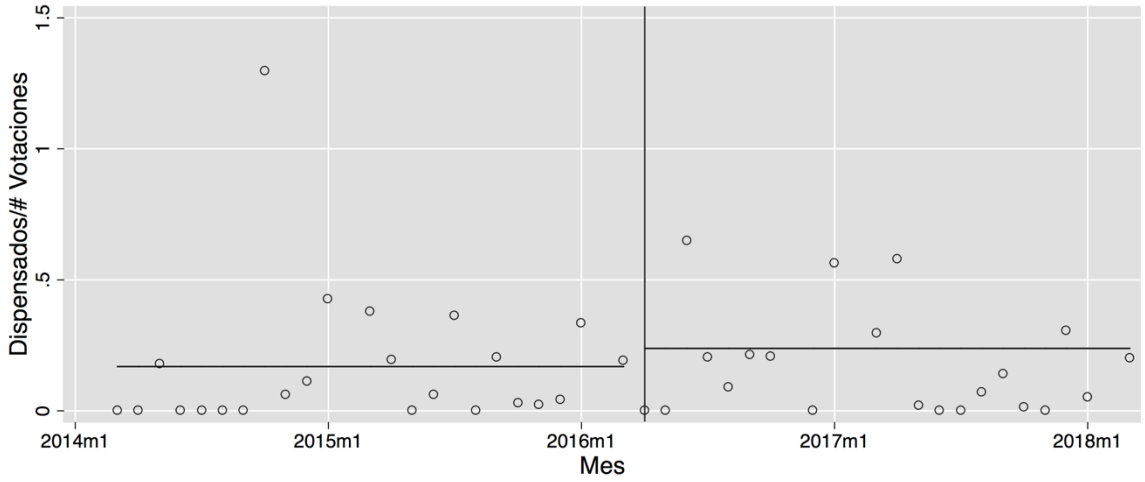


Figura 9. Número de Abstenciones Mensuales

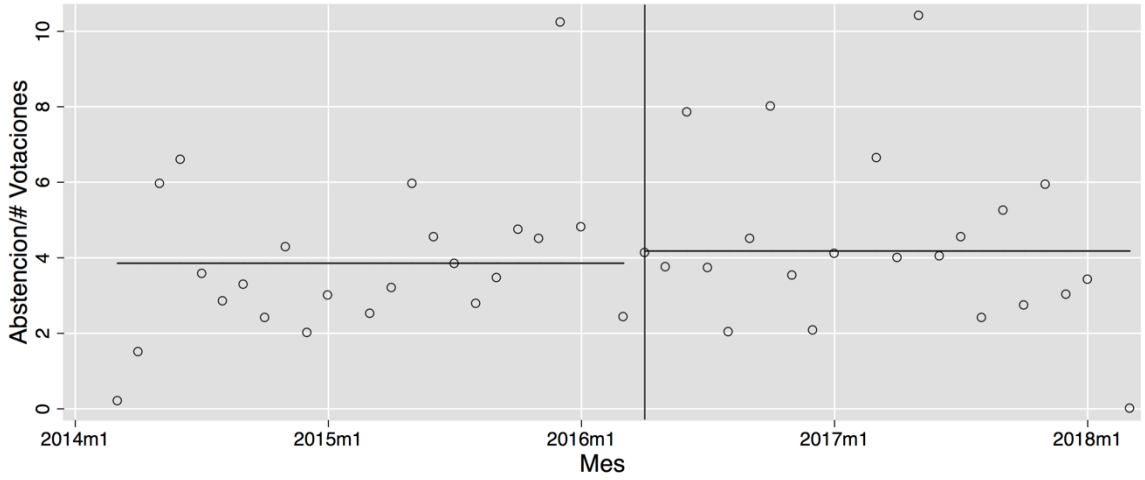


Figura 10. Número de Inasistencias Mensuales

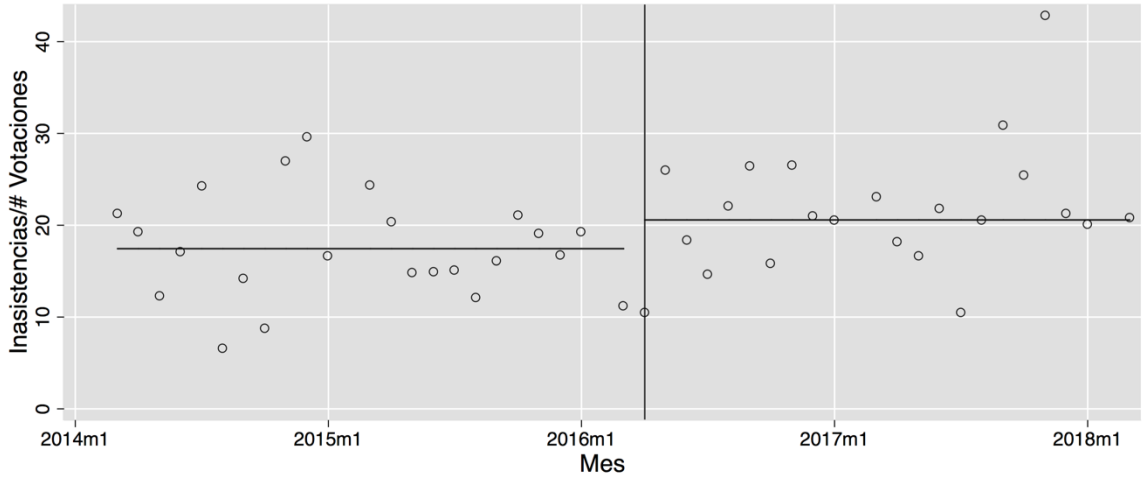


Tabla 5. Test de diferencia de medias y Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,069	3,133	0,324
Estadístico de prueba t	0,669	1,521	0,490
p-value (test t, varianzas iguales)	0,253	0,068	0,313
p-value (test t, varianzas distintas)	0,254	0,068	0,313
Diferencia de medianas	0,031	4,092	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	0,581	1,79	0,549
p-value (Wilcoxon ranksum test)	0,281	0,037	0,291
N	**46**	**46**	**46**

Tabla 6. Test Agregados

	Test Agregado	
	Diferencia de Medias	**Wilcoxon**
Estadístico de Prueba	1,548	1,687
p-value	0,061	0,046

Bibliografía

Mackenzie, G. C., & Hafken, M. (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Fisman, R., Schulz, F., & Vig, V. (2014). The private returns to public office. *Journal of Political Economy , 122* (4), 806-862.

Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1998). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective.* University of Chicago Press.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2010). Disclosure by politicians. *American Economic Journal: Applied Economics* , 179-209.

Villanueva, E. (2008). Publicidad de las Declaraciones Patrimoniales de los Servidores Públicos: una reflexión comparativa. *La Ciencia Del Derecho Procesal Constitucional: Estudios En Homenaje a Héctor Fix-Zamudio En Sus Cincuenta Años Como Investigador Del Derecho* , 421-443.

Lenz, G. S., & Lim, K. (2009). Getting rich(er) in office? Corruption and wealth accumulation in Congress. *Working Paper* .