

Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica

Nicolás Lagos Machuca

Segundo premio

*“Señalar el mal es hacer un llamamiento para estudiarlo y conocerlo,
y el conocimiento de él es un conocimiento de enmienda”*

Enrique Mac-Iver,
La crisis moral de la República
Santiago de Chile, 1900

En geología se denomina pseudomorfismo a la existencia de un mineral cuya forma cristalina externa corresponde a la de otro mineral (Cornelis, 2006). La sociedad chilena sufrió un proceso similar con el fenómeno de la corrupción. Durante las últimas tres décadas vimos cómo en países de la región se vivían múltiples y frecuentes hechos de esta naturaleza, mientras en nuestro país eran situaciones aisladas y de escala menor. O al menos eso creíamos.

La ausencia de fenómenos de corrupción de alto impacto público dieron a la sociedad chilena la apariencia de una sociedad íntegra y carente de faltas a la probidad; más similar a estados europeos que a nuestros vecinos latinoamericanos. Esto se sostuvo hasta hace sólo unos meses atrás. Una serie de hechos de connotación pública hicieron que los chilenos conocieran, luego reconocieran y finalmente aceptaran que la corrupción estaba arraigada en lo más profundo de nuestra sociedad; y por tanto era necesario que el gobierno lo considerara como un tema prioritario en su gestión (CEP, 2017).

La apariencia cristalina de la sociedad chilena poco a poco fue cuestionada hasta cambiar completamente. El pseudomorfismo resultaba ser una buena manera de explicar cómo en este país esencialmente minero la corrupción no era una excepción.

Durante los últimos meses del año 2014 se realizaron una serie acusaciones por financiamiento irregular a la política, que involucraban a un importante grupo económico nacional, lo que sería el punto de partida de una de las mayores crisis de la democracia chilena desde el fin de la dictadura de Pinochet el año 1990¹. Luego de esto y como un conjunto de hechos paralelos, noticias referidas a tráfico de influencias, cohecho a altas autoridades de Gobierno y del Congreso y fraude al fisco en la policía nacional, entre otras comenzaban a ocupar las principales páginas de los diarios nacionales y los minutos iniciales de los noticieros (Mönckeberg, 2015).

Como resultado de lo anterior, las principales encuestas nacionales comenzaron a reflejar el malestar ciudadano con las autoridades, una desconfianza creciente con las instituciones que hacía más crítico el desencanto de los chilenos con la política. Cuatro importantes estudios permiten ilustrar esta situación.

El ranking de Transparencia Internacional en su versión 2016 ubica a Chile en el lugar 24 a nivel global con 66 puntos. El menor puntaje en los últimos diez años y bajando siete puntos desde la medición del 2014 (Transparencia Internacional, 2017); lo que ubica a Chile dentro de los ocho países que con el mayor descenso de sus puntajes junto con Barbados, Lesotho, Qatar, Chipre,

¹ Véase entre otras el caso Pinocheques o el caso MOP-GATE mencionadas en el capítulo I.

Macedonia, San Vicente y las Granadinas y Siria.

El estudio “Auditoría a la Democracia” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su versión 2016, concluyó que el 60% de los chilenos señala que en el gobierno hay mucha corrupción, marcando un aumento de 36 puntos en comparación con la evaluación del año 2010 (PNUD, 2016).

Por otro lado, la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (2016) demuestra que actualmente el 50% de los chilenos cree que casi todos los políticos están involucrados en actos de corrupción, mientras que en el año 2006, sólo el 14% creía lo mismo. Este aumento no es exclusivo para los políticos, ya que el 35% de los chilenos cree que casi todos los funcionarios públicos están involucrados, en comparación con el 12% del año 2006.

Finalmente, la Encuesta Nacional Bicentenario 2015 de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Gfk Adimark entrega dos datos muy ilustrativos del cambio en la percepción de la corrupción en Chile. El 80% de los encuestados cree que Chile es un país corrupto y el 49% considera que Chile es igual de corrupto que el resto de América Latina.

Todos estos indicadores demuestran el fin de Chile como un “islote de la probidad” como señalaba Orellana (2007), posicionándose como un tema crítico y prioritario para el gobierno, medios de comunicación y para la ciudadanía (CEP, 2016). Por esto, más que aceptar la corrupción como un yugo para el ejercicio de la función pública, se debe romper la inmovilidad de los distintos sectores involucrados; para avanzar en la búsqueda de soluciones y herramientas concretas y contundentes que permitan hacer frente a esta situación.

Este documento es un esfuerzo en este contexto; a partir de la experiencia chilena en materia de corrupción y promoción de la integridad, se pretende identificar herramientas prácticas y precisas que, considerando la realidad de los distintos países de la región, sean una ayuda en la lucha contra la corrupción no sólo en Chile sino que en todas las sociedades de Latinoamérica. En este sentido, no se limitará en la identificación de recomendaciones para las administraciones públicas ya que como se sostendrá más adelante, la integridad de la función pública no es de exclusividad de los funcionarios públicos ni del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto.

Al estudiar la corrupción, una de las primeras advertencias que se deben hacer es que, como todo fenómeno social, es un problema complejo cuya presencia está explicada por múltiples y variados factores. Por esto, no es posible identificar una solución única e infalible para acabar con ella, sino por el contrario debemos concentrar esfuerzos y buscar herramientas en distintos frentes y disciplinas. De manera anticipada a lo que se señalará detalladamente en los siguientes capítulos y considerando los objetivos del análisis, esta monografía considerará una visión de corrupción en su sentido más amplio, abarcando como tal desde los delitos tipificados penalmente hasta las faltas éticas por actuaciones contra los valores de la función pública.

En particular, este estudio será abordado a partir de tres grandes capítulos. En el primer capítulo, mediante un análisis descriptivo de carácter histórico-político, se contextualizará al lector de manera más profunda y detallada sobre la situación de Chile en materia de corrupción y, tal como ya se ha adelantado, la transición que llevó de ser un “islote de probidad” a un país corrupto. Para esto, se hará un breve recorrido histórico a situaciones relevantes en la materia, comenzando a fines del siglo XIX, y terminando en los hechos de corrupción recientemente denunciados en Chile y que han dado origen a la Agenda de Probidad y Transparencia² del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Esto con el objetivo de contar con una mirada transversal e integral del fenómeno de la

² <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl> , consultado el 20 de mayo de 2017.

corrupción en Chile y cómo esto da origen a una serie de oportunidades para la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, se indagarán en detalle distintos aspectos necesarios para enfrentar hechos de corrupción y promover la integridad y la ética pública, profundizando un análisis teórico – descriptivo que permita conceptualizar el objeto de estudio. Se comenzará contextualizando teóricamente algunos conceptos necesarios para el análisis, lo que permitirá tener una visión común respecto de los conceptos de corrupción e integridad. Luego se pretende identificar e individualizar a aquellos actores necesarios para la consolidación de una cultura ética, enfatizando en el desarrollo de un trabajo colaborativo y multisectorial para garantizar la integridad de la función pública. A continuación se identificarán aquellos elementos teóricos y de praxis asociados a las aristas más relevantes en la materia; intentando identificar aspectos de avances y desafíos en los cuales las distintas Administraciones debiesen enfocarse.

Finalmente, a partir de todo lo expuesto anteriormente y de una manera conclusiva, se propondrán diez herramientas factibles de ser aplicadas por las administraciones públicas de Latinoamérica; esto tendrá un enfoque de *tool box* con el objetivo de ser incluidas en los distintos planes gubernamentales que cada Estado ha desarrollado para la promoción de la ética y la integridad pública.

El enfoque chileno de este informe no tiene un propósito nacionalista, sino que por el contrario, busca aprovechar el escándalo que los hechos de corrupción han provocado en la ciudadanía como un impulso y una ventana de oportunidad para generar acciones concretas y contundentes que sean de utilidad para todas las democracias latinoamericanas.

I. ANTECEDENTES PARA ENTENDER EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE

Durante los últimos meses los medios de prensa chilena han ocupado gran parte de sus espacios con titulares, noticias, crónicas, editoriales, cartas al director, columnas y reportajes que buscan reflejar la llamada “crisis de las instituciones” producto de variados y transversales casos de corrupción. Estos hechos han incluso llegado a medios internacionales³ lo que ha escandalizado a la sociedad en su conjunto.

La observación de la historia de Chile permite entender el escándalo que los recientes casos de connotación pública han generado en la ciudadanía. Tal como señala Orellana (2004) el país siempre se ha destacado porque ningún Jefe de Estado se enriqueció mientras ejerció su cargo – la única excepción podría ser Pinochet, como se mencionará más adelante- incluso es posible destacar la probidad de muchos mandatarios de la historia reciente como Pedro Aguirre Cerda, Jorge Alessandri o Eduardo Frei Montalva.

De este modo, si bien los ranking internacionales, como Transparencia Internacional, ubican a Latinoamérica como una de las regiones con mayores índices de percepción de la corrupción, el puntaje de Chile siempre fue una excepción con niveles más bien bajos. Así, la apariencia de un Chile donde la corrupción no era un problema público se impuso no sólo a nivel ciudadano; sino que también, dentro del gobierno. Esta situación es posible ilustrarla a través de dos situaciones recientes. Dentro de los problemas prioritarios entre el 2006-2008 la corrupción nunca se ubica dentro de los primeros lugares señalados por la ciudadanía; promediando sólo un 5% de las

³ <http://www.eldinamo.cl/mundo/2016/04/07/corrupcion-chile-new-york-times/> consultado el 20 de mayo de 2017.

menciones en el período. Así nunca se ubicó dentro de los 7 problemas más importantes (CERC, 2008). Por otro lado el 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores de la época ante la advertencia de la OCDE sobre la corrupción en Chile se mostró sorprendido, demostrando con eso, la creencia gubernamental que la corrupción no era un problema trascendental para el gobierno (Orellana, 2007).

Sin embargo, la ubicación y el tratamiento que ha tenido el fenómeno de la corrupción en Chile no ha sido homogéneo y ha estado marcada por distintos factores sociales. Por esta razón, resulta pertinente realizar una revisión histórica a cómo se ha abordado la ética pública y la corrupción a lo largo de los años en el país.

1. La corrupción olvidada en la conformación y consolidación del Estado

Las investigaciones sobre el funcionamiento y la naturaleza del sistema político chileno se han caracterizado, en general, por resaltar la solidez y estabilidad de la democracia nacional basada en una institucionalidad fuerte, un régimen estable de partidos políticos (Edwards y Frei, 1949; Gil, 1966; Garretón, 1989; Valenzuela, 1989; Scully, 1992; Silva 2010) y donde la probidad pública fue una característica de la República (Orellana, 2007). Puede que dicha tesis sea real, sin embargo no es razón suficiente para sostener que el Estado chileno estuvo exento de hechos de corrupción durante sus primeros años de formación y consolidación, en una situación de probidad absoluta. Para ejemplificar esto se puede mencionar tres acontecimientos que demuestran que el soborno, el tráfico de influencias y la crisis moral no son temas exclusivos de la historia reciente chilena.

A fines del siglo XIX el empresario inglés John North era llamado “El Rey del Salitre” debido a tener el monopolio de la producción de dicho mineral pudiendo controlar desde Chile su industria mundial. Sus planes comerciales se vieron complicados por los planes del presidente José Manuel Balmaceda quien quiso que las salitreras pasaran a manos de productores nacionales. Con el objetivo de impedir estos planes North “se abocó a derramar dinero entre líderes políticos, parlamentarios y ministros para asegurarse la intangibilidad de sus negocios” (Labarca, 2015), lo que se vio facilitado por sus abogados personales; quienes eran a su vez destacados parlamentarios liberales. Años después, y luego de la caída de Balmaceda y el inicio de la República parlamentaria, una investigación realizada por accionistas británicos destapó los sobornos realizados por North, quedando en la historia como uno de los grandes casos de tráfico de influencias y conflictos de intereses en la historia chilena (Portales, 2015).

La llamada “crisis de las instituciones” o “crisis de valores” como se ha hablado del escenario actual chileno tampoco es novedad en la historia nacional. Enrique Mac Iver (1844-1942), abogado y político chileno, describió en su más célebre obra “Crisis moral de la República” (1900) que los males que aquejaban al país en ese entonces no se debían a la raza, ni a las instituciones, ni al territorio, ni a las crisis económicas; sino que eran explicadas por la falta de moralidad pública consistente en el incumplimiento de las obligaciones, el olvido del deber funcionario, el abandono de la función pública siendo reemplazada por la ambición personal y la codicia. Estas ideas suenan absolutamente atinentes a la situación actual donde hemos visto funcionarios públicos y autoridades formalizadas por soborno y fraude al fisco; y demuestran la presencia desde inicios del siglo XX de la relevancia de la ética en la función pública.

Los tres casos presentados buscan derribar el mito de la cultura íntegra de la sociedad chilena instalada en la ciudadanía durante los últimos años. De este modo y, especialmente con el caso de la crisis moral mencionada por Mac Iver, se logra posicionar a la integridad pública como un tema central dentro de la historia nacional; lo que permite relevar y contextualizar históricamente los conceptos de corrupción y ética que se desarrollarán en profundidad más adelante.

2. La cruzada moral de inicios del siglo XX

Contrario a lo que se cree, en Chile la institucionalización del combate contra la corrupción no ocurre durante fines del siglo XX; sino que es posible encontrarlas durante las primeras décadas del siglo. El gobierno de Carlos Ibáñez del Campo sería un punto relevante en esta temática y, por tanto, un aspecto de interés para este estudio.

Entre 1919 y 1931 se desarrollaron en Latinoamérica una serie de asesorías orientadas a la reestructuración de los sistemas fiscales, monetarios y bancarios a cargo del destacado economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer. Bajo el nombre de “Misión Kemmerer”, un grupo de expertos en banca, contabilidad, organización tributaria y auditoría asesoraron a los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú en la implementación de profundos cambios en la Administración Pública muchos de los cuales perduran hasta hoy.

En Chile la misión tiene su antecedente en 1922, año en que el presidente Arturo Alessandri Palma manifestó su interés por contar con una asesoría experta en materias financieras. Así, la asesoría se extendió entre julio y octubre de 1925 redactando en total siete normas legales y documentos sobre impuestos, seis sobre bancos y moneda y cinco sobre la administración financiera del Estado.

Según señala el historiador chileno Patricio Silva (2010), los meses que siguieron a la presencia de la Misión en Chile fueron tiempos de conmoción para la opinión pública debido a dos importantes hechos de corrupción. En primer lugar, en la Oficina de Especies Valoradas se descubrió el intento de su director de traspasar las pérdidas financieras personales ocasionadas en el mercado de valores a la cuenta institucional. Por otro lado, en el Servicio de Impuestos Internos se destapó una estafa donde su director estaba directamente involucrado.

Sobre esta base y previo a la segunda visita de la Misión a Chile, el vicepresidente Carlos Ibáñez del Campo⁴ y su “gabinete de febrero” se empañarían en “restaurar la integridad y la sobriedad de los asuntos públicos de Chile” (Silva, 2010:85). Así, el vicepresidente señalaba: “los propósitos que tiene el gobierno pueden reducirse en uno solo: el resurgimiento moral y económico del país. Respecto a lo primero, ya hemos comenzado por hacer obra de saneamiento político (...) Para hacer imperar la moral continuaremos inflexiblemente en nuestra tarea depuradora. Extirparemos los males y la podredumbre acumulados durante tantos años de desorden administrativo y de compadrazgos políticos” (La Nación, 13 de marzo de 1927:17). Estas declaraciones Silva las interpreta como una cruzada moral contra la corrupción en todos los niveles; por nuestra parte podemos establecer que las palabras de Mac Iver aún seguían vigentes y tenían impacto dos décadas después.

En este contexto, el ministro de hacienda Pablo Ramírez, entre los documentos emanados de la Misión Kemmerer destaca las recomendaciones para perfeccionar los procedimientos de contabilidad y control fiscal, emanando el 26 de marzo de 1927 el Decreto con Fuerza de Ley N°400 bis, que crea la Contraloría General de la República. En esta institución se refundirá el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Sección de Bienes Nacionales y la Dirección General de Estadísticas; teniendo como misión principal ser la oficina central de contabilidad, fiscalización y estadística del Estado.

Un elemento llamativo para nuestro análisis lo podemos encontrar en el primer párrafo de dicho decreto de creación, donde se puede leer: “Que la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales, ha producido una situación que ha causado verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubierta en diversos servicios” lo que permite

⁴ Quien en mayo se convertiría oficialmente en Presidente de la República.

vislumbrar el espíritu a favor de la promoción de la integridad pública y la prevención de hechos de fraude a los erarios fiscales. En este mismo sentido, se incluirán en la estructura de esta organización algunos elementos vanguardistas y que hasta la actualidad se mantienen como buenas prácticas en la lucha contra la corrupción: la dedicación exclusiva de sus funcionarios y la prevención de conflictos de intereses ya que los empleados de la Contraloría no podrían estar ligados con los jefes de las diversas secciones (Artículos 5° Y 6°).

La creación de la Contraloría General de la República es un hecho histórico y central en la probidad administrativa, toda vez que es la piedra angular de la institucionalidad en la materia en Chile. Dicha institucionalidad no tuvo grandes modificaciones hasta finales del siglo XX, con la creación de nuevas entidades destinadas a investigar y evitar el surgimiento de nuevos y sofisticados delitos de corrupción (Unidad de Análisis Financiero, el Ministerio Público o el Consejo para la Transparencia).

3. La ética pública y la corrupción en la dictadura de Pinochet

A partir de 1940 y por las siguientes tres décadas, en general Chile vivió una estabilidad política y económica sustentada en la Constitución de 1925 y en un modelo económico basado en la industrialización nacional que poco a poco se consolidó entre los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos, Gabriel González Videla, Carlos Ibáñez del Campo⁵ y Jorge Alessandri Rodríguez. A continuación podríamos establecer un período de las planificaciones globales con Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende que se vio abruptamente interrumpido por el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que dio inicio a una dictadura cívico-militar de 17 años liderada por Augusto Pinochet Ugarte.

Así, mientras en Norteamérica se destapaba el caso *Watergate* que cambió para siempre la política estadounidense, en Chile la represión social, el desmantelamiento de las Universidades y el control de los medios de comunicación imposibilitó el conocimiento, registro y difusión de hechos contra los recursos públicos. Durante este período se realizaron sistemáticas violaciones a los derechos humanos con un total aproximado de 40.018 víctimas de prisión política y tortura y en 3.065 los muertos y desaparecidos (Comisión Valech, 2010) lo que ilustra que los problemas públicos del período eran mucho más graves y profundos que la corrupción pública.

En este escenario recién con el retorno a la democracia en 1990, el surgimiento de nuevos centros de estudios, el fortalecimiento de las Universidades, el fin de la censura política, entre otros, permiten que se comiencen a conocer importantes hechos de corrupción política y económica acaecidas durante el periodo dictatorial.

Estos hechos resultan tan variados y de tal magnitud que Orellana (2007) plantea que la probidad como una característica elemental de la historia republicana chilena, tiene un punto de quiebre con Pinochet. De este modo, los hechos de corrupción ocurridos entre 1973-1990 y ampliamente conocidos luego del retorno a la democracia es posible agruparlo en tres tipos de casos que facilitarán el análisis considerando los tipos de delitos involucrados: vinculación con redes de tráfico y contrabando; malversación de fondos y; privatizaciones fraudulentas.

Hechos conocidos últimamente logran establecer un vínculo entre dos temáticas que están muy poco documentadas en Chile: la vinculación entre el poder político y el crimen organizado. El Diario La Nación (2006) publica la acusación que el ex agente de la Dirección Nacional de Inteligencia Manuel Contreras realiza estableciendo una supuesta conexión entre Pinochet y el narcotraficante Edgardo Bathich, lo que permitió un beneficio económico por parte del primero. O

⁵ En su segundo gobierno entre 1952-1958

también los casos referidos la venta ilegal de armas a Croacia (El País:1991) de parte de FAMAE (Fabricas y Maestranzas del Ejército) y el contrabando de falsos pertrechos de guerra que evitaban el pago de impuestos al ingresar a Chile (Orellana, 2007); ambos hechos descubiertos en democracia pero que reflejarían prácticas acaecidas en dictadura.

Con la vuelta a la democracia se han dado a conocer constantemente nuevos casos de malversación de fondos públicos. Dos hechos ejemplifican esta situación: los “pinocheques” y el “caso Riggs”. En el primero, el Ejército compró al hijo del General Pinochet una empresa de papel mediante tres cheques por un monto cercado a los tres millones de dólares, los que fueron ocultados en diversas cuentas de su familia en California (Memoria Chilena, 2017). En el segundo, llamado caso Riggs, una investigación descubrió que el General Pinochet contaba con cerca de 125 cuentas bancarias bajo nombres distintos con cerca de 27 millones de dólares en el Banco Riggs de Washington, lo que originó que en 2004 el Consejo de Defensa del Estado se querellara por malversación de fondos públicos; causa que fue cerrada el 2013 sin que se procesara a ningún miembro de la familia Pinochet (Bio bio Chile, 2013).

Finalmente, uno de los casos de corrupción que más se han documentado últimamente (Mönckeberg, 2005; Mönckeberg, 2007; Matamala; 2015; Waissbluth, 2015) dice relación con la privatización fraudulenta de empresas del Estado. El mecanismo de privatización fue justificado en la crisis económica vivida por Chile durante el gobierno de Allende como una manera de reducir sus costos de operación, sin embargo, fue una práctica común que los mismos encargados de fiscalizar las ventas fuesen al mismo tiempo sus compradores, generando un enorme perjuicio fiscal. Una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados (2004) llegó a la conclusión que mediante dichas privatizaciones fraudulentas el Estado perdió más de seis mil millones de dólares.

4. Hechos de corrupción en democracia: la teoría de la manzana podrida

La ex directora de la Unidad de Análisis Financiero, Tamara Agnic, en una entrevista de mayo de 2017 al Diario La Segunda (2017) se refiere a la teoría de la manzana podrida para describir la tendencia a personalizar hechos de corrupción en determinados sujetos o situaciones sin atribuir dicha condición al entorno que lo rodea. Esta teoría permite comprender muy bien, la situación vivida por Chile a partir del retorno a la democracia en 1990 hasta 2015.

El retorno a la democracia, el fortalecimiento de los medios de comunicación y el aumento de las fuentes de información propiciaron que los hechos de corrupción fuesen abordados en periódicos de la época, investigados por distintos centros de estudios y ampliamente conocidos por la ciudadanía. Así, en una rápida revisión a la información disponible, es posible establecer que entre 1990 y el 2015 la opinión pública conoció al menos 21 hechos de corrupción o casos de irregularidades (Anexo 1) a través de una amplia cobertura mediática. Para los objetivos de esta sección se mencionarán los tres casos más importantes, considerando que éstos impulsaron a que los gobiernos de la época llevaran a cabo reformas legales o administrativas para enfrentarlos.

En enero de 1994 a fines gobierno del presidente Patricio Aylwin, primero democrático post dictadura, la más grande empresa pública chilena –CODELCO- dio a conocer la pérdida de US\$200 millones en sus operaciones de mercados futuros. El responsable de esto fue Juan Pablo Dávila, ejecutivo de la empresa, quien recibió comisiones por aproximadamente US\$10 millones por parte de *brokers* internacionales a cambio de sus operaciones. Finalmente, se condenó a Dávila como autor de fraude al fisco a ocho años de presidio y al pago de una indemnización de US\$200 millones, siendo el mayor fraude al erario fiscal hasta la actualidad (Qué Pasa, 2014). Como reacción a este caso, el gobierno crea en abril de 1994 la Comisión Nacional de Ética Pública cuyas recomendaciones se tradujeron en la ley N°19.653 de Probidad Administrativa que consagró el principio de probidad y estableció la obligatoriedad de la declaración jurada de intereses de los

funcionarios públicos.

El segundo gran suceso que se destacará surge el 2002 a raíz de dos casos diferentes pero relacionados: Caso Coimas (en que empresarios de una planta de revisión técnica acusan de soborno al Subsecretario Patricio Tombolini para conseguir permisos) y el Caso MOP-GATE (donde se descubre una triangulación de recursos entre funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y la empresa Gestión Ambiental y Tecnológica). Producto de investigaciones a dichos casos se da a conocer que todos los Ministros de Estado recibían sobresueldos provenientes de gastos reservados lo que es descrito en EMOL (2002) por el Ministro de la época como una “práctica conocida y antigua”. Como resultado de estos escándalos en enero 2003, durante el gobierno de Ricardo Lagos se firma el “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento” que permitió, entre otras acciones, la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, transparentar el sistema de financiamiento de partidos y campañas políticas y la creación de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos creada como una instancia de rendición de cuentas de la gestión financiera del Estado.

Un tercer caso ocurre entre marzo de 2005 y octubre de 2006 específicamente en la Subsecretaría de Deportes, ChileDeportes, donde se dieron a conocer hechos referidos a la adjudicación de proyectos por asignación directa – algunos de ellos al propio Subsecretario-, cursos impartidos a personas fallecidas o que no existían, presuntas triangulaciones de dinero para el enriquecimiento personal o el financiamiento de campañas políticas, entre otros. Estos hechos se tradujeron en la creación de la “Agenda de probidad y transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política” a cargo de la comisión de probidad convocada por la Presidenta Bachelet. Su trabajo permitió la promulgación el 2008 de la Ley N°20.285 sobre acceso a la información pública, la Ley N° 20.205 que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad y el perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública.

El estudio y análisis de estos casos nos permiten establecer que durante el período, el tratamiento de la corrupción como un problema público fue más bien reactivo y particular a los hechos suscitados, respondiendo mediante acciones políticas, legales y administrativas a las situaciones específicas que se publicaban en los medios de comunicación y que, a su vez, escandalizaban a la ciudadanía.

De igual forma, si se analiza el tratamiento que se hizo a estos casos es posible comprobar que el surgimiento de estos hechos no cambiaron la percepción que autoridades y la ciudadanía en general tenían respecto a la corrupción, toda vez que estos casos eran tratados como hechos aislados, situaciones particulares o “manzanas podridas” que nada tenían que ver con un país donde la probidad y la ética pública eran la regla general. Hoy las palabras “Dávila”, “MOP-GATE”, “Tombolini” o “ChileDeportes” llevan a cuevas una carga negativa indiscutible. Sin embargo, en su momento fueron asociados a “manzanas podridas” que al sacarlos (o juzgarlos en Tribunales) permitían mantener en orden el cajón de manzanas íntegro que era Chile.

5. Chile, país corrupto: las cinco etapas del duelo

La destacada psiquiatra suizo-estadounidense Elisabeth Klueber-Ross (1969) expuso en su obra “Sobre la muerte y el morir” un modelo de cinco etapas donde intenta explicar el proceso por el cual las personas lidian con el dolor ocasionado especialmente cuando se es diagnosticado con una enfermedad terminal. Posteriormente, esta teoría fue atribuible a cualquier pérdida catastrófica con lo que se denominó comúnmente como las cinco etapas del duelo: negación, ira, negociación, depresión, aceptación.

Estas cinco etapas permiten analizar y comprender el proceso que ha vivido la sociedad chilena desde fines de 2014 hasta la fecha. Hemos conocido el desarrollo de mediáticas investigaciones de corrupción por parte del Ministerio Público donde han declarado ex presidentes, senadores, diputados y altas autoridades políticas y que, incluso, han llevado a someter al régimen de prisión preventiva a importantes empresarios y políticos. Estos hechos no han sido menores, en la actualidad se habla de la mayor crisis política desde el retorno a la democracia y los índices y encuestas mencionadas anteriormente así lo demuestran.

i. Negación

En octubre de 2014, el Servicio de Impuestos Internos (SII) presentó una denuncia por delito tributario contra empresas Penta (uno de los grupos económicos más importantes del país) por el uso indebido de boletas y facturas para disminuir la base imponible de sus impuestos⁶. Sin embargo, esto no quedaría ahí; transformándose en un tema político cuando su contador declara que dentro de dichas boletas se encuentran donaciones irregulares a campañas del principal partido conservador chileno, la Unión Demócrata Independiente (UDI). Entre los mencionados se encuentran cinco parlamentarios de dicho partido y el ex abanderado presidencial Laurence Golbourne (CIPER, 2014) todos serían investigados por financiamiento irregular de la política.

Para Klueber-Ross la etapa de negación se caracteriza por el rechazo de los hechos como una manera de aminorar o subvalorar la situación que se vive. Esto se vio reflejado en una reacción ciudadana contenida, en que no se asumía como hechos que se tradujesen en una situación abierta de corrupción; sino que por el contrario, se consideró que se trataba de una práctica aislada, atribuible sólo a un sector político (la UDI y en general la Alianza por Chile) o como se expuso anteriormente “una manzana podrida” en nuestro sistema político. De este modo, la Encuesta n°73 del Centro de Estudios Públicos en que la UDI –principal partido involucrado en los hechos descubiertos- es el actor peor evaluado por parte de la ciudadanía con un 50% de evaluación negativa neta, seguido por la Alianza por Chile –coalición a la que pertenece dicho partido- con un 47% de evaluación negativa neta (CEP, 2015). A pesar que los medios publicaban información cada vez más explícita y escandalosa (como correos entre los congresistas y los empresarios⁷), la opinión pública se negaba a reconocer estos hechos como casos abiertos y gravísimos de corrupción política.

ii. Ira

La fase de la ira tiene su comienzo un día concreto: 21 de enero de 2015. Aquel día el fiscal Carlos Gajardo solicita a la Policía de Investigaciones información sobre 19 personas que habían emitido boletas irregulares a la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) de propiedad del ex yerno del General Augusto Pinochet, Julio Ponce Lereu. En esta nómina aparecían familiares y asesores vinculados a la coalición de gobierno, la Nueva Mayoría, quienes mediante estas boletas ideológicamente falsas habrían recibido recursos para financiar campañas políticas. En paralelo se destapa el denominado Caso Caval, donde se involucra al hijo y a la nuera de la Presidenta Bachelet en posibles hechos de tráfico de influencias para la obtención de un crédito por más de US\$10 millones; el que fue aprobado días después de resueltas las elecciones que otorgaran el triunfo a Michelle Bachelet.

La segunda etapa denominada ira se caracteriza por reconocer que la negación no puede seguir; comenzando a surgir una especie de resentimiento hacia el causante del dolor. Así, la opinión

⁶ Ver más en Mönckeberg, 2015.

⁷ <http://www.latercera.com/noticia/caso-penta-conoce-los-correos-de-politicos-en-el-expediente-del-fiscal-gajardo/>, visitado 4 de junio.

pública comienza a tomar conciencia que los hechos de financiamiento irregular de la política no son asociados solamente y de forma exclusiva a un determinado sector, sino que, por el contrario; es una práctica transversal que demuestra una relación estrecha y casi de dependencia del poder político al poder económico. La ciudadanía se demuestra cada vez más molesta con estos hechos, los políticos involucrados comienzan a sufrir ataques violentos en la vía pública⁸ y los niveles de desconfianza ciudadana llegan a niveles históricos en que el 50% de los chilenos cree que todos los políticos están involucrados en hechos de corrupción (CEP, 2016). El Contralor General de la República de la época, Ramiro Mendoza, ejemplifica perfecto el argumento para poner fin a la negación en la portada del periódico más leído del país, donde declara: “No cerremos los ojos, la corrupción ha llegado” (LUN, 2015).

iii. Negociación

La respuesta a los escandalosos hechos de financiamiento irregular a la política fue una estrategia conocida: la conformación de una comisión transversal cuyo objetivo sería diseñar y proponer un marco institucional que regule los negocios y las actividades políticas; esta vez bajo el nombre de Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Este grupo estaba conformado por 16 destacados expertos quienes trabajaron durante 45 días en un informe que en 5 capítulos aborda 21 temas y ofrece 243 propuestas para fortalecer la probidad y la transparencia en el sector público y privado.

El modelo Klueber-Ross sostiene que en la etapa de negociación el individuo busca hacer un trato con un poder superior para que el ser fallecido regrese a cambio de un reformado estilo de vida. Así, el sistema político chileno a partir de las recomendaciones generadas por este Consejo Asesor comenzaron a implementar cambios en distintos niveles: legales, administrativas, políticas, educacionales. Todas ellas, impulsadas por el Gobierno bajo el nombre de Agenda de Probidad y Transparencia, que buscaban mejorar la calidad de la política y el ejercicio de la actividad pública (Gobierno de Chile, 2015). En paralelo dos importantes organizaciones de la sociedad civil – Espacio Público y Ciudadano Inteligente – conforman el Observatorio Anticorrupción⁹ a través del cual buscan hacer un seguimiento al avance de las medidas del gobierno. Estas medidas legales y administrativas, junto con el avance de los procesos judiciales llevados adelante por el Ministerio Público, generan en la opinión pública el sentimiento de que el país avanzaba en el camino correcto para retomar su tradición probidad y ética pública.

iv. Depresión

A partir del segundo semestre del 2015 y durante todo el año 2016 la Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno se implementó mediante nueve leyes y diez medidas administrativas. Así, se promulgó la Ley n°20.900 que cambia la forma en que se realizan y financian las campañas electorales, la Ley n° 20.911 que establece la educación cívica como materia obligatoria en los colegios, la Ley n°20.880 sobre probidad en la función pública que amplía las funciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República en materias de declaraciones de intereses y patrimonio, entre otras. Sin embargo el 6 de marzo de 2017 una noticia pondría nuevamente en el tapete de la opinión pública los temas de corrupción.

Carabineros de Chile ha sido la institución con mayores índices de confianza ciudadana desde el

⁸ Un ejemplo claro de esta molestia fueron las agresiones realizadas a la nuera de la Presidenta Bachelet cuando fue a declarar en el Ministerio Público. Ver <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/04/08/711819/despues-de-9-horas-de-declaracion-suegra-de-bachelet-abandona-fiscalia.html>, revisado 4 de junio de 2017.

⁹ <https://observatorioanticorrupcion.cl>, revisado 4 de junio de 2017.

retorno a la democracia (Cifuentes, 2009); las principales encuestas del país así lo demostraron históricamente. Sin embargo, en marzo de 2017 su general director Bruno Villalobos, en una conferencia de prensa, comunicó la expulsión del director de finanzas de la institución y ocho oficiales acusados de fraude al fisco¹⁰ por un monto cercano a los \$600 millones de pesos (aproximadamente un millón de dólares). Con el correr de los días, la investigación del Ministerio Público ha ido aumentando el alcance del fraude y el número de involucrados. Hasta el momento se cuentan 63 personas investigadas y un monto superior a los \$17.500 millones de pesos (cerca de 30 millones de dólares)¹¹.

La cuarta etapa del duelo se caracteriza por la tristeza, el miedo y la incertidumbre por lo que vendrá. Cuando la opinión pública se encontraba concentrada en las medidas que se estaban implementando para hacer frente a los escándalos de corrupción, la institución con mayor confianza ciudadana que genera más orgullo entre los chilenos por su integridad se ve envuelta en el mayor escándalo de fraude al fisco de las últimas décadas. Frente a esto, la ciudadanía reacciona con desesperanza, los niveles de credibilidad de Carabineros y de las Fuerzas Armadas en general descienden como nunca antes lo habían hecho (CEP, 2017). Surge un sentimiento de generalización de la corrupción, donde ni siquiera la institución más querida se salva. Un ejemplo de esto es la protesta que un grupo de estudiantes¹² realizó en las oficinas de Carabineros el 18 de mayo de 2017, donde una de sus voceras señala todas las políticas públicas que se podrían haber realizado con los montos defraudados. El sentimiento generalizado que demuestran las encuestas (ADIMARK, CADEM, CEP) es que de la corrupción ya nadie se salva.

v. Aceptación

El fraude en Carabineros generó un golpe en lo más profundo a la confianza ciudadana en las instituciones. El principal baluarte de probidad e incorruptibilidad del que los chilenos nos sentíamos orgullosos al compararlo con policías de otros países latinoamericanos se manchó, acabando con su histórica tradición de integridad en la función pública. Hoy, las encuestas (PNUD, 2016; CEP, 2017; Consejo para la Transparencia, 2016) demuestran que la ciudadanía considera que los funcionarios públicos en su mayoría son corruptos, los carabineros son corruptos, los empresarios son corruptos, las autoridades y políticos son corruptos: Chile es un país corrupto. Frente a eso, durante las últimas semanas hemos visto surgir un sinnúmero de investigaciones periodísticas, columnas académicas y seminarios que intentan comprender el fenómeno de la corrupción. La ciudadanía lo considera un tema relevante y los candidatos a elecciones presidenciales de este 2017 ya lo han mencionado como un tema central en sus campañas, proponiendo medidas para enfrentarlo.

Para Klueber-Ross durante la etapa de la aceptación se toma conciencia de la pérdida y se decide vivir comprendiendo esta nueva realidad. Así la sociedad chilena ha comprendido -de una u otra forma- que la corrupción llegó a nuestro país. Ahora, se debe asumir un gran desafío, respondiendo una importante pregunta: ¿qué hacemos ahora? Hoy es momento de seguir adelante comprendiendo que la corrupción es una condición inherente a cualquier sistema político (Laporta, 1997; Bautista, 2005) y lógicamente nuestro sistema no se escapa de eso. De este modo, si bien la corrupción nos debe seguir escandalizando, no basta con eso; debemos ir un paso más allá analizando la corrupción y por sobre todo gestionándola a través de herramientas concretas y contundentes. Este documento

¹⁰ Ver <http://impresa.elmercurio.com/pages/LUNHomepage.aspx?BodyID=1&dt=2017-03-07&dtB=2017-03-07&dtB=07-03-2017>, revisado 4 de junio de 2017.

¹¹ Ver <http://www.latercera.com/noticia/imputados-fraude-carabineros-contrataron-abogados-1-765-millones/>, revisado 4 de junio de 2017.

¹² Ver <http://www.latercera.com/noticia/estudiantes-protestan-desvio-recursos-oficinas-carabineros/>, revisado 4 de junio de 2017.

es un esfuerzo en este sentido.

En último lugar se puede establecer que lo que ha pasado en Chile los últimos tres años es un proceso de duelo con todas sus fases y características. Entonces, es dable preguntarse ¿qué murió? Muchos apuntan a lo que murió es la confianza. Sin embargo, si vemos encuestas como Auditoría a la Democracia (2016) o la Encuesta Nacional de Transparencia (2016), los niveles de confianza interpersonal han sido históricamente bajos en Chile, posicionándonos generalmente como uno de los países con menores niveles de confianza en Latinoamérica. Así, no debiese llamar la atención las constantes fluctuaciones de confianza en las instituciones que demuestran dichos estudios en los últimos años. Lo que sí parece haber muerto es la inocencia ciudadana en sus políticos. Hoy los ciudadanos desaprueban a sus representantes porque han visto un comportamiento poco ético de todos los sectores y ya no les entregan un cheque en blanco a sus gestiones: exigen rendiciones de cuenta constantes y un actuar transparente en sus cargos. A raíz de los casos sucedidos, se han elevado los estándares éticos exigidos a las autoridades, se conoce la estrecha relación entre el poder político y los grupos económicos y se está consiente de lo riesgoso que son los conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública. Ha muerto una ciudadanía inocente y desinformada y comienza a articularse una ciudadanía empoderada y que exige un comportamiento ético de sus autoridades.

En esta revisión histórica de casi dos siglos, se ha intentado dar a conocer cómo se construye una visión de Chile como un “islote de la probidad” en América Latina y de qué manera esa visión mutó hasta reconocer a Chile como un país corrupto. A partir de esta descripción de hechos históricos es posible obtener algunas conclusiones relevantes para el análisis.

La corrupción ha estado presente en el país desde la conformación del Estado como tal y sería un error plantear que el fenómeno es contemporáneo y un problema exclusivo de la democracia de nuestros días. Lo relevante a considerar es que su presencia ha mutado en el tiempo; transformando los mecanismos a través de los cuales aparece, sofisticando sus formas de actuación y variando en el impacto de sus efectos. En este mismo sentido, es posible establecer que históricamente la corrupción ha sido un problema complejo donde no asisten de manera exclusiva agentes del Estado que por propia ambición personal dañan el erario fiscal, sino que en su conformación confluyen múltiples actores de distintos sectores y variados intereses, los que permite el surgimiento de hechos de corrupción que dañan no sólo el patrimonio público sino que la función pública en su conjunto.

Estas conclusiones a partir de la revisión histórica revisada son cruciales para entender la situación contingente que se vive en estos momentos y cómo se ha construido un escenario propicio para generar cambios en nuestro sistema político. Una crisis como la actual siempre es una oportunidad para impulsar transformaciones profundas que a través de una nueva mirada permita la generación de acciones contundentes que permitan conseguir nuevos resultados. Los siguientes dos capítulos esperan ser un aporte en este sentido para identificar el problema y por sobre todo identificar herramientas que permitan gestionarlo.

II. ELEMENTOS LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN, PROMOVER LA INTEGRIDAD Y CONSTRUIR UNA CULTURA ÉTICA

El conocimiento por parte de la opinión pública de hechos de corrupción como los mencionados en el capítulo anterior, dan origen a una compleja dicotomía. Por un lado, la amplia cobertura que se le da a estos hechos en los medios de comunicación genera en la ciudadanía la percepción de un aumento de los hechos de corrupción, lo que podría traducirse en asociar esos hechos a todos los políticos o funcionarios públicos. Pero por otro lado, el amplio conocimiento de estos hechos se traduce en una ciudadanía impactada que se escandaliza por dichas situaciones; lo que demuestra la

intolerancia de la opinión pública a faltas a la probidad lo que podría disuadir el surgimiento de nuevos hechos.

Esta dicotomía permite vislumbrar lo complejo que resulta la corrupción como problema público. Sin embargo, la aparición de importantes hechos de corrupción no solo en Chile, sino en toda América Latina (Odebrecht, Panama Papers, Bahama Leaks, entre otros), son una oportunidad para analizar el fenómeno, identificar cada una de sus partes y evaluar posibles herramientas para enfrentarlo; lo que permita desplegar herramientas para su gestión. Sólo de esta forma será posible abordar este problema. Este capítulo busca responder a tres preguntas básicas para el inicio de cualquier análisis: el qué, el quién y el cómo.

1. ¿Qué es la corrupción?

Responder esta pregunta puede parecer simple en un primer intento. Pero al hacer el esfuerzo de definir el concepto, es común que se excluyan ciertos comportamientos o situaciones que podrían ser calificadas de corrupción. Y es que catalogar una situación de corrupta puede ser una apreciación subjetiva. Por ejemplo, aceptar un regalo el día de su cumpleaños puede parecer una situación muy normal, sin embargo si el regalo es un costoso reloj que un empresario envía a un ministro para muchos la situación supera la cortesía y podría ser considerado corrupción.

Muchas veces se pone el acento en el valor del regalo; sin embargo también puede suceder que aceptar un regalo sencillo puede levantar sospechas y generar dudas respecto a la integridad de quién lo acepta. Esto lo ejemplificaré con una pequeña historia que un Jefe de Compras de un servicio público me comentó. En una reunión con un proveedor de servicios de capacitación aceptó un sencillo lápiz de menos de un dólar de parte del representante de la empresa, simplemente era un regalo de cortesía. Al día siguiente, la reunión con el proveedor de la competencia fue muy breve, tensa y el representante se retiró rápidamente sin realizar muchos comentarios. Semanas después la licitación fue adjudicada al segundo proveedor porque presentó la mejor oferta. Al ser notificado, el oferente seleccionado comentó que pensó que el concurso estaba resuelto con anterioridad, beneficiando a su competidor ya que cuando asistió a la reunión, el lápiz que utilizaba el Jefe de Compras era de la marca de la competencia, lo que lo hizo suponer que tenía una relación de preferencia con dicha empresa y por tanto el proceso de licitación era simplemente un trámite.

Estos ejemplos permiten reconocer que la corrupción es una situación compleja, subjetiva y que no está solamente en los grandes temas públicos, sino que se vive incluso en situaciones cotidianas de los funcionarios públicos. Por esto, por difícil que parezca, es muy importante establecer una definición de corrupción que permita homogenizar discursos, que distintos sectores y actores involucrados comprendan de igual forma el fenómeno para identificarlo y analizarlo. Este es el primer paso para luchar contra la corrupción: entender a qué nos referimos cuando hablamos de corrupción.

En general son pocas las definiciones de corrupción que se pueden encontrar y ninguna de ellas es universalmente aceptada. Si bien todas apuntan en el mismo sentido, los intentos por definirla apuntan más a describir y analizar sus componentes y características que a conceptualizarla como tal. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) que es el principal instrumento legal y de carácter casi universal en estas materias no entrega una definición del concepto de corrupción en ninguno de los 71 artículos. Sin embargo, se mencionan en general sus características, herramientas para prevenirla y sus formas penadas. Tampoco es posible encontrar una definición en la Convención Interamericana contra la corrupción, donde de igual forma se hace mención a sus implicancias y actos de corrupción.

Esto podría interpretarse como la forma que acordaron los Estados asociados a dichas convenciones

para referirse a un problema complejo y en constante transformación; cuya evolución en el tiempo ha demostrado que encuentra formas cada día más sofisticadas de aparición. Esta línea, podría asociarse a una famosa anécdota del juez de Texas Potter Stewart quien en una sentencia señaló que le costaba encontrar una definición a la pornografía, pero que “la reconozco cuando la veo” (Lattman, 2007). Dicha frase “*I know when i see it*” se ha transformado en una frase icónica que permite informalmente describir una situación específica pero cuyos parámetros o características no están concretamente definidos. Algo así sucede con la corrupción, nos es muy difícil definirla pero sabemos que un hecho es corrupción en cuanto lo vemos.

Considerando lo anterior, un punto de partida puede ser entender el origen etimológico de la palabra corrupción que viene el latín “*corrumpere*” que significa alterar, romper o hacer pedazos. Extrapolándolo a nuestro estudio diríamos que podría ser la alteración o el daño de la función pública; sin embargo aún resultaría una definición muy genérica y carente de algunos componentes específicos.

Transparencia Internacional la conceptualiza como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado” (Transparencia Internacional, 2017) la que se ha transformado en una de las definiciones más aceptadas. Como establece una de las teóricas más destacadas en la materia Susan Rose-Ackerman (2016) esta descripción considera la relación dual que tiene siempre la corrupción entre al menos dos actores. Así, la característica diferenciadora principal de esta definición se encuentra en el concepto “poder encomendado” ya que podría ser aplicable a un poder entregado tanto de un empleador a su empleado como del pueblo al jefe de gobierno. Se incluiría de este modo tanto la corrupción pública como la corrupción privada.

Otras definiciones de corrupción variarían según el país o región de la que provengan. En este sentido, muchos países latinoamericanos han optado por distintas normas legales o administrativas para describir la corrupción. No es objeto de este estudio hacer una revisión normativa a las distintas formas legales que toma el concepto en la región, sin embargo es posible establecer que todas en mayor o menor grado hacen referencia a los siguientes tipos de corrupción. La siguiente tabla muestra diferentes tipos de corrupción que es posible observar en las legislaciones de los países de la región a partir de una clasificación realizada por Susan Rose-Ackerman (2016):

Tabla 1: Tipos de corrupción

Nº	Nombre	Descripción
1	Soborno	Intercambio de dinero, regalos o favores a cambio de conseguir un beneficio otorgado por ley.
2	Extorsión	Amenaza de un funcionario público quien aprovechándose de su cargo y poder solicita una recompensa.
3	Prevaricación	Decisión de un funcionario público o judicial basada más en criterios arbitrarios y subjetivos que en lo establecido en las normas.
4	Fraude	Mal uso intencional de los recursos públicos que le han sido confiados para su administración.
5	Malversación	Apropiación ilegal de los recursos del empleador por parte del empleado.
6	Tráfico de influencias	Uso los nexos formales o informales con el poder público para beneficio privado.
7	Nepotismo	Contratación de un familiar o alguien con quien se tiene cercanía para un cargo por sobre otra persona más calificada.
8	Amiguismo	Preferencia de personas con las cuales se tiene afinidad en las decisiones que se tiene a su cargo.

En esta clasificación es posible observar los tipos de corrupción desde sus formas más clásicas (soborno y la extorsión) hasta otras acciones propias de la cultura latinoamericana que anteriormente eran aceptadas (tráfico de influencias o el amiguismo) y que en la actualidad, cada vez con más fuerza son clasificadas como corrupción. Esto permite ejemplificar la evolución del concepto y cómo durante los últimos años se ha ampliado el alcance y sensibilidad de la corrupción; por lo que hoy se puede establecer que el concepto no es sólo legal sino también ético. El caso del jefe de compras mencionado anteriormente o el regalo al ministro así lo demuestran: ambos ejemplos describen acciones que no eran abiertamente ilegales, sin embargo, éticamente se puede cuestionar aceptar los mencionados regalos.

En esta línea, otra manera de entender y estudiar la corrupción es su oposición a los conceptos de integridad y ética pública. De la misma forma que todos podríamos nombrar personas que son clásicos ejemplos de corrupción, todos conocemos a personas íntegras o que son ejemplo de un comportamiento ético. Pero ¿a qué nos referimos cuando se dice que una persona es íntegra?, ¿qué características tienen las personas que actúan con integridad?, ¿qué actuaciones son éticas en el ejercicio de la función pública? Responder estas preguntas permiten comprender situaciones opuestas a la corrupción y, por tanto, ayudan en la comprensión del objeto de estudio de este documento.

La literatura asociada a la ética pública es bastante extensa y más desarrollada (Friedrich, 1935; Barnard, 1938; Thompson, 1985; Cooper, 1998; Van Wart y Denhardt, 2001; Bautista, 2015). Así en general concluyen en considerar a la ética como una herramienta en la conformación de organizaciones con valores que disminuyen los riesgos de corrupción en el sector público. La importancia de construir una ética pública en los gobiernos contemporáneos tiene su origen en Woodrow Wilson (1887) y su interés por conformar un Estado científico lejano a los vaivenes de la contingencia originados por las pasiones e influencias políticas (Pliscoff, 2009). Esta visión exigía el desarrollo de una Administración Pública con elevados estándares morales, cuyos funcionarios respondieran a la ciudadanía a través de un comportamiento ético y de acuerdo a los niveles esperados por la ciudadanía.

En este contexto, la ética pública puede ser entendida como el ejercicio reflexivo a través del cual un individuo o una institución valora sus comportamientos en cuanto tienen un impacto y significación para la sociedad, la función pública y el bien común en su conjunto. A medida que las implicancias de la ética pública han aumentado su alcance y la sociedad civil aumenta sus exigencias con los distintos actores sociales, ha cobrado más fuerza un concepto que hoy resulta sumamente oportuno revisar: la integridad.

El origen de la palabra integridad proviene del latín *in-tangere* que significa intocable o incuestionable. Es ahí donde podemos establecer que la palabra integridad se ubica al otro extremo del concepto de corrupción y por tanto es su opuesto. Según el Instituto para la Ética Global (2017) existen cinco valores éticos fundamentales que nutren a la integridad: honestidad, responsabilidad, equidad, respeto y empatía. En este sentido, podemos entender la integridad como el conjunto de valores orientados a asegurar el buen comportamiento de los individuos y las organizaciones con especial énfasis en la ética pública.

Este concepto es posible encontrarlo en importantes normas que rigen la función pública, como por ejemplo en la UNCAC en cuyo artículo 1, letra c se señala que la Convención tiene por finalidad “promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos” (Naciones Unidas, 2004: 7). De igual forma el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos señala: “los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o a las normas administrativas y con integridad” (Naciones Unidad, 1997: 3). Lo que entrega al concepto un foco

no sólo ético sino que también legal.

A partir de la ética pública y la integridad podemos concluir una visión amplia de la corrupción donde se comprende que su alcance trasciende lo meramente normativo, superando los delitos o faltas señaladas por ley. Por eso, tal como se dijo anteriormente, la corrupción es un concepto tanto legal como ético. Robert Klitgaard (1988) otro destacado académico en materias de gobierno y lucha contra la corrupción establece que dicho fenómeno obedece a la fórmula $C = M + D - T$. Lo que puede ser explicado como: la corrupción (C) corresponde a el monopolio de la decisión (M) más la discrecionalidad menos la transparencia. Esto nos aventura a intentar comprender cuales son los factores que favorecen o propician la corrupción. Hay variados autores que han intentado aventurarse respecto a elementos o situaciones que generan corrupción (Fernández, 1999; Orellana, 2012; Rose-Ackerman, 2016) por lo que es posible encontrar múltiples visiones en este sentido. Por ahora, se enunciarán aquellas que se consideran centrales para las herramientas que se proponen en los siguientes capítulos.

La opacidad debe ser una de las situaciones más propicias donde surge el germen de la corrupción, siendo el clima ideal para que se generen acciones de faltas éticas o derechamente corrupción. Cuando la toma de decisiones o la gestión de las organizaciones se hacen en el oscurantismo dan lugar a la discrecionalidad y, por tanto, se podría actuar contra la integridad. La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas que disminuyen la opacidad. Sin embargo, no basta con eso; también hay opacidad cuando la información o el modo de gestionar las organizaciones es confuso y poco claro. No basta con transparentar los procesos de gestión si éstos son complejos y con una gran cantidad de excepciones y condiciones específicas. De igual forma, la comunicación altamente especializada o técnica aleja a los ciudadanos de la Administración y por tanto dificulta su control social. En este sentido, la opacidad no sólo se refiere al oscurantismo sino también al lenguaje confuso (altamente especializado) y a las tramas complejas (legales o administrativas) en las que se sostiene la organización.

La estructura institucional compleja de nuestras Administraciones también es determinante en propiciar el surgimiento de faltas a la integridad y a la ética pública. Dos condiciones en este sentido se podrían mencionar. En primer lugar, si las organizaciones son de reciente creación es natural que los procesos no estén claramente definidos y por tanto no existan ni perfiles de cargo claramente definidos ni controles lo suficientemente maduros para asegurar la prevención de hechos de corrupción. De igual forma, si el modelo de gestión de las organizaciones está sobre exigida a través de remuneraciones altamente dependientes al desempeño o presiones externas políticas o sociales, los miembros de la organización pueden tender a verse confundidos o justificados a caer en violaciones a la integridad.

Las condiciones de trabajo son un tercer gran factor que favorece el surgimiento de actos de corrupción. Para esto, hay que prestar atención en tres líneas. En primer lugar, los entornos colectivos laborales deben ser los adecuados; desde las condiciones físicas de trabajo (que aseguren cuestiones básicas como la confidencialidad de los documentos) hasta que exista un clima de trabajo apropiado entre los funcionarios (sin maltrato y libre de todo tipo de discriminaciones) ya que de esa forma los miembros de la organización cuentan con los aspectos mínimos necesarios para el desempeño de su labor. En segundo lugar, una cultura laboral íntegra donde la cultura informal de la organización no se sobreponga a los aspectos informales que podrían dificultar el desarrollo normal de los procesos debido a chismes, rumores o problemas administrativos como ausencias reiteradas. Finalmente y lo más relevante tiene que ver con el estilo de gestión de la alta dirección: autoridades dominantes, manipuladoras o con malas prácticas generan un ambiente laboral propicio para que sus colaboradores repliquen esas malas prácticas en todos los niveles favoreciendo faltas éticas. Este es un aspecto central que se abordará en detalle en el tercer capítulo.

Estos tres grupos condiciones que favorecen o agravan la corrupción se han presentado de modo general y, sin dudas, superficial. Sería necesario un estudio por sí sólo para abordar cada una de ellas y explicar en detalle cómo se relacionan con la ética y las faltas a la integridad. Sin perjuicio de esto, nos permitirán desarrollar más adelante las herramientas de combate a la corrupción y reforzar que este fenómeno -como todo problema social- es complejo, con muchas características y variadas condicionantes.

Finalmente, a partir de todo lo anterior y para comprender de forma general el fenómeno de la corrupción, podemos recurrir a la visión del Contralor General de la República de Chile, Jorge Bermúdez Soto (2017), quien ha propuesto que este fenómeno tiene tres niveles o estadios. El primero se refiere al cohecho y el soborno, los niveles más clásicos o “burdos” de corrupción, lo que se ejemplifica con las situaciones caricaturescas donde un hombre pone un maletín repleto de billetes sobre el escritorio de una importante autoridad de gobierno. Esta situación para nadie sería normal y es el estándar histórico de corrupción que se ha tenido desde la década del noventa.

Más recientemente, desde mediados de los años 2000 el estándar ha subido y en Latinoamérica consideramos el tráfico de influencias o el amiguismo también como hechos de corrupción. El llamado a una conocida para que favorezca nuestra oferta en un proceso licitatorio puede que aún sea común en algunos países de la región; sin embargo cada vez un mayor número de ciudadanos, funcionarios y autoridades reconocen este segundo estadio como algo repudiable y una práctica que se debe erradicar de la Administración.

El tercer estadio corresponde a una visión actual y con un estándar ético aún muy superior a lo que se habla en nuestra región: el trabajo mal hecho. Muchos países de la Europa central o nórdica tienen en su cultura el espíritu de “hacer bien las cosas” (Waissbluth, 2015), mientras que en algunos funcionarios públicos o empleados privados, en general, existe una cultura de desprolijidad laboral sin importar si el trabajo es atender a un cliente a través de un *call center*, instalar una línea telefónica, construir una carretera o atender a un paciente en un hospital público. Esto es especialmente importante si consideramos la enorme cantidad de bienes y servicios que son provistos por el Estado (de manera directa o a través de empresas privadas). Cuando el trabajo que se realiza involucra recursos públicos el estándar siempre debe ser más alto ya que son los recursos de todos los ciudadanos y ciudadanas. Por tanto, señala Bermúdez, la cultura de la procrastinación (el dejar todo para más tarde, el realizar el trabajo de manera desprolija) es también una manera de corrupción que afecta no sólo a las organizaciones públicas haciéndolas más ineficientes, sino que también a la sociedad en su conjunto.

Considerando estos tres estadios, es que podemos entender que la corrupción es un concepto legal cuyos delitos asociados se encuentran tipificados en los distintos cuerpos legales de los Estados; ético ya que apunta a un conjunto de valores deseables; pero también estético puesto que debemos procurar que nuestras acciones respondan a lo que la ciudadanía y la sociedad en su conjunto esperan. No basta con hacer el trabajo según lo que la ley y la ética nos señalan correcto; se debe actuar de modo que nuestras acciones sean socialmente intachables e incuestionables. Sólo de esa manera y considerando todos esos factores podemos luchar contra la corrupción.

2. ¿Quién debe luchar contra la corrupción?

Los estudios de la corrupción y la integridad han tenido históricamente un pecado de origen: se han concentrado en el poder público y en cómo éste a través de sus autoridades y funcionarios deben prevenir, controlar y sancionar hechos de corrupción. Sin embargo, como precisa Susan Rose-Ackerman la corrupción en general es una relación dual donde existe un sujeto que induce, facilita o permite la corrupción y un sujeto corrupto que comete una falta o derechamente un delito.

En este sentido, concentrar los estudios de la corrupción solo en un actor es un error. No solamente encontramos a personas corruptas en la Administración Pública, también las encontramos en el sector privado cada vez que una empresa paga a un funcionario público para obtener un beneficio económico o incluso en la sociedad civil cuando organizaciones engañan a agencias estatales para obtener subsidios que nunca llegan a los ciudadanos interesados. Para luchar contra la corrupción, promover una cultura ética y fortalecer la integridad necesitamos de un trabajo coordinado y mancomunado de al menos cuatro sectores: la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y el sector público.

i. Sociedad civil

En primer lugar se menciona a las organizaciones no gubernamentales que conforman la sociedad civil ya que es éste el sector donde históricamente se inicia el combate a la corrupción. Ya sea porque el tema incomoda a los gobiernos al ser los principales actores o sujetos del problema o porque el tema es instalado desde la propia ciudadanía a través de organizaciones no gubernamentales; es la sociedad organizada en centros de estudios, fundaciones o movimientos sociales quien instalan a inicios de los noventa la corrupción como un problema público. Un hito relevante en este sentido, es la creación en 1993 de Transparencia Internacional, quien en la actualidad con más de 100 delegaciones y oficinas nacionales sin fines de lucro ni afiliación a un partido político promueven un mundo sin corrupción.

En la actualidad la sociedad civil soporta cada vez menos la corrupción. Las marchas originadas con fuerza en América Latina y Europa a partir de los últimos años como el “Movimiento de los Indignados” en España, “YoSoy132” en México, o las protestas que se han sucedido desde el 2013 en Brasil son un contundente ejemplo de esto. Un desafío relevante en este sentido, es cómo la ciudadanía logra articularse en organizaciones estructuradas que les faciliten canalizar sus demandas hacia el Gobierno, ejercer el control social de los recursos públicos e impulsar reformas que favorezcan la integridad. Entidades no gubernamentales como Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en Argentina y el Grupo de Trabajo contra la Corrupción en Perú son buenos modelos de esto para la región.

El fortalecimiento de la participación ciudadana que promueven las agendas internacionales en la materia -como la UNCAC o la Convención Interamericana contra la corrupción- son también una oportunidad para que la ciudadanía mediante organizaciones no gubernamentales se involucren en el combate contra la corrupción. Así, iniciativas como Open Government Partnership que promueve que los gobiernos asuman compromisos concretos para promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano y la lucha contra la corrupción a través de mecanismos de colaboración con la sociedad civil (OGP, 2017) permiten generar espacios de involucramiento real y efectivo de la ciudadanía en estos procesos.

ii. Sector Privado

Si bien las primeras iniciativas de lucha contra la corrupción surgen dentro de la sociedad civil, el sector privado –que puede ser considerado parte de la sociedad civil- se mantuvo tradicionalmente al margen de estas temáticas ya que se consideraba que este era un problema principalmente del sector público que debía solucionarse mediante la acción de los gobiernos. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que las empresas tienen un rol central en la corrupción a nivel transnacional donde incluso el cohecho podría representar el 10,9% del total de las transacciones y un 34,5% de las utilidades (OCDE, 2014). En esta misma línea se ha identificado que el sector más vulnerable a la corrupción transnacional es la industria extractiva (minería y el petróleo con un 19%) lo que es especialmente preocupante para nuestra región donde esta industria ocupa lugares relevantes en países como Perú, Venezuela, Colombia, Chile o México.

Esto pone de manifiesto el rol que el comercio tiene en la erradicación de prácticas corruptas. Un ejemplo reciente de esto es el caso que menciona Susana Sierra y Tamara Agnic (2017) con lo ocurrido con la compañía sueco-finesa TeliaSonera. Aunque ambos países se ubican en las primeras posiciones del ranking de TI (tercer y segundo lugar respectivamente), la empresa de telecomunicaciones se vio involucrada en un importante caso de corrupción en Uzbekistán (153° en el mismo ranking). De este modo, se pone de manifiesto que las empresas no siempre se comportan de igual forma en sus países que fuera de él, lo que afecta claramente la integridad de los mercados.

La visión limitada del rol del sector privado en la lucha contra la corrupción se tradujo en que, en general, la legislación latinoamericana promovió la autorregulación de las empresas, sin exigirles directamente mayores responsabilidades en la materia. Recientemente y a raíz de situaciones como las descritas anteriormente, se ha impulsado que las empresas asuman un rol de prevención de hechos de corrupción. La Ley General de Responsabilidad Administrativa mexicana o la Ley de Responsabilidad Penal de las Empresas son buenos ejemplos en este sentido promoviendo la creación de sistemas de *compliance* en que se entrega una responsabilidad a los directivos de las empresas en aquellos casos donde sus empleados han cometido delitos de corrupción.

En una economía basada en el comercio global, donde las empresas llevan sus negocios más allá de los límites geográficos es innegable su rol en la prevención, detección y sanción de prácticas corruptas que dañan la confianza y el funcionamiento de los mercados.

iii. Medios de Comunicación

En la actualidad los medios de comunicación juegan un rol central en el fortalecimiento y consolidación de las democracias mediante dos vías. En primer lugar, comunicando a millones de individuos el funcionamiento y los resultados de los gobiernos, aumentando el compromiso de las personas con la democracia y; en segundo lugar, generando información pluralista e imparcial que favorezca el empoderamiento ciudadano, elemento central para asegurar la gobernanza. En este contexto, los medios de comunicación tienen un rol especial en la lucha contra la corrupción, rol que no queda en evidencia si se analiza como un actor más dentro de la sociedad civil y que por tanto es necesario resaltar de manera aislada.

La presencia de nuevos medios de comunicación aumenta las fuentes de información a las cuales tienen acceso los ciudadanos. Si bien, el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación a través de internet ha facilitado e impulsado el acceso de las personas a más información, eso no es suficiente si consideramos que solo 5 de cada 10 personas tienen acceso a internet en América Latina (CEPAL, 2015). En este sentido, la “prensa tradicional” -como el periódico, la televisión o las radios- tienen un rol central en asegurar entregar información sólida y políticamente imparcial a los ciudadanos. Esto debe verse como un desafío de la región a la luz del alto nivel de concentración de los medios de comunicación en determinados grupos económicos (Sotelo, 2016; Sosa, 2016; Federación Internacional de Periodistas, 2017); ya que –tal como se ha dicho anteriormente- sólo con ciudadanos informados es posible fortalecer la democracia y luchar contra la corrupción.

Por otro lado, los medios de comunicación cumplen un rol muy importante en aquellos países donde la institucionalidad fiscalizadora o sancionatoria de hechos de corrupción es débil. En la región son muchos los casos recientes donde los periodistas han jugado un rol importante en la detección o publicación de hechos de corrupción (Panamá Papers, Lava Jato, coimas en Petroecuador, Casa Blanca en México, entre otros). El destape de este tipo de casos sólo es posible si se cuenta con periodistas independientes, a los que se garantiza el acceso a información oficial y protección en los casos que sea necesario (UNESCO, 2014).

Dentro de la sociedad civil, el rol de los medios de comunicación es especialmente importante en la lucha contra la corrupción. El perfeccionamiento de la comunicación mediante información sólida e imparcial que llegue a todos los ciudadanos y el fortalecimiento del trabajo de denuncia periodística a través de investigaciones técnicas e independientes son dos aspectos esenciales en la lucha contra la corrupción en Latinoamérica.

iv. Sector Público.

El 2003 se firmó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), principal instrumento jurídico de alcance casi global mediante el cual los Estados se comprometen a una serie de obligaciones para enfrentar este problema y promover la integridad. Este acuerdo, si bien no fue el primero en su tipo para nuestra región -ya que en 1997 se había adoptado la Convención Interamericana contra la Corrupción- es relevante para este análisis porque a partir de su artículo siete describe una serie de acciones específicas que son responsabilidad del sector público. Esto permitirá analizar de manera general y transversal el rol que debe tener el sector público en todos los países de la región independiente de sus leyes y normas específicas.

A partir de lo señalado en la UNCAC es deber del sector público “garantizar la existencia de un órgano y órganos (...) encargados de prevenir la corrupción” (UNCAC, 2003:10) los que deberán contar con la independencia necesaria que les permita desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Estos órganos deberán formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces de corrupción que promuevan la participación de la sociedad y la colaboración entre los distintos Estados, organizaciones regionales e internacionales para prevenir la corrupción. Con esto, es posible identificar una primera función del sector público aplicable a todos los países de la región: liderar la lucha contra la corrupción. Así, si bien hemos visto que este es un proceso en el que participan distintos actores –como los ya mencionados en este capítulo- es deber del sector público coordinar e impulsar un trabajo mancomunado para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción. Este liderazgo puede estar radicado exclusivamente en un órgano (como la Oficina Anticorrupción de Argentina¹³), en varios órganos (como Colombia, Chile o Perú) o en un Sistema Nacional como recientemente lo busca México¹⁴.

También es deber del sector público adoptar un “sistema de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos” (UNCAC, 2003:10) basado en los principios de eficiencia, transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. En este mismo sentido, la convención prescribe que los Estados deben promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos mediante instrumentos como códigos o normas de conductas para el correcto y honorable desempeño de sus funciones públicas. Se puede establecer así un segundo aspecto del rol del sector público, relacionado con la conformación de una Administración Pública con funcionarios y funcionarias idóneas, competentes y con estándares éticos en el cumplimiento de sus labores.

En tercer lugar, el sector público debe prestar atención a un foco crítico en la lucha contra la corrupción: la contratación y la gestión de las finanzas públicas. En este sentido, la UNCAC en su artículo nueve establece que es deber de los Estados adoptar “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia, criterios claros de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción” (UNCAC, 2003:12). De este modo, el sector público se debe responsabilizar por un aspecto

¹³ Ver más <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion> , visitado el 9 de junio de 2017.

¹⁴ Ver más <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289> , visitado el 9 de junio de 2017.

especialmente crítico dentro de la lucha contra la corrupción. Si consideramos la enorme cantidad de recursos que los distintos gobiernos destinan a la adquisición de bienes, servicios o construcciones de obra pública y se entiende que los espacios de adquisición gubernamental son un escenario donde confluyen intereses públicos y privados; es posible concluir que la contratación es un proceso inherentemente vulnerable a hechos de corrupción y por tanto ahí se deben focalizar especiales esfuerzos.

Finalmente, se puede hacer referencia al rol que tiene el sector público en un aspecto central y que ya se ha mencionado respecto a la sociedad civil y a los medios de comunicación: la importancia de la información pública como una herramienta para prevenir la corrupción. La comentada Convención menciona en su artículo diez que cada Estado deberá adoptar “las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento, y procesos de adopción de decisiones” (UNCAC, 2003:14). En este contexto, considerando lo mencionado respecto a los sectores anteriormente presentados, se debe destacar el rol que tiene el propio sector público en la facilitación y transparencia de información gubernamental que impulse y permita el control social por parte de la ciudadanía.

Sin lugar a dudas los elementos mencionados en este apartado (institucionalidad, funcionarios íntegros, sistema de compras públicas e información pública) son sólo algunos aspectos por los cuales el sector público debe responsabilizarse; pudiendo mencionarse muchos otros que apoyen, complementen y fortalezcan su rol en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, si consideramos que la que en la actualidad la corrupción es un problema legal, ético y estético resulta de gran importancia que se preste atención en cómo el gobierno y las distintas agencias asociadas diseñan, implementan y evalúan sus políticas públicas mediante las que crean valor público. Ajustándonos al modelo propuesto por Mark Moore (1995) y en términos muy generales se considera que un gestor público genera valor público cuando se responde a las necesidades de los ciudadanos generando, a su vez, resultados financieramente rentables frente al costo de obtenerlos. Surge así el llamado triángulo estratégico de Moore a través del cual se operacionaliza el proceso de creación de valor público (Anexo 2) basado en la autoridad política, la capacidad operativa y el valor público que se pretende crear.

Complementario a este análisis en la actualidad debiésemos transitar a considerar como un elemento adicional a dicho triángulo estratégico los aspectos de integridad asociados a la política pública. Hoy a la ciudadanía no le basta que una solución responda a sus necesidades y sea económica y políticamente sustentada. Un ejemplo de esto ocurrió en Chile cuando una vez que toda institucionalidad medioambiental había aprobado la construcción de la Central Termoeléctrica Barrancones y ante la oposición de la opinión pública el entrante presidente Sebastián Piñera evitó su construcción a través de un llamado telefónico a los dueños de la transnacional responsable del proyecto¹⁵. Esta situación si bien respondió al clamor ciudadano le valió múltiples críticas entre quienes consideraban que había utilizado sus influencias para evitar la construcción de la central en contra del proceso institucional llevado a cabo.

Lo mismo ocurre en situaciones mucho más cotidianas. Una autoridad que entrega un sobresueldo informal de su presupuesto personal a un subalterno para que trabaje más allá de la jornada laboral puede estar justificado políticamente e incluso operativamente ya que asegura el funcionamiento del organismo público; sin embargo, esto puede generar sospechas por parte de otros empleados o incluso de la ciudadanía.

No basta con que una política pública sea sustentable política, económica y socialmente si sus

¹⁵ Ver más en Abierta, Gestión de controversias y justificaciones. Tironi, 2011.

procesos no se han desarrollado ajustándose a estándares éticos que aseguren la integridad de la política pública. Por eso se debe avanzar a la elaboración de mecanismos y soluciones que generen valor público también con integridad. Esto se plasma en el Anexo nº3.

Finalmente, resulta también relevante que el sector público en su conjunto trabaje en la construcción de Instituciones sólidas. Así lo han reflejado los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Organización de Naciones Unidas (2015), donde en su objetivo número 16 se menciona la relevancia de la “Paz, la justicia y las Instituciones Sólidas”. En este contexto, los países miembros de la ONU han establecido como meta el crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos sus niveles al año 2030 lo que releva la importancia de mecanismos que favorezcan e impulsen el combate contra la corrupción y la promoción de la integridad.

En la actualidad el rol del sector público no puede estar radicado exclusivamente en el gobierno. Se necesita el trabajo conjunto de instituciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial además de instituciones autónomas que avancen mancomunadamente en la prevención, detección, investigación y sanción de los hechos de corrupción. Sólo de esa forma el sector público podrá liderar el combate sobre este flagelo.

En este apartado se ha intentado demostrar que la lucha contra la corrupción no es deber exclusivo de un sector. El impulsar una cultura ética que permita evitar el surgimiento de hechos que atenten contra la función pública, el pesquisar aquellos hechos y luego investigarlos y sancionarlos depende del compromiso expreso de los distintos sectores de la sociedad, los que deben plasmar su compromiso en acciones concretas y contundentes. Estas acciones se analizarán a continuación.

3. ¿Cómo luchar contra la corrupción?

En las páginas anteriores hemos intentado analizar y comprender el fenómeno de la corrupción, lo que resulta ser un ejercicio eminentemente teórico y académico; sin embargo hoy resulta central el trasladar el debate de los documentos y estudios a la *praxis*. A continuación se intentará establecer ciertas tendencias o líneas generales a las cuales los distintos actores involucrados en el fenómeno debiesen recurrir para enfrentar la corrupción. No se pretende entregar una solución única a este problema, ya que todo problema público es un sistema complejo en sí mismo (Waissbluth, 2008) y por tanto el mecanismo para abordarlo está compuesto por múltiples y distintas herramientas.

Se puede establecer que los países de la región han abordado el problema de corrupción eminentemente a través de la vía jurídica (Chile con sus Agenda legislativa de Probidad y Transparencia, México a través de la Ley General del Sistema Anticorrupción, Uruguay mediante la Ley de uso indebido del poder público, Perú y su propuesta de ley de “muerte civil” para los funcionarios corruptos, entre otros). No hay dudas que es necesario el desarrollo de leyes y normas de alto nivel para luchar contra la corrupción, sin embargo, la vía jurídica no es la única y mucho menos es la suficiente para enfrentar la corrupción. A continuación, además de la vía legal, se desarrollarán dos vías complementarias.

i. La vía legal: normas para definir estándares mínimos.

El establecimiento mediante normas de nivel legal e incluso constitucional son el pilar de inicio y la base sobre la que se desarrollarán todas las otras herramientas que puedan ser utilizadas, esto porque entregan un marco de acción compartido por la comunidad para definir un piso mínimo de acción que son exigidas a los titulares de función pública y prohibidas a actores del sector privado.

Considerando la importancia de esta vía, muchos países optan por incluir medidas legales de lucha contra la corrupción en la principal y más importante norma legal: la Constitución Política. Por

ejemplo, Ecuador ha consagrado en su carta magna el deber tanto del Estado como de los ciudadanos de luchar contra la corrupción; Bolivia ha señalado como un deber de sus ciudadanos denunciar hechos de corrupción; República Dominicana condena toda forma de corrupción en su Constitución; y México que ha optado por institucionalizar su Sistema Nacional Anticorrupción en su Constitución Política. Con el rango constitucional que se le entrega a las temáticas de corrupción en las distintas normas de la región, se releva la importancia de esta materia, orientando a que el resto del entramado legal se ajuste y alinee en este sentido.

De forma complementaria al nivel constitucional que se le otorgue a la corrupción, es esencial que las normas se focalicen en temas trascendentales de este fenómeno; asegurando un tratamiento de largo plazo a nivel estatal de las mismas. Así por ejemplo, mediante la vía legal se debiese establecer la institucionalidad mediante la cual el Estado abordará preventiva y correctivamente la corrupción. Especial importancia tiene aquí la autonomía legal y financiera que requieren organismos de fiscalización e investigación como lo son los Tribunales de Cuentas, las Contralorías o los Ministerios Públicos de la región. Mediante órganos independientes legalmente reconocidos las entidades pueden desarrollar sus funciones sin presiones externas que afecten su desempeño eficaz (INTOSAI, 2007).

Un aspecto relevante que las normas de un país deben abordar es el establecer aquellas sanciones o penas asociadas a la detección y juzgamiento de hechos de corrupción. La experiencia internacional¹⁶ ha demostrado la importancia de establecer mecanismos efectivos a través de los cuales los hechos de corrupción sean eficazmente sancionados disuadiendo el surgimiento de posibles nuevas faltas o delitos. Un ejemplo importante lo ha dado Perú durante los últimos meses con la modificación de su Constitución Política en su artículo 41, donde se ha señalado la imprescriptibilidad de los delitos más graves o recurrentes contra la Administración Pública o el Patrimonio del Estado.

De igual forma, normas de distinto alcance y nivel deben abordar temas críticos en la materia como lo son la regulación de los conflictos de intereses que interfieren o afectan el óptimo desarrollo de la función pública; la llamada “puerta giratoria” mediante la cual empleados fiscales pueden emigrar de la Administración Pública al sector privado de un día a otro, la confidencialidad de la información para evitar que información en poder del gobierno pueda ser utilizada para fines y beneficio privado o; la regulación del cabildeo o lobby como una manera de evitar que los tomadores de decisiones estén expuestos a tentaciones, presiones o amenazas por parte de intereses privados.

Las distintas normas que se promulguen como una manera de abordar la ética pública debiesen tener en consideración el evitar conformar un entramado institucional complejo y con múltiples excepciones. Ya que como se mencionó al inicio de este capítulo, el surgimiento de múltiples leyes, normas o decretos generan una red normativa que, en caso de ser compleja, puede dar espacio a posibles hechos de corrupción.

Es importante tener presente que la definición de normas y leyes que regulen el comportamiento de actores privados y titulares de la función pública resultan ser sólo un marco general de funcionamiento de la función pública. En la actualidad, donde se observan ciudadanos cada vez más empoderados y múltiples organizaciones de la sociedad civil que exigen activamente sus derechos, el estándar de cumplimiento es cada vez mayor y, por tanto, lo que se exige al sector público y

¹⁶ Existen variadas experiencias en la región sobre esta temática como por ejemplo la Misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad que desarrolla desde el 2016 la OEA en Honduras, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la experiencia de la organización de la sociedad civil Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, entre otras.

privado es que cumplan más allá de lo estrictamente normado. La ley pasa a ser un comportamiento mínimo exigido. Es ahí donde la vía administrativa y cultural son cada vez más importantes.

ii. La vía administrativa: gestionar la lucha contra la corrupción.

En los momentos en que se escriben estas páginas, la sociedad chilena se ve cada día más golpeada al conocer detalles del fraude en Carabineros. Las noticias de los periódicos destacan características del robo que involucra a más de 50 personas y la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados cuestiona a su General Director por contar con matrices de riesgo que no se implementaron. Los diputados mencionan que la implementación de dichas matrices podría haber disminuido los riesgos y el alcance del fraude. El foco de la investigación está en cómo los controles administrativos fallaron permitiendo el fraude más grande conocido hasta nuestros días en la policía¹⁷.

La situación descrita en el párrafo anterior refleja la importancia que tienen en la actualidad el diseño, implementación y evaluación de mecanismos de gestión que complementen y permitan operacionalizar en los procesos habituales de la gestión pública medidas de prevención de la corrupción.

Desde los últimos años distintos países de América Latina como México a través de la Auditoría Superior de la Federación (2015); Chile mediante una Alianza entre el PNUD y el Servicio Civil (2016) o República Dominicana a través de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (2017) han impulsado la creación de sistemas de integridad institucional entendidos como “un marco sistemático de actividades y controles anticorrupción y de salvaguarda de la integridad (...) en el que participan todos los servidores públicos, de acuerdo con su nivel de autoridad y las funciones que desempeñan” (ASF, 2015:12).

Los sistemas de integridad son una buena práctica emanada desde el sector privado donde se ha impulsado y promovido que las empresas desarrollen *sistemas de compliance* – o programas de cumplimiento – destinados a evitar el surgimiento de hechos de corrupción al interior de las organizaciones mediante la gestión de los riesgos inherentes en los procesos que desarrolla la empresa como un elemento eximente de responsabilidad penal (Gómez, 2016).

En el sector público estos sistemas son recientes y de un alcance aún limitado. Sin embargo, este año la OCDE a través de su Consejo de Integridad Pública los ha destacado como una potente herramienta para la lucha contra la corrupción (OCDE, 2017). Así ha destacado que los sistemas están basados en cuatro componentes: el compromiso a través del cual la alta dirección demuestra su interés en promover la integridad y disminuir la corrupción; la definición clara y específica de las responsabilidades a través de la cual se lucha contra la corrupción al interior de las organizaciones; el establecimiento de una estrategia basada en la información del negocio y dirigida a disminuir los riesgos de corrupción y; el establecimiento de estándares de conducta para las autoridades y funcionarios públicos en general.

Estos cuatro componentes de carácter administrativo permiten impulsar un conjunto de mecanismos orientados a gestionar la institución con énfasis en la prevención de la corrupción. En este sentido, hay elementos centrales dentro del sistema a los cuales hay que prestar atención. Por ejemplo, los procesos de reclutamiento y selección mediante el cual la organización incorpora nuevos funcionarios a la organización debiesen considerar la evaluación de características éticas de los funcionarios que puedan prever posibles faltas a la integridad durante un futuro desempeño laboral

¹⁷ Ver más en <http://impresa.lasegunda.com/2017/05/16/A/QQ35K6B9/5I35KLF9> , revisado 17 de mayo de 2017.

o; la gestión de procesos de la organización debe considerar un análisis acabado y preventivo de los riesgos de corrupción mediante matrices de riesgo que incorporen componentes éticos o; el desarrollo de políticas o programas transversales de rendición de cuentas internas y externas a la organización a través de los cuales la alta dirección informa a los distintos *stakeholders* los resultados de la organización. Muchos de estos ejemplos son buenas prácticas de fácil implementación que serán desarrolladas en el siguiente capítulo.

Una experiencia interesante de destacar es la sucedida en Chile donde, en el marco de la implementación de la UNCAC, se ha aplicado de manera piloto la metodología de Self Assessment of Integrity (SAINT) en nueve instituciones del sector público y municipal. Esta metodología “creada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam” (Agenda Anticorrupción, 2015) permite que en un taller de dos días las instituciones voluntarias se autoevalúen identificando sus riesgos de faltas a la integridad generando recomendaciones para evitar posibles hechos de corrupción. Los resultados de esta experiencia demuestran que luego del taller de autoevaluación los participantes toman conciencia de la importancia de los roles y responsabilidades para gestionar la integridad y tienen una opinión crítica respecto a los controles institucionales (Contraloría General de la República, 2015); lo que impulsa la creación de nuevos controles y el perfeccionamiento de los ya existentes.

Mediante la vía administrativa es posible reconocer la importancia que tienen los mecanismos de control como una herramienta práctica y concreta a través de la cual las organizaciones pueden complementar los instrumentos jurídicos y legales en pos de perfeccionar la integridad organizacional.

iii. La vía cultural: valores éticos para la función pública.

Si analizamos en detalle todos y cada uno de los escándalos de corrupción o faltas a la integridad originados ya sea en el sector público o privado es posible identificar que todos tienen un elemento en común: la existencia de una cultura que propiciaba el surgimiento de faltas éticas. Sucedió en el caso Siemens el 2007 en que al menos cuatro divisiones de la transnacional fueron acusadas de pagar sobornos¹⁸, también en el reciente fraude en Carabineros de Chile donde un imputado señaló que existía una “cultura organizacional para cometer ilícitos”¹⁹ e incluso en el escándalo del siete veces ganador del tour de Francia Lance Armstrong quien en una entrevista señaló que existía una “cultura del dopaje” en el ciclismo²⁰.

Estos ejemplos recientes demuestran la importancia que tiene en la actualidad la conformación de una cultura organizacional basada en valores éticos que apunten a la integridad pública. Sin embargo, este no es un debate actual; Chester Barnard en 1938 mencionó la importancia de las “organizaciones éticas” en relación al rol que tienen los ejecutivos o administradores al conformar organizaciones fuertes con valores y principios aceptados, compartidos y respetados por todos (Pliscoff, 2009). En este sentido, los directivos de la Institución no solo tienen un rol de dirigir estratégicamente las entidades que tienen a su cargo, sino que es deber de ellos también el impulsar una cultura ética.

¹⁸ Ver más en http://elpais.com/diario/2007/02/11/economia/1171148401_850215.html revisado el 10 de junio de 2017.

¹⁹ Ver más en <http://www.24horas.cl/programas/informe-especial/informe-especial-carabineros-hasta-donde-llega-el-fraude-2355980>, revisado el 10 de junio de 2017.

²⁰ Ver más en <http://edition.cnn.com/2013/01/14/showbiz/lance-armstrong-interview/index.html>, revisado el 10 de junio de 2017.

En la actualidad la idea de “organizaciones éticas” acuñada por Barnard se asocia al concepto de “*tone from the top*”; el que hace referencia a la conformación de un ambiente o clima ético originado desde la cúspide de la organización (Bundesministerium des Innern, 2016) toda vez que los directivos orientan y son un ejemplo para el accionar de sus funcionarios. Este concepto implica que no basta con que la alta dirección disponga controles o mecanismos de gestión como los señalados en el punto anterior; sino que por el contrario, el foco no está en lo que los directivos de la organización dicen, sino que en lo que ellos hacen. En este sentido, es indispensable por parte de la alta dirección una actitud clara e indiscutible de lucha contra la corrupción demostrando en sus acciones de nivel estratégico, operativo y doméstico una coherencia entre lo que dice y hace.

Para conformar una organización ética es indispensable también contar con las capacidades humanas que den sustento a los procesos desarrollados por la Institución. Para la OCDE (2017) esto se logra mediante dos vías. En primer lugar, impulsando una cultura basada en el mérito que previene el nepotismo, el amiguismo y las presiones políticas indebidas y; en segundo lugar, a través de mecanismos de información y capacitación permanente a los funcionarios, lo que les permita desempeñar sus funciones con altos niveles de integridad identificando claramente los estándares éticos que la organización espera de ellos.

El apuntar al establecimiento de una cultura para la función pública supone la existencia de valores conocidos, compartidos y respetados por todos que orienten a los funcionarios al enfrentarse a dilemas éticos en el ejercicio de sus funciones. Este es el espíritu que se encuentra detrás de la UNCAC y que fue reflejado por el entonces Secretario General de la ONU Kofi Anan, quien en el prefacio de dicha convención señala “la lucha contra la corrupción reitera la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del Estado de Derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia” (UNCAC, 2004:iii). En este sentido, los valores juegan un rol central que es necesario poner de relieve.

Considerando esto, es necesario que los valores necesarios para el correcto actuar de la función pública no sean de exclusividad de los funcionarios públicos; sino que de la sociedad en su conjunto. Es deber de todos los ciudadanos continuar escandalizándose con la aparición de hechos de corrupción entre nuestros gobernantes, no tolerarlos ni aceptarlos como una realidad a la que debemos someternos; debemos denunciar los hechos de corrupción cuando seamos testigos de ellos y; vivir todos los aspectos de nuestra vida civil con estándares de integridad lo que se observa en situaciones del todo cotidianas como advertir al cajero cuando nos ha dado un cambio mayor al que correspondía o exigir la entrega de la factura asociada a la compra que hemos realizado.

Sin lugar a dudas, el consolidar una sociedad con valores éticos es una tarea que nos corresponde a todos; independiente del lugar donde trabajemos, nuestro nivel educacional o país del que provengamos. Es deber de todos promover una cultura ética entre nuestros familiares, vecinos o compañeros de trabajo.

Las tres vías propuestas en esta sección para luchar contra la corrupción son lógicamente caminos paralelos en los cuales podemos avanzar al mismo tiempo. Es posible que en los distintos países de la región hayan avanzado a un ritmo diferente por cada una de estas vías; sin perjuicio de esto, lo importante es implementar constantemente herramientas concretas y contundentes que permitan avanzar y enfrentar de manera decidida el problema de la corrupción.

III. DECÁLOGO PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA: UNA MIRADA DESDE LA ÉTICA PÚBLICA.

Como se ha dicho anteriormente y como ya es posible comenzar a concluir, la corrupción es un fenómeno sumamente complejo en el que no existen balas de plata para enfrentarlo y que, por tanto,

es necesario abordarlo por distintos frentes. De seguro muchos abogados o legisladores intentarán responder este problema con nuevas normas orientadas a detectar, investigar y sancionar conductas corruptas o un ingeniero informático podrá proponer nuevos mecanismos tecnológicos que permitan optimizar los procesos y transparentarlos para disminuir los riesgos de corrupción. Sin embargo, a raíz de todo lo expuesto anteriormente la propuesta que se realizará es más integral que todo eso.

Tal como se describió a modo de ejemplo en el capítulo I de este documento, la corrupción es un fenómeno que se transforma en el tiempo buscando maneras cada vez más sofisticadas de aparecer dañando siempre la función pública. De igual forma, en el capítulo II se pudo comprender que existen diversas herramientas mediante las cuales se puede enfrentar el problema a través de un trabajo conjunto entre los distintos sectores de la sociedad. En términos generales es posible observar herramientas tanto preventivas como correctivas que se han aplicado en la región; sin embargo es posible establecer que la lucha contra la corrupción en la Administración Pública aún tiene variadas tareas pendientes en la región.

Hoy es más importante que nunca la implementación de acciones concretas y contundentes que apunten a garantizar el desempeño de la función pública con altos estándares de integridad de cara a la ciudadanía como una manera de aumentar los niveles de confianza ciudadana.

A continuación se propone un set de herramientas concretas y de fácil aplicación que, consientes de las diferencias culturales, administrativas y legales presentes en América Latina, se consideran buenas prácticas para luchar contra la corrupción desde una visión de la ética pública. Para facilitar su análisis y comprensión estas diez propuestas se agruparán en tres ejes de acción: Institucionalidad para la Integridad; Organizaciones éticas y; Ciudadanía para fortalecer la función pública.

a) Institucionalidad para la Integridad

i. Construir un Sistema Ético Integral

Al considerar la implementación de instrumentos para enfrentar la corrupción mediante herramientas de ética pública es indispensable diseñar un Sistema Ético Integral que de orden, coherencia y sinergia al desarrollo de los distintos instrumentos. Para Oscar Diego Bautista (2015:53) un conjunto de componentes destinados a prevenir el surgimiento de hechos de corrupción no tiene sentido si no se han integrado de forma lógica, coherente y organizada. Así en todos los niveles resulta necesario diseñar de manera estratégica y planificada las herramientas de carácter preventivo como correctivo a partir de las cuales se enfrentará la corrupción.

A nivel estatal resulta necesario que todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) además de las Instituciones Autónomas trabajen mancomunadamente en prevenir, detectar, investigar y sancionar las faltas éticas, que como se ha dicho, pueden dar origen a la corrupción. En esto es indispensable el establecimiento de una institucionalidad normada en los niveles legales correspondientes para asegurar un trabajo coordinado entre los distintos órganos incumbentes de largo plazo y sin presiones políticas que afecten su labor objetiva e imparcial.

A nivel organizacional también es indispensable que los directivos públicos tengan una visión transversal y global de la entidad que lideran, lo que les permita gestionar a nivel estratégico un sistema coordinado, eficaz y eficiente de herramientas éticas. En esto resulta indispensable la formalización de un marco institucional de integridad, basado en políticas de nivel general plasmadas en procesos que gestionen sus riesgos con un enfoque ético. Una buena práctica en este sentido resulta la experiencia mexicana, dominicana y chilena quienes han promovido la implementación de sistemas de integridad institucionales.

En términos concretos, no basta con la implementación reactiva y contingente de herramientas éticas; es responsabilidad de los altos niveles políticos y directivos contar y promover una visión estratégica de largo plazo que de coherencia a los instrumentos utilizados y permita aprovechar las sinergias de un trabajo conjunto y mancomunado.

ii. Reformar y Modernizar el Estado con foco en la integridad

A partir de la década del noventa Latinoamérica desarrolló una serie de transformaciones de nivel estatal y gubernamental destinadas a modernizar sus administraciones públicas en pos de articular un Estado más eficiente y cercano a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Recientemente es posible encontrar estudios han puesto su foco en evaluar cómo la incorporación de elementos de la nueva gestión pública en el Gobierno tanto central como local ha generado distorsiones, incentivos perversos o malas prácticas de gestión que no se condicen con una ética de la función pública (Centro de Sistemas Públicos, 2016; Plissock, 2017).

La implementación de elementos propios de esta nueva doctrina teórica como la contractualización (Hood, 1991), el ampliar la discrecionalidad de los directivos públicos para facilitar y agilizar la toma de decisiones (Moore, 1998) y el gran énfasis en el control de los resultados (Merton, 1999; Barzelay, 1992) han generado efectos perniciosos para las administraciones públicas con resultados tanto o más complejos que los que se buscaban evitar: el excesivo foco en la gestión por resultados ha generado una desconexión entre el desempeño esperado y los valores de comportamiento en la función pública; la contractualización ha dejado en evidencia la dificultad de establecer relaciones contractuales perfectas lo que ha generado complejos sistemas de gestión y perjuicios para los usuarios de los servicios y; la discrecionalidad impide la rendición de cuentas generando nichos de corrupción (Plissock, 2017).

En esta misma línea un estudio que el Gobierno de Chile ha encargado a través del Ministerio de Hacienda al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile ha concluido que el mecanismo de incentivos económicos a los funcionarios públicos incorporado a partir de fines de la década de los noventa ha generado una serie de efectos no deseados que favorecen una “cultura de cinismo institucional poco compatible con la función pública” (Centro de Sistemas Públicos, 2016).

Esto nos permitiría identificar que en algunos casos la implementación de ciertas herramientas propias del sector privado aplicadas al sector público han generado un daño ético a las instituciones que es necesario analizar y prevenir. En este sentido, los gobiernos deben procurar que sus mecanismos de reforma y modernización del Estado incorporen elementos que fortalezcan la ética pública y no vayan contra ella. En la práctica esto se debe traducir en mayores atribuciones a las agencias encargadas de controlar la externalización de los servicios públicos; el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas permanente de los directivos superiores y; el diseño de sistemas de control más afinados que disminuyan los riesgos de generar incentivos perversos en el desempeño de los funcionarios.

iii. Asegurar la autonomía financiera y política de las instituciones de lucha contra la corrupción

El artículo seis de la UNCAC (2004) establece que los Estados Parte deberán garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. A lo que agrega que se le deberá asegurar “la independencia necesaria (...) para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida” (UNCAC, 2004:10). Tal como se mencionó en el capítulo anterior, generalmente los Estados de la región han asignado esta función a los tribunales de cuentas, contralorías, fiscalías u otros organismos similares.

Un punto central en este sentido es asegurar que dichas entidades cuenten con las competencias necesarias para prevenir, detectar, investigar, fiscalizar y sancionar hechos de corrupción contra la función pública. Pero al mismo tiempo, resulta esencial garantizar que dichas instituciones cuenten con una autonomía de rango constitucional que les permita ejercer sus funciones de control sin presiones de carácter político que afecten la imparcialidad, profesionalismo y objetividad de los procesos. Conjuntamente con dicha autonomía política es necesario que las organizaciones de lucha contra la corrupción cuenten con cierta independencia financiera que les garantice tener los recursos presupuestarios necesarios en el desempeño de sus funciones. Sin dicho margen de acción, las organizaciones podrían ser asfixiadas económicamente, limitando ampliamente las labores que efectivamente pueden realizar.

Solo mediante organizaciones autónomas del gobierno de turno es posible garantizar a los ciudadanos una labor imparcial por parte de las instituciones responsables de luchar contra la corrupción; favoreciendo así que la ciudadanía confíe en sus gobiernos y fortaleciendo su derecho a la Buena Administración.

b) Organizaciones éticas

iv. Establecer Pactos de Integridad para los directivos públicos

El rol que desempeñan los directivos públicos en la lucha contra la corrupción es esencial: son representantes de la ciudadanía y ejercen un poder público (Stivers, 1994; Cooper, 1991), entregan lineamientos de comportamiento a sus colaboradores (Barnard, 1938), son los principales impulsores del clima de la organización (Auditoría Superior de la Federación; 2015; Bundesministerium des Innern, 2016), entre otros. Es por esto que deben liderar la conformación de organizaciones éticas con altos estándares de comportamiento para sus funcionarios.

En este contexto, en la actualidad el desafío es dual: asegurar un alto comportamiento ético de los directivos asumiendo su rol como modelos de actuación y garantizar el compromiso de los mismos por la promoción de buenas prácticas que permitan luchar contra la corrupción mediante la gestión de los riesgos de faltas éticas.

Los Sistemas de Alta Dirección Pública que han comenzado a introducirse en la región desde finales de la década del noventa son el escenario desde el cual debe enfrentarse este desafío. Si bien en Latinoamérica dichos sistemas se han implementado con un propósito, alcance y resultados distintos (Costa, 2007; Martínez, 2016; Cortázar, 2016), en general no han incluido de manera satisfactoria elementos que permitan promover, comprometer y garantizar elementos del comportamiento ético en los directivos públicos.

En este sentido, considerando que la construcción de organizaciones éticas que promuevan altos estándares de comportamiento entre sus funcionarios tiene un punto de partida en la actuación activa de sus directivos, se deben diseñar, implementar y evaluar instrumentos que formalicen el compromiso de éstos por promover la integridad y luchar contra la corrupción. Transparencia Internacional España (2017) ha promovido este tipo de acuerdos específicamente para las materias de contratación pública bajo el nombre de "Pactos de Integridad"; iniciativas a través de las cuales empresas proveedoras y agencias de gobierno se comprometen a acciones concretas para reducir la corrupción.

Este tipo de instrumento puede ser ampliado en general a todas las materias de responsabilidad y alcance de un nuevo directivo público, a través de un "Pacto de Integridad" en el cual el funcionario se compromete ante la autoridad superior a impulsar una cultura ética en su entidad mediante acciones concretas, medibles y con resultados evaluables en un período de tiempo establecido. De

esta manera, se le entregarían herramientas concretas de gestión a las cuales se puede recurrir en el trabajo diario y según la realidad de cada organismo para promover buenas prácticas entre los colaboradores.

v. Orientar la gestión de personas hacia funcionarios íntegros

Un aspecto clave en la articulación de una Administración Pública con valores que resguarden la función pública a través de organizaciones éticas está en los funcionarios que conforman las entidades y llevan a diario los procesos que permiten a la ciudadanía acceder a bienes y servicios públicos. Esto tiene un gran desafío a enfrentar si consideramos que las dificultades que posee el transmitir nuevos valores a adultos (Tirado, 2004). Este esfuerzo no es reciente si consideramos que durante la década del ochenta es posible encontrar literatura asociada a la promoción de la ética pública con el propósito de conformar gestores con virtuosismo, heroísmo y valor (Lilla, 1981; Hart, 1984).

En la actualidad la profesionalización de la gestión pública – tanto a nivel institucional como humano – permite poner el foco de atención en los propios procesos que desarrollan las organizaciones para incorporar ahí elementos, instrumentos y mecanismos de gestión orientados a fortalecer la integridad de los recursos humanos del sector público. De manera práctica se pueden focalizar los esfuerzos en los procesos de selección, capacitación y evaluación del personal.

Estudios provenientes desde la economía del comportamiento han demostrado que las malas prácticas inducen o provocan un comportamiento similar en el resto. Dan Ariely (2012) demuestra a través de una serie de experimentos sociales el sustento real de esta tesis. Esto es especialmente relevante en el caso de las organizaciones donde funcionarios con desviaciones en sus conductas podrían generar que estas acciones se repitan en el resto. Así, es muy importante que los procesos de reclutamiento y selección no consideren exclusivamente cualidades técnicas o profesionales de los candidatos, sino que también incorporen mecanismos de evaluación sobre el posible comportamiento ético que tendrían en la organización. De seguro esto puede representar un desafío para quienes deben evaluar y predecir estos comportamientos, sin embargo, también es posible recurrir a sencillos mecanismos como por ejemplo consultar a antiguos empleadores sobre el comportamiento del postulante.

De igual forma los procesos de capacitación o formación de los funcionarios dentro de la organización deben ser permanentes, lo que les permita conocer y recordar los lineamientos éticos que la organización espera respecto a su comportamiento. Estas capacitaciones deben tener al menos tres características: ser obligatorias al momento de ingresar a la institución para asegurar que los nuevos funcionarios conozcan el marco general de comportamiento esperado, constantes durante su permanencia en la organización y específicas a partir del cargo y riesgos asociados a los procesos que desarrolla.

En tercer lugar, es importante que los procesos de evaluación del desempeño consideren elementos específicos asociados al comportamiento ético en el puesto de trabajo. Esto facilita un espacio de reflexión, análisis y retroalimentación entre las jefaturas y sus colaboradores respecto a cómo el funcionario resuelve los dilemas éticos a los que se enfrenta en su trabajo. Es indispensable –como en toda evaluación– que los criterios de evaluación sean definidos de manera clara y específica a partir de comportamientos concretos esperados, evitando hacer mención a conceptos genéricos como “desempeño ético” o “integridad en el trabajo” que pueden generar confusión o dudas en funcionario evaluado.

vi. Administrar la integridad organizacional

Muchos directivos a los cuales los temas de ética en la función pública le pueden ser ajenos podrían pensar que el concepto de integridad es difuso, abstracto y más cercano a la filosofía que a la

gestión pública. Sin embargo, la integridad es posible verla como un recurso de la organización y que como todo recurso es posible administrarlo considerando el ciclo de la administración: planificar, organizar, dirigir y controlar.

La planificación de la integridad debiese comprender la definición de políticas y programas que establezcan el marco institucional que considerará la organización en materias de integridad. Así es relevante definir valores institucionales, acciones a seguir, posibles sanciones en caso de faltas a la integridad, entre otros. Esto permitirá dar paso a la fase de organizar en que dichas políticas, planes y programas se plasmen en una orgánica con responsables y encargados de implementar lo planificado. Para luego en la fase dirigir se supervise, oriente y corrijan las desviaciones producto de la implementación de las actividades.

Finalmente es esencial considerar mecanismos de control eficientes y efectivos para generar información confiable que permita a directivos tomar decisiones respecto a la gestión de la integridad en las instituciones. En este sentido, es relevante controlar que los procesos de la institución tengan un foco en la prevención (evitando el surgimiento de posibles riesgos), detección (estableciendo puntos de control en tareas críticas) y sanción (identificando a los puestos encargados de la falta ocurrida) que permita realizar un control de las temáticas de la integridad organizacional (OLACEFS, 2014).

Administrar la integridad permite reducir el sentido abstracto del concepto y plasmarlo en un recurso concreto que es posible gestionarlo focalizando los esfuerzos organizacionales en el desarrollo de un sistema con medidas concretas de protección. Buenas prácticas en este sentido pueden ser asegurar un doble chequeo de las decisiones importantes, la separación de los procesos críticos o principalmente expuestos a riesgos de la integridad, transparencia en la toma de decisiones y criterios definidos, entre otros.

vii. Comunicar, comunicar, comunicar

Tal como se ha dicho reiteradamente el rol de los directivos es una piedra angular en la conformación de una cultura que promueva buenas prácticas y evite los riesgos de faltas a función pública. El concepto de *"tone from de top"* mencionado anteriormente lo conceptualiza de manera sencilla. Y uno de los elementos claves en esto es que todos los miembros de la organización conozcan y están permanentemente informados de las decisiones e iniciativas que se están implementando en la materia. De nada servirá introducir cambios en las políticas de recursos humanos o gestionar los riesgos asociados a los procesos críticos si los funcionarios no lo saben.

De este modo, las organizaciones deben difundir y socializar las prácticas de prevención, detección y sanción de faltas a la integridad que se incorporan al funcionamiento de la organización. El uso de boletines informativos, la intranet institucional o campañas de promoción de buenas prácticas son mecanismos sencillos, de bajo costo en este sentido y que permite que los funcionarios reconozcan un compromiso expreso de la alta dirección por promover la integridad.

La reacción institucional ante la ocurrencia de faltas a la ética o derechamente de corrupción al interior de la organización o ámbitos relacionados, también es un elemento a considerar. Las organizaciones deben contar con un procedimiento claro y bien definido a través del cual la entidad reacciona comunicacionalmente a situaciones especiales. En algunos casos bastará con un comunicado interno para aclarar la situación, sin embargo, ante situaciones más complejas, de mayor alcance o de gran impacto es relevante que el directivo superior de la institución exprese personalmente su visión y las medidas que se tomarán.

Comunicar es la herramienta más efectiva que tienen las organizaciones para luchar contra corrupción, de esa forma se fortalece la transparencia y se favorece una cultura de confianza entre la

alta dirección, sus colaboradores y los grupos de interés del entorno. Tres elementos básicos deben considerar las organizaciones en este sentido: que los funcionarios puedan acceder de manera directa a los altos niveles de la institución, que los funcionarios conozcan cómo se mitigan los riesgos a la integridad y que la institución siempre responda a aquellas situaciones o sospechas de faltas a la integridad.

b) Ciudadanía para fortalecer la función pública

viii. Formar ciudadanos íntegros

En muchos países de Latinoamérica se ha hecho costumbre validar y destacar aquellas prácticas mediante la cual las personas utilizan su ingenio para incumplir un compromiso o norma establecido legal o socialmente con la finalidad de obtener un mayor beneficio propio. El no pagar el transporte público, el utilizar la berma para evitar una congestión de tránsito, el aprovecharse de un error en la página de la aerolínea para obtener un pasaje aéreo a un costo irreal, entre muchos otros son malas prácticas sociales que dañan la vida en comunidad, socavan la confianza social y afectan al sistema en general.

Como Latinoamericanos tenemos el desafío enorme de revertir una cultura que premia el hacer trampa para sacar ventaja en alguna situación. Por muy menores o limitadas que parezcan dichas prácticas, éstas generan un clima de informalidad y desconfianza que son un nicho para el surgimiento de faltas éticas y hechos de corrupción.

La educación cívica es una herramienta que los gobiernos deben promover y fortalecer en todos sus niveles mediante diversas acciones. Estas acciones deben comenzar tempranamente en los colegios y centros educacionales mediante una educación cívica que destaque la importancia de vivir en democracia; respetando la instituciones sociales y políticas, relevando la importancia de la participación en la sociedad y desarrollando valores como la honestidad, la tolerancia y la diversidad. Sin embargo, esto no es suficiente, junto con esas acciones destinadas a niños y jóvenes es importante el desarrollo de campañas permanentes que fortalezcan el valor de vivir en democracia e refuercen valores relevantes de la vida en comunidad.

Estas acciones apuntarán a un cambio en la cultura y, por tanto, sus resultados no serán a corto plazo. Por el contrario, es necesario pensar en un trabajo a largo plazo que apunte a un completo cambio cultural de nuestros ciudadanos. Sin embargo, dicho cambio cultural es urgentemente necesario y si avanzamos en la implementación de acciones destinadas exclusivamente a la Administración no avanzaremos en el fortalecimiento de la sociedad en su conjunto. En este sentido, se debe tener presente que la construcción de una ciudadanía pluralista, tolerante y honesta es un elemento básico para la construcción de una sociedad que en su conjunto promueve la integridad y lucha contra la corrupción.

Bautista (2015:31) señala con mucha asertividad: “la corrupción afecta a la vida política, económica, cultural y social de un país pero, lo más grave es el deterioro moral de los ciudadanos”. Sólo con la educación y formación ciudadana es posible revertir dicha pérdida moral, impulsando el empoderamiento de los ciudadanos respecto al rol central que tienen en la lucha contra la corrupción.

ix. Elevar los estándares éticos del sector privado

El destape reciente de importantes casos de corrupción que han involucrado a múltiples gobiernos de la región han generado una serie de marchas y protestas ciudadanas que demuestran un hecho importante: la sociedad civil y la ciudadanía en general toleran cada vez menos la corrupción sin

distinguir si esta proviene del sector público o privado. Esto se ve fundamentado principalmente porque durante los últimos años se ha tomado mayor conciencia del rol que tienen las empresas en la sociedad como parte activa y el efecto que sus acciones tienen en la vida de los ciudadanos en general (Sierra, 2017).

La mayoría de las propuestas mencionadas en esta sección apuntan al sector público. Sin embargo y tal como se ha dicho en el capítulo anterior, el sector privado tiene un rol importante en la prevención de hechos de corrupción que afectan la función pública.

Hoy resulta central fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción que desarrollan las organizaciones privadas en su interior. Y para esto, la legislación que se ha desarrollado en países como Chile y Brasil; donde las empresas no están obligadas legalmente a desarrollar sistemas de *compliance* –sino que su implementación sólo les permite acceder a beneficios en caso de ser juzgadas penalmente – no es suficiente. Hoy resulta necesario que las grandes, medianas y pequeñas empresas diseñen e implementen sistemas de *compliance* que impulsen una cultura de integridad en sus procesos productivos. En esto el programa Empresa Pro Ética²¹ desarrollado por el gobierno de Brasil resulta ser una excelente iniciativa que promueve y apoya a las empresas de menor tamaño en el desarrollo de estos sistemas preventivos.

El rol de la alta dirección en las empresas privadas también resulta en la promoción de una cultura de la integridad y en este sentido, en nuestra región se deben fortalecer las legislaciones referidas al gobierno corporativo; entregándoles funciones de supervisión y responsabilidad respecto a los procesos productivos desarrollados. Mediante este tipo de iniciativas es posible sumar al sector privado en la construcción de una cultura ética que prevenga hechos de corrupción que afectan la función pública y la confianza de los ciudadanos.

x. Ampliar los espacios de participación ciudadana

El surgimiento del concepto de gobernanza ha reemplazado la visión del gobierno como actor unilateral de la función pública a uno que actúa coordinadamente con múltiples actores para el desarrollo del bien común. De este modo, durante los últimos diez años se ha destacado y fortalecido el rol que juegan otros actores en la democracia (Cano, 2008).

En el caso de la lucha contra la corrupción esto no es la excepción sino que, por el contrario, se ha considerado a la participación ciudadana como un elemento y un mecanismo indispensable en el desarrollo de iniciativas que promuevan la probidad y luchen contra la corrupción. En este sentido, tanto la UNCAC como la Convención Interamericana Contra la Corrupción promueven que los Estados fomenten la participación activa de personas y organizaciones en la prevención y la lucha contra la corrupción.

De este modo, resulta necesario avanzar en el desarrollo y consolidación de iniciativas apuntadas en dos líneas. La primera línea es aumentando la transparencia de la gestión institucional de modo que los ciudadanos cuenten con mayor información sobre cómo las organizaciones públicas administran los recursos públicos y qué resultados obtienen con ello. En esto la incorporación de nuevas tecnologías es indispensable para avanzar hacia un modelo de datos abiertos que permita a los ciudadanos acceder de manera permanente y actualizada a nueva información. La iniciativa mexicana Transparencia Presupuestaria²² que muestra en lenguaje claro información financiera del Gobierno e Infobras²³ que muestra de manera geo referenciada las obras públicas en Perú son iniciativas a destacar en esta materia.

²¹ Ver más en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica> , revisada

²² Ver más en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx> , revisado el 10 de junio de 2017.

²³ Ver más en <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/> , revisado el 10 de junio de 2017.

Una segunda línea de acción dice relación con la capacidad de la ciudadanía de interactuar de manera directa con la Administración mediante consultas o incluso participando de la toma de decisiones. Ejemplo en este sentido son las iniciativas de Open Government Partnership desarrolladas por múltiples países de la región y mencionadas en el segundo capítulo en que se apunta a la construcción de manera participativa de planes de gobierno que apunten a la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Abriendo las instancias de participación ciudadana en los distintos niveles será posible desarrollar mecanismos efectivos de control social y rendición de cuentas que impulsen a los gobiernos a trabajar por el fortalecimiento de la integridad bajo un foco de ética pública y luchando contra la corrupción de cara a los ciudadanos.

La implementación de estas diez propuestas deben ser analizadas en detalle, desarrolladas en profundidad, evaluadas según su pertinencia y ajustadas para que respondan a la realidad nacional o local a la cual se espera responder. Cada sistema institucional de la región tiene sus particularidades y especificidades que, lógicamente, imposibilitan una aplicación homogénea de estas propuestas, sin embargo, apuntan a ser acciones concretas y contundentes que permitan a los gobiernos avanzar en el desarrollo de una cultura ética que fortalezca la integridad y la función pública en su conjunto.

CONCLUSIONES

Hace un tiempo atrás conocí la experiencia de una profesora que como parte de sus actividades le pidió a sus alumnos dibujar distintas profesiones y oficios. A uno de ellos, el azar le asignó la tarea de dibujar a un funcionario público. El joven optó por dibujar a una señora de pie frente un escritorio lleno de papeles donde atendía un hombre con una gran cara de fastidio y billetes verdes que se asomaban por el bolsillo de su chaqueta. Puede que esa desafortunada imagen de un funcionario público sea una excepción a la regla. Pero también puede ser que no. Es probable que muchos niños, jóvenes y adultos tengan en su inconsciente esa errónea imagen de un funcionario público.

Los funcionarios públicos no son esos hombres sentados en un mesón tras muchos papeles. Los funcionarios públicos son los asistentes sociales que buscan entregar beneficios gubernamentales de manera rigurosa a quienes más lo necesitan; el personal de la salud que trabaja salvando vidas en largos turnos bajo presión; las policías que exponen su integridad física durante operativos antidrogas; los ingenieros que diseñan puentes para conectar pueblos aislados del territorio; las abogadas que defienden a niños víctimas de abusos sexuales.

La realidad de la función pública es muy distinta a lo que la ciudadanía puede pensar. Por esto urge trabajar en cambiar la imagen que muchos ciudadanos tienen del trabajo en el sector público. Este trabajo ha sido un esfuerzo en este sentido; para fortalecer la función pública y combatir uno de los principales males que la aquejan en la actualidad: la corrupción.

A partir de todo lo que se ha señalado anteriormente se puede concluir que la corrupción daña profundamente la gobernanza de un país; pero al mismo tiempo, la gobernanza es el proceso más efectivo a través del cual se puede combatir la corrupción. Tal como plantean Berggruen y Gardels (2015:42) la gobernanza “es la forma en que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a su pueblo la buena vida de desea” y es dicha alineación, equilibrio o trabajo mancomunado entre los distintos actores involucrados (sector público, privado y sociedad civil) el que se ha propuesto en este análisis.

El escritor Jan Kooiman (1993:4) planteó “ningún actor, público o privado, tiene el conocimiento y la información requerida para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados”. En este

sentido, la corrupción como todo problema complejo requiere el trabajo coordinado entre múltiples actores involucrados; solo de esa forma es posible disminuir la corrupción y fortalecer la integridad. Luego que se ha definido con quienes se debe luchar contra la corrupción es necesario aclarar el cómo. Si bien durante esta revisión se pueden encontrar múltiples visiones y herramientas propuestas hay un elemento central que es común a todos los mecanismos mencionados: la ética pública. ¿Por qué promover la ética pública como el componente central para el combate a la corrupción?

Si uno intenta busca el origen por el cual los individuos comenten faltas a la integridad o delitos de corrupción, más allá de los casos de ambición personal o ánimo de obtener un beneficio personal, es posible encontrar tres grandes argumentaciones que es posible observar en los casos mencionados en el capítulo I y que el economista del comportamiento Dan Ariely (2012) ha demostrado en sus experimentos sociales.

En primer lugar está el efecto del falso consenso a través del cual los sujetos tienen a explicar su comportamiento deshonesto porque “todos lo hacen”; como por ejemplo el caso del financiamiento irregular de la política para financiar campañas políticas. Podríamos aventurarnos a decir que este es un caso especialmente crítico en culturas como la latinoamericana en que, como vimos, se premia socialmente el ingenio de aquel que hace trampa, sin embargo, para defender dicha tesis sería necesario un completo estudio en una futura investigación.

En segundo lugar podemos mencionar que muchas veces la falta de información o el desconocimiento son una argumentación para explicar una actuación contra la integridad: “no sabía que estaba prohibido” o “no estaba en conocimiento de que los hechos eran irregulares”. Tal es situación a la que se apeló en el mencionado Caso ChileDeportes en que se apeló a un desconocimiento de las reglas normativas asociadas a las adquisiciones públicas. Esto representa un desafío para un sector público regido por el principio de legalidad que exige que todos los funcionarios estén en conocimiento de las normas que rigen su desempeño.

En tercer lugar está la ausencia de controles formales que vigilen el cumplimiento de los procedimientos establecidos o el cuidado de los recursos asignados. El caso de Carabineros de Chile es simbólico en este sentido, un fraude de millones de dólares originados por la ausencia de controles y la falla de los controles internos y externos existentes.

En este sentido, a partir de Bautista (2015) la ética pública apunta a una lógica preventiva en que el foco está en que la conducta de los funcionarios públicos esté basada en aquellos valores que orienten sus percepciones, actitudes y conductas siempre hacia el interés general. De este modo, los funcionarios públicos serían capaces de discriminar una conducta íntegra de otra que no lo es; sin perjuicio de desconocer la normativa aplicable, de considerar que es una práctica común o aunque la falta de controles que facilite una conducta desviada.

La promoción de la ética pública como un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción plantea el desafío de revertir la lógica tradicional a partir de la cual se ha abordado la temática en la Administración. Esta lógica ha sido mediante dos corrientes: una corriente filosófica proveniente de la Grecia clásica (Aristóteles y Ética a Nicómaco) y más recientemente Kant (1785) o John Stuart Mill (1863) y una corriente legal proveniente del Estado Administrativo propuesto por Wilson (1887) que abordaba el comportamiento ético a través de la regulación del individuo mediante normas legales y donde se puede mencionar también a Finner (1972). Ambas corrientes tienen la complejidad de tener un enfoque poco práctico que no facilita la aplicación directa y sencilla por parte de gestiones públicas en sus organizaciones.

En este contexto, a través de las múltiples temáticas abordadas en este estudio se intentó hacer frente a este desafío mediante una visión concreta que facilite la aplicabilidad de las herramientas de promoción de la ética pública en las distintas Administraciones de la región. Al final del día hay que considerar que la ética no es un concepto abstracto y lejano a nuestro actuar doméstico; la ética la vivimos en nuestra cotidianeidad cuando enfrentamos constantemente dilemas de integridad que ponen en juego nuestros valores.

Por otro lado, el promover una cultura ética para luchar contra la corrupción deja en evidencia un enorme que desafío en el que es necesario avanzar: cómo medimos la ética pública. Existen algunos estudios cuantitativos en este sentido (Plischoff, 2009) sin embargo estos estudios no están exentos de críticas. De esta forma, ¿Cómo sabemos si hemos avanzado en la construcción de una Administración Pública más íntegra? Una respuesta puede ser observar los indicadores su fenómeno opuesto, la corrupción. Sin embargo, el principal indicador de corrupción a nivel global – desarrollado por Transparencia Internacional- está basado en la percepción, mas no en la presencia real y concreta de hechos de corrupción. Así hoy cada vez que hablamos, analizamos y medimos la corrupción sólo hablamos en términos de percepción la que está condicionada por muchos más factores (como los medios de comunicación, la posición política o los estándares éticos) que la observancia real de hechos de corrupción.

En este sentido, es un deber de todos los actores involucrados y especialmente del sector público en su rol de líder y coordinador de las iniciativas avanzar en el desarrollo de instrumentos técnicos, objetivos e imparciales que nos permitan medir el grado real de corrupción en un país. Sólo de esta forma podemos iniciar una gestión anticorrupción que nos permita planificar programas de combate, organizar tareas y responsables, dirigir la implementación de las iniciativas y evaluar sus resultados en pos del fortalecimiento de la función pública.

Finalmente es importante destacar una gran conclusión que es posible obtener a partir de la experiencia chilena y el pseudomorfismo de integridad heredado después casi veinte años de dictadura. La corrupción es un problema de la democracia. La corrupción no es un problema en regímenes totalitarios, ya que ahí la corrupción es total. Sólo cuando una sociedad vive en democracia es posible analizar, estudiar, debatir y luchar contra la corrupción. Entonces ahí hay una buena noticia para América Latina.

La región está en un momento histórico donde en todos los países la corrupción es un problema que preocupa a gobiernos, empresas y ciudadanos. La presencia de múltiples y variados hechos de corrupción es una crisis para la democracia de cualquier sistema político. Pero una crisis es siempre una oportunidad y hoy Latinoamérica está en una oportunidad histórica de transitar hacia la consolidación de las democracias para que la región sea un mejor lugar para todos y todas.

Que estemos reflexionando sobre cómo combatir la corrupción para tener una América Latina íntegra y con altos estándares éticos es señal de que vamos por buen camino.

BIBLIOGRAFIA

- Bautista, Oscar Diego (2005), *“La ética y la corrupción en la política y en la Administración Pública”*, abril 2005, http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf, 14-06-2017.
- Bautista, Oscar Diego (2015), *“Ética pública frente a la corrupción: instrumentos éticos de aplicación práctica”*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 269 pp.
- Bio Bio Chile (2013) “Ministro Valderrama cierra investigación por caso Riggs sin procesar a familia Pinochet”, agosto 2013, <http://www.biobiochile.cl/noticias/2013/08/05/ministro-valderrama-cierra-investigacion-por-caso-riggs-sin-procesar-a-familia-pinochet.shtml> , 14-

- 06-2017.
- Cámara de Diputados (2004) "Informe de comisión investigadora sobre privatizaciones", Valparaíso, 98 pp., <http://www.carlosmontes.cl/senador/wp-content/uploads/2014/07/privatizaciones1.pdf> , 14-06-2017.
- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea CERC (2008), "Informe de Prensa Encuesta Nacional", Chile, 22 pp., https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20081028/asocfile/20081028112134/informe_de_prensa_septiembre_2008.pdf , 14-06-2017.
- Centro de Estudios Públicos CEP (2016), "Estudio Nacional de Opinión Pública, Julio - Agosto 2016", Chile, 68 pp., https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160818/asocfile/20160818165239/encuestacep_julio_agosto2016.pdf , 14-06-2017.
- Centro de Estudios Públicos CEP (2017), "Estudio Nacional de Opinión Pública, Abril-Mayo 2017", Chile, 76 pp., https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf , 14-06-2017.
- Cifuentes, Fabiola (2009), "El desafío ético en la función pública: el caso de Carabineros de Chile", Santiago, 83 pp., http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-cifuentes_ft/pdfAmont/cf-cifuentes_ft.pdf , 14-06-2017.
- Cornelis, Klein y Cornelius, H. (2006), "Manual de Mineralogía", Barcelona, Editorial Reverté, 367 pp.
- Consejo para la Transparencia (2016), "Estudio Nacional de Transparencia", Santiago, 87 pp. http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_estudio_nacional_transparencia_mori_2016.pdf , 14-06-2017.
- Edwards, Alberto y Frei, Eduardo (1949), "Historia de los partidos políticos chilenos", Chile, Editorial del Pacífico.
- EMOL (2002) , "Sobresueldos de Ministros y subsecretarios complican a La Moneda", Noviembre 2002, <http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/11/18/98813/sobresueldos-de-ministros-y-subsecretarios-complican-a-la-moneda.html> , 14-06-2017.
- Garretón, Manuel Antonio (1989), "The chilean political process", Boston, Unwin Hyman.
- Gil, Federico (1966), "The political system of Chile", Boston, Houghton Mifflin.
- Klueber-Ross (1969) "Sobre la muerte y morir", Arizona, Simon & Scuster.
- Laporta, Francisco (1997) "Una ética mundial para la economía y la política, FCE, Mexico, 1997.
- Labarca, Eduardo (2015) "De Mr. North a Ponce Lerou: 130 años aceitando a los políticos", Abril 2015, <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/04/29/de-mr-north-a-ponce-lerou-130-anos-aceitando-a-los-politicos/> , 14-06-2017.
- Mac Iver, Enrique (1900), "Discurso la crisis moral de la República", Chile, 28 pp., <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0001470.pdf> , 14-06-2017.
- Memoria Chilena (2017), "Tensión existente", Santiago, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92406.html>, 14-06-2017.
- Matamala, Daniel (2015), "Poderoso caballero: el peso del dinero en la política chilena", Chile, Editorial Catalonia, 343 pp.
- Mönckeberg, María Olivia (2005), "La privatización de las universidades: una historia de dinero, poder e influencias", Chile, Editorial Copa Rota, 603 pp.
- Mönckeberg, María Olivia (2007), "El negocio de las universidades en Chile", Chile, Editorial Debate, 669 pp.
- Mönckeberg, María Olivia (2015), "La máquina para defraudar: los casos Penta y Soquimich", Chile, Editorial Debate, 464 pp.
- La Segunda (2017), "Fraude en Carabineros: ¿Manzana podrida? Desinfectemos el canasto", Santiago, 43 pp, <http://impresa.lasegunda.com/2017/05/22/A/0N35NQ2M/all> , 14-06-2017.
- La Nación (1927), "El Gabinete de Febrero", Santiago, Chile 32 pp.
- Orellana, Patricio (2004), "Probidad y corrupción en Chile: el punto de quiebre", en Revista Polis,

- <https://polis.revues.org/6120> , 14-06-2017
- Orellana, Patricio (2007), “Chile, un caso de corrupción oculta”, en *Revista de Sociología*, N°21, pp. 257-272.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y GfK Adimark (2015), “Una Mirada al Alma de Chile: Diez años de la Encuesta Nacional Bicentenario”, Chile, 120 pp., http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/LIBRO_BICENTENARIO.pdf , 14-06-2017.
- Portales, Felipe (2015) “*Los mitos de la democracia chilena: desde la conquista hasta 1925*”, Chile, Editorial Catalonia, 461 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), “Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo”, Chile, 85 pp., <http://auditoriaalademocracia.org/web/bases-de-datos/> , 14-06-2017.
- Qué Pasa (2014) , “*El Davilazo llega a su fin*”, mayo 2014, <http://www.quepasa.cl/articulo/ojos-de-la-llave/2014/05/17-14500-9-el-davilazo-llega-a-su-fin-termina-condena-a-principal-implicado.shtml/> , 14-06-2017.
- Scully, Timothy (1992), “*Rethinking the center: Party Politics in ninetieth – and twentieth century in Chile*”, Stanford, Standord University Press.
- Silva, Patricio (2010) “*En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*”, Santiago, Ediciones Diego Portales, 290 pp.
- Transparencia Internacional (2017), “Índice de Percepción de la Corrupción 2016”, Alemania, 12 páginas, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016 , 14-06-2017.
- Valenzuela, Arturo (1989), Chile: origins, consolidation and breakdown of a democratic regime, en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.), “*Democracy in developing countries: Latin america*”, pp. 159-182. Boulder, Lynne Rienner.
- Waissbluth, Mario (2015), “*Telado de Vidrio: como recuperar la confianza en Chile*”, Chile, Editorial Debate, 200 pp.

Datos biográficos

Nicolás Lagos Machuca

Analista Unidad de Estudios

Contraloría General de la República

Email: nmlagos@gmail.com

ANEXOS

ANEXO 1: Principales irregularidades entre 1990 y 2015 en Chile

Nº	Año	Caso	Nº	Año	Caso
1	1990	Pinocheques	11	2005	Prog. Generación empleo
2	1993	Refinería de Concón	12	2006	ChileDeportes
3	1994	Dávila – CODELCO	13	2007	EFE
4	2001	Construcción Autop. Itata	14	2007	Gastos reservados
5	2002	Plantas Revisión Técnica	15	2007	Asesorías a Gendarmería
6	2002	MOP – GATE	16	2008	Municipalidad Huechuraba
7	2002	Sobresueldos	17	2009	GMA – RUSH
8	2003	Corfo Inverlink	18	2011	CNA
9	2003	Aviones Mirage	19	2013	CORPESCA
10	2004	Banco Riggs Pinochet	20	2014	PENTA – SQM
			21	2015	CAVAL

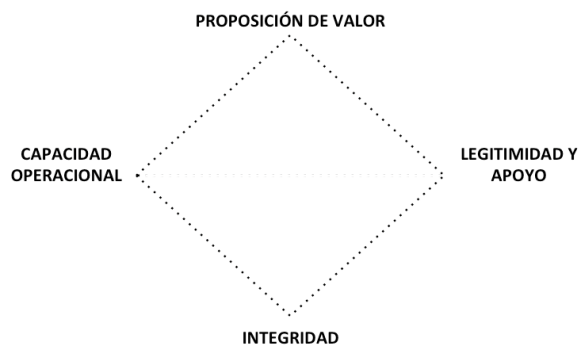
Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de prensa.

ANEXO 2: Triángulo Estratégico de creación de valor público.



Fuente: Moore, 1995.

ANEXO 3: Propuesta para la creación de valor público con integridad.



Fuente: Elaboración propia