

NUDOS CRÍTICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

ELEMENTOS PARA EL DEBATE

Julio de 2019

I. LA CORRUPCIÓN Y SU CONTEXTO

Los cambios en los procesos técnicos, económicos y políticos; especialmente, la evolución de las tecnologías han reconfigurado las relaciones sociales que se han generado en las últimas décadas, forjando una sociedad más diversa, heterogénea, con más herramientas para plantear sus inquietudes y con problemas más complejos de resolver (Subirats, 2015).

A su vez, se han alterado los límites entre los espacios de la vida pública y privada; las preferencias, filiaciones y expectativas de las personas son más líquidas que en el pasado (Bauman, 2001). **Se ha puesto en cuestionamiento el rol de los diferentes actores que participan en el debate público y en la construcción de soluciones a los problemas colectivos** en donde “los mecanismos convencionales de participación política, tienen un grave problema de funcionalidad frente a este

nuevo y cambiante escenario” (Subirats, 2015: p. 10).

En el debate público las señales de estos cambios se han leído como crisis de representatividad, legitimidad y confianza, instalándose la necesidad de “recuperar la confianza perdida”, sin cuestionar el rol de la política, de la intermediación de la representación o el rol del Estado, los privados y la sociedad civil en la resolución de los problemas públicos.

Los escándalos de corrupción conocidos por la opinión pública, han transformado a éste en uno de los principales problemas que debiesen concentrar la atención de las autoridades públicas (CEP, 2019).

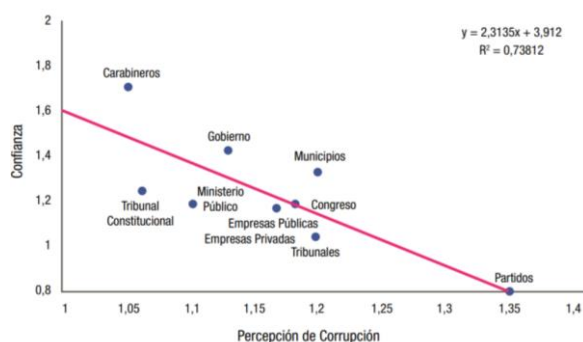
A pesar de ello, en Chile “la corrupción no ha sido una característica esencial de la historia” (Orellana, 2007) política, aunque desde los años 90 al 2016 se registran más de 70 casos de irregularidades en la prensa (Figueroa, 2019), que ponen en cuestión

los límites entre el poder político y económico.

Hoy la corrupción, no solo desvía fondos públicos, disminuye la eficiencia de las instituciones y priva de servicios básicos como la salud y la educación a miles de personas; genera también el predominio de intereses privados por sobre los intereses públicos; y facilita prácticas clientelares entre ciudadanos y autoridades públicas, dejando la puerta abierta a la captura del Estado.

Esta situación va generando un círculo vicioso, en donde **la percepción de corrupción en las instituciones disminuye la confianza de las personas en ellas** (ver gráfico 1). No obstante, se debe tener en cuenta que la confianza interpersonal en la sociedad chilena no es un rasgo característico de nuestra cultura social, Los datos del Latinobarómetro (2018) muestran que entre el año 1996 y 2017 la confianza interpersonal ha fluctuado en valores entre el 12 y 20%.

Gráfico 1: Relación entre confianza y percepción de corrupción en las instituciones.



Fuente: González, R. (2017). ¿Malestares en Chile? Santiago: CEP.

Aunque desde los 90 hasta ahora se han adoptado medidas para promover la probidad pública, no existe una política

pública, propiamente tal, contra la corrupción, más bien se han generado esfuerzos que buscan dar respuestas institucionales reactivas a problemas particulares que han suscitado la atención pública.

II. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Definir y delimitar un problema resulta clave para poder proponer acciones que le den solución y, en este ámbito, hay desafíos asociados a la lucha contra la corrupción, como la ambigüedad y complejidad en su delimitación conceptual (Gilli, 2014 y De la Mata, 2016), la falta de consenso sobre los factores que la originan (Solimano, Tanzi y Del Solar, 2008), y la dificultad de identificar todas sus manifestaciones y mecanismos de acción.

En este sentido, la experiencia chilena en la materia, ha estado determinada por lo que podemos denominar “la fórmula de las comisiones”, en donde se han reunido en mesas de trabajo a expertos de diferentes sectores de la sociedad, en general, alejados de la actividad política activa y se les ha encomendado proponer acciones para poner obstáculos a la corrupción. Entre los 90 y la actualidad han existido 4 comisiones:

- **1994:** Comisión Nacional de Ética Pública.
- **2003:** Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública.

- **2006:** Comisión agenda de probidad.
- **2016:** Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

El resultado de estas comisiones han sido **375 propuestas** que abordan desde reglas de funcionamiento de la Administración Pública, modelos de financiamiento de los partidos políticos, requisitos y mecanismos para ejercer un cargo de alta dirección pública, hasta medidas para promover la confianza en los mercados financieros (Figueroa, 2019).

Hay que tener en cuenta que cada una de estas cuatro comisiones han sido respuestas a escándalos de corrupción, que han cuestionado la legitimidad de la autoridad pública y que han obligado a buscar soluciones desde fuera de los espacios políticos tradicionales.

Sin embargo, pareciera que esta fórmula no ha sido suficiente para poner obstáculos en contra de la corrupción. Entonces, ¿cómo construimos soluciones efectivas?

Construir soluciones, en este caso, requiere la capacidad del Estado de lograr articular y guiar un debate amplio y transversal, que parte del reconocimiento que éste ha dejado de tener el monopolio de las soluciones y que hacer frente a la corrupción requiere del diálogo constante y sostenido de actores públicos y privados, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia. Pero participar, requiere también contar con información oportuna y de calidad que permita, en base a datos generar un debate constructivo.

Se trata, en concreto, de buscar “vías alternativas que no surgen de las instituciones del Estado, sino que nacen desde la ciudadanía y beben de una concepción plural y abierta de las responsabilidades colectivas, partiendo de la base de que estas responsabilidades compartidas deben perseguir la resolución de problemas de carácter colectivo sin que esto quiera decir que el Estado deba ser quien necesariamente asuma la única responsabilidad en el abordaje de “lo común” (Subirats, 2015: p. 14), en otras palabras, es reconocer que la creación de valor público ya no es una capacidad exclusiva del Estado, sino que el producto de un conjunto de interacciones complejas entre grupos de intereses (Denhardt & Denhardt, 2000).

Es también reconocer que, en este contexto, “el papel del gobierno se transforma de uno de control a uno de establecimiento de la agenda, trayendo a los actores apropiados a la mesa y facilitando o negociando soluciones a los problemas públicos” (Denhardt & Denhardt, 2000: p. 9).

El mayor desafío es catalizar dichos cuestionamientos, demandas e inquietudes en una transformación institucional, capaz de ponderar el balance necesario entre el alcance, entendido como las funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la capacidad para promover políticas y aplicarlas con rigor y transparencia en todos los niveles estatales (Fukuyama, 2004).

Ello requiere, por una parte, lograr implementar una política unificada de lucha contra la corrupción que reconozca las complejidades a nivel nacional pero

que logra la sutil flexibilidad y adaptación a cada uno de los contextos locales en los que es necesario tener impacto.

“Construir instituciones públicas marcadas por la integridad y la capacidad de respuesta” (Denhardt & Denhardt, 2000: p. 2), requiere pensar, diseñar e implementar una política anti corrupción capaz de romper todos sus mecanismos, instrumentos y prácticas, que mejore los elementos de prevención y sanción, pero sin olvidar que el monitoreo y las herramientas de persecución son de suma importancia cuando los obstáculos que hemos puesto a la corrupción han fallado.

Ilustración 1: Elementos para la conformación de una política anti corrupción.



Fuente: Elaboración propia.

Pero, sobre todo, que nos permita contar con una política que incentive a las instituciones y funcionarios a “centrarse en su responsabilidad de servir y empoderar a los ciudadanos” (Denhardt & Denhardt, 2000: p. 1) y **volver a poner al ciudadano como centro, origen y motor del actuar estatal.**

III. NUDOS CRÍTICOS EN LA CONFORMACIÓN DE UNA AGENDA ANTI CORRUPCIÓN

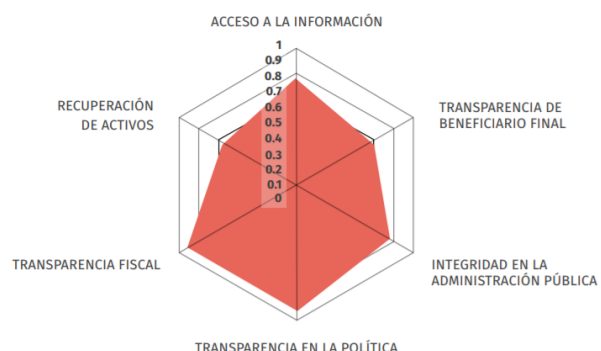
Chile ha adoptado e implementado de forma eficaz una política de transparencia y acceso a la información del sector público que es reconocida en la región, que alcanza un grado de madurez que ha permitido adoptar iniciativas focalizadas como la política fiscal, las compras públicas y esfuerzos de transparencia en las declaraciones juradas de intereses y patrimonio. No obstante, aún hay mucho que avanzar en conocimiento y uso del sistema por la ciudadanía y en la disposición de información más pertinente y en lenguaje claro, que facilite y promueva la participación social y el control ciudadano de la gestión gubernamental. Así mismo, ha logrado consolidar un sistema de prevención del conflicto de interés, pero sin lograr materializar esfuerzos en la regulación del paso de funcionarios del sector público al sector privado (puerta giratoria).

Sin embargo, la prevención de la corrupción en el sector privado no ha logrado instalarse como una prioridad, más allá de los esfuerzos en la tipificación del delito de corrupción entre privados (Ley N° 21.121).

Por otro lado, se han introducido al sistema político chileno diferentes modificaciones que han permitido disminuir los riesgos de corrupción en esta área, pero aún falta avanzar en la divulgación individualizada de los donantes de partidos políticos y en dotar de mayores recursos a los organismos fiscalizadores, tal como lo evidencia el

Reporte sombra sobre la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 16 en las Américas¹ (ver gráfico siguiente).

Gráfico 2: Brechas en materia de integridad en relación al ODS 16.



Fuente: www.ods16.com

Hay que tener en cuenta que, “hacer frente a la corrupción es una tarea compartida, que reconoce que los Estados por si solos no son capaces de luchar contra un fenómeno que no reconoce fronteras y que se expresa de formas cambiantes y sofisticadas” (Chile Transparente, 2018: p. 6).

Por ello, estas propuestas se basan en la búsqueda constante de construir una política desde una visión dialogante, transversal, resultado de un proceso deliberativo constante, consciente y reflexivo, que pone el foco en los resultados y no en el efectismo a corto plazo, ni en las agendas populistas en contra de la corrupción.

Las acciones que a continuación se detallan, son el resultado y sistematización de diversos esfuerzos y experiencias nacionales e internacionales, algunas de ellas han sido presentadas al Presidente de

la República, Sebastián Piñera, en el documento *Desafíos en torno a la construcción de una política de transparencia e integridad en Chile* y, en particular, las propuestas vinculadas al sector privado se han nutrido del debate de diferentes actores y materializados en el informe *Diálogos de compliance*.

Las siguientes propuestas deben entenderse como áreas prioritarias de una política en contra de la corrupción, representan los temas más contingentes de las manifestaciones y mecanismos actuales de la corrupción. Se debe tener siempre presente que la lucha contra este mal es una carrera constante, que debe ir identificando nuevos mecanismos, modalidades cada día más sofisticadas y actores que van cambiando de ropajes.

SECTOR PÚBLICO

1. Acceso a la información pública y rol del organismo garante

Desde la entrada en vigencia de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública en 2009, se ha promovido la instalación de una cultura de la transparencia en los organismos del Estado, sin embargo, ésta no ha sabido responder a los acelerados cambios globales y al rol protagónico de las tecnologías de información y comunicación que facilitan la interacción entre ciudadanos y Estado.

Por ello, se requiere modernizar la actual normativa en: i) consagrar el derecho de acceso a la información como un derecho

¹ Disponible en www.ods16.com

fundamental, particularmente incluirlo en el artículo 19 de la Constitución Política de la República; **ii)** modificar las actuales obligaciones de transparencia activa (Art. 7, Ley N° 20.285), estableciendo políticas de transparencia focalizada combinando un estándar básico transversal y una política especializada por sector en donde se priorice la información más usada y requerida por los ciudadanos; **iii)** ampliar el número de sujetos obligados incorporando a empresas que prestan servicios de interés público, agrupaciones gremiales, sindicales e incorporar a las organizaciones sin fines de lucro, entre otras; **iv)** avanzar en una política de transparencia presupuestaria que considere la apertura de todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la formulación hasta la evaluación; **v)** dar autonomía constitucional al Consejo para la Transparencia, dedicación exclusiva a los miembros de su órgano directivo y fortalecer su gobierno corporativo, modificando el sistema de elección de éstos; **vi)** actualizar la actual norma sobre protección de datos personales, incorporando mecanismos y obligaciones reales de resguardo que estén en armonía con el derecho de acceso a la información, **vii)** establecer una política nacional de datos abiertos, con estándares técnicos y obligaciones de actualización periódica.

Todo esto requiere modelos de gestión acordes con una administración moderna, eficiente y digitalizada, en donde la gestión de la transparencia y solicitudes de acceso a la información son parte del proceso y no significan cargas adicionales de trabajo al sistema administrativo.

2. Integridad en la gestión pública

El conjunto de normas y políticas que orientan y regulan la actuación de los funcionarios públicos en Chile es una compleja sucesión de reglas complementarias que se deben interpretar como un todo, incluidas aquellas políticas que buscan la transparencia en el actuar de las personas que cumplen funciones públicas en los órganos de la administración del Estado.

En este sentido, algunos de los desafíos están en: **i)** regular el paso de funcionarios entre sector público y privado y viceversa, cuando las labores realizadas se relacionan al ámbito regulatorio, fiscalización o decisión, estableciendo un periodo de abstención de, al menos, un año; mecanismos de compensación económica, responsabilidad de seguimiento y control permanente, así como un Consejo especial para revisión de casos especiales ; **ii)** unificar los estándares prácticos de cumplimiento de las obligaciones de las Declaraciones de Intereses y Patrimonio entre los poderes del Estado y establecer mecanismos eficaces de fiscalización y control, **iii)** revisar el sistema de sanciones administrativas a los casos de falta del principio de probidad administrativa, aumentando su severidad; **iv)** establecer un plan nacional de apoyo a los municipios en el cumplimiento de las obligaciones de probidad y en el desarrollo de una cultura de la integridad.

3. Transparencia y política.

“Desde el año 1988, el sistema político chileno, tanto el funcionamiento de los partidos como de las campañas

electorales, se caracterizó por la libertad de asociación, la binominalidad del sistema electoral, por un financiamiento predominantemente privado sin control, un rol estatal de regulador pasivo y casi con nulos mecanismos de rendición de cuentas” (Chile Transparente, 2018b).

Desde el año 2003, se han incorporado medidas tendientes a asegurar la transparencia en los ingresos y gastos de campaña, limitar los montos de gasto de campaña y restringir la participación de las empresas en la política y disminuir los tiempos de campaña.

El foco de estas medidas ha estado en generar una estructura de reglas comunes que permita a los candidatos y actores políticos encontrarse en una cancha con reglas, pero no nos hemos preocupado como sociedad en visualizar los efectos o externalidades negativas que provocan determinadas reglas en la competencia electoral y de qué forma determinados vacíos en ellas puedan incitar a prácticas que están en el borde de lo ilícito o expresamente corruptas.

Por ello, se requiere: **i)** regular los periodos de precampaña electoral, definiendo plazos, formas de financiamiento y mecanismo de rendición de cuentas, **ii)** establecer prohibiciones a autoridades que van a la reelección (candidatos incumbentes), con límites al uso de recursos para difusión y publicidad en los 6 meses anteriores a las campañas electores; **iii)** fortalecer la capacidad de fiscalización y auditoría de los organismos públicos pertinentes, **iv)** revisar el sistema de financiamiento de los partidos políticos poniendo requisitos para la transferencia de recursos públicos.

4. Fuerzas Armadas y de orden: transparencia, control y accountability

En el último Índice de Anticorrupción en Defensa y Gobierno, realizado el año 2013 por Transparencia International, Chile se encuentra dentro de los países que se consideran con un “riesgo moderado” de corrupción en el ámbito de la defensa nacional. Son varias las dimensiones en las que Chile se encuentra bajo el estándar internacional, entre ellas los sistemas de control que ejerce el Congreso Nacional sobre la gestión de la defensa, los mecanismos de financiamiento y sus mecanismos de control, falta de un modelo de prevención de la corrupción dentro de los cuerpos de orden y defensa nacional, la falta de transparencia en los mecanismos de compras de bienes y servicios, entre otras. Todo ello se confirma con los reiterados casos de corrupción que han enfrentado las instituciones vinculadas a la seguridad pública y a la defensa de la nación.

Es por ello, que es necesario avanzar en, al menos: **i)** Cambiar el sistema de financiamiento vía ley reservada del cobre, estableciendo un mecanismo *ad hoc* que por una parte asegure transparencia y control y, por otra, estabilidad en el gasto, renovación de material bélico y buen funcionamiento de nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, **ii)** Control parlamentario eficaz por parte de las Comisiones de Defensa de grandes compras de armamento, resguardando la debida reserva pero asegurando un control efectivo, **iii)** Dotar a la Contraloría General de la República de mayores facultades legales y de real capacidad técnica para efectuar especializadamente su labor de control en este ámbito, **iv)**

Rendición efectiva y desagregada de los gastos reservados, **v)** Creación de un sistema efectivo que permita la denuncia anónima dentro de las Fuerzas Armadas, incentivando mecanismos serios y rigurosos de delación compensada, con un sistema real de protección y compensación a testigos, **vi)** Crear un registro, de proveedores y fabricantes de armamento y material militar, que sea habilitante para contratar con las Fuerzas Armadas, así como prohibir la compra por medio de intermediarios o facilitadores .

5. Establecer requisitos de competencia técnica a integrantes de órganos autónomos y a cargos de notarios y conservadores

Los órganos autónomos del Estado, ya sea que cuenten con autonomía constitucional o legal, se han creado como instancias independientes del poder político para controlar, direccionar o fiscalizar la acción de los órganos del Estado en determinadas áreas o en determinadas circunstancias. Sin embargo, varios de estos organismos se han ido transformando en botines de cargos para el sector político de turno.

En base a ello, se propone: **i)** establecer requisitos técnicos especializados para los cargos de cada organismo, **ii)** dedicación exclusiva al cargo y prohibición de realizar actividades particulares relacionadas al área del organismo para prevenir potenciales conflictos de interés; **iii)** incorporar un requisito de integridad para ocupar el cargo y mantenerse en él.

6. Congreso Nacional

Las leyes y normas en materia de transparencia e integridad adoptadas por nuestro país, han sido el fruto de consensos sociales y políticos por establecer los valores de la transparencia y la integridad pública como rectores del que hacer público e institucional del país. Sin embargo, la forma en que estas políticas se han implementado en cada uno de los poderes del Estado es distinta, generando que en la práctica existan diversos estándares de cumplimiento para una misma norma y que el ciudadano enfrente culturas institucionales, en materia de transparencia e integridad, muy distinta según el poder del Estado con el que se relaciona.

En el Congreso Nacional, tanto en la Cámara como en el Senado, aún persiste una cultura del secretismo, que se traduce en dispares cumplimientos de las obligaciones de transparencia establecidas por la ley N° 20.285 y por la ley N°20.730 , en falta de mecanismos reales de rendición de cuentas y, en varios casos, de mal uso de recursos públicos, es por ello que se requiere avanzar en: **i)** establecer un mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información independiente a cada corporación, asegurando la revisión independiente e imparcial de las resoluciones, **ii)** establecer restricciones al uso de los fondos para asesorías parlamentarias y establecer mecanismos de control de cumplimiento y calidad de las asesorías externas contratadas con fondos públicos, **iii)** fortalecer el rol asesor de la Biblioteca del Congreso Nacional, y **iv)** delimitar las funciones parlamentarias de la de representación que tienen los Diputados y

Senadores, diferenciando el uso de gastos para cada actividad, generando mayores controles y fiscalización.

7. Descentralización y elección de gobernadores regionales

La creación de la figura de Gobernador Regional, como autoridad electa en cada territorio regional, a cargo de coordinar los órganos y servicios públicos que funcionan en dicho territorio, así como la función de supervigilancia o fiscalización de los organismo que dependen o se relacionan con el Gobierno Regional, sumado a la posibilidad de asignar recursos de inversión regional, es un mecanismo que mejora la representatividad local y acerca los mecanismos de decisión a las personas que se ven afectadas por los problemas públicos, pero también deja expuesto el aparato estatal a nuevos espacios y riesgos de corrupción.

Por ello, se propone abordar medidas preventivas en los gobiernos regionales tales como: **i)** mejorar los sistemas de control interno y control de gestión, **ii)** establecer sistemas de verificación a la transferencia de recursos y autorización para inversión, **iii)** limitar las actuaciones de las autoridades regionales en los periodos previos a los procesos electorales, y **iv)** construir un diagnóstico que permita identificar con mayor precisión las áreas de riesgo de corrupción y desde ello construir un plan de trabajo de acompañamiento a los organismo de gobierno subnacional.

8. Formación ciudadana

En marzo de 2016 se promulgó la ley Nº 20.911 que establece un plan de

formación ciudadana para todos los establecimientos educativos reconocidos por el Estado deberán contar con dichos planes en armonía a las definiciones curriculares. El objetivo de este plan es facilitar en las personas herramientas para una mejor comprensión de la realidad social, facilitar la participación activa en la vida cívica y difundir valores que permiten una sana convivencia en un contexto democrático.

Es por ello, que la enseñanza-aprendizaje de la ética y la probidad se debe focalizar en las etapas más tempranas de la formación, vale decir en la enseñanza parvularia y básica; lo que requiere de revisar los curriculums obligatorios actuales y ampliarlos en términos significativos con contenidos y metodologías que pasen a integrar la cultura de los estudiantes. Complementariamente, se requiere el desarrollo de habilidades relacionales para participar activamente en instancias colectivas de debate e intercambio fructífero de ideas. No basta con entregar contenidos ya que se necesita habilitar a los futuros ciudadanos para ser actores de estas instancias de construcción social

Todos los esfuerzos estratégicos que se desarrollen en la Administración del Estado para instalar políticas de transparencia e integridad requieren repensar cómo proveemos bienes y servicios públicos a los ciudadanos y de qué forma éstos aportan valor público. En este sentido el Estado debe enfrentar la interrogante de cómo instalar un nuevo paradigma de gestión que esté al servicio de las acciones que el Estado busca emprender, pero por sobre todo que vuelva a recuperar el foco de las personas,

lo que indistintamente demanda que la Administración sea capaz de comunicar en un lenguaje claro al ciudadano, buscar mecanismos de incentivo del personal del Estado que sean efectivos y adaptados a la cultura organizacional del sector público, potenciar los sistemas de digitalización de trámites y mejorar la satisfacción del ciudadano en la entrega de bienes y servicios públicos.

9. Gestión municipal

El Municipio en nuestro país, es el órgano de la Administración del Estado, más inmediato a las necesidades de las personas que habitan un territorio. “Cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Art. 1°, inc. 2° Ley N° 18.695).

La amplitud de las funciones que cumple, entre las que cuentan: elaborar planes de desarrollo, planificar el desarrollo local, promover el desarrollo comunitario, mantener el aseo y ornato, administrar la salud y educación para los habitantes de su territorio; hacen de este órgano de la administración pública la cara más visible del Estado en el día a día de las personas. Pero a su vez el espacio que más impacta en la vida diaria de las personas.

Por ello, resulta urgente avanzar, entre otras cosas, en: **i)** incentivar la profesionalización de las plantas municipales, **ii)** disminuir la discrecionalidad de la autoridad local en general y, especialmente, en la aplicación de sanciones administrativas por incumplimiento de obligaciones funcionariales, **iii)** establecer estándares

de control y rendición de cuentas, y **iv)** disminuir los espacios de discrecionalidad en la aprobación, decisión de inversión ejecución de fondos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

10. Sistema de compras públicas

Contar con sistemas de compras públicas, capaces de proveer de bienes y servicios a los órganos del Estado de forma eficiente, eficaz y económica, protege la eficiencia del gasto público, pero también garantiza que los servicios públicos puedan ser provistos a todas las personas de forma oportuna y justa.

Es así como el informe *Transparencia y competencia en las compras públicas chilenas*, lidera en conjunto por el Observatorio de gasto fiscal y Chile Transparente, evidencia las áreas de falta de transparencia, los problemas en la competencia entre los proveedores, así como los riesgos de captura que hoy existen (Figuerola y von Wolfersdorff, 2019).

En este sentido, es necesario: **i)** revisar el mecanismo de convenio marco como proceso de competencia y establecer límites a las transferencias de convenios entre proveedores, **ii)** mejorar los sistemas de resolución de controversias en los procesos de compras y congelar los procesos de adquisiciones cuando existan denuncias graves de un proceso, **iii)** incluir como requisito para la inscripción en el registro de proveedores del Estado, la declaración de la malla societaria de las personas jurídicas, **iv)** digitalizar los documentos, respaldos y soportes de los procesos de compras, **v)** establecer

restricciones y control al fraccionamiento de las compras como forma de evitar la licitación pública, y vi) establecer medidas de transparencias focalizadas y requisitos especiales para las compras en salud, evitando la discrecionalidad de las unidades compradoras descentralizadas.

SECTOR PRIVADO

11. Gestión de los conflictos de interés entre autoridades y representantes de empresas

El conflicto de interés presupone, que algunas circunstancias o contextos pueden generar que la persona en un cargo de autoridad y, principalmente, en la función pública pueden actuar sin independencia o imparcialidad, generando así la posibilidad de beneficiar directa o indirectamente, indebida e indistintamente a cualquiera de las partes relacionadas. La misma definición ha centrado, tradicionalmente, el análisis de los problemas que genera el conflicto de interés en los actores estatales.

Sin embargo, esta colisión entre intereses se produce toda vez que los intereses particulares o privados de un funcionario, trabajador o autoridad pueden verse afectados a favor o en contra, debido al cumplimiento de sus deberes y responsabilidades con motivo del ejercicio de su función. Esto puede generarse tanto en la gestión de un organismo estatal o en una empresa, cuando el encargado de adquisiciones se ve enfrentado en contratar al proveedor que ofrece los menores costos para la empresa o contratar a un conocido como proveedor. En otras palabras, no siempre existe

claridad sobre los reales intereses de los colaboradores respecto a los proveedores con los que trabaja la empresa, ni sobre otras empresas que se encuentran dentro de la malla societaria, por ejemplo; así como también no se ha logrado transmitir tan claramente las experiencias en que las empresas cuentan con procedimientos internos referentes al traspaso de individuos desde el sector público al privado.

Algunas medidas que pueden fortalecer el sector empresarial en esta materia son las siguientes: i) Establecer criterios más específicos para la formación de directivos, principalmente, en torno a la identificación de dos tipos de conflictos de interés, uno referente a las influencias que pueden ejercer éstos respecto al sector público y por otra parte, respecto a las transacciones realizadas con partes relacionadas para la obtención de beneficios económicos, en relación a la Norma N° 385 de la Comisión para el Mercado Financiero ; ii) incentivar a las empresas a desarrollar un comité interno que permita identificar y evaluar potenciales conflictos de interés en aquellos cargos en que tengan las atribuciones de toma de decisión, en particular respecto a las transacciones con partes relacionadas y vínculo con autoridades públicas; iii) establecer protocolos y recomendaciones para el relacionamiento entre ejecutivos de la empresa y autoridades y funcionarios públicos, especialmente en las labores de gestión de intereses por medio de audiencias y en la declaración de potenciales conflictos de interés de los ejecutivos de las empresas para poder identificarlos y gestionarlos de forma anticipada; iv) promover la

autorregulación y la adopción de buenas prácticas

12. Prevención del lavado de activos y registro de dueños reales

La lucha contra la corrupción y la prevención del lavado de activos ha puesto de manifiesto la necesidad de revelar quiénes están detrás de las empresas o personas jurídicas que participan de operaciones financieras o comerciales para detectar operaciones que buscan ocultar el origen ilícito de los bienes. Por ello, revelar quién es la persona real que finalmente posee, controla o se beneficia de las ganancias que genera la empresa, es crucial para lograr detectar a tiempo operaciones ilícitas. En nuestro país, la Unidad de Análisis Financiero, registra a toda persona natural que posea, de forma directa o indirecta una participación en el capital o en los derechos a decisión de una personalidad jurídica.

Así, las personas jurídicas obligadas a través de esta norma, deben informar por medio de una declaración jurada las personas naturales reales que están detrás de la estructura jurídica, debiendo actualizar dicha información, al menos, una vez al año (Chile Transparente, 2018).

A pesar que esta información permanece en manos de órganos del Estado, no está a disposición permanente de los ciudadanos, restringiéndose solo a clientes de las personas jurídicas obligadas, antes y durante el establecimiento de una relación contractual o legal, limitando así la posibilidad de fiscalización de los ciudadanos. Por ello se propone: i)

fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información con el propósito de que las personas puedan acceder a los registros de beneficiario final, facilitando el rol de fiscalizador del ciudadano; ii) incentivar en el sistema de compras públicas la solicitud de declaración de las personas naturales que controlan o se benefician de las ganancias de las empresas, y iii) revisar las categorías de sujetos obligados a reportar operaciones financieras sospechosas, en base a un criterio de riesgo de lavado.

13. Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa

La Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y la Unidad de Estudios del Ministerio de Economía, evidenció que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tienen poco más de la mitad de la participación de mercado a nivel nacional, pero al mismo tiempo son el segmento que tiene más problemas para asegurar la sostenibilidad en el tiempo del negocio, principalmente por falta de liquidez, experiencia y herramientas que los permitan hacer frente a los problemas que enfrentan.

Se han hecho esfuerzos para facilitar la productividad, disminuir las cargas impositivas y facilitar el crecimiento de las ventas de las PYMES, pero se ha dejado al margen un pilar fundamental en las empresas como es el mantener comportamientos éticos y buenas prácticas corporativas.

Hoy estas empresas no cuentan con las herramientas y recursos necesarios para dejar de manifiesto que las prioridades de

sus negocios se encuentran basadas en principios y valores en pos de la transparencia y las buenas prácticas corporativas. Ante ello, se propone: **i)** desarrollar un programa de fortalecimiento a los gobiernos corporativos de las PYMES que permita la sostenibilidad; **ii)** generar un marco de recomendaciones y buenas prácticas empresariales para PYMES que fomenten las prácticas de transparencia e integridad en los negocios, **iii)** incorporar un eje transversal de incentivo para la adopción de políticas de integridad y transparencia en los negocios en los programas de fomento productivo; y **iv)** crear una distinción para reconocer a empresas que han desarrollado prácticas exitosas y replicables en materia de transparencia e integridad en los negocios.

14. Transparencia focalizada en gremios y agrupaciones privadas

Los gremios son una de las organizaciones más antigua que conocemos, con gran preponderancia y más profundamente arraigada a la sociedad. Ha estado presente en todas las civilizaciones, ya que ayuda para la estabilidad económica de algunos sectores y a la intermediación de intereses legítimos. El Gremio es esencialmente una asociación de hombres y/o empresas que realizan la misma labor, su objetivo principal es el apoyo mutuo. En el que buscan el bienestar del grupo al que representan.

Se entiende por gremio a asociaciones de personas con misma labor, ya sean asociaciones empresariales, a las cámaras de comercio, asociaciones comerciales y otras asociaciones profesionales. Ellos desempeñan un papel importante en

mantener el diálogo entre los sectores público y privado, proporcionando información clave a los encargados de formular políticas, mientras que, a la vez, proveen un canal de información del gobierno al sector privado. Las asociaciones gremiales, también desempeñan un papel importante en el fortalecimiento del sector privado, mediante la prestación de servicios que permitan a las empresas mantenerse competitivas y acceder a nuevos mercados.

Por el rol que hoy cumplen los gremios y agrupaciones empresariales, es necesario: **i)** implementar políticas de transparencia focalizadas, que permitan conocer su estructura, marco normativo aplicable, actividades que desarrollan, fuentes de financiamiento y uso de los recursos, políticas de relacionamiento con autoridades públicas; en un modelo progresivo de aplicación.

15. Política de transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro.

Las organizaciones sin fines de lucro, u de la sociedad civil en sentido amplio, son agrupaciones de personas, en torno a un fin, valores o creencias buscando impactar en las decisiones colectivas.

Para actuar en el debate público con legitimidad hoy es necesario poder responder a interrogantes como: ¿quiénes somos? y ¿qué pensamos? ¿qué hacemos? y ¿cómo lo hacemos? entre otras. Por ello, contar con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia que nos permitan responder dichas preguntas

es fundamental para intervenir en los procesos de deliberación pública.

En este sentido, contar con **i)** una política de transparencia y rendición de cuentas que sea capaz de responder las preguntas anteriores evita riesgos de captura en organizaciones sin fines de lucro que participan en el debate público, visibiliza sus relaciones, actores y financiamiento que están detrás de ellas y sincera los intereses detrás del debate. Se invita a adoptar los estándares contenidos en: *Transparencia y rendición de cuentas en Organizaciones Sin Fines de Lucro*, publicado por Chile Transparente el año 2012.

16. Disminuir riesgos de corrupción en el sector minero

La industria extractiva en nuestro país históricamente ha ocupado un rol determinante en la economía nacional. Hoy la minería es la fuente de ingresos más importantes para el país, por lo que proteger este sector de potenciales externalidades negativas, como la corrupción, debe ser una prioridad.

Una de las áreas que se ha detectado como riesgosa, es el otorgamiento de concesiones mineras, ya que en esta materia existe muy baja coordinación y escaso desarrollo de competencias entre las instituciones públicas que toman parte en alguno de sus procesos, careciendo de un organismo centralizado con potestades y facultades claras de control y fiscalización, lo que incluye contar con los recursos y medios idóneos para poder realizarlo; inexistencia de mecanismos de seguimiento luego de la constitución de la concesión minera y de qué forma estos

permisos están en armonía con las evaluaciones y prioridades que el país ha fijado en materia medioambiental.

PERSECUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

17. Sistema de protección a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción

En nuestro país no existe una legislación que proteja o ampare a las personas que deciden denunciar hechos de corrupción (*whistleblower*), que pueda resguardar sus derechos o intereses cuando decide dar a conocer hechos de corrupción. Sin embargo, para los funcionarios públicos, desde el año 2007, existe una protección para todos aquellos funcionarios que denuncien hechos de corrupción o que van en contra del principio de probidad administrativa, que le otorga el derecho de mantener en secreto su identidad, estableciendo plazos de protección que incluye no ser objeto de medidas disciplinarias, no ser trasladado y no ser objeto de precalificación anual.

Por ello, es necesario **i)** contar con un sistema de protección a víctimas y testigos de corrupción, con recursos y personal especializado que permita, entre otras cosas, dar protección a los denunciantes en sus lugares de trabajo, a fin de no ser objeto de hostigamiento, acoso laboral, despidos o cualquier tipo de represalias cuando los hechos denunciados incluyan a la organización en la que trabaja, sea pública o privada, o cargos superiores; establecer mecanismos internos en las organizaciones para manejar los informes de denunciantes de corrupción, garantizando la confidencialidad de los hechos expuestos, **ii)** dar asistencia legal a

los denunciantes y testigos de corrupción, para efectos de recabar antecedentes y guiar a éstos en torno a los procedimientos a realizar, para efectos de llevar a cabo una investigación por parte de las autoridades y organismos correspondientes.

18. Incentivo económico a la denuncia de corrupción

El ciudadano responsable o corrupto arrepentido, no cuenta con incentivos para realizar una denuncia, como si lo tienen otros sistemas jurídicos o mecanismos de libre competencia, como los modelos de delación compensada, los pagos a informantes; ni menos aún sistemas o canales seguros de comunicación en donde dar conocer los hechos. Esto se evidencia en las bajas tasas de denuncias que existen en nuestro país. En el sector privado se estima que sólo el 3% de las empresas recibe denuncias de corrupción o el 0,02% de denuncias de este tipo que recibe la Fiscalía Nacional.

En nuestro país existe experiencia en la aplicación de incentivos económicos para revelar información, particularmente para asegurar la libre competencia de los mercados con la fórmula de la delación compensa, que consiste por su parte en la exención o reducción de las sanciones que son aplicadas con motivo de conductas colusorias, en aquellos casos en que las personas implicadas entreguen antecedentes que permitan acreditar o corroborar la conducta antes mencionada.

Por ello se propone: **i)** crear una ley que regule un sistema de delación compensada dentro de un sistema de protección a víctimas y testigos de

corrupción; **ii)** establecer el mecanismo de delación compensada como un sistema base para obtener información en casos de corrupción.

19. Modernización y fortalecimiento de la Contraloría General de la República

La función de control superior de la Administración del Estado, busca resguardar el cumplimiento de la ley, proteger el bien común y el imperio del Estado de Derecho en el ámbito de su competencia. Por lo que las tareas que se le asignan a la institución encargada de ello, el diseño organización y su estructura y la autonomía de la autoridad e independencia son fundamentales para resguardar los valores republicanos.

En este sentido, la misma Contraloría General de la República (CGR), en un trabajo de auto reflexión ha resaltado, que cualquier proceso de modernización institucional requiere resguardar los valores de: autonomía en la toma de decisión, probidad en la función pública, respeto a los ciudadanos al debido proceso, y transparencia (CGR, 2019).

Una nueva Contraloría requiere: **i)** cambios en el régimen laboral de los funcionarios de la CGR, limitando la figura de la exclusiva confianza a los cargos directivos (hasta el tercer nivel jerárquico), **ii)** revisar y unificar los criterios y procedimientos de la función de auditoria, **iii)** vincular los procesos de rendición de cuentas a resultados estratégicos, **iv)** centralizar la potestad disciplinarias en materia de probidad administrativa a la CGR, **v)** ampliar las facultades de fiscalización, auditoria y sanción activa de la Contraloría sobre los municipios, y **vi)**

otorgar medidas intrusivas a la CGR, especialmente en procesos de fiscalización y auditoría, así como en la revisión de las declaraciones de interés y patrimonio.

20. Robustecimiento de la labor persecutora del Ministerio Público

La labor de perseguir los delitos cuando los sistemas de prevención han fallado es esencial para no dejar impunes delitos como la corrupción. Ello requiere dotar al organismo persecutor de las capacidades técnicas, humanas y financieras para ejercer sus labores con profesionalismo, autonomía e imparcialidad.

En este sentido, es necesario: i) crear una fiscalía especializada de alta complejidad en materia de corrupción, ii) modernizar los sistemas de investigación, facilitando la cooperación transnacional entre organismos persecutores, y iii) incentivar la creación de fuerzas de tarea internacional, reconociendo la transnacionalización de los hechos de corrupción.

IV. REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2001). En busca de la política. Ciudad: Fondo de Cultura Económica.
- CEP (2019). Estudio Nacional de Opinión Pública N° 83, mayo 2019. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep_mayo2019.pdf [Consultado el 15 de julio de 2019].
- Chile Transparente (2018). Desafíos en torno a la construcción de una política de transparencia e integridad en Chile. Santiago: Chile Transparente.
- Chile Transparente (2018b). Corrupción, integridad y transparencia camino a la agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas. Santiago: Chile Transparente.
- CGR (2019). Los pilares para la modernización de la Contraloría General de la República. Marzo 2019. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlID=171867&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> [Consultado el 18 de julio de 2019].
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). El nuevo servicio público: Servir en lugar de dirigir. *Public Administration Review*, November/December 2000, Vol. 60, No. 6.
- De la Mata, N. (2016). La lucha contra la corrupción política. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* No 61 | Octubre 2014 | pp. 39-63.
- Figueroa, M. (2019). La corrupción y sus significados. Un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile. Tesis para optar al grado de Magister en gestión y políticas públicas. Santiago: Universidad de Chile (en prensa).
- Figueroa, M. y von Wolfersdorff, J. (Cord.) (2019). Transparencia y competencia en las compras públicas chilenas. Santiago: Chile Transparente y Observatorio del Gasto fiscal.
- Fukuyama, F. (2004). La construcción del estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona: Ediciones B, Grupo Z.
- Gili, J. (2014). La corrupción: Análisis de un concepto complejo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2016, núm. 18-01, pp. 1-25
- González, R. (2017). ¿Malestar en Chile? Informe encuesta CEP 2016. Santiago: CEP.
- Latinobarómetro (2018). Informe Latinobarómetro 2018.
- Moya, E. et all. (2012). Transparencia y rendición de cuentas en Organizaciones Sin Fines de Lucro. Santiago: Chile Transparente.
- Orellana, P. (2007). Chile, un caso de corrupción oculta. *Revista de sociología* N° 21, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Solimano, A., Tanzi, V., & Del Solar, F. (2008). Las termitas del Estado. Ensayo sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Santiago: FCE.
- Subirats, J. (2015). *Introducción. El contexto de crisis y el cambio de época*. En Subirats, J. (Dir.) Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los

partidos y el activismo juvenil.
Madrid: Centro Reina Sofía sobre
Adolescencia y Juventud y

Fundación de Ayuda contra la
Drogadicción (FAD).



Chile Transparente / www.chiletransparente.cl
Merced 152, oficina 102, Santiago de Chile
chiletransparente@chiletransparente.cl