

RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN:

IDEAS PARA FORTALECER LA PROBIDAD EN CHILE



RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN: IDEAS PARA FORTALECER LA PROBIDAD EN CHILE

© Contraloría General de la República de Chile

Santiago de Chile, diciembre de 2020

ISBN versión impresa: 978-956-372-051-8

Inscripción en Registro de Propiedad Intelectual: 9767

Equipo de redacción:

Gabriela Andrades Martínez

Jorge Bermúdez Soto

Michel Figueroa Mardones

Claudio Fuentes González

María José Gómez Butto

Francisca González Mozó

Nicolás Lagos Machuca

Alejandro Valenzuela Marín

Diseño y Diagramación:

Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República

La versión digital de este libro se encuentra en www.contraloria.cl



Información sobre ventas de este texto en publicacionescea@contraloria.cl

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

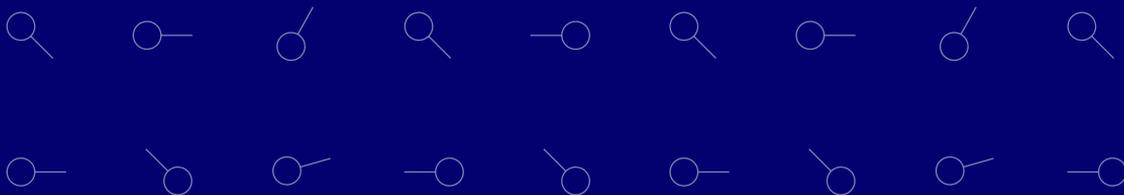
Cita recomendada: Contraloría General de la República (2020). Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile. Santiago de Chile, Contraloría General de la República.

Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile



ESTRATEGIA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA





PREFACIO

Uno de los objetivos del plan estratégico 2017-2020 de la Contraloría General de la República fue promover la probidad y combatir la corrupción. Para eso, la Contraloría debía adoptar constantemente buenas prácticas en materias de integridad y probidad, promoviendo su adopción en el sector público.

Luego de cuatro años de implementación del plan, el balance particular de dicho objetivo estratégico es de dulce y de agraz. Por una parte, la institución se ha posicionado como un referente en la lucha contra la corrupción, de hecho, es reconocida como la principal institución responsable de combatir este flagelo. Así, el 64,3% de las personas participantes en la consulta que sirve de base para el estudio que se presenta, está muy de acuerdo en asociar dicho rol a la misión de la Contraloría. Sin embargo, paralelamente, la percepción de un aumento de los hechos de corrupción constituye una situación generalizada en la sociedad chilena, donde el 77% de las personas encuestadas indica que Chile es un país corrupto o muy corrupto.

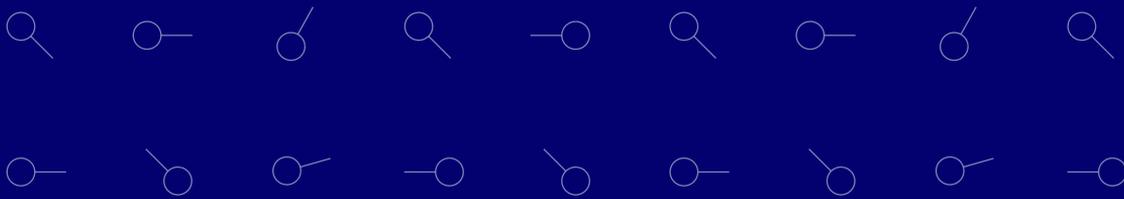
El problema de la corrupción no está solo en su medición, o en lo oculto de las prácticas que la conforman, o en lo difícil que a veces resulta sancionarla. El más grave problema que plantea la corrupción está en el socavamiento permanente de la democracia. No son pocos los casos de corrupción que han afectado al sistema democrático en su conjunto. El resultado es el surgimiento de liderazgos poco convencionales, de corte populista, que proponen soluciones fáciles para problemas complejos, como el de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, al final, la

experiencia internacional demuestra que el remedio termina siendo mucho peor que la enfermedad.

Entonces, ¿Cómo se lucha contra la corrupción para evitar lo anterior? No existe una solución única y probablemente, cualquier instrumento que se diseñe deberá modificarse y adaptarse en el tiempo. Pero independientemente de los instrumentos, las soluciones deben perseguir fortalecer valores éticos esenciales en la ciudadanía. Y existe un valor que está en la base de una sociedad íntegra y de una democracia más sólida, tal es la *confianza*. La confianza es clave para el sistema político, sin confianza no hay participación ni representación válida posible. También es clave para la vida en sociedad, sin aquella no es posible proyectarse como personas.

Por eso, lo que demuestra el estudio que hoy día presenta la Contraloría y que servirá de piedra angular para su Estrategia Nacional Anticorrupción, es que se deben alinear las expectativas –lo que se compromete– con aquello que efectivamente se hace –los hechos– de manera de hacer posible la confianza para esa vida en sociedad. *Walk the talk*, se dice en el mundo anglosajón. Todas las personas que somos parte de esta sociedad, públicos y privados, debemos ayudar a construir esa confianza, con algo tan sencillo como alinear las expectativas con la realidad de lo que se hace. *Predicar con el ejemplo*, se dice en el mundo hispano. Tal es la idea de este estudio, que sea el sustrato para la construcción de un camino, basado en la confianza, para una democracia mejor.

Jorge Bermúdez Soto,
Contralor General de la República



PRÓLOGO

La corrupción es un fenómeno que se desarrolla en la oscuridad, que se nutre del silencio cómplice de quienes la toleran, y que se multiplica cuando la ciudadanía la trata con indiferencia. Los efectos de este problema son evidentes y tienen un gran impacto en nuestras sociedades. La corrupción frena el crecimiento económico, conduce a políticas públicas erróneas, impide que las personas más vulnerables accedan a los programas sociales que necesitan, y socava la confianza ciudadana en las instituciones y sus representantes.

Para hacer frente a estos problemas, los países miembros de la OCDE han desarrollado múltiples instrumentos e iniciativas. Desde hace más de dos décadas, la OCDE cuenta con la Convención Anticohecho, el primer y único instrumento internacional que se enfoca en el lado “de la oferta” de la corrupción. Más recientemente, el Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación sobre Integridad Pública en 2017, que tiene como propósito establecer una estrategia preventiva y multidimensional para abordar este fenómeno a través de sus 13 principios. Esta iniciativa fue complementada en 2020 con la publicación del Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, que establece indicaciones claras sobre la implementación de estos principios y sobre cómo las instituciones públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar en el fortalecimiento de la integridad. En la actualidad, estamos viendo cómo cada una de estas recomendaciones se está traduciendo a iniciativas concretas para luchar decididamente contra la corrupción.

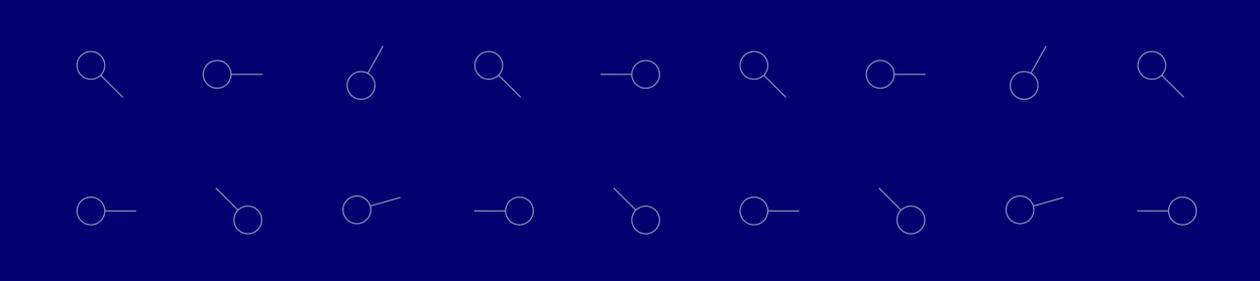
Durante la última década, la OCDE ha reconocido el valor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como un eslabón

crítico en esta materia (en el caso de Chile, en informes publicados en los años 2014 y 2016). Más allá de su labor tradicional de auditoría, estos organismos pueden aportar valiosa información para mejorar el funcionamiento de procesos y programas, contribuyendo a la adaptación de los gobiernos a las tendencias y riesgos del futuro. El presente estudio también es prueba de esto. Desde la óptica del control y la supervisión, se pueden obtener conocimientos integrales para el reconocimiento de los riesgos existentes en el uso de recursos públicos y para proponer medidas concretas que apunten a fortalecer el buen gobierno.

El estudio “Radiografía de la Corrupción: Ideas para Fortalecer la Probidad en Chile” es un trabajo alineado con las buenas prácticas del Manual de Integridad, mismas que el Consejo de la OCDE busca promover. Partiendo de un esfuerzo coordinado entre la sociedad civil, la academia y el sector público, invita a reflexionar sobre los principales desafíos que la corrupción presenta en el país a través de un lenguaje claro y cercano para la ciudadanía en general. La publicación concluye con una serie de consideraciones relevantes sobre cómo fortalecer la integridad pública a largo plazo, respondiendo a los desafíos que Chile comienza a enfrentar.

La lucha contra la corrupción es un proceso complejo y de largo aliento. Las mejores soluciones no provienen de un sector en particular, sino que se derivan del trabajo coordinado entre los múltiples actores de la sociedad. En este sentido, es fundamental que gobiernos, entidades públicas autónomas, la academia, el sector privado y la ciudadanía en general trabajen conjuntamente para enfrentar las causas de la corrupción y reducir los efectos que ocasiona. Solo así será posible alcanzar mejores políticas públicas para una vida mejor.

Angel Gurría,
Secretario General de la OCDE



AGRADECIMIENTOS

El equipo a cargo de la redacción de esta publicación agradece sinceramente a todas aquellas personas e instituciones que participaron y brindaron su apoyo para elaboración de este libro.

Al programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROsociAL+ por su apoyo en el desarrollo de este proyecto, especialmente al embajador de la Unión Europea en Chile, León de la Torre y a Borja Díaz, técnico senior en gobernanza democrática de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Al Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile y al capítulo chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente, representado en su director ejecutivo, Alberto Precht. Asimismo, el apoyo prestado por Julio Bacio Terracino, Jefe Interino de la División de Integridad del Sector Público y Frédéric Boehm, Economista de la División de Integridad del Sector Público de la OECD.

Agradecemos a quienes hicieron posible la realización del taller "Entidades fiscalizadoras superiores y su rol en el combate a la corrupción" especialmente a quienes participaron como panelistas: Cristina Ritter, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Luis Diego Ramírez de la Contraloría General de Costa Rica; Tonita Gillich, de la Oficina de Auditoría de los Estados Unidos de América; Dr. Rene Wenk, de la Corte de Cuentas de Austria; Ida Nowers, de Whistleblowers International Network; Marcelo Espinel, de la Fundación Desarrollo y Comunidad y Marie Terracol; y Jon Vrushchi de Transparencia Internacional.

De igual forma, a los representantes de instituciones públicas que participaron en las entrevistas consideradas en este estudio: Daniel Martorell, consejero del Consejo de Defensa del Estado; Eugenio Rebolledo, auditor General de gobierno; Marta Herrera,

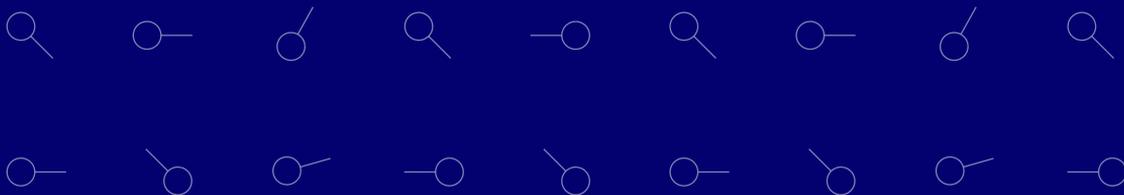
directora de la Unidad Especializada Anticorrupción del Ministerio Público; Daniela Moreno, directora de estudios del Consejo para la Transparencia y; Tomás Koch, jefe de la División de Fiscalización de la Unidad de Análisis Financiero.

Al Grupo de Trabajo Anticorrupción de la Contraloría General de la República conformado por los funcionarios y funcionarias Bruno Rovetto, analista de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales; Catalina Venegas, abogada de la Unidad de Estudios Legislativos; Claudia Sepúlveda, secretaria ejecutiva del Centro de Estudios de la Administración del Estado; Ernesto García, jefe de la Unidad de Estudios; Isabel Villar, coordinadora nacional de Lineamientos de Auditoría; Osvaldo Rudloff, jefe de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales; y Tamara Loyola, oficial de integridad.

Asimismo, agradecemos la colaboración a las autoridades de la Contraloría General de la República que dieron su opinión sobre el rol y los desafíos que enfrenta la institución en la lucha contra la corrupción: Eduardo Díaz, jefe de la División de Auditoría; María Soledad Frindt, jefa de la División de Contabilidad y Finanzas Públicas; Loreto Valenzuela, jefa del Departamento de Medio Ambiente, Obras Públicas y Empresas. Al mismo tiempo, agradecemos a las y los contralores regionales que colaboraron con este trabajo: Sandra Estay, de la región de Tarapacá; Verónica Orrego, de la región de Magallanes y la Antártica Chilena; Hugo Segovia, de la región de Coquimbo; y Ricardo Betancourt de la región del Biobío.

Agradecemos a quienes nos ayudaron con sus consejos en las ideas aquí planteadas, el profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Cristian Pliscoff; a Carolina Echevarría, de *Alliance for Integrity*; a María Soledad Urri de *Women in Compliance Argentina*; y a Jennifer Pérez, de la Contraloría General de la República de Perú. Asimismo a los estudiantes de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile: Catalina Arias, Gabriela Barrera, Natalia Rojas, Javiera Rubio y Axel Valenzuela. También a los profesionales de la Contraloría General: Daniela Santana, Braulio Ortiz, Alexandra Moya y Valeria Torres.

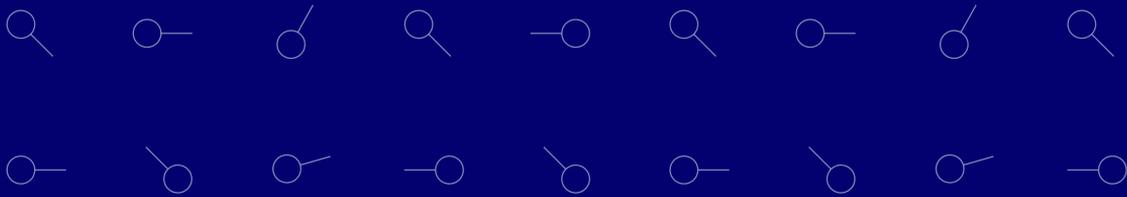
Finalmente, destacar la labor de Paula Vera, Jefa de la Unidad de Publicaciones, a los analistas Vilma Riquelme, Elina Lizama y Eduardo Díaz; y a los abogados Luis Flores y Wilson Miranda. A Pablo Jamett, Jefe de la Unidad de Comunicaciones y Relaciones Públicas y a Cecilia Villalón y Cristina Valdés de la Unidad de Servicios Gráficos. Solo gracias a su apoyo y dedicación este trabajo ha sido posible.



Contenido

Capítulo 1: 10 preguntas sobre la corrupción en Chile	16
1. ¿Qué se entiende por corrupción?	20
2. ¿Qué acciones pueden ser consideradas corrupción?	22
3. ¿Qué áreas son las más expuestas a las faltas de probidad?	25
4. ¿Qué factores aumentan los riesgos de corrupción?	28
5. ¿Es posible saber cuánta corrupción existe en Chile?	31
6. ¿Cómo se combate la corrupción internacionalmente?	34
7. ¿Cómo se combate la corrupción en Chile?	37
8. ¿Cuáles son los principales desafíos anticorrupción en Chile?	40
9. ¿Dónde se pueden denunciar hechos de corrupción?	43
10. ¿Qué hace la Contraloría General de la República para luchar contra la corrupción?	45
Capítulo 2: Termómetro de la corrupción en Chile	54
1. Consulta ciudadana: ¿Qué piensas de la corrupción en Chile?	60
2. Resultados generales	64
3. Percepción de los funcionarios públicos	81
4. Brechas entre corrupción observada y denuncia de actos	87
5. Principales hallazgos	89
Capítulo 3: Tendencias internacionales en el combate a la corrupción	94
1. Sistemas de control público robustos, diversificados y con alto impacto	98
2. Incorporación transversal de la tecnología en el combate contra la corrupción	103

3. Disminución de las barreras y aumento de los espacios de participación ciudadana	110
4. Fortalecimiento del comportamiento ético de las personas	118
5. Articulación de sistemas integrales para promover las denuncias de corrupción	129
Capítulo 4: Caminos para fortalecer la integridad en Chile	146
1. Corrupción y complejidad: hacia un cambio de lógica	154
2. Las dos caras del problema: la dualidad entre política y administración	163
3. Incertidumbre: viejas institucionalidades y nuevas realidades	171
Anexo 1: Metodología de la Consulta Ciudadana	191
1. Metodología	191
2. Relevancia y objetivos	192
3. Desarrollo de la consulta ciudadana	194
4. Operacionalización de las variables	196
5. Método de análisis	200
6. Limitaciones	200
Anexo 2: Reporte de datos de la Consulta Ciudadana	207
1. Perfil de las personas encuestadas	207
2. Manifestación de la corrupción: nivel de gravedad y probabilidad de acciones	210
3. Corrupción en Chile	214
4. Acciones nacionales en materia de anticorrupción	221



PRESENTACIÓN

La construcción de caminos para fortalecer la probidad y combatir la corrupción no es una tarea sencilla. Se requiere iluminar aquellas áreas públicas donde reina la opacidad, dar voz a las víctimas de este flagelo y se debe acabar con la indiferencia ciudadana de la que se alimentan los corruptos. Para esto, una actitud ágil permitirá, en primer lugar, advertir, para luego responder oportunamente a las sofisticadas formas que adopta este fenómeno. Todo ello, sin perder de vista la necesidad de establecer una mirada de largo plazo para atacar las raíces más profundas del problema.

La magnitud del desafío planteado determina que la búsqueda de ideas para repensar la manera habitual en que se ha combatido la corrupción no pueda ser emprendida exclusivamente por el sector público. Es necesario abrazar nuevas tendencias y buenas prácticas internacionales, aprender de los esfuerzos del pasado y tender puentes con otros actores, como son la academia y la sociedad civil organizada, para que participen activamente en el diseño e implementación de medidas eficaces de combate al fenómeno.

El presente estudio se desarrolla en ese sentido. Partiendo de un trabajo coordinado entre la Contraloría General de la República de Chile, el Centro de Estudios Regionales de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile y el capítulo nacional de Transparencia Internacional, Chile Transparente; se propone conceptualizar, explorar y analizar el problema de la corrupción en nuestro territorio.

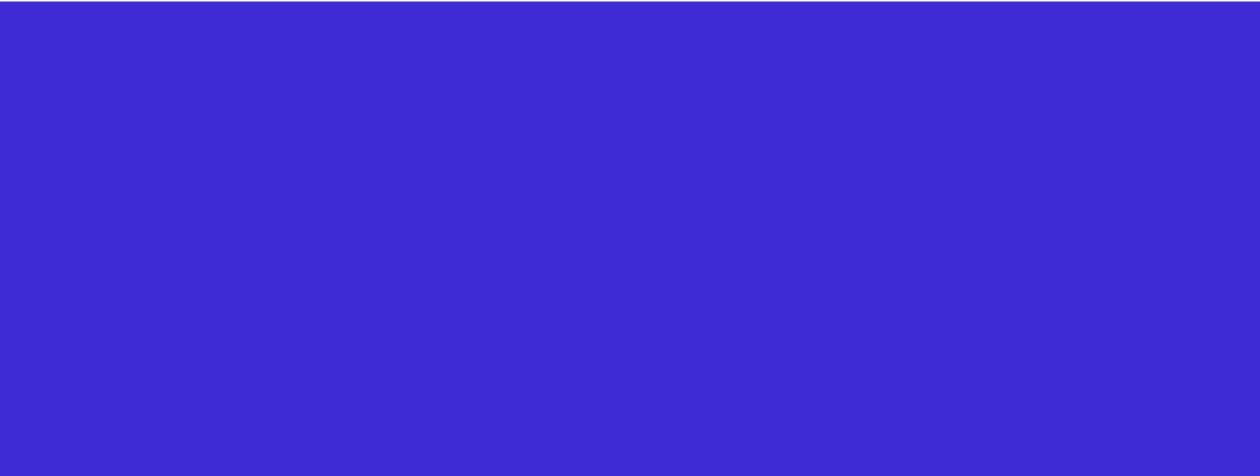
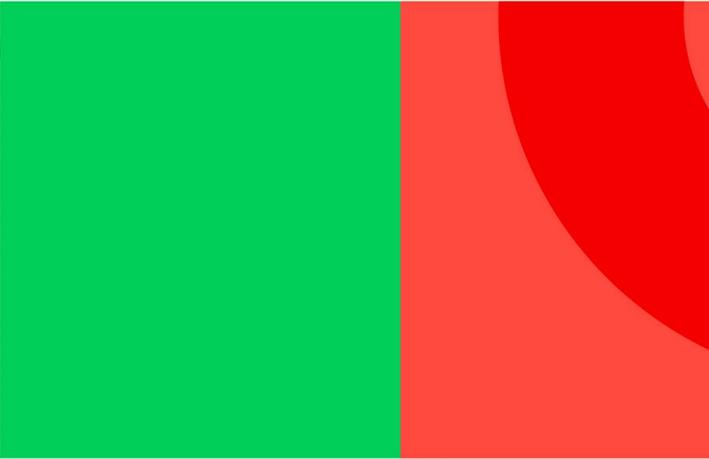
El documento está estructurado en cuatro capítulos. En primer lugar, se formulan y responden 10 preguntas generales, como una manera de introducir a la población en el estudio y comprensión del fenómeno. Luego, se presentan los resultados de una consulta ciudadana realizada este año, en la que participaron más de 16 mil personas, que evaluó la percepción de la corrupción en el país y las principales actitudes de los individuos ante este flagelo. En el tercer capítulo, se describe un conjunto de buenas prácticas internacionales afianzar la integridad. Finalmente, se muestran tres grandes caminos, a través de los cuales la institucionalidad pública debiese avanzar para fortalecer y consolidar una cultura de la probidad en nuestro país.

El estudio, los análisis desarrollados y las ideas expuestas no deben entenderse como una respuesta universal a los desafíos que Chile afronta en materia de anticorrupción. Por el contrario, modestamente aspiran a ser un aporte inicial para la discusión pública que enfrentará el país durante los próximos años. Los planteamientos son también una invitación para que la sociedad, en su conjunto, reflexione sobre el rol que cada individuo tiene en el fortalecimiento de la integridad y en la construcción colaborativa de una democracia más transparente y proba.

Capítulo 1:

10 preguntas sobre la corrupción en Chile





10 PREGUNTAS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN CHILE

Este capítulo aborda un listado de materias esenciales para comprender el fenómeno de la corrupción en Chile. A través de preguntas y respuestas se presenta un marco conceptual introductorio a la temática y se entrega información relevante sobre este fenómeno en el país.

El capítulo se encuentra estructurado de la siguiente manera: primero se responden las preguntas que permiten establecer una definición general sobre qué es corrupción, qué acciones se consideran corruptas, cuáles son las áreas más expuestas a faltas a la probidad y cuáles son los factores que aumentan los riesgos de que se produzcan este tipo de actos; segundo, se responden las preguntas relacionadas con las mediciones actuales sobre corrupción, qué acciones se están implementando a nivel internacional y nacional para combatir este fenómeno y cuáles son los desafíos que hay en Chile en materia anticorrupción. Para finalizar este capítulo se describen las instituciones en donde se pueden efectuar las denuncias anticorrupción y qué hace la Contraloría para combatir este flagelo.

1. ¿Qué se entiende por corrupción?

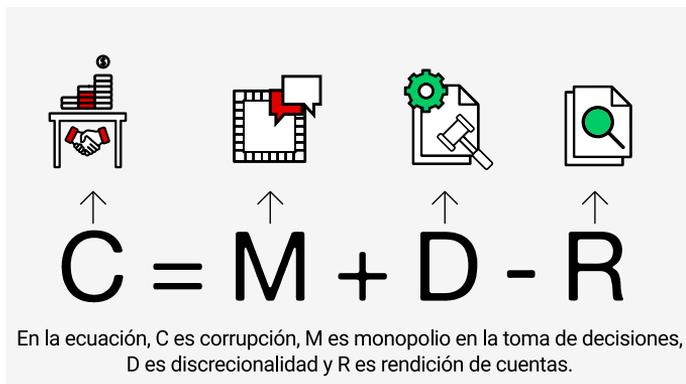
La definición más aceptada de corrupción es la entregada por Transparencia Internacional, quien la define como «el abuso de poder para beneficio propio».

La corrupción es un fenómeno que evoluciona constantemente y adopta diversas formas, de acuerdo con factores históricos y sociales. Esto ha dificultado la aceptación de una única definición que pueda ser aplicada a los distintos escenarios políticos, culturales o valóricos en que este evento se presenta.

La dificultad descrita se evidencia también en lo normativo. En la actualidad, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción son las normas internacionales más relevantes en la materia, sin embargo, no entregan una definición de este fenómeno. De igual forma las distintas normas que regulan la temática en Chile tampoco entregan una definición sobre qué se entiende por corrupción.

En el ámbito académico existen algunas propuestas para definir el fenómeno de la corrupción. La profesora de la Universidad de Yale, Susan Rose-Ackerman (2001), postula que la corrupción es el «uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados» (p. 32). Por su parte, Robert Klitgaard (1994), profesor de la Universidad de Graduados de Claremont, hace lo propio, postulando que la corrupción es «el mal uso de un cargo para beneficio personal» (p. 26). En este sentido, Klitgaard señala que la corrupción significa cobrar un precio ilícito por un servicio o bien usar la autoridad pública o privada para otros fines ilícitos. Asimismo, este autor es el creador de una de las principales premisas del actual debate anticorrupción en el mundo, que describe una fórmula para entender y definir la corrupción:

Imagen 1.1: fórmula para entender la corrupción



Fuente: Klitgaard (1994).

En este sentido, propone que la corrupción puede propiciarse y desarrollarse cuando los agentes tienen gran poder en la toma de decisiones, gozan de alta discrecionalidad y proceden con escasa transparencia en sus determinaciones.

Actualmente, la definición más aceptada, tanto a nivel académico como institucional, es la entregada por Transparencia Internacional. Esta organización de la sociedad civil propone una visión amplia de la corrupción definiéndola como «el abuso del poder para beneficio propio» (Transparencia Internacional, 2020), pudiendo clasificarse en: corrupción a gran escala, menor escala o corrupción política, de acuerdo con la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

Adoptar una definición extendida de este fenómeno permite dejar atrás una visión que la circunscribe exclusivamente al soborno. Así, se entiende que la corrupción es un hecho complejo que se manifiesta de diversas formas, algunas más evidentes como el cohecho o la malversación de recursos públicos y otras más sofisticadas como el tráfico de influencias y las faltas a la probidad.

2. ¿Qué acciones pueden ser consideradas corrupción?

Existen tres niveles para clasificar las faltas a la integridad que podrían generar casos de corrupción.

El flagelo de la corrupción se manifiesta de múltiples formas, según el contexto político, social, cultural y temporal. Por este motivo, la determinación de tipologías para clasificar aquellas acciones que puedan ser consideradas corrupción no es una tarea fácil.

Las principales convenciones internacionales sobre la materia entregan un primer acercamiento general para identificar posibles hechos de corrupción. En primer lugar, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) enumera ciertas conductas que se consideran corruptas, entre las que se encuentran el soborno o cohecho, la malversación de fondos públicos, la apropiación indebida, el peculado o desviación de recursos por parte de un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el lavado y el blanqueo de dinero (ONU, 2004). De igual forma, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) incluye como prácticas corruptas el «soborno o dádiva, el peculado, el abuso de poder, el soborno transnacional, el enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos públicos» (OEA, 1996, artículo 6).

Como puede apreciarse, los listados de conductas que entregan estas convenciones sirven como un primer acercamiento a una clasificación de tipos de corrupción, pero su foco es eminentemente penal y, por lo tanto, no consideran otras acciones que, en un sentido amplio, también son acciones corruptas.

A partir de lo anterior, múltiples organismos internacionales y destacados académicos de la materia (Heywood *et al.*, 2017; OCDE, 2020; Rose-Ackerman, 2001; Transparencia Internacional, 2020) proponen considerar dentro de las tipologías de corrupción formas menos evidentes, como lo son las faltas administrativas y éticas. Estas acciones, si bien pueden tener un impacto menor en comparación con manifestaciones más clásicas como el fraude o el cohecho, son malas prácticas que podrían ser precedentes de casos más graves y sistemáticos de corrupción.

A continuación, se describen una serie de faltas a la integridad que pueden ser consideradas acciones de corrupción o bien como

malas prácticas que generan un ambiente adverso a la probidad. Para facilitar su exposición se han agrupado en tres niveles.

Imagen 1.2: clasificación de acciones de corrupción

Nivel 1: **delitos contra la probidad administrativa**

Manifestaciones **más clásicas y evidentes de corrupción**. En el ordenamiento jurídico chileno corresponden a delitos contra la función pública contemplados en el Código Penal.

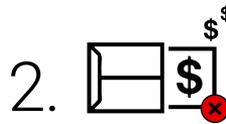


Ejemplos



Malversación y fraude al fisco:

- Peculado doloso
- Peculado culposo
- Distracción de caudales públicos
- Aplicación pública diferente
- Fraude al fisco



Cohecho y soborno:

- Cohecho pasivo
- Cohecho activo a funcionario nacional
- Cohecho a funcionario público extranjero

Nivel 2: **irregularidades administrativas**

Acciones **más sofisticadas de faltas a la probidad** y que en algunos casos están asociadas a sanciones administrativas o incluso penales. Algunas de estas acciones están contenidas en normas legales como por ejemplo, el Estatuto Administrativo.



Ejemplos



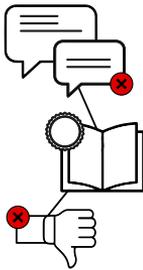
- Mal uso de información privilegiada.
- Utilización de la posición funcionaria para obtener algún beneficio directo o indirecto para provecho propio o de terceros.
- Usar dineros de la institución para provecho propio o de terceros.
- Solicitar o aceptar regalos en razón del cargo que se emplea.
- Conflictos de intereses, tráfico de influencias o nepotismo.
- Desempeñar las labores encomendadas sin respetar los principios de eficiencia, eficacia y legalidad.
- Ocupar tiempo de la jornada laboral para actividades que no tienen relación con las labores desempeñadas.

Nivel 3: inobservancias éticas

Conductas que van contra los valores de la función pública, las que pueden estar formalizadas en documentos institucionales como códigos de ética o conducta.



Ejemplos



- Expresar dichos de odio o discriminación hacia otras personas.
- Procrastinar en el desempeño diario de las tareas.
- Negar arbitrariamente información pública a los usuarios de la institución.
- Utilizar material de oficina para fines personales.
- No advertir situaciones que potencialmente podrían generar un conflicto de intereses.
- Falta de prolijidad en el trabajo diario.

Fuente: elaboración propia.

Esta clasificación permite comprender cómo la evolución y la complejidad de la función pública han traído consigo formatos novedosos de acciones u omisiones contrarias a la probidad. Si hace algunos años el tráfico de influencias y el conflicto de intereses podrían haber sido prácticas habituales del aparataje público, en la actualidad hay consenso sobre el impacto negativo de estas acciones corruptas en el buen gobierno. Del mismo modo, se evidencia cómo la ausencia de casos de soborno o fraude no es sinónimo de inexistencia de corrupción, ya que, por el contrario, este fenómeno se puede presentar de modos inusitados que incluso podrían parecer hábitos cotidianos en las organizaciones.

3. ¿Qué áreas son las más expuestas a las faltas de probidad?

Ninguna organización es inmune a la corrupción. Por este motivo, es relevante estudiar y analizar en detalle qué áreas de las organizaciones en particular o de la institucionalidad en general cuentan con características o especificidades que las vuelven inherentemente vulnerables a la ocurrencia de faltas a la probidad.

Para determinar las áreas más expuestas a faltas a la probidad, las entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI, 2016; OLACEFS, 2014) han recomendado comenzar por un análisis de riesgos a los cuales se enfrenta cada organización. Este escrutinio debe ser un proceso permanente y amplio que incluya todo tipo de peligros para la entidad, incluso aquellos referidos a fraude y corrupción.

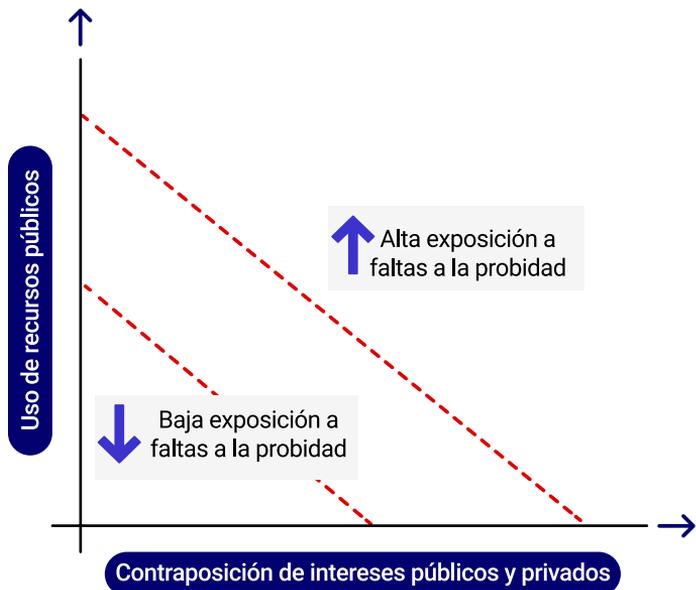
A partir de lo anterior, se entiende que las instituciones del sector público enfrentarán riesgos que están determinados por dos variables esenciales:

- **Contraposición de intereses públicos y privados.** Las organizaciones estatales son, por definición, la representación del interés público y, en el desempeño de sus funciones, se vinculan con usuarios de la entidad —empresas proveedoras o ciudadanía en general— que buscan satisfacer sus intereses privados. En este sentido, los procesos donde las instituciones establecen algún tipo de relación con su entorno son un espacio donde confluyen dos intereses que podrían oponerse. Tales procedimientos generan oportunidades o tentaciones de faltas a la probidad y aumentan los riesgos de corrupción.
- **Uso de recursos públicos.** Para cumplir con el mandato que la ley señala, las organizaciones están encargadas de administrar los recursos puestos a su disposición. En algunos casos, estos corresponden a grandes cantidades de dinero que se gestionan, invierten o transfieren mediante complejos protocolos administrativos. Si estos procesos no cuentan con las instancias adecuadas de control, pueden transformarse en espacios susceptibles de ser vulnerados, desviando fondos públicos hacia fines distintos a los presupuestados.

Las áreas más expuestas a faltas a la probidad están determinadas por la contraposición de intereses y el uso de recursos públicos.

En este sentido, la administración de recursos públicos como dinero, bienes muebles o inmuebles o incluso información en dominio de la entidad conlleva riesgos inherentes al funcionamiento de cualquier institución.

Imagen 1.3: variables de exposición a riesgos de integridad



Fuente: elaboración propia.

Tal como se ilustra en la imagen 1.3, el cálculo del grado de exposición a faltas a la probidad o casos de corrupción de una determinada área debiese considerar la combinación de estas dos variables. Así, el riesgo será bajo en los procesos sin grandes intereses privados comprometidos y donde el uso de recursos públicos es menor; mientras que, en aquellos con numerosos intereses privados y públicos contrapuestos, donde además hay un alto uso de recursos públicos, los riesgos de casos de corrupción aumentarán.

Aplicando esta metodología al sector público chileno, es posible identificar áreas especialmente vulnerables a faltas a la probidad. A continuación, se mencionan algunas de ellas:

- **Compras públicas:** la convergencia de intereses opuestos de la institución compradora y los intereses privados de la empresa proveedora, genera un espacio para el surgimiento

de violaciones a la integridad. Esto se ve agravado cuando los contratos consideran altos montos de recursos públicos involucrados. Un ejemplo de esto es el reciente caso de compras de cajas de alimentos en el contexto de la pandemia del COVID-19, en que se han visto implicados gobiernos regionales de todo el país (Villaroel, 2020; Cerna, 2020a; Matus & Ojeda, 2020).

- **Infraestructura:** en el sector de la construcción de obras públicas se desarrollan procesos en los cuales se invierten grandes montos, lo que la posiciona como un área naturalmente riesgosa a faltas a la probidad. Al mismo tiempo, la relación entre empresas constructoras —cuya finalidad es el desarrollo de proyectos urbanos—, organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente, vecinos y grupos —que buscan la protección del patrimonio mediante el resguardo de barrios o edificios históricos— es un espacio donde concurren múltiples intereses públicos y privados que pueden contraponerse y propiciar oportunidades para transgredir la integridad pública. Un ejemplo de esto, son los casos de corrupción que la Fiscalía investiga en el Ministerio de Obras Públicas, por presuntas irregularidades en la región de La Araucanía (Cerna, 2020b; El Dínamo, 2020; Matus, 2020).
- **Remuneraciones y pensiones públicas:** los protocolos asociados a gestión de personal evidencian la concurrencia del interés privado del involucrado y el interés público de la institución. Esta contraposición de intereses se desarrolla en un contexto donde los recursos destinados a remuneraciones o pensiones podrían ser altos y exponer a la entidad a riesgos de integridad. Son un ejemplo de esta situación, el fraude en Carabineros de Chile, descubierto en 2017, donde funcionarios y particulares resultaron implicados en irregularidades en los procesos de remuneraciones, y los problemas en la determinación de pensiones en Gendarmería de Chile (Basoalto, 2019; Cerna, 2018; El Mostrador, 2018; T13, 2017).

Finalmente es importante distinguir que la presencia de estas vulnerabilidades no implica necesariamente la ocurrencia de casos de corrupción. Sino más bien, deben ser entendidas como áreas donde las organizaciones tengan especial preocupación y destinen mayores esfuerzos a prevenir y controlar las malas prácticas.

La presencia de áreas inherentemente expuestas a la corrupción implica la necesidad de destinar mayores esfuerzos de prevención y control.

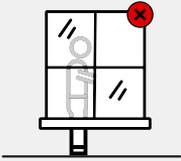
4. ¿Qué factores aumentan los riesgos de corrupción?

Klitgaard (1994) afirma que la corrupción es el resultado de procesos con un monopolio en la toma de decisiones, altos niveles de discrecionalidad y baja rendición de cuentas.

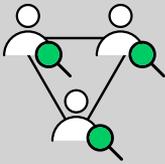
El destacado investigador Robert Klitgaard (1994) afirma que la corrupción es el resultado de procesos con: un monopolio en la toma de decisiones, altos niveles de discrecionalidad y baja rendición de cuentas. Esto permite comprender que ella se produce por la combinación de elementos y circunstancias que crean un ambiente proclive para la ocurrencia de estos hechos. En este sentido, identificar y analizar dichos factores de contexto es clave para prevenir la corrupción.

A continuación, se señalan algunos factores que, desde el rol y perspectiva de los órganos de control, favorecen la articulación de un clima propenso para el surgimiento de malas prácticas administrativas. Estos factores son especialmente adversos para las organizaciones, ya que podrían profundizar riesgos inherentes de cada proceso, aumentar la ocurrencia de las conductas inapropiadas o agravar el impacto que estas tienen en la institución.

Tabla 1.1: factores de riesgos de corrupción

<p>Opacidad →</p> 	<p>La presencia de procesos que operan al margen de las normas generales de transparencia entrega a las personas que están a cargo márgenes para actuar en las sombras y fuera de la visibilidad de la ciudadanía (Consejo para la Transparencia, 2019; Mulgan, 2000). Estos espacios de invisibilidad administrativa generan las circunstancias y los ambientes propicios para el surgimiento de irregularidades. En consecuencia, es relevante asegurar que las organizaciones promuevan la transparencia de manera general y transversal, especialmente en aquellas áreas identificadas como más riesgosas en el uso de recursos públicos.</p>
---	---

Falta de control



La existencia de organismos independientes y especializados encargados de vigilar la legalidad y el buen funcionamiento de las entidades públicas ha sido ampliamente reconocida como la base de un óptimo sistema de pesos y contrapesos de un régimen democrático (CAF, 2019; O'Donnell, 1998). Por esta razón, la ausencia de estos mecanismos de control de la legalidad y de procedimientos de auditoría o vigilancia, aumenta los márgenes de discrecionalidad, facilita la toma de decisiones al margen de la ley y limita la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, creando un clima favorable para las malas prácticas administrativas. Considerando esto, es un requisito indispensable para disminuir los riesgos de corrupción que haya entidades de fiscalización autónomas con un mandato amplio y claro.

Entramado normativo



Así como la ausencia de normas es el escenario propicio para el surgimiento de malas prácticas administrativas, el exceso de regulaciones también puede provocar corrupción. Existe evidencia, tanto institucional como académica (Engel *et al.*, 2018; Dahlström & Lapuente, 2018), que demuestra cómo la articulación de complejos sistemas normativos vuelve ineficiente el funcionamiento del Estado, genera espacios de opacidad y dificulta el control. Por ello, es esencial buscar el óptimo equilibrio entre una regulación exigente que sea disuasiva y un sistema normativo que permita decisiones ágiles, que no se paralicen ante el exceso de normas.

Debilidad institucional



La implementación de las políticas, planes o programas a través de los cuales se materializa la función pública requiere contar con instituciones sólidas que actúen con eficacia, eficiencia y legalidad. Cuando las organizaciones no cuentan con los recursos humanos, financieros o técnicos necesarios para llevar a cabo las tareas que la ley les mandata, estas se ven sobreexigidas. Ello puede generar oportunidades para el incumplimiento de los controles institucionales y crear un clima favorable para la corrupción (Curbing Corruption, s.f.; Brinks *et al.* 2019). Por esta razón, es indispensable que las organizaciones cuenten con personal suficiente, presupuestos adecuados y soporte tecnológico imprescindible para desarrollar sus obligaciones sin que las demandas políticas, administrativas o ciudadanas pongan en juego su integridad.

Bajo
compromiso
de la alta
dirección



Las personas que dirigen las instituciones cumplen un rol de modelo para los miembros de la organización, por lo que si sus acciones esquivan los principios de la integridad pública o sus actitudes van contra la probidad, sus subordinados replicarán dichos comportamientos en sus propios ámbitos de acción (G20 Anti-Corruption Working Group, 2018; Treviño *et al.*, 2000). Un bajo compromiso de la alta dirección en la lucha contra la corrupción genera un clima favorable para el surgimiento de acciones u omisiones que atenten contra la probidad, ya que las personas tienden a subvalorar la importancia del comportamiento ético y consideran que sus acciones no serán sancionadas. En este sentido, es esencial que los niveles directivos se comprometan activamente en la lucha contra la corrupción a través del ejemplo con sus propias conductas, el fortalecimiento de la integridad institucional y la consolidación de sistemas efectivos de control interno.

Lealtad mal
entendida



El principio de jerarquía que rige a las organizaciones públicas puede ser un incentivo para el surgimiento de casos de corrupción si es entendido como justificación para mantener malas prácticas o no alertar irregularidades al interior de la institución. La lealtad al equipo o a la cadena de mando arriesga faltas a la integridad, si es comprendida como un pacto de silencio ante irregularidades o un espacio para ejercer represalias contra quienes denuncian (Detert & Treviño, 2010; OCDE, 2020). En consecuencia, es indispensable que las entidades promuevan la anteposición del interés general por sobre el particular en su sentido más amplio, superponiendo el principio de probidad por sobre otros hábitos cotidianos o culturales que dificultan la detección y desarticulación de casos de corrupción.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es importante aclarar que la presencia de estos factores no conlleva la existencia de hechos de corrupción en sí mismos, sino más bien, son elementos que crean un clima favorable para el surgimiento de malas prácticas e irregularidades. En este sentido, es central el rol que cumplen las organizaciones intentando mitigar o gestionar los riesgos asociados a estos elementos o circunstancias.

5. ¿Es posible saber cuánta corrupción existe en Chile?

La corrupción es difícil de medir. Este fenómeno se presenta de manera oculta y silenciosa, sin que se pueda identificar de forma precisa cuántos casos de corrupción ocurren en la actualidad en cada país.

Una primera aproximación a este hecho podría ser recurrir al número de denuncias por delitos de corrupción o de sentencias emitidas por estas mismas materias. Sin embargo, estas cifras están alteradas por factores como el descubrimiento de los hechos ilícitos, las dificultades del denunciante para prestar su testimonio o incluso las competencias legales que existan para sancionar efectivamente a los corruptos. Todo esto llevaría a pensar que la cantidad de denuncias o sanciones por cohecho o fraude al fisco dista de ser un buen termómetro para conocer cuánta corrupción hay en el país.

Por ello y a nivel internacional, los principales indicadores de corrupción se basan en descripciones o interpretaciones de percepción que deben ser analizados con precaución, toda vez que las sensaciones de las personas pueden ser influenciadas por múltiples factores y sesgos cognitivos. En consecuencia, es importante analizar estas estadísticas de manera cautelosa, como herramientas que aportan información relevante sobre la impresión ciudadana, pero que están condicionada por múltiples factores políticos, culturales o incluso de exposición a medios de comunicación (Kenny, 2017).

En la actualidad existen dos indicadores internacionalmente aceptados para evaluar cuál es el nivel de corrupción en cada país. El primero de ellos es el índice de percepción de la corrupción que año a año realiza Transparencia Internacional (TI). Este *ranking* mide la percepción de transparencia que hay del sector público, a través de un índice compuesto por un conjunto de encuestas y evaluaciones de corrupción de una variedad de instituciones acreditadas (Transparencia Internacional, 2019). En segundo lugar, aparecen los indicadores de gobernanza mundial (WGI por sus siglas en inglés) efectuados por el Banco Mundial, que

Actualmente existen dos indicadores internacionalmente aceptados: el *Ranking* de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial.

—

recurren a seis factores, entre los cuales se encuentra el control de la corrupción (Banco Mundial, 2020).

Los resultados de Chile, durante los últimos años en ambas mediciones, permiten establecer dos conclusiones sobre la situación de la corrupción en el país:

a) Chile posee una buena percepción de transparencia a nivel internacional

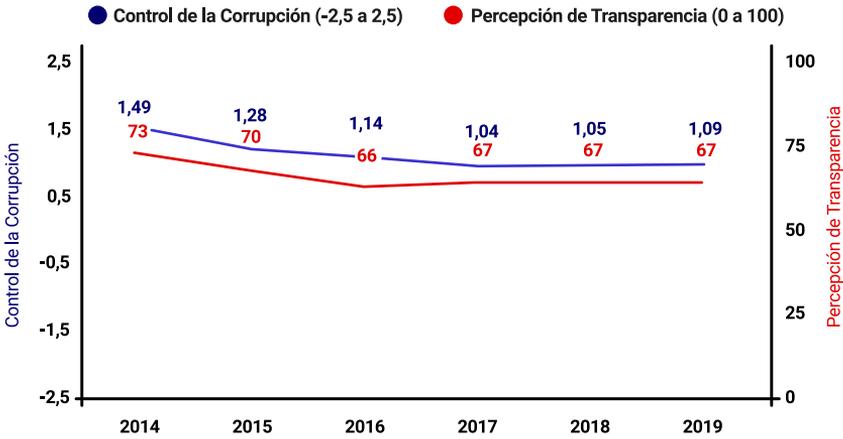
El índice de percepción de la corrupción más reciente de 2019 ubicó a Chile en el puesto número 26 de un total de 180 países. Según esta medición, el país cuenta con un puntaje de 67, donde 100 es total transparencia. Se encuentra en el 4º lugar de América, detrás de Canadá (9), Estados Unidos (22) y Uruguay (23). Similar resultado entrega el indicador de gobernanza mundial 2019, en su dimensión sobre control de la corrupción, donde Chile recibe un puntaje de 1,09 en una escala de -2,5 y +2,5, siendo superado en América solo por Canadá (1,77), Uruguay (1,25) y Estados Unidos (1,22).

Como se aprecia en estas mediciones, Chile posee buenos indicadores en materia anticorrupción, ubicándose dentro de los 30 primeros países del mundo en estos *rankings* y entre las mejores cuatro ubicaciones en América.

b) Estancamiento de la percepción y control de la corrupción durante los últimos años

Si bien el país presenta buenos indicadores a nivel comparado, al observar las series de tiempo de las principales mediciones es posible identificar que Chile no ha logrado mejorar sus puntuaciones durante los últimos años.

Gráfico 1.1: control de la corrupción (WGI) e índice percepción de la corrupción (TI)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2020) y Transparencia Internacional (2020).

Tal como se presenta en el gráfico, Chile ha tenido una importante baja en el factor de control de la corrupción del indicador de gobernanza mundial, mientras que la percepción de corrupción de Transparencia Internacional no ha tenido mejoras significativas. Ambas mediciones evidencian el escaso avance de la temática en el país, lo que ha llevado a múltiples centros de pensamiento a hablar del estancamiento de la lucha contra la corrupción en Chile (Díaz, 2020; Jaraquemada, 2020).

En último lugar, es importante reiterar que la corrupción es un fenómeno que difícilmente podemos medir, ya que las irregularidades se aprovechan de la opacidad y la invisibilidad para actuar. Por ello, no podemos saber con exactitud si ha aumentado o retrocedido en Chile, solo contamos con estudios como los presentados anteriormente para intentar vislumbrar cuánta corrupción hay. Un punto relevante para considerar es que estos mismos informes están influenciados por ciertos sesgos, por ejemplo, la publicidad de los casos de corrupción en los medios de comunicación o la mayor conciencia cívica. Estas situaciones condicionarán la propia percepción que la ciudadanía tiene del fenómeno.

6. ¿Cómo se combate la corrupción internacionalmente?

La corrupción es un fenómeno complejo que se presenta de muchas formas y afecta múltiples dimensiones de nuestra sociedad. Por eso, no existe una única manera de enfrentarla, sino que, por el contrario, es necesario considerar una variedad de estrategias para prevenir, detectar, investigar y sancionar los casos de corrupción.

Siguiendo esta lógica, las principales iniciativas internacionales en la materia proponen una mirada integral para enfrentar este problema. A continuación, se presentan cuatro instancias relevantes a nivel mundial y se describe brevemente cómo estas alientan a los Estados a impulsar medidas de combate contra la corrupción.

Tabla 1.2: principales iniciativas internacionales anticorrupción

<p>Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos</p> 	<p>Primera convención internacional para combatir la corrupción, establece instrumentos de cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en América. Considera dos propósitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos anticorrupción y 2) promover, facilitar y regular la cooperación en el combate contra la corrupción entre los Estados. <p>Cuenta con un mecanismo de evaluación (MESICIC) que busca apoyar la implementación de las disposiciones del acuerdo, a través de evaluaciones periódicas entre los propios firmantes.</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</p> 	<p>Tratado internacional que ofrece un marco integral y global para la lucha contra la corrupción. Se estructura en ocho capítulos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) disposiciones generales, 2) medidas preventivas, 3) penalización y aplicación de la ley, 4) cooperación internacional, 5) recuperación de activos, 6) asistencia técnica, 7) intercambio de información y 8) disposiciones finales. <p>Cuenta con un mecanismo de examen en el que se evalúa de qué manera los Estados están cumpliendo las disposiciones de este acuerdo.</p>

Convención Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico



La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (s.f.) es un tratado en que los países firmantes se comprometen a penalizar en sus marcos normativos internos el delito de cohecho de un servidor público extranjero e implementar medidas para evitar, detectar, investigar y sancionar el cohecho transnacional. El Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE implementa un mecanismo de revisión en que los países se someten a una revisión entre pares con el objetivo de motivar a los Estados a asegurar el cumplimiento al más alto nivel de las disposiciones de esta convención.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas



Plan de acción impulsado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Promueve el compromiso de los Estados sobre 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), entre los cuales se encuentra el ODS 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas». A su vez, este objetivo establece doce metas para los países, entre los que destacan la reducción de la corrupción y el soborno en todas sus formas y la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Fuente: OEA (1996), ONU (2004) y OCDE (s.f.).

Todas estas iniciativas reflejan los esfuerzos internacionales por combatir la corrupción, a través de instrumentos propios del derecho internacional.

Asimismo, y desde un punto de vista más teórico, vale la pena mencionar el trabajo del equipo internacional Curbing Corruption (s.f.) que reúne a destacados académicos en la materia e identifica ocho perspectivas de reformas anticorrupción. Esta clasificación permite entender cómo a nivel internacional los Estados han implementado distintas políticas públicas para enfrentar este fenómeno:

- **Reformas sistémicas:** focalizadas en perfeccionar el diseño de las instituciones a cargo de enfrentar la corrupción, administrar eficientemente el presupuesto público y controlar la correcta inversión de los fondos públicos.
- **Enfoques centrados en la ciudadanía:** orientados a construir y fortalecer las relaciones comunitarias para prevenir las

No existe una única manera de enfrentar la corrupción. Es necesario considerar una variedad de estrategias para prevenir, detectar, investigar y sancionar los casos de corrupción.

malas prácticas y ayudar a aquellos grupos afectados por la corrupción.

- **Mecanismos de control:** iniciativas dirigidas a perfeccionar el funcionamiento de los órganos de control, consolidando su independencia y aumentando las medidas de protección a quienes denuncian irregularidades.
- **Fortalecimiento de las normas y el Estado de derecho:** focalizadas en perfeccionar la normativa anticorrupción y aumentar las capacidades de investigación y sanción de casos de corrupción.
- **Aumento de la transparencia:** con el objetivo de disminuir las áreas de la Administración que permanecen como secretas ante el control ciudadano.
- **Promoción de la integridad:** iniciativas destinadas a fortalecer el comportamiento ético, la motivación y el compromiso de quienes ejercen una función pública.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil y los medios de comunicación:** con el objetivo de aumentar los actores comprometidos por prevenir, investigar y denunciar casos de corrupción.
- **Incorporación de incentivos y *nudges* en las organizaciones:** que promuevan la conducta ética de sus miembros a través de las propuestas de la economía del comportamiento.

A modo de resumen, tanto las iniciativas de normativas internacionales presentadas como cada uno de los enfoques de reformas para luchar contra la corrupción entregan un marco general de análisis para comprender cómo se combate este flagelo a nivel internacional. Lo relevante es comprender que no existe una solución única, sino que, por el contrario, las estrategias utilizadas a nivel internacional responden a contextos y a realidades propias de cada cultura.

7. ¿Cómo se combate la corrupción en Chile?

La corrupción no es un problema nuevo en Chile. En las últimas tres décadas es posible encontrar al menos veinte iniciativas legales a través de las cuales se ha buscado fortalecer la probidad en el sector público (Lagos & Pliscoff, 2020).

Desde un punto de vista organizacional, la experiencia internacional identifica tres tipos de modelos institucionales para luchar contra la corrupción (PNUD, 2011), a saber:

- Autoridad única encargada de luchar contra la corrupción.
- Organismo líder para coordinar a distintas instituciones con funciones anticorrupción.
- Sistema que acopla el trabajo de múltiples instituciones a cargo de enfrentar la corrupción.

A esta última modalidad se ajusta el caso de Chile, pues existen varias instituciones encargadas de trabajar en el combate contra la corrupción. El sistema permite contar con múltiples herramientas para enfrentar el problema, disminuye el monopolio de esta tarea y establece un sistema de pesos y contrapesos en que se hace responsable a todo el Estado del fortalecimiento de la integridad. Por otro lado, este punto de vista podría favorecer la duplicidad de funciones y corre el riesgo de generar acciones descoordinadas de lucha contra la corrupción.

En Chile existe un sistema de integridad público conformado por instituciones públicas que impulsan acciones para combatir la corrupción.

El sistema anticorrupción de la institucionalidad chilena se implementa a través de las siguientes entidades:

Tabla 1.3: instituciones que integran el sistema de integridad público en Chile

<p>Contraloría General de la República</p> <p>Entidad fiscalizadora superior de Chile cuya función principal, contemplada en la Constitución Política de la República, consiste en controlar la legalidad de los actos administrativos y resguardar el buen uso de los recursos públicos. Dentro de sus competencias tiene labores de prevención —toma de razón, emisión de dictámenes—, detección —declaraciones de intereses y patrimonio—, investigación —acciones de fiscalización— y sanción —sumarios y juicios de cuentas—.</p>
<p>Ministerio Público</p> <p>Es el órgano responsable de dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a tribunales y, si corresponde, dar protección a víctimas y testigos. Dentro de su estructura orgánica cuenta con la Unidad Especializada Anticorrupción, encargada de brindar asesorías, coordinación interinstitucional y capacitación en materias de delitos de corrupción (Fiscalía de Chile, s.f.).</p>
<p>Consejo de Defensa del Estado</p> <p>Órgano responsable de representar al Estado ante tribunales, a través de acciones y defensas judiciales y extrajudiciales y asesorar a sus instituciones en beneficio del interés público. Es el encargado de presentar querrelas criminales para perseguir delitos cometidos por servidores en el desempeño de sus funciones (Consejo de Defensa del Estado, 2019).</p>
<p>Unidad de Análisis Financiero</p> <p>Institución encargada de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica chilena para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Para ello, realiza inteligencia financiera, emite normativa, fiscaliza su cumplimiento, impone sanciones administrativas y efectúa capacitaciones y acciones de difusión (Unidad de Análisis Financiero, s.f.).</p>
<p>Consejo para la Transparencia</p> <p>Institución encargada de velar por el buen cumplimiento de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Para esto, promueve y difunde el principio de transparencia y fiscaliza el acatamiento de las normas de acceso a la información (Consejo para la Transparencia, s.f.).</p>

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno

Órgano asesor del Presidente de la República en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa. Ejerce una coordinación con las unidades de control interno de los servicios públicos, a través de la elaboración de documentación técnica y el desarrollo de asesoría especializada con el objetivo de generar y mantener un adecuado ambiente de control (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, s.f.).

Comisión de Integridad Pública y Transparencia

Institución dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, responsable de asesorar al Presidente de la República en el estudio y análisis de normativa nacional e internacional en materias de integridad pública, probidad y transparencia con el objetivo de perfeccionar las medidas y políticas públicas en estos ámbitos (Comisión de Integridad Pública y Transparencia, s.f.).

Fiscalía Nacional Económica

Agencia encargada de defender y promover la libre competencia en todos los mercados o sectores productivos de la economía. Lidera las investigaciones de todo hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, como por ejemplo, prácticas colusorias o abusos que afecten el bienestar del consumidor (Fiscalía Nacional Económica, s.f.).

Fuente: Contraloría General de la República (2020), Fiscalía de Chile (s.f.), Unidad de Análisis Financiero (s.f.), Consejo para la Transparencia (s.f.), Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (s.f.) y Fiscalía Nacional Económica (s.f.).

La mencionadas instituciones integran lo que puede denominarse un sistema de integridad público. Así buscan, desde sus respectivas competencias y funciones, enfrentar el fenómeno de la corrupción en el país.

8. ¿Cuáles son los principales desafíos anticorrupción en Chile?

La corrupción es un virus ágil, que muta de manera rápida y constante. Por esto, los países enfrentan permanentemente grandes y nuevos desafíos al luchar contra las diferentes formas en que la corrupción se manifiesta.

La corrupción es un virus ágil, que muta de manera rápida y constante.

Considerando la existencia de múltiples documentos sobre la materia, para este análisis se han seleccionado cuatro reportes recientes, que provienen de distintos sectores. Todos estos presentan recomendaciones comunes que podrían ser entendidas como los principales desafíos anticorrupción a los que se enfrenta nuestro país. En específico, se analizaron los resultados de los siguientes informes:

- Observatorio Anticorrupción (Ciudadanía Inteligente & Espacio Público, 2015) a cargo de las fundaciones de la sociedad civil Espacio Público y Ciudadanía Inteligente.
- Diálogos de *compliance*, informe que reunió la opinión de académicos y especialistas en la materia (Chile Transparente & IE Law School, 2018).
- Priorización de iniciativas legales para el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Chile, que las cerca de 30 instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil elaboraron en 2018 (Alianza Anticorrupción, 2018).
- Propuestas de la agenda contra la impunidad entregadas por tres organizaciones de la sociedad civil al Presidente Sebastián Piñera en diciembre de 2019 (Chile Transparente *et al.*, 2019).

Luego de un análisis detallado de los documentos mencionados en el párrafo anterior, se han podido identificar recomendaciones en las siguientes áreas:

Tabla 1.4: desafíos anticorrupción en Chile

PREVENCIÓN		<p>Regular los conflictos de intereses. Con el propósito de construir un Estado más íntegro y transparente, tanto a nivel político como administrativo, existe un gran consenso sobre la necesidad de: establecer normas claras que eviten la puerta giratoria entre los sectores público y privado, perfeccionar inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública, desarrollar un sistema de carrera funcionaria común entre los órganos de la Administración, fortalecer las normas de ingreso a esta, definir las instituciones responsables de la fiscalización y aplicación de sanciones en estas materias e implementar un registro de beneficiario final para promover el control ciudadano.</p> <p>Promover el establecimiento de sistemas de prevención organizacional. Para fortalecer un clima de integridad al interior de las distintas organizaciones, se ha destacado la necesidad de perfeccionar la regulación que fomenta la instalación de mecanismos de prevención, tanto en el sector público como en el privado. La actual normativa prevé algunos avances en esta materia, sin embargo, es imperativo avanzar en ampliar su alcance y cumplimiento. Especial atención se presta a la implementación de estos mecanismos en pequeñas empresas, instituciones del sector público y empresas estatales.</p>
DETECCIÓN		<p>Establecer mecanismos de protección a quienes denuncian. Con el objetivo de alentar y facilitar la identificación de irregularidades, se ha identificado transversalmente la necesidad de perfeccionar la actual legislación de resguardo a quienes denuncian. En este sentido, existe un acuerdo sobre el imperativo de articular un sistema integral que apoye a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción, a través de protección en sus lugares de trabajo y vida particular, con el objetivo de que no sufran represalias de ningún tipo. Un desafío central en este ámbito es avanzar hacia la posibilidad de realizar denuncias anónimas ante las policías o el Ministerio Público.</p>
INVESTIGACIÓN		<p>Fortalecer las instituciones de control e investigación. La articulación de mejores mecanismos de fiscalización y persecución de irregularidades es un desafío transversal identificado en los documentos analizados. En este sentido, se proponen medidas de distinto orden, tales como: asegurar la existencia de una unidad de control en todos los municipios; perfeccionar las facultades de la Contraloría para acceder directamente a la información bancaria de las entidades auditadas y facilitar el acceso a datos masivos sin necesidad de convenios; explorar la regulación de la delación compensada para casos de corrupción; fortalecer la capacidad de la Policía de Investigaciones en casos de corrupción; crear una Fiscalía de Alta Complejidad con los recursos imprescindibles para perseguir los delitos de corrupción, entre otros.</p>

SANCIÓN



Avanzar en penas efectivas y disuasorias. Considerando que la lucha contra la corrupción es también la lucha contra la impunidad, se identifica la necesidad de perfeccionar el sistema sancionatorio en los ámbitos administrativo, civil y penal. En este sentido, se promueven cambios al Tribunal de Contratación Pública, con el objeto de extender el control jurisdiccional a las irregularidades en la ejecución de contratos, el establecimiento de multas proporcionales a la falta cometida por personas jurídicas, limitar el acceso a penas alternativas e implementar un sistema transparente de estadísticas para los casos de corrupción.

Fuente: elaboración propia a partir de Alianza Anticorrupción (2018), Chile Transparente & IE Law School (2018), Ciudadanía Inteligente & Espacio Público (2015) y Chile Transparente *et al.* (2019).

Ante a un fenómeno complejo y con múltiples aristas, como lo es la corrupción, es importante reiterar que los desafíos aquí mencionados no son los únicos que enfrenta nuestro país. Por el contrario, en esta sección solo se pretende ilustrar de manera general e introductoria aquellas áreas comunes que las organizaciones referidas priorizan para fortalecer el combate contra este fenómeno en Chile.

9. ¿Dónde se pueden denunciar hechos de corrupción?

La corrupción es un acontecimiento que actúa en las sombras y se nutre del silencio cómplice de quienes participan. En este sentido, promover que cualquier ciudadano denuncie aquellas irregularidades que conozca es clave para identificar y destapar casos de deshonestidad.

En nuestro país existen al menos cuatro vías posibles para realizar una denuncia de casos de corrupción. Tres de ellas provienen del sector público y la otra es ofrecida por una organización no gubernamental. A continuación, se describe cada una de ellas:

Promover que cualquier persona denuncie aquellas irregularidades que conozca es clave para identificar casos de corrupción.

a) Canales de denuncia en cada organización:

Tal como se menciona en el *Manual de integridad pública* (OCDE, 2020), generar canales internos para las denuncias, promueve un clima favorable para el combate a la corrupción.

Mientras en el sector privado, muchas empresas cuentan con líneas telefónicas o formularios para denunciar irregularidades, en el sector público desde 2015 la Dirección Nacional del Servicio Civil (s.f.) ha impulsado la creación de códigos de ética que establecen canales de consultas y denuncias de integridad. Estas son las primeras instancias donde cualquier persona podría alertar sobre la ocurrencia de casos de corrupción directamente en los canales habilitados por cada organismo.

Un ejemplo de lo anterior, es el canal de denuncias que implementó el Ministerio de Obras Públicas en el sitio www.probidadmop.cl. Esta plataforma permite que funcionarios o la ciudadanía en general puedan generar denuncias o consultas anónimas para alertar sobre posibles faltas a la probidad dentro de la institución.

b) Contraloría General de la República

Las denuncias formuladas en contra de órganos de la Administración del Estado o contra personas que se desempeñen en algún servicio sometido a la fiscalización de la Contraloría, pueden ser ingresadas a través del sitio web de la entidad. El propósito de esta iniciativa

es convertir a la ciudadanía en un colaborador de la labor de fiscalización para que se investigue, se determine la veracidad de lo expuesto y las responsabilidades que puedan derivarse.

Este canal de denuncias está abierto a cualquier persona y a las organizaciones de la sociedad civil, quienes pueden ingresar su requerimiento solicitando la reserva de su identidad. Tales presentaciones pueden realizarse en la plataforma www.contraloria.cl/denuncia o en cualquiera de las oficinas regionales de la Contraloría General.

c) Ministerio Público

La misión legal del Ministerio Público o Fiscalía es dirigir de forma exclusiva la indagación de los hechos constitutivos de delito. En este sentido, cualquier hecho que revista el carácter de delito puede ser denunciado a esta institución, con el objetivo de que las correspondientes fiscalías inicien una investigación penal.

Cualquier persona puede realizar una denuncia en este canal. Para esto, debe dirigirse a alguna de las oficinas del Ministerio Público: oficinas de atención, fiscalías locales, fiscalías regionales o las dependencias de la Fiscalía Nacional. También es posible efectuar directamente la denuncia ante Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones o ante cualquier tribunal con competencia criminal. Todos ellos deben hacer llegar la denuncia al Ministerio Público para dar inicio a la correspondiente investigación.

d) Oficina de Asesoría Legal Anticorrupción

Chile Transparente, capítulo chileno de la organización Transparencia Internacional, creó en 2018 la Oficina de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) con el objetivo de brindar asistencia legal gratuita a víctimas, testigos o denunciantes de corrupción de hechos que involucren a autoridades o funcionarios públicos. Como parte de sus servicios, esta iniciativa entrega asesoría y deriva las alertas a las instituciones responsables de realizar la investigación.

Cualquier persona puede ingresar su denuncia a través del sitio www.denunciacorrupcion.cl y dentro de 5 días hábiles un miembro del equipo se contactará con ella para informar los pasos que seguirá la presentación.

10. ¿Qué hace la Contraloría General de la República para luchar contra la corrupción?

La corrupción es en la actualidad uno de los principales desafíos a los cuales debe hacer frente la institucionalidad pública. Tal como se comentó previamente, en Chile, esta responsabilidad no está concentrada exclusivamente en un organismo; por el contrario, el combate a la corrupción es labor de una serie de entidades que trabajan para prevenir, detectar, investigar y sancionarla.

La Contraloría General de la República como parte de este sistema y desde su rol como entidad fiscalizadora superior de Chile ha desarrollado esfuerzos por combatir la corrupción en varias etapas:

Tabla 1.5: instrumentos anticorrupción de la Contraloría General de la República

INSTRUMENTO	ETAPA DE PREVENCIÓN 
Toma de razón →	Mecanismo consagrado en la Constitución en que se encarga a la Contraloría revisar si los decretos, resoluciones y decretos con fuerza de ley cumplen los requisitos de fondo y forma que exige el ordenamiento jurídico. La toma de razón constituye un requisito preventivo de control de la legalidad que es condición para la eficacia del acto administrativo. Durante 2019, los actos afectos a la toma de razón llegaron a un total de 18.684.
Dictámenes →	Mediante ellos, la Contraloría informa, de manera obligatoria para la Administración del Estado, acerca de la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico en las materias de su competencia. Estos dictámenes previenen irregularidades a consecuencia de una incorrecta aplicación de las normas. En 2019 se emitieron 22.199 dictámenes.
Programa de apoyo al cumplimiento →	Mecanismo que tiene como propósito fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones sujetas a la fiscalización de la Contraloría. A través de un convenio voluntario firmado entre esta y una entidad pública, se acuerda un conjunto de medidas de gestión y buenas prácticas que se plasman en un plan de mejora para el funcionamiento de la organización. Durante 2019, se ejecutaron 277 convenios de apoyo al cumplimiento.

<p>Capacitación de funcionarios públicos →</p>	<p>La Contraloría ha implementado el Centro de Estudios de la Administración del Estado (CEA), el cual tiene por objetivo fortalecer las capacidades humanas del sector público. Para esto, efectúa distintas actividades de capacitación destinadas a fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes de quienes cumplen una función pública. Durante 2019, más de 11.000 servidores participaron en los cursos impartidos por el centro. Complementario a esto, realiza acciones de vinculación con la ciudadanía a través del curso Contralores Ciudadanos y Jóvenes Contralores que entrega nociones y herramientas que promuevan el control social de la Administración del Estado.</p>
INSTRUMENTOS	ETAPA DE DETECCIÓN 
<p>Denuncias y sugerencias de fiscalización →</p>	<p>La Contraloría dispone de un canal abierto para cualquier persona interesada en alertar sobre irregularidades ocurridas en alguna entidad sujeta a su fiscalización. Estas presentaciones son un insumo directo para la identificación de irregularidades a través de las distintas acciones de fiscalización que desarrolla la institución. Durante 2019 recibió 20.027 denuncias y sugerencias de fiscalización.</p>
<p>Declaraciones de intereses y patrimonio →</p>	<p>La Contraloría es la encargada de ejercer el control de oportunidad, integridad y veracidad de las declaraciones de intereses y patrimonio que deben realizar anualmente los funcionarios de más alta jerarquía en la Administración del Estado. A través del acceso y cruce con distintas bases de datos de otras instituciones públicas y mediante técnicas de análisis masivo de datos, se busca identificar posibles conflictos de intereses o situaciones de enriquecimiento ilícito. Durante 2019 se efectuaron 134.422 declaraciones, con un total de 88.755 declarantes.</p>
INSTRUMENTOS	ETAPA DE INVESTIGACIÓN 
<p>Acciones de fiscalización →</p>	<p>La Contraloría desarrolla diversas formas de fiscalización que tienen su origen en su propia planificación o con ocasión de la presentación de denuncias ciudadanas, reclamos o peticiones expresas de requirentes como, por ejemplo, los parlamentarios. Durante 2019 realizó 4.015 actividades de fiscalización que corresponden a 729 auditorías¹, 328 investigaciones especiales² y 2.958 inspecciones³ (Contraloría General de la República, 2019).</p>

1 Una auditoría es el análisis crítico, metodológico y sistemático; y el examen de todas o algunas de las actuaciones, operaciones, sistemas o programas efectuados por el auditado, y que ha sido iniciado de oficio o a petición de terceros.

2 Una investigación es una fiscalización que se desarrolla en aquellos casos en que los funcionarios públicos involucrados, los recursos, el lugar o los hechos referidos producen un alto impacto en la ciudadanía.

3 Una inspección es la indagación simplificada que tiene por finalidad la constatación material o jurídica de hechos u omisiones. Se llama validación cuando busca constatar el cumplimiento de requisitos e inspección de obra pública cuando trata temas relativos a infraestructura.

INSTRUMENTOS	ETAPA DE SANCIÓN 
<p>Sumarios administrativos →</p>	<p>La Contraloría tiene la facultad de llevar adelante sumarios administrativos para hacer valer la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Estos sumarios finalizan con una propuesta de sanción, absolución o sobreseimiento a la Administración. Durante 2019 inició 165 sumarios y finalizó 221.</p>
<p>Investigaciones sumarias →</p>	<p>Estas acciones corresponden a procedimientos simplificados que tramita la Contraloría por infracción al decreto ley N° 799, de 1974, que sanciona el mal uso de vehículos fiscales. Durante 2019 inició 69 investigaciones sumarias y finalizó 48.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Cuenta pública 2019 (Contraloría General de la República, 2020).

De manera complementaria a las iniciativas anteriormente descritas, la Contraloría ha apoyado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, los esfuerzos de Chile para acatar las disposiciones previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención Anticohecho de la OCDE. En este sentido, desde el 2012 lidera, junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Alianza Anticorrupción UNCAC Chile. La Alianza Anticorrupción constituye un grupo de trabajo que reúne a representantes de instituciones públicas, privadas, de la academia, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, con el objetivo de diseñar acciones y estrategias para dar cumplimiento en Chile a los principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Por otro lado, desde 2017, la Contraloría incorporó dentro de su Plan Estratégico 2017-2020 un objetivo explícitamente relacionado con la lucha contra la corrupción. Esto se ha traducido en la práctica en un fortalecimiento de su rol en esta materia, siendo reconocida por la ciudadanía por su labor en la detección de importantes casos de irregularidades en distintas instituciones públicas.

Las respuestas abordadas en este capítulo han demostrado la complejidad de conceptualizar y analizar el fenómeno de la corrupción. En la actualidad existen múltiples niveles en los cuales puede manifestarse este problema y enfrentarlo requiere de herramientas avanzadas que consideren los distintos factores que pueden facilitar el surgimiento de estas irregularidades.

En este sentido, el estudio de la corrupción debe considerar elementos más allá de lo meramente conceptual o teórico. Con este objetivo, la siguiente sección de esta publicación buscará complementar el análisis documental presentado en este capítulo con una perspectiva ciudadana. Para esto, se presentan los resultados de una amplia consulta abierta que recoge las percepciones, motivaciones y actitudes de las personas ante el problema de la corrupción.

REFERENCIAS

- Alianza Anticorrupción. (2018). *Grupo de trabajo de medidas legislativas y capítulos pendientes: priorización de iniciativas legales para el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* [en revisión].
- Banco Mundial. (2020). *Worldwide Governance Indicators*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>
- Basoalto, H. (19 de febrero de 2019). Fraude en Carabineros: fiscal Campos dice que nuevo cómputo malversado supera los \$28.348 millones. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fraude-carabineros-fiscal-campos-dice-nuevo-computo-malversado-supera-los-28-348-millones/535008/>
- Brinks, M.; Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2019). Understanding institutional weakness. Power and Design in Latin American institutions. En T. G. Falleti, J. P. Luna, A. Schrank & M. V. Murillo (Eds.), *Elements in Politics and Society in Latin America*. Cambridge University Press.
- CAF. (2019). *RED 2019. Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Cerna, T. (16 de abril de 2018). Fraude en Carabineros: 10 estrategias que se habrían usado para malversar casi \$28 mil millones. *EMOL*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/16/902749/Fraude-en-Carabineros-Las-10-estrategias-para-malversar-casi-28-mil-millones.html>
- Cerna, T. (18 de junio de 2020a). Fiscalía de Arica inicia investigación por eventual fraude en compra de cajas de alimentos. *EMOL*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/06/18/989534/Fiscalia-Arica-investigacion-fraude-canastas.html>
- Cerna, T. (12 de febrero de 2020b). Los antecedentes e involucrados en el caso por presuntas coimas al interior del MOP. *EMOL*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/02/12/976397/Antecedentes-corrupcion-mop.html>
- Chile Transparente, Espacio Público & Fundación Observatorio Fiscal. (2019). *Detalle propuesta agenda contra la impunidad*. https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/2019-11-20-agenda_en_materia_de_probidad.pdf
- Chile Transparente & IE Law School. (2018). *Diálogos de compliance*. http://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1526394282DocumentoDiálogosdeCompliance.pdf
- Ciudadanía Inteligente & Espacio Público. (2015). *Observatorio Anticorrupción*. <https://observatorioanticorrupcion.cl/>

- Comisión de Integridad Pública y Transparencia. (s.f.). *Quiénes somos*. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/quienes-somos/>
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. (s.f.). *Información corporativa*. <https://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/caigg/informacion-corporativa/>
- Consejo de Defensa del Estado. (2019). *Cuenta pública. Capítulo 1: el Consejo de Defensa del Estado*. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/cor-unidad.jsp>
- Consejo para la Transparencia. (s.f.). *¿Qué es el Consejo para la Transparencia?* <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>
- Consejo para la Transparencia. (2019). *Fortaleciendo la democracia, la rendición de cuentas y el control social. 10 años Consejo para la Transparencia*. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Fortaleciendo-la-Democracia-16x24cm.pdf>
- Contraloría General de la República. (2019). *Reporte sobre principales resultados de auditoría 2019*. <https://www.contraloria.cl/documents/451102/5603241/ reporte/653d8604-e279-dc99-b44e-4f59ec261449>
- Contraloría General de la República. (2020). *Cuenta pública 2019*. <https://www.contraloria.cl/documents/451102/4699518/Cuenta+2019/a2cc3339-3726-0363-c246-07a160963e34>
- Curbing Corruption. (s.f.). *Reform approaches & experience*. <https://curbingcorruption.com/reform-approaches-2/>
- Dahlström, C. & Lapuente, V. (2018). *Organizando el leviatán*. Deusto.
- Detert, J. & Treviño, L. (2010). *Speaking up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice*. <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orsc.1080.0405>
- Díaz, F. (23 de enero de 2020). Chile alcanza puesto 26º en escala de países con menor percepción de corrupción. *Biobío Chile*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/01/23/chile-alcanza-puesto-26o-en-escala-de-paises-con-menor-percepcion-de-corrupcion.shtml>
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (s.f.). *Sistemas de integridad y código de ética*. <https://www.serviciocivil.cl/sistemas-de-integridad-y-codigo-de-etica/>
- El Mostrador. (10 de abril de 2018). *Fraude en Carabineros ya alcanza los 28 mil millones de pesos*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/04/10/fraude-en-carabineros-ya-alcanza-los-28-mil-millones-de-pesos/>

- El Dínamo. (11 de febrero de 2020). *Fiscalía investiga 11 casos de corrupción en el MOP en La Araucanía*. <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/02/11/fiscalia-investiga-11-casos-de-corrupcion-en-el-mop-en-la-araucania/>
- Fiscalía de Chile. (s.f.). *Áreas de persecución: Corrupción*. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/cor-unidad.jsp>
- Fiscalía Nacional Económica. (s.f.). *Nosotros: Fiscalía Nacional Económica*. <https://www.fne.gob.cl/nosotros/fne/>
- G20 Anti-Corruption Working Group. (2018). *Compendium on Measures to Encourage Public Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*.
- Heywood, P.; Marquette, H.; Peiffer, C. & Zúñiga, N. (2017). *Integrity and Integrity Management in Public Life*. European Union. <http://anticorpp.eu/publications/integrity-and-integrity-management-in-public-life/>
- INTOSAI. (2016). *Guid 5270: Directriz para la auditoría de prevención de la corrupción*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Directriz-para-la-Auditor%C3%ADa-de-Prevenci%C3%B3n-de-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>
- Jaraquemada, M. (2020). *Estancamiento de la corrupción*. Espacio Público. <https://www.espaciopublico.cl/estancamiento-de-la-corrupcion/>
- Kenny, C. (2017). *Results Not Receipts: Counting the Right Things in Aid and Corruption*. Center & Global Development.
- Klitgaard, R. E. (1994). *Controlando la corrupción*. Editorial Sudamericana.
- Lagos, N. & Pliscoff, C. (2020). Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: reflexiones a partir del manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre integridad pública. En *Revista Chilena de la Administración de Estado*, (3). <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2651194/Revista+CEA+3a/ffd7eafa-8ee4-f1ef-547c-bfa5223323d1>
- Matus, J. (11 de febrero de 2020). Fiscalía indaga 11 casos por corrupción en el MOP de La Araucanía. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/fiscalia-indaga-11-casos-corrupcion-mop-la-araucania/1006747/>
- Matus, J. & Ojeda, J. M. (18 de junio de 2020). Contraloría saca la lupa para las cajas de alimentos: examina contratos en todo Chile y Fiscalía de Arica abre causa por presuntas irregularidades. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/cajas-de-alimentos-contraloriaexamina-contratos-en-todo-chile-y-fiscalia-de-arica-abre-causa-por-presuntasirregularidades/JPD4LYZZNRHLPNBWOUCCRCR7EQM/>

- Mulgan, R.** (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept?. *Public Administration*, 78, 555-573. doi:10.1111/1467-9299.00218
- O'Donnell, G. A.** (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9 (3), pp.112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- OCDE.** (s.f.). *La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho*. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPAÑOL.pdf
- OCDE.** (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.
- OEА.** (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.pdf
- OLACEFS.** (2014). *Manual para la conducción de autoevaluaciones de la integridad en las entidades fiscalizadoras superiores (IntoSAINT)*. <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>
- ONU.** (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruptcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corruptcion.pdf
- PNUD.** (2011). *Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción*. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf
- Rose-Ackerman, S.** (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI.
- T13.** (9 de enero de 2017). *Contraloría detecta nuevas irregularidades en pensiones en Gendarmería*. <https://www.t13.cl/noticia/politica/informe-contraloria-pensiones-gendarmeria>
- Transparencia Internacional.** (2019). *Corruption Perceptions Index 2019: Full Source Description*. https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf
- Transparencia Internacional.** (2020). *What is corruption?* <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

Treviño, L. K.; Hartman, L. P. & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42 (4), 128-142. <https://doi.org/10.2307/41166057>.

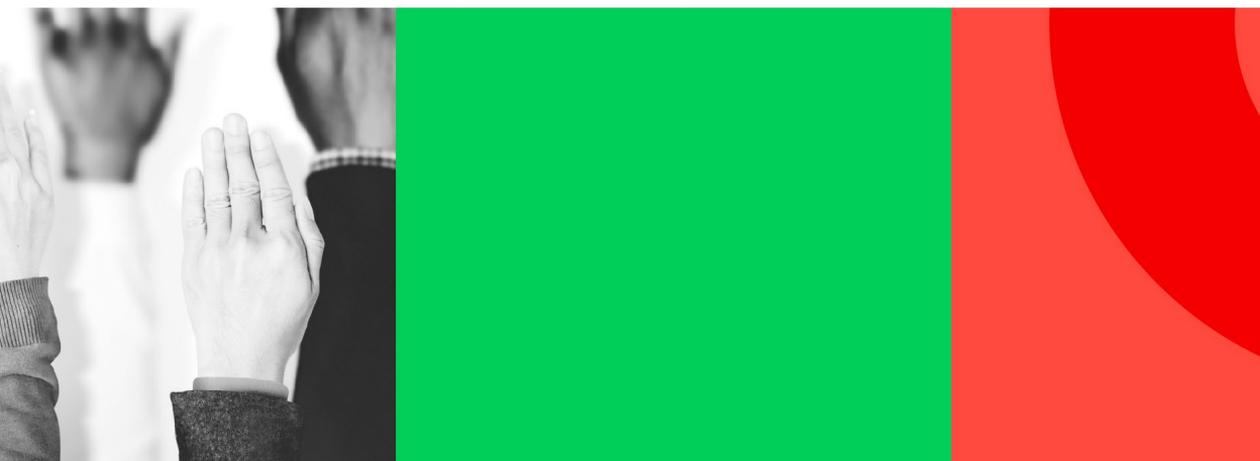
Unidad de Análisis Financiero. (s.f.). *Acerca de la UAF: ¿Qué hacemos?* <https://www.uaf.cl/acerca/quehacemos.aspx>

Villaroel, M. J. (25 de julio de 2020). Contraloría declara ilegal contratos y compras de cajas de alimentos en Tarapacá: declaró conflictos. *Biobío Chile*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2020/07/25/contraloria-declara-ilegal-contratos-compras-cajas-alimentos-tarapaca-detecto-conflictos.shtml>

Capítulo 2:

Termómetro de la corrupción en Chile





TERMÓMETRO DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE

Las respuestas a las diez interrogantes planteadas en el capítulo anterior permiten fijar un marco conceptual general, para diagnosticar y caracterizar el fenómeno de la corrupción en Chile. En este contexto, el presente capítulo busca explorar las percepciones, actitudes e ideas sobre el tema, a partir de los resultados de la Consulta Ciudadana en línea ¿Qué piensas de la corrupción en Chile? efectuada entre el 17 y el 24 de agosto de 2020 y respondida voluntariamente por 16.809 personas¹.

**16.809 personas
participaron
de manera
voluntaria en
esta consulta.**

Se trata de un estudio exploratorio, pues busca conocer la percepción y actitudes de las personas sobre la corrupción en Chile, desde un punto de vista descriptivo y no explicativo o inferencial. De acuerdo con Babbie (2007) y Hernández *et al.* (2014), tal método es útil cuando su objetivo es examinar un tema poco analizado o cuando la revisión de la literatura y documentos oficiales revelan que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema.

Asimismo, se recurre a los estudios exploratorios en la indagación de fenómenos nuevos o emergentes y tal como se explicó en la sección anterior, el malestar ciudadano contra las infracciones a la probidad ha estado muy presente en la prensa nacional y fue una de las banderas de las movilizaciones desde el 18 de octubre de 2019 (Sepúlveda, 2019), lo cual pone en evidencia la necesidad actual de investigar para identificar sus características y reconocer sus manifestaciones.

¹ La base de datos de la consulta ciudadana sobre la percepción de corrupción en Chile está disponible en la página web de la Contraloría.

La pregunta de investigación que guía este estudio apunta a entregar información sobre qué se entiende por corrupción en Chile. La mirada exploratoria y descriptiva a que se alude anteriormente, determina que no se pretende responder preguntas relativas a las causas de la corrupción, a lo sumo, se analizan potenciales asociaciones entre variables. Sin duda, se trata de un buen tema para futuras indagaciones.

Cabe destacar que la percepción es un mecanismo de comprensión complejo basado en la observación de un fenómeno y en la interpretación que hace un individuo influenciado por factores culturales, sociales, políticos; además de las características personales, actitudes, intereses, experiencias, valores y expectativas de cada ser humano y no refleja necesariamente la realidad del hecho, sino más bien las vivencias de cada sujeto y su contexto.

En este sentido, el estudio de la percepción nos permite advertir que las «encuestas que buscan pesquisar la frecuencia de la ocurrencia de hechos corruptos y la percepción que tienen las personas en su vida diaria, reflejan una paradoja interesante que nos advierte de lo complicado que en el fondo es este tema: lo que entiende por corrupción el juez no coincide con lo que entiende por corrupción el ciudadano y el político» (Gil, 2008, p. 14). En otras palabras, se debe tener en cuenta la paradoja entre la forma de problematizar la corrupción en el ámbito político y la percepción que generan en el imaginario colectivo (Figueroa, 2019).

Al mismo tiempo, es posible realizar una analogía entre los resultados de los estudios de percepción con el nivel de confianza que los encuestados perciben hacia sus autoridades o instituciones, en el sentido de que:

<<Si los sujetos desconfían de las autoridades y de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también son malas,

inmorales y poco confiables pues ¿si la autoridad no obedece las reglas, por qué alguien lo haría?>> (Eek & Rothstein, 2005).

Por el contrario, se estima que cuando los individuos perciben que las instituciones públicas y privadas se comportan de modo universalista, incorruptible, no clientelar y son eficientes en el ejercicio de sus funciones, son más proclives a confiar en otros sujetos que no conocen, creándose una especie de moral intolerante a la corrupción, el engaño o la traición (Güemes, 2018).

A partir de estas definiciones conceptuales, el capítulo se estructura en base a cinco apartados. En primer lugar, se presentan los aspectos metodológicos que guiaron el estudio. En segundo lugar, se exhiben los resultados de las percepciones, actitudes y manifestaciones de los participantes, en general, sobre la corrupción. En una tercera sección, se señalan los resultados de un análisis realizado a las respuestas de funcionarios/as públicos/as. El cuarto apartado expone los resultados obtenidos al comparar las tasas de corrupción observada y la disposición a denunciar. Y el quinto, presenta los principales hallazgos tras analizar los resultados de la consulta en línea ciudadana «¿Qué piensas de la corrupción en Chile?».

La interpretación de los datos aquí expuestos debe entenderse como una radiografía al momento en que fueron levantados y de las personas que participaron de ella, y no debe extrapolarse a la realidad que vive el país.

1. Consulta ciudadana: ¿Qué piensas de la corrupción en Chile?²

Esta consulta tiene la finalidad de conocer las percepciones y actitudes que tienen las personas frente a la corrupción.

Aprovechando la oportunidad para contribuir con nuevos hallazgos, inquietudes y la posibilidad de delinear hipótesis futuras, el objetivo general de este estudio es *conocer la percepción y actitudes de las personas sobre la corrupción en Chile*. Luego, de ese objetivo general se derivan tres objetivos específicos:

- Examinar las manifestaciones de la corrupción en Chile, en cuanto a su gravedad y probabilidad de acciones.
- Explorar aspectos de las víctimas o testigos, denuncia y nivel de corrupción temporal³ en Chile.
- Indagar en la percepción de las personas respecto a los principales problemas que debe abordar la Contraloría General de la República en torno a la corrupción.

Al ser un estudio de tipo exploratorio, se optó por utilizar la técnica de estadística descriptiva, puesto que se «describen las características de una muestra o la relación entre las variables de una muestra» (Babbie, 2007, p. 450) relacionadas al fenómeno de la corrupción en Chile. De esta forma, se extrajeron distribuciones de frecuencias absolutas y relativas, así como tablas de contingencia y de asociación de variables de las preguntas incluidas en la consulta ciudadana en línea. Los resultados de cada una de las preguntas se encuentran en el anexo N° 2. Las variables fueron procesadas con el *software* estadístico SPSS, en sus versiones 23 y 27. Cabe agregar que este tipo de análisis no es inferencial, puesto que no se busca ir «más allá de la descripción de observaciones específicas para hacer inferencias sobre la población más amplia de la que se extrajeron las observaciones de la muestra» (Babbie, 2007, p. 450).

2 Para revisar la metodología completa del estudio se sugiere consultar el anexo N° 1.

3 Pasado, presente, futuro.

La consulta ciudadana en línea sobre corrupción en Chile se fundamenta en un proceso autorreportado⁴ para conocer las percepciones y actitudes que tienen las personas frente a este fenómeno. En el ámbito de las metodologías aplicadas en las ciencias sociales, las autoevaluaciones han recibido críticas y recomendaciones para reducir lo que se ha denominado el sesgo o respuestas de *deseabilidad social* (Nederhof, 1985; Randall & Fernandes, 1991; Brener *et al.*, 2003). Para Nederhof (1985), «la deseabilidad social refleja la tendencia hacia temas en que se niegan particularidades indeseables o para reivindicar otras socialmente deseables» (p. 264). En tanto que Brener *et al.* (2003) identifican efectos negativos para la veracidad y precisión de los cuestionarios autoimplementados en los procesos evaluativos.

Como una forma de mitigar los potenciales sesgos de deseabilidad social que podrían aparecer, a continuación se presenta la tabla 2.1 con la perspectiva que analiza las tendencias consideradas y las acciones de mitigación utilizadas por el equipo responsable de la investigación. Cabe decir que algunos sesgos quedan como desafíos y aprendizajes para una futura aplicación de este instrumento de medición.

4 Los conceptos de autorreportado, autoevaluación y autoadministración se usan como sinónimos en este estudio.

Tabla 2.1: potenciales sesgos de deseabilidad social

 Sesgo	 Perspectiva	 Problema	 Modo de mitigación
Sesgo por comprensión y asimetrías de información	Cognitiva	Comprensión de términos desconocidos excesivamente técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Usar términos simples y familiares para los autorreportados. - Aplicación de dos pretest.
Sesgo por recuperación o memoria	Cognitiva	Dificultad para definir y utilizar períodos de referencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Usar términos simples y uso de solo un año hacia atrás (recuerdo de acciones de corrupción).
Sesgo por uso de redes sociales	Cognitiva	Focalización de respuestas por personas con alta exposición a redes sociales y potenciales noticias falsas (fake news).	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de dos pretest. - Controlar resultados por uso de redes sociales. - Se espera mejorar este aspecto a futuro.
Sesgo por estructura de cuestionario y contexto de respuesta	Situacional	Cansancio por longitud del cuestionario. Efecto halo.	<ul style="list-style-type: none"> - Cinco minutos como tiempo para responder. - No saturar páginas con preguntas, dividiéndolas en diversas pantallas. - Aplicación de dos pretest.

Sesgo por presión social	Situacional	Temor a represalias.	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar privacidad y confidencialidad en las respuestas. - Administración en línea del cuestionario.
Sesgo por desconfianza	Situacional	Percepción negativa de privacidad y confidencialidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar privacidad y confidencialidad en las respuestas. - Administración en línea del cuestionario.
Sesgo de respuesta socialmente deseable	Situacional	Baja o sobre representación de una visión en las respuestas.	<ul style="list-style-type: none"> - Administración en línea del cuestionario. - Aplicación de dos pretest.
Sesgo por deseo de participar más de una vez	Situacional	Mismo usuario podría responder más de una vez la consulta en línea.	<ul style="list-style-type: none"> - Una vez que una persona responde desde un IP, dicho IP queda bloqueado. - Se espera mejorar este aspecto a futuro.

Fuente: Fuentes-González (2019).

2. Resultados generales⁵

A partir de los resultados de la consulta ciudadana, se ha realizado un análisis completo de las variables que se incorporaron en ese instrumento, para entender de qué manera las personas que respondieron la consulta perciben la corrupción en Chile, como también el rol de la Contraloría General de la República en su lucha contra la corrupción. En este apartado, se realiza una caracterización de quienes contestaron la consulta y cuáles fueron las principales respuestas entregadas.

a) Características de los participantes

La consulta ciudadana fue contestada por un total de 16.809 personas, de las cuales el 79,2% se concentra en el tramo de edad 18-49 años (n = 13.313); un 54,7% se identificó con el género masculino (n = 9.187); un 44%, con el género femenino (n = 7.393); y un 93,9% cuenta con estudios superiores (n = 15.783).

5 En el desarrollo del capítulo se presentan las tablas y gráficos más relevantes para los análisis que aquí se desarrollan. Para revisar los resultados completos de la consulta se sugiere consultar el anexo N° 2.

Tabla 2.2: caracterización de participantes según edad, género y nivel educacional

CARACTERÍSTICAS	CATEGORÍA	%	Total
Tramo de edad 	< 18	0,6	98
	18-29	22,9	3.843
	30-39	33,7	5.672
	40-49	22,6	3.798
	50-59	12,2	2.049
	60 ≥	8	1.349
	Total	100	16.809
Género 	Femenino	44	7.393
	Masculino	54,7	9.187
	No responde/otro	1,4	229
	Total	100	16.809
Nivel educacional 	No informa	0,4	74
	Estudios básicos	1	25
	Estudios secundarios	5,5	925
	Estudios técnicos	15	2.514
	Estudios universitarios	57,6	9.685
	Posgrado	21,3	3.584
	Total	100	16.807

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la distribución a nivel regional de la muestra (tabla 2.3), se desprende que un 53,6% de las personas consultadas pertenece a la región Metropolitana (n = 9.007), seguido por un 10,6% provenientes de la región de Valparaíso (n = 1.784), un 6,6% de la región del Biobío (n = 1.105), un 3,8% de la región de Los Lagos (n = 642) y un 3,5% de la región de La Araucanía (n = 592). Esta distribución mantiene dentro de ciertos parámetros la propia repartición poblacional a nivel país, de acuerdo con el Censo 2017.

Las principales ocupaciones identificadas en la muestra (tabla 2.3), revelan que el 36,2% de las personas encuestadas corresponde a trabajadores por cuenta propia o del sector privado (n = 6.082); el 31,1%, a funcionarios/as públicos/as (n = 5.226); y el 11,2%, a estudiantes (n = 1.878).

Tabla 2.3: caracterización de participantes según región y ocupación

CARACTERÍSTICAS	CATEGORÍA	%	Total
Región	Tarapacá	1,2	207
	Antofagasta	2,6	437
	Atacama	1,5	250
	Coquimbo	3	496
	Valparaíso	10,6	1.784
	O'Higgins	3	500
	Maule	3,2	538
	Biobío	6,6	1.105
	La Araucanía	3,5	592
	Los Lagos	3,8	642
	Aysén	1	160
	Magallanes	1,1	192
	Metropolitana	53,6	9.007
	Los Ríos	2,8	470
	Arica-Parinacota	1,1	188
	Ñuble	1,4	241
	Total	100	16.809
Ocupación	No informa/sin ocupación	8,7	1.455
	Docente universitario	4,5	751
	Dueño/a de casa	2,5	418
	Empresario/a	4,8	801
	Estudiante	11,2	1.878
	Funcionario/a Público/a	31,1	5.226
	Proveedores del Estado	1,2	198
	Trabajador/a por cuenta propia/sector privado	36,2	6.082
	Total	100	16.809

Fuente: elaboración propia.

b) Manifestaciones de la corrupción

Del total de personas que participaron en la consulta ciudadana en línea, el 67,1% manifestó tener bastante/buen conocimiento sobre corrupción (n = 11.267). Lo que de cierto modo refleja una alta autopercepción de conocimiento sobre el fenómeno.

Tabla 2.4: autopercepción sobre el conocimiento de corrupción

	¿Cuánto sabe usted de corrupción?					
	1 Nada	2	3	4	5 Bastante	Total
% de respuestas	0,6	4,5	27,9	39,6	27,5	100
Nº de respuestas	97	758	4.687	6.651	4.616	16.809

Fuente: elaboración propia

A partir de lo anterior, indagando en las manifestaciones de la corrupción en Chile ante la pregunta ¿Cuán corrupta cree usted que son las siguientes acciones?, destacan los siguientes resultados:

- El 96,9% de las personas cree que otorgar un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad es una acción bastante/totalmente corrupta (n = 16.291).
- El 94,1% de las personas cree que una autoridad o un/a funcionario/a público/a que favorezca a un familiar o amigo/a comete una acción bastante/totalmente corrupta (n = 15.813).
- El 92,1% de las personas cree que un/a funcionario/a público/a que acepte dinero para acelerar un trámite comete una acción bastante/totalmente corrupta (n = 15.480).
- El 49,7% de las personas cree que la ineficacia de un funcionario/a público/a en su trabajo es una acción bastante/totalmente corrupta (n = 8.363).

Estos resultados revelan la importancia que otorgan los consultados a los actos de corrupción cometidos dentro del sector público.

**El 67,1%
manifestó tener
bastante/ buen
conocimiento
sobre
corrupción.**

Gráfico 2.1: percepción del nivel de gravedad de acciones.
¿Cuán corruptas cree usted que son las siguientes acciones?

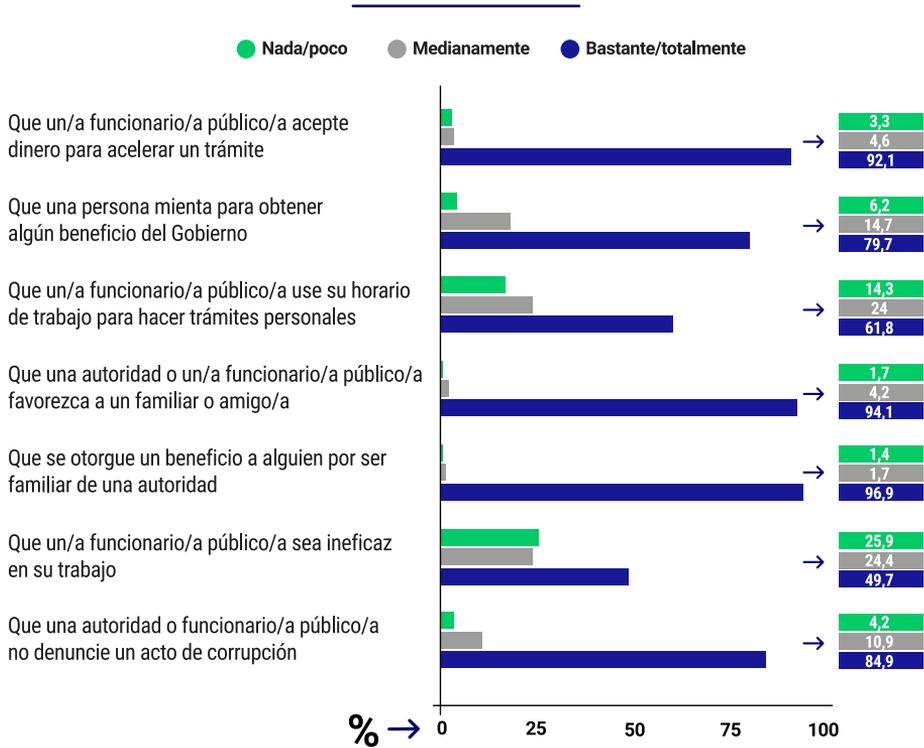
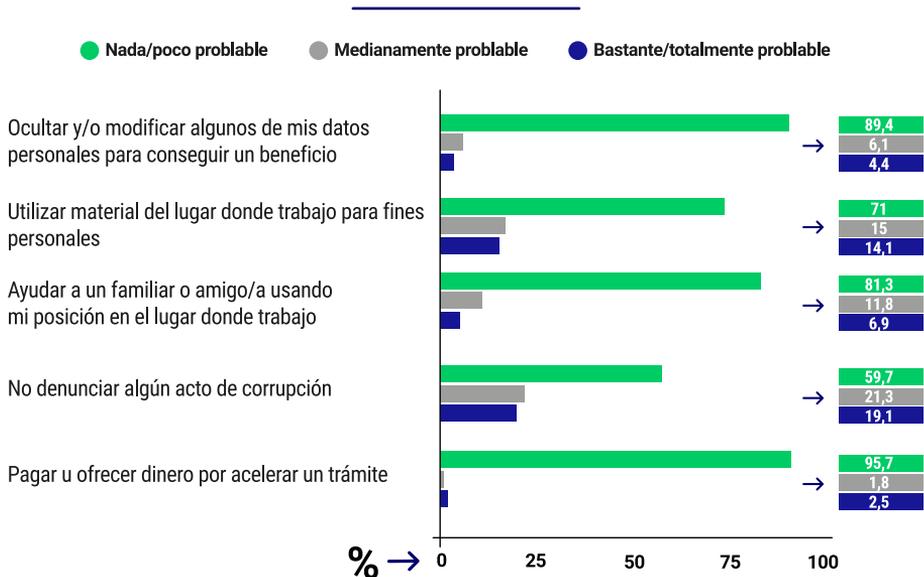


Gráfico 2.2: percepción del nivel de gravedad de acciones.
¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, ante la pregunta ¿cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?, se destacan los siguientes hallazgos:

- El 81,3% de las personas cree que ayudar a un familiar o amigo/a usando mi posición en el lugar donde trabajo es una acción poco/nada probable (n = 13.662) a realizar,
- El 59,7% de las personas cree que no denunciar algún acto de corrupción es una acción poco/nada probable (n = 10.026) a realizar.

Estos resultados entregan una interesante información, la cual será analizada en detalle en los siguientes apartados de este capítulo.

c) Percepción de la corrupción

Tal como se señaló al inicio de este capítulo, la corrupción es uno de los factores que ha estado en el centro de la reciente crisis social y política en el país. Así, es posible observar la desaprobación generalizada contra este fenómeno y sus efectos en las respuestas a la pregunta ¿Quién/es cree usted que resulta más perjudicado por la corrupción? (gráfico 2.3).

- El 94,8% (n = 15.930) percibe que es la ciudadanía en general.
- El 51,6% (n = 8.672) cree que son las personas en situación de vulnerabilidad.
- El 27,7% (n = 4.664) considera que son las personas que reciben beneficios del Estado.

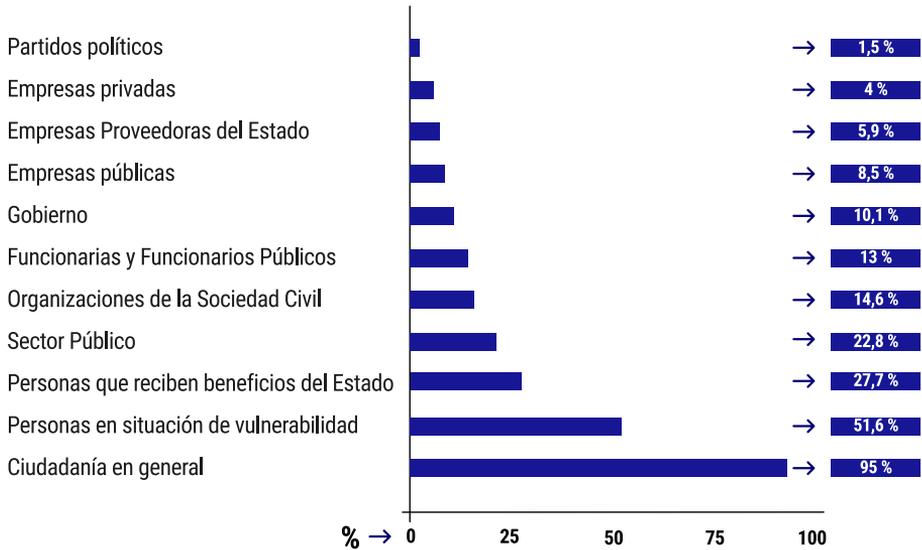
Entre las alternativas con respuestas más bajas de encuentran:

- Las empresas proveedoras del Estado con un 5,9% (n = 999).
- Las empresas privadas con un 4% (n = 677).
- Los partidos políticos con un 1,5% (n = 257).

Estos resultados muestran que los consultados consideran que la ciudadanía en su totalidad es la más afectada por la corrupción. De esta forma, es posible afirmar que logran identificar con cierta facilidad la importancia, los efectos y consecuencias que la corrupción tiene en la sociedad en su totalidad, y dan menor importancia a los impactos que tiene en sectores específicos.

El 94,8% percibe que el grupo más perjudicado por la corrupción es la ciudadanía en general.

Gráfico 2.3: ¿Quién/es cree que resulta más perjudicado con la corrupción?
(Marcar máximo 3 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

Sobre la percepción de la corrupción en el país, del total de personas consultadas (n = 16.809) se destacan los siguientes resultados:

- En relación con el año anterior:
 - El 70,4% (n = 11.817) considera que el país es más o mucho más corrupto.
 - El 25,1% (n = 4.211) considera que el país no es más ni menos corrupto.
 - El 4,6% (n = 781) considera que el país es menos o mucho menos corrupto.
- En la actualidad:
 - El 77,4% (n = 12.943) considera que el país es muy o totalmente corrupto.
 - El 19,4% (n = 3.254) considera que el país es medianamente corrupto.
 - El 3,6% (n = 612) considera que el país es poco o nada corrupto.

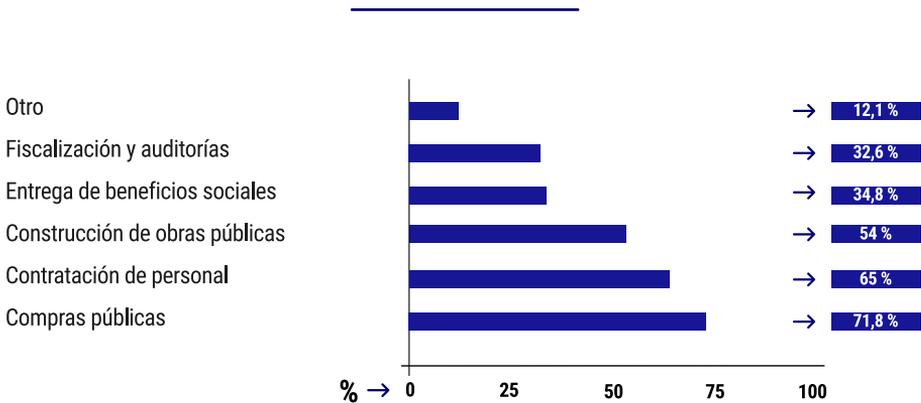
- En relación con cinco años más:
 - El 46,3% (n = 7.786) considera que el país será más o mucho más corrupto.
 - El 30% (n = 5.035) considera que el país no será ni más ni menos corrupto.
 - El 23,7% (n = 3.988) considera que el país será menos o mucho menos corrupto.

Es importante recalcar que existe una sensación positiva hacia el futuro con respecto a los niveles de corrupción en el país. Como se puede observar en los porcentajes anteriores, la idea de que la corrupción va a ir aumentando en gran medida en los próximos 5 años está presente en una tasa 10,1 puntos menor que el alto porcentaje de percepción de corrupción en la actualidad.

Si bien se señaló en el capítulo 1 que la corrupción es un fenómeno que se presenta en todas las esferas institucionales del país, cuando se consulta ¿cuáles son las áreas en donde hay más corrupción Chile?, la tendencia muestra que:

- El 71,8% (n = 12.077) considera que es en las áreas asociadas a las compras públicas.
- Un 65,3% (n = 10.984) señala que son los procesos referidos a contratación de personal.

Gráfico 2.4: ¿Cuáles son las áreas en donde hay más corrupción en Chile? (Marcar máximo 3 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 12,1% de las personas que participaron en la consulta mencionan que existen otras áreas en donde hay más corrupción en Chile. Al analizar las respuestas que las personas escribieron libremente en esta opción, se puede observar que los conceptos más repetidos corresponden a distintos órganos estatales, tales como fuerzas armadas y de orden, partidos políticos y autoridades en general.

d) Denuncias de corrupción

Tal como se mencionó en el capítulo 1, en la actualidad existe un consenso respecto a que la lucha contra la corrupción no solo debe estar centrada en el rol que tienen los servidores públicos, sino que esta responsabilidad compete a todos los actores que componen la sociedad. En este contexto toma especial relevancia la denuncia contra los actos de corrupción. De esta manera, se aprecia que:

Entre quienes fueron víctimas y/o testigos de corrupción, solo un 32,9% lo denunció.

- El 48,6% (n = 8.164) del total de los consultados declaró no haber sido víctima y/o testigo de un acto de corrupción,
- El 51,4% (n = 8.645) del total de consultados señaló que sí ha sido víctima y/o testigo de un acto de corrupción.

En este sentido, al explorar la conducta de las víctimas y/o testigos de corrupción se observa que del total (n = 8.645), solo un 32,9% (n = 2.847) denunció el acto y un 67,1% (n = 5.798) prefirió no hacerlo.

Las respuestas evidencian que las personas que se enfrentan a hechos de corrupción tienden a no denunciarlos, porque:

- Desconfían de las instituciones llamadas a conocer los casos de los que han tenido conocimiento: 47,4% (n = 2.750).
- Piensan que si lo hicieran no habría consecuencias: 39,9% (n = 3.484).
- Podrían haber recibido amenazas o represalias: 35,1% (n = 2.035).

Gráfico 2.5: razones para no denunciar
(Marcar máximo 3 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

e) Rol de la Contraloría General en el combate a la corrupción

Los consultados señalan que los principales medios a través de los cuales se han enterado sobre la labor de la Contraloría General son:

- Redes sociales: 79,2% (n = 13.315).
- Prensa digital: 46% (n = 7.725).
- Trabajo o estudios: 39,9% (n = 6.711).

Por otro lado, del total consultado, el 97,2% declara usar redes sociales (n = 16.340). Asimismo, el 85,9% ha visto publicaciones de la Contraloría General en redes sociales (n = 14.443), mientras que el 14,1% no las ha visto (n = 2.366).

Tabla 2.5: uso de redes sociales

	¿Usted usa redes sociales?		
	SI	NO	Total
% de respuestas	97,2	2,8	100
Nº de respuestas	16.340	469	16.809

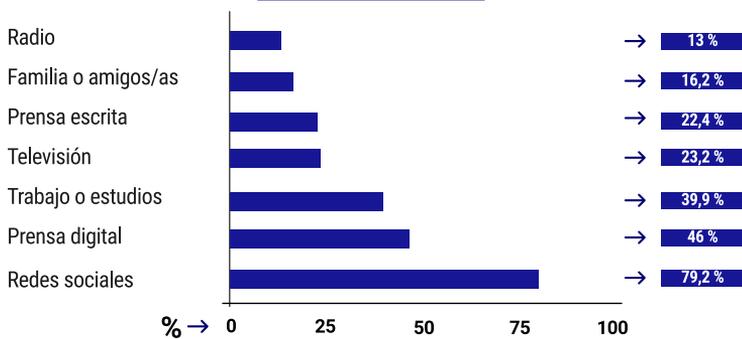
Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.6: visualizaciones de la Contraloría en redes sociales

	¿Ha visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales?		
	SI	NO	Total
% de respuestas	85,9	14,1	100
Nº de respuestas	14.443	2.366	16.809

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2.6: ¿Por qué medios se ha enterado de lo que hace la Contraloría (puede marcar más de una alternativa)



Fuente: elaboración propia.

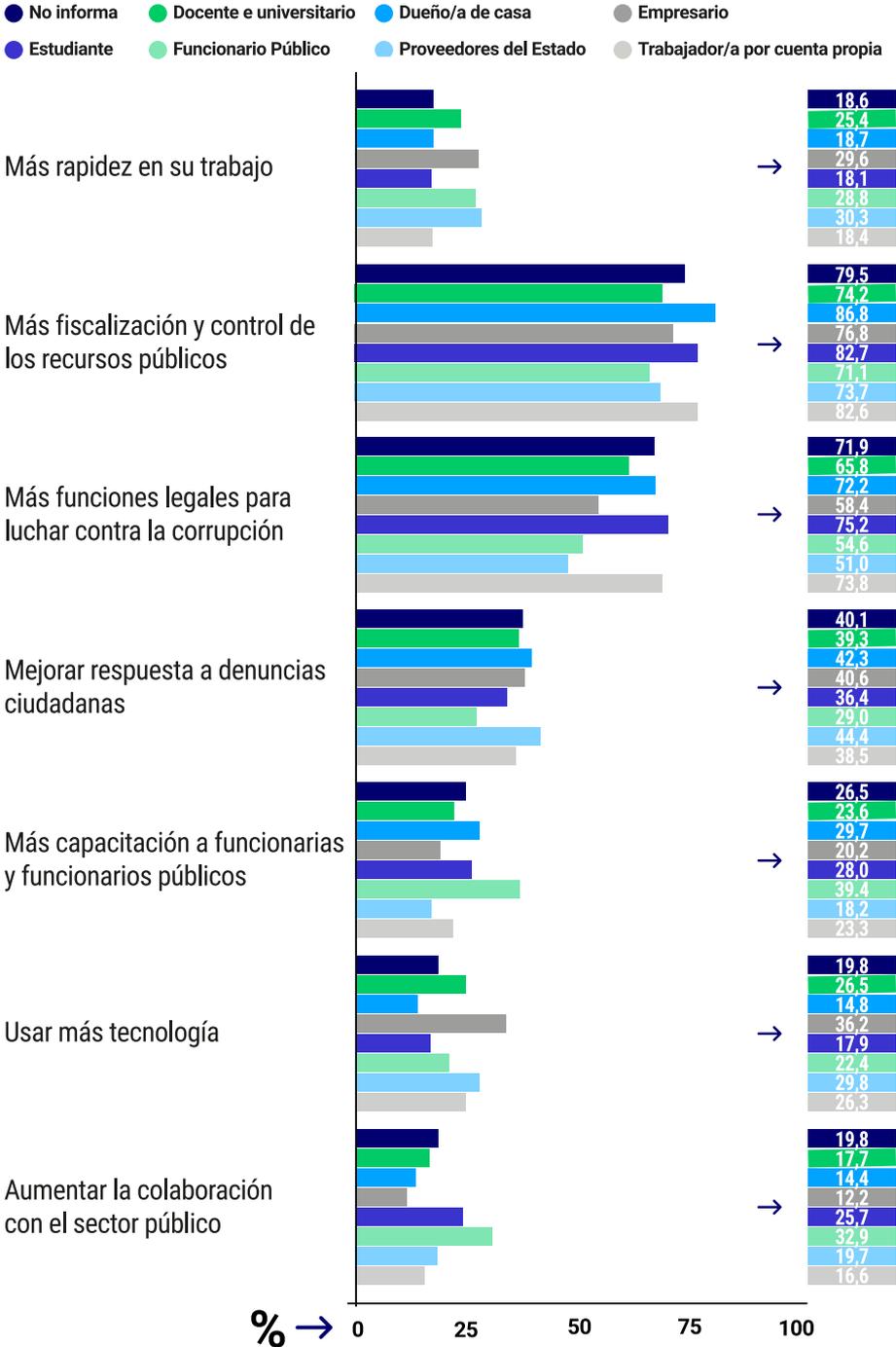
**El 64,3%
consultados
está muy de
acuerdo con que
la Contraloría
General es la
institución
responsable
de combatir la
corrupción.**

El 64,3% (n = 10.574) de los consultados está muy de acuerdo con que la Contraloría General es la institución responsable de combatir la corrupción; un 61,4% (n = 9.084) está muy de acuerdo con que la referida institución trabaja siempre dentro de sus funciones legales, y un 70,3% (n = 11.817) está de acuerdo o muy de acuerdo con que ésta es imparcial en su trabajo.

Mientras que solo un 20,7% (n = 2.813) de los consultados está muy de acuerdo con que la Contraloría General responde a sus requerimientos en un tiempo adecuado. A partir de esto, es posible afirmar que hay una valoración positiva de la labor que realiza la Contraloría General en la lucha contra la corrupción.

Complementario a esto, ante la pregunta ¿qué debería hacer la Contraloría General para fortalecer su rol en la lucha contra la corrupción?, se observa una tendencia hacia robustecer la fiscalización de los recursos públicos y el contar con más atribuciones para combatir este fenómeno. A continuación, se presentan en detalle los resultados de esta pregunta diferenciando por las distintas ocupaciones de quienes respondieron.

Gráfico 2.7: ¿Qué debería hacer la Contraloría General para fortalecer su rol en la lucha contra la corrupción? Se presentan respuestas según ocupación del encuestado (Marcar hasta 3 opciones)



Fuente: elaboración propia.

A partir de estos resultados, dentro de las conclusiones de este análisis, destacan:

- El 78,1% de las personas cree que la Contraloría General debería fortalecer su fiscalización sobre los recursos públicos. Este porcentaje supera el 80% entre estudiantes, trabajadores por cuenta propia y dueños/as de casa.
- El 66,5% de los individuos cree que la Contraloría General debiese contar con más funciones legales para luchar contra la corrupción. Este porcentaje es especialmente alto entre estudiantes y trabajadores por cuenta propia, donde supera el 73% en ambos casos.
- El 35,7% de las personas consultadas cree que debería ser una prioridad mejorar la respuesta a denuncias ciudadanas. Existe un comportamiento similar en todos los grupos, excepto entre los/as funcionarios/as públicos/as, donde este porcentaje es más bajo, con un 29%.
- Aunque en términos agregados no representa una prioridad, los/as funcionarios/as públicos/as concuerdan en que se requiere fomentar la capacitación y los mecanismos de colaboración dentro del Estado. Mientras que el promedio general en el aumento de las capacitaciones es de 29,1% y el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración alcanza un 22,8%; los/as funcionarios/as públicos/as los priorizan con un 39,4% y 32,9%, respectivamente.

f) Uso de redes sociales

Al observar el comportamiento de los consultados que declaran haber visto publicaciones en las redes sociales de la Contraloría General en contraste con aquellas personas que declararon no haberlo hecho, se presentan diferencias relevantes, teniendo en cuenta el sesgo que podría ocasionar la diferencia de frecuencias entre estos dos grupos.

El primer cruce estudiado es la percepción de la corrupción en la actualidad, el pasado y el futuro. Se observa que, en general, quienes han visto publicaciones de la Contraloría General en redes sociales tienen una mirada más crítica respecto a la situación de Chile, pero al mismo tiempo tienen una visión positiva sobre el futuro del país:

- Entre quienes no han seguido a la Contraloría General en redes sociales, el 68% cree que Chile es un país corrupto o muy corrupto (n = 1.616). Este porcentaje sube a un 78% en el grupo que ha visto a la Contraloría General en redes sociales (n = 11.327).
- Entre quienes no han visto a la Contraloría General en redes sociales, el 14,8% cree que Chile será un país menos o mucho menos corrupto en 5 años más (n = 352). Este porcentaje aumenta a un 25,2% en el grupo que ha seguido a la Contraloría General en redes sociales (n = 3.636).

Tabla 2.7: ¿Qué tan corrupto considera que es nuestro país? se presentan respuestas según visualización de publicaciones de la Contraloría en redes sociales

	¿Qué tan corrupto es nuestro país?			Total
	Poco o nada corrupto	Medianamente corrupto	Corrupto o muy corrupto	
NO han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	5,8	25,9	68,3	100
SI han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	3,3	18,3	78,3	100

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.8: pensando en 5 años más, ¿Chile será más o menos corrupto? se presentan respuestas según visualización de publicaciones de la Contraloría en redes sociales

	¿Chile será más o menos corrupto?			Total
	Menos o mucho menos corrupto	Igual de corrupto	Más o mucho más corrupto	
NO han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	14,8	24,7	60,4	100
SI han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	25,2	30,8	44,0	100

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, en relación a la variable de áreas más expuestas a la corrupción, se observan diferencias relevantes en:

- **Compras públicas:** entre quienes no han visto publicaciones de redes sociales de la Contraloría General, el 58% cree que es un área donde hay corrupción (n = 1.393). Este porcentaje sube a un 74% en el grupo que ha visto publicaciones de la Contraloría General (n = 10.684).
- **Contratación de personal:** entre quienes no han visto publicaciones de redes sociales de la Contraloría General, el 52% cree que es un área donde hay corrupción (n = 1.239). Este porcentaje sube a un 68% en el grupo que ha visto publicaciones de la Contraloría General (n = 9.745).

Tabla 2.9: opinión acerca de compras públicas como un área donde hay corrupción. Se presentan respuestas según visualización de publicaciones de la Contraloría en redes sociales

	Compras públicas como un área expuesta a la corrupción		
	NO	SI	Total
NO han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	41,1	58,9	100
SI han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	26,0	74,0	100

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.10: opinión acerca de contratación de personal como un área donde hay corrupción. Se presentan respuestas según visualización de publicaciones de la Contraloría en redes sociales

	Contratación de personal como un área expuesta a la corrupción		
	NO	SI	Total
NO han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	47,6	52,4	100
SI han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	32,5	67,5	100

Fuente: elaboración propia.

En un tercer análisis, se relaciona la opinión sobre el trabajo que desarrolla la Contraloría General. En las cinco preguntas que esta sección considera, se observaron diferencias relevantes en aquellas personas que expresaron estar totalmente de acuerdo con las afirmaciones señaladas. Esto es especialmente significativo en las siguientes dimensiones:

- **Contraloría General trabaja siempre dentro de sus funciones legales:** entre quienes no han visto publicaciones de redes sociales de la Contraloría General, el 37,8% está totalmente de acuerdo con esta afirmación (n = 705). Este porcentaje sube a un 64,7% en el grupo que ha visto publicaciones de la Contraloría General (n = 8.379).
- **Contraloría General es imparcial en su trabajo:** entre quienes no han visto publicaciones de redes sociales de la Contraloría General, el 27,2% está totalmente de acuerdo con esta afirmación (n = 565). Este porcentaje sube a un 54,9% en el grupo que ha visto publicaciones de la Contraloría General (n = 7.591).

Gráfico 2.8: personas totalmente de acuerdo con las siguientes afirmaciones. Respuestas según visualización de publicaciones de la Contraloría en redes sociales



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, respecto a las acciones que puede realizar la Contraloría General para fortalecer su rol en su lucha contra la corrupción, existe una afirmación en donde se presentan las mayores diferencias:

- **Más funciones legales:** entre quienes no han visto publicaciones de redes sociales de la Contraloría General, el 50,6% cree que la Contraloría General necesita más funciones legales (n = 1.198). Este porcentaje sube a un 69,0% en el grupo que ha visto publicaciones de la Contraloría General (n = 9.972).

Tabla 2.11: la Contraloría necesita más funciones legales para combatir la corrupción según visualización de publicaciones de Contraloría en redes sociales

	La Contraloría necesita más funciones legales para combatir la corrupción		
	NO	SI	Total
NO han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	49,4	50,6	100
SI han visto publicaciones de la Contraloría en redes sociales	31,0	69,0	100

Fuente: elaboración propia.

Si bien estos resultados no permiten arribar a conclusiones profundas sobre la materia, sí ayudan a identificar ciertos efectos que la presencia de la Contraloría General está teniendo en redes sociales en la actualidad y cómo eso ha instalado una visión específica del combate a la corrupción en ciertos sectores. Por eso es importante analizar más en detalle estos resultados y avanzar en estudios más precisos para concluir qué rol cumplen las redes sociales de la Contraloría General en la percepción ciudadana.

3. Percepción de los funcionarios públicos

Tal como se presentó en el capítulo 1, con el objetivo de colaborar en el fortalecimiento de la integridad, la Contraloría General desarrolla una serie de iniciativas destinadas a promover el comportamiento probo de quienes cumplen alguna función pública. Por esta razón, explorar de manera específica las percepciones y actitudes que los servidores públicos tienen frente al fenómeno de la corrupción es especialmente relevante para la institución. A continuación, se presentan los resultados obtenidos del análisis pormenorizado de las respuestas entregadas por quienes se identificaron como funcionarios/as públicos/as en la consulta.

a) Manifestación de la corrupción: nivel de gravedad y probabilidad de realizar acciones éticamente reprochables

Una primera evaluación permite sostener que el grupo analizado tiene una alta conciencia de que algunos actos son éticamente reprochables y se pueden asociar directamente con situaciones de corrupción. Así, es posible destacar:

- El 91,4% de los/as funcionarios/as públicos/as que participaron de la consulta cree que el hecho de aceptar dinero para acelerar un trámite incurre en una acción bastante o totalmente corrupta (n = 4.773). Comparando por tipo de ocupación, los/as funcionarios/as públicos/as son los que presentan el porcentaje más alto, superado solamente por los dueños/as de casa con un 94,8% (n = 396).
- El 95,9% de los/as funcionarios/as públicos/as consultados opina que otorgar un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad es una acción bastante o totalmente corrupta (n = 5.009). Sin embargo, en comparación con las otras ocupaciones, los/as funcionarios/as públicos/as son los que presentan el porcentaje más bajo entre las respuestas de bastante o totalmente corrupta.
- El 93,1% de los/as funcionarios/as públicos/as consultados cree que una autoridad o un/a funcionario/a público/a favorezca a un familiar o amigo es una acción bastante o totalmente corrupta (n = 4.867). En comparación con

las otras categorías de ocupación, los/as funcionarios/as públicos/as solo superan a los estudiantes al considerar esta acción como bastante o totalmente corrupta.

- El 86,3% de los/as funcionarios/as públicos/as consultados considera que el hecho de que una persona mienta para obtener algún beneficio del Gobierno comete una acción bastante/totalmente corrupta (n = 4.514). El mismo porcentaje de 86,3%, lo presenta la categoría de empresarios. Ambos tienen los porcentajes más altos en esta categoría.
- Por otro lado, solo el 52,5% de los/as funcionarios/as públicos/as estima que ser ineficaz en su trabajo es una acción bastante o totalmente corrupta (n = 2.747). En comparación con las otras categorías, los/as funcionarios/as públicos/as no presentan diferencias significativas.

En relación con la probabilidad de cometer acciones que podrían significar una falta a la integridad, se destaca:

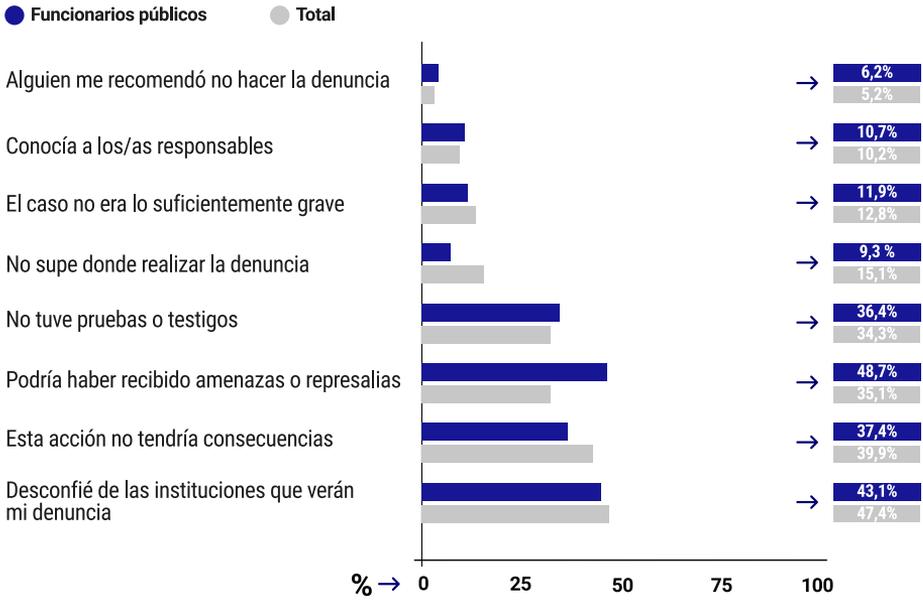
- Un 95,7% (n = 5.001) de los funcionarios públicos piensa que es nada probable que ellos paguen u ofrezcan dinero por acelerar un trámite. Es el grupo más alto en la segmentación por ocupación, en donde el promedio de esta categoría es 91%.
- Un 85,6% (n = 4.475) de los funcionarios públicos estima que es nada probable que ellos oculten y/o modifiquen algunos de sus datos personales para conseguir un beneficio. Siendo los/as funcionarios/as públicos/as los que tienen un mayor porcentaje en esta categoría en comparación con el resto de las ocupaciones, las que muestran un promedio de 74,2%.

Por otro lado, el 46,3% de los/as funcionarios/as públicos/as declaró haber sido víctima y/o testigo de un acto de corrupción (n = 2.420). Este índice es 5 puntos más bajo que el total de los consultados, quienes señalaron que el 51,4% había sido víctima o testigo de un acto de corrupción.

Dentro de los 2.420 funcionarios/as públicos/as que declararon haber sido víctimas y/o testigos de corrupción, solo el 39% realizó algún tipo de denuncia (n = 945), mientras que el 61% decidió no hacerlo (n = 1.475).

En el siguiente gráfico se presentan las razones que inhiben las denuncias de los/as funcionarios/as públicos/as y de los demás consultados:

Gráfico 2.9: razones para no denunciar.
(Marcar máximo 3 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, se reconoce una diferencia de 13 puntos en la variable asociada a las amenazas y represalias, lo cual está en absoluta concordancia con la necesidad de establecer mecanismos integrales para proteger a quienes denuncian, analizado en detalle en el capítulo 1.

Estos resultados entregan información interesante sobre el comportamiento de los funcionarios públicos que deciden no denunciar el acto de corrupción del que fueron víctimas o testigos.

Siguiendo con este grupo y utilizando datos anteriores de la consulta, se puede analizar qué disposición a denunciar declaran tener estos funcionarios quienes, como se dijo, finalmente no denunciaron el acto de corrupción.

Los funcionarios públicos presentan una diferencia significativa en cuanto a no denunciar por miedo a las amenazas y represalias.

Tabla 2.12: respuestas de funcionarios públicos que NO denunciaron el acto de corrupción del cual fueron víctimas y/o testigos. Los datos se presentan según la probabilidad en que ellos piensan que no denunciarían un caso de corrupción

¿Cuán probable es que usted no denuncie un acto de corrupción?						
	1 Nada	2	3	4	5 Bastante	Total
% de respuestas	12,5	21,8	43,2	15,1	8,3	100

Fuente: elaboración propia.

A partir del cuadro anterior y considerando las respuestas de las probabilidades más bajas de no denunciar (valores 1 y 2), se reconoce que existe un 34,3% de funcionarios (n=506) que tienen una alta disposición a denunciar, sin embargo, ante la situación real de corrupción enfrentada, no hicieron la denuncia. Esta situación plantea el desafío de estudiar y comprender en mayor profundidad qué razones impiden a una persona comprometida con denunciar el no alertar situaciones que presencian como víctimas o testigos.

Coincidentemente con los resultados generales, al analizar el total de la muestra, la percepción que tienen los/as funcionarios/as públicos/as sobre los grupos más perjudicados por la corrupción refleja que:

- El 93,5% de los/as funcionarios/as públicos/as percibe que la ciudadanía en general es el grupo más afectado por los hechos de corrupción (n = 4.884).
- El 46,8% de los/as funcionarios/as públicos/as considera a las personas en situación de vulnerabilidad como el grupo más perjudicado (n = 2.445).
- El 29,4% considera al sector público como un grupo perjudicado por la corrupción (n = 1.537).
- El 26,9% cree que son los mismos funcionarios/as públicos/as uno de los grupos más afectados por la corrupción (n = 1.404).

Con respecto a la percepción de la corrupción en cuanto a distintos niveles de temporalidad –pasado, presente y futuro– en los/as funcionarios/as públicos/as, se puede observar que:

- El 65,1% (n = 3.401) considera que Chile es más o mucho más corrupto que el año anterior. Esto representa una diferencia de 5 puntos con el total, que alcanza un 72,8%.
- El 68,7% (n = 3.588) cree que el país actualmente es bastante o totalmente corrupto. Esto representa una diferencia de 9 puntos con el total, que alcanza un 80,8%.
- El 49,3% (n = 2.577) de los/as funcionarios/as públicos/as consultados estima que el país será más o mucho más corrupto en 5 años más. Esto representa una diferencia de 3 puntos con el total, que alcanza un 44,9%.

Esto permite identificar que, en relación con el total de los consultados, los funcionarios/as públicos/as tienen una visión menos crítica de la corrupción actual en comparación con el pasado y el nivel de Chile hoy en día. Sin embargo, comparten con el total de la población una visión optimista sobre el futuro de la corrupción en el país.

b) Rol de la Contraloría General

Dentro de las labores que realiza la Contraloría General, del total de funcionarios/as públicos/as consultados (n = 5.226), es posible destacar:

- El 61,6% (n = 3.178) considera que la Contraloría General es la institución responsable de combatir la corrupción.
- Un 58,9% (n = 2.832) cree que la Contraloría General trabaja siempre dentro de sus funciones legales.
- En la vereda contraria, un 16,7% (n = 769) de los/as funcionarios/as públicos/as está muy de acuerdo con estimar que los tiempos de respuesta de la Contraloría General son adecuados.

c) Fortalecimiento de la Contraloría General

Proyectando los aspectos que podrían fortalecer el rol anticorrupción de la Contraloría General, se destaca:

- El 71,1% de los/as funcionarios/as públicos/as cree que más fiscalización y control de los recursos públicos es el mayor desafío de la Contraloría General (n = 3.717). Esto representa una diferencia de 10 puntos con el total que alcanza el 81,3%.
- El 54,6% de los/as funcionarios/as públicos/as considera que la Contraloría General debiese contar con más funciones legales para luchar contra la corrupción (n = 2.854). Esto representa una diferencia de 17,2 puntos con el total, que alcanza un 71,8%.
- Además, el 39,4% de los/as funcionarios/as menciona que es importante realizar más capacitaciones a funcionarios/as públicos/as (n = 2.060). Esto representa una diferencia de 15 puntos con el total, que alcanza 24,4%.
- Por otro lado, solo el 22,4% de los/as funcionarios/as públicos/as considera que uno de los desafíos es utilizar más tecnología (n = 1.169). Esto representa una diferencia de 2,1 puntos con el total, que alcanza un 24,5%.

4. Brechas entre corrupción observada y denuncia de actos

En el análisis de los datos se mostraron diferencias significativas. Por ejemplo, se observa una brecha entre quienes declaran haber conocido un acto de corrupción y quienes efectivamente realizan una denuncia a partir de esos hechos. Así y tal como se señaló anteriormente, un 51,4% relató haber sido víctima y/o testigo de un acto de corrupción (n = 8.645), de ellos solo un 32,9% denunció dicho acto (n = 2.847), mientras que el 67,1% se abstuvo de hacerlo (n = 5.798).

No se encontraron mayores diferencias, así, al buscar contrastes por género, al comparar el porcentaje de denuncia y no denuncia dentro de cada grupo, se observa que no existirían mayores diferencias en el comportamiento de cada género, dado que de las personas que fueron víctimas y/o testigos de un acto de corrupción, un 33,5% de los hombres denunciaron (n = 1.675), mientras que un 31,9% de las mujeres hicieron lo mismo (n = 1.118).

Al igual que en el caso anterior, no se pueden establecer diferencias al comparar directamente los porcentajes de denuncia entre los tramos de edad, pues existen grandes variaciones en el tamaño de cada uno de los grupos que respondieron la consulta ciudadana. No obstante, al revisar el comportamiento de denuncia dentro de cada tramo, se observa que, a medida que aumenta la edad, se tiende a denunciar más. En detalle:

- En el tramo de 18 a 29 años denunció el 22,4% (n = 379).
- En el tramo de 30 a 39 denunció el 30,5% (n = 893).
- En el tramo de 40 a 49 denunció el 38,2% (n = 764).
- En el tramo de 50 a 59 denunció el 40,2% (n = 472).
- En el tramo de 60 o más años denunció el 40,5% (n = 332).

Se observa una brecha entre quienes declaran haber conocido un acto de corrupción y quienes efectivamente realizan una denuncia a partir de esos hechos.

Del mismo modo, al revisar los comportamientos de denuncia más relevantes dentro de las ocupaciones, se extraen las siguientes tasas de denuncia:

- Proveedores del Estado: 44,1% (n = 63).
- Funcionarios/as públicos/as: 39% (n = 945).
- Docentes universitarios: 36,2% (n = 160).
- Empresarios: 35,4% (n = 202).

Al revisar los resultados de denuncia de algún acto de corrupción, según el nivel de conocimiento sobre esta, se observa que dentro de los grupos de personas que creen tener buen y bastante conocimiento, el porcentaje de denuncia es menor que el de no denuncia. Así, dentro del grupo que afirma tener buen nivel de conocimiento (n = 3.393), solo denuncia el 31,5% de estos (n = 1.070), mientras que dentro del grupo que dice tener bastante conocimiento (n = 3.012), denuncia el 43,8% de ellos (n = 1.320).

5. Principales hallazgos

La consulta ciudadana «¿Qué piensas de la corrupción en Chile?» se constituye como un primer acercamiento nacional respecto de cual es la percepción sobre las manifestaciones de este fenómeno en nuestra sociedad.

Los hallazgos más importantes se refieren, en primer lugar, al nivel de conocimiento de la corrupción declarado, puesto que el 67,1% de los consultados informó tener un buen/bastante conocimiento sobre corrupción (n= 11.267), lo que representa un número significativo dentro de la muestra.

Los actos que los consultados señalaron como las acciones más reprochables son:

- Otorgar un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad, considerado muy corrupto por el 96,9% de las personas consultadas (n = 16.291).
- Que una autoridad o un/a funcionario/a público/a favorezca a un familiar o amigo, valorado como bastante o totalmente corrupto por el 94,1% de las personas consultadas (n = 15.813).
- Que un/a funcionario/a público/a acepte dinero para acelerar un trámite fue considerado como una acción bastante o totalmente corrupta por el 92,1% de los consultados (n = 15.480).

A partir de estos resultados, se observa que los primeros tres actos más condenables tienen en común el hecho de que son acciones en las que un/a funcionario/a público/a favorece de alguna manera a personas que no correspondía que fueran beneficiadas o que fueron tratadas de manera preferencial por la relación que mantenían con él.

Por otro lado, las personas perciben como más vulnerables a hechos de corrupción las áreas asociadas a compras públicas, contratación de personal y construcción de obras, con un 71,8% (n = 12.077), un 65,3% (n = 10.984) y un 54% (n = 9.082), respectivamente.

La percepción social sobre cómo estará nuestro país en 5 años más, indica que existe una percepción más positiva en comparación a cómo está el país en la actualidad y cómo está en contraposición a un año atrás. Del total de consultados (n = 16.809), un 52,3% (n = 8.783) estima que Chile será más o mucho más corrupto, versus el 70% (n = 11.831) que piensa que el país era corrupto o muy corrupto hace un año atrás; o el 79% (n = 13.279) que piensa que en la actualidad Chile es corrupto o muy corrupto.

En relación con este tema, se identifica que quienes han visto publicaciones de la Contraloría General en las redes sociales son más críticos frente a la corrupción, pero al mismo tiempo se muestran más optimistas sobre los próximos cinco años.

Según los consultados, el mayor perjudicado de la corrupción es la ciudadanía en general, ya que del total (n = 16.809), el 94,8% (n = 15.930) consideran que este grupo es el más afectado. Siguen las personas en situación de vulnerabilidad, en donde el 51,6% (n = 8.672) de los consultados señalaron que son las más afectadas por la corrupción y, finalmente, un 27,7% (n = 4.664) del total de consultados consideró a quienes reciben beneficios de Estado como los más afectados por los actos de corrupción.

Se observa que del total de funcionarios/as públicos/as consultados (n = 5.226), un 61,6% (n = 3.178) considera que la Contraloría General es la institución responsable de combatir la corrupción y un 58,9% (n = 2.832) cree que este organismo fiscalizador trabaja siempre dentro de sus funciones legales. Sobre los desafíos de la Contraloría General, el 71,1% (n = 3.717) de los/as funcionarios/as públicos/as cree que más fiscalización y control de los recursos públicos es uno de los mayores desafíos que tiene, mientras que el 54,6% (n = 2.854) estima que la Contraloría General debiese contar con más funciones legales para luchar contra la corrupción.

Finalmente, y como una señal de la brecha entre la observación de corrupción y las denuncias presentadas o la probabilidad de realizarlas, se aprecia que un 51,4% de los individuos señaló haber sido víctima y/o testigo de un acto de corrupción (n = 8.645), pero

solo un 32,9% denunció dicho acto (n = 2.847), mientras que el 67,1% se abstuvo de hacerlo (n = 5.798).

Resulta relevante complementar que, de las víctimas y/o testigos de un acto de corrupción que se abstuvieron de denunciar (n = 5.798), el 47,4% no lo hizo por desconfianza en las instituciones encargadas de su tramitación (n = 2.750); el 39,9%, por estimar que la denuncia no tendría consecuencias (n = 2.314); el 35,1%, ante el peligro de amenazas o represalias (n = 2.035); y el 34,3%, porque no tenía pruebas o testigos (n = 1.989).

En este capítulo se han analizado las principales percepciones y actitudes de la ciudadanía en relación con el fenómeno de la corrupción. A pesar de las limitaciones metodológicas mencionadas anteriormente, se considera que la consulta entrega una imagen útil para diagnosticar de manera exploratoria cuál es el punto de partida para desarrollar mecanismos de abordaje a la corrupción en Chile. En este sentido, el siguiente capítulo analizará las mejores prácticas internacionales en la materia, para concluir con un análisis descriptivo de las brechas identificadas en este capítulo y las principales ideas a través de las cuales sería posible mejorar la percepción de la ciudadanía y fortalecer la probidad en el país.

REFERENCIAS

- Babbie, E. R. (2007). *The practice of Social Research* (11ª Ed.). Wadsworth Thomson.
- Brener, N. D.; Billy, J. O. & Grady, W. R. (2003). Assessment of factors affecting the validity of self-reported health-risk behavior among adolescents: evidence from the scientific literature. *Journal of Adolescent Health*, 33 (6), 436-457.
- Eek, D. & Rothstein, B. (2005). *Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust*. QOG Working Paper Series.
- Figuroa, M. A. (2019). *La corrupción y sus significados. Un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile* [tesis de magíster, Universidad de Chile]. Repositorio institucional. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/175016>
- Fuentes-González, C. (2019). *Curso de Gestión Municipal*. Magíster en Gestión Municipal y Desarrollo Local del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.
- Gil, F. (2008). *La cultura de la corrupción*. Maia Ediciones.
- Güemes, C. (2018). La corrupción y la (des)confianza como normas sociales. Cambio de enfoque, nuevas perspectivas. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, (6).
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Nederhof, A. J. (1985). Methods of coping with social desirability bias: A review. *European Journal of Social Psychology*, 15 (3), 263-280.
- Randall, D. M. & Fernandes, M. F. (1991). The social desirability response bias in ethics research. *Journal of Business Ethics*, 10 (11), 805-817.
- Sepúlveda, P. (22 de octubre de 2019). ¿Es Chile un país corrupto?. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/872767/872767/>

Capítulo 3:

Tendencias internacionales en el combate a la corrupción





TENDENCIAS INTERNACIONALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El combate contra la corrupción exige diseñar e implementar soluciones variadas e innovadoras para enfrentar las diversas formas en que esta se manifiesta. En este capítulo se presenta una serie de herramientas y buenas prácticas, las cuales ejemplifican el camino que se está siguiendo a nivel internacional para fortalecer la integridad y luchar contra este fenómeno.

Las buenas prácticas aquí señaladas son el resultado de un análisis amplio y pormenorizado que consideró literatura académica, recomendaciones de organismos multilaterales y reportes internacionales sobre el estado de la corrupción en Chile y Latinoamérica. Como resultado de este ejercicio, se identificó un conjunto de directrices internacionales, las cuales pueden ser agrupadas en cinco áreas temáticas: control público, tecnología, participación ciudadana, ética y protección a quienes denuncian irregularidades.

Las áreas temáticas referidas serán desarrolladas en detalle en las secciones de este capítulo. En la primera, se describen los mecanismos de control público existentes. A continuación, se mencionan tres buenas prácticas en materia anticorrupción que pueden adoptarse a través del uso de la tecnología. Luego, se señala la importancia que tiene la participación ciudadana en el combate contra la corrupción. En cuarto lugar, se describe la relevancia que tiene el desarrollo de políticas para orientar y fortalecer el comportamiento ético de las personas. Finalmente se abordan las buenas prácticas identificadas en materia de protección a quienes denuncian casos de corrupción. En cada caso se entrega una breve descripción conceptual, argumentos que reflejan la relevancia del tópico en la lucha contra la corrupción y se citan algunas experiencias destacadas por organizaciones internacionales.

La búsqueda de soluciones innovadoras es clave para enfrentar las nuevas formas que la corrupción adopta.

1. Sistemas de control público robustos, diversificados y con alto impacto

El control es una actividad que está en la esencia de la conducta humana. Desde las formas básicas de organización hasta las democracias contemporáneas más sofisticadas cuentan con instancias o mecanismos de control.

En el ámbito de las políticas anticorrupción de nivel organizacional, el control tiene como fin último disminuir los márgenes de discrecionalidad y eventual abuso en la toma de decisiones. En este sentido y siguiendo a Klitgaard (1994), el control es un antídoto natural contra la corrupción, ya que en la práctica funciona como un contrapeso de aquellas facultades gubernamentales que no se encuentran reguladas o que debido a su impacto requieren ser revisadas con la finalidad de limitar el ejercicio del poder.

En la esfera de la Administración del Estado, los tipos y formas de control varían especialmente, según el momento en que se aplican. Según este enfoque, los mecanismos de control público pueden dividirse en controles *ex ante* y *ex post*.

a) Mecanismos de control *ex ante*

En el ámbito internacional se ha destacado la relevancia del uso del control *ex ante* basado en herramientas tecnológicas.

Estos tipos de control nacen con el objeto de limitar las atribuciones de quienes ejercen la función pública, a través de reglas y mecanismos explícitos que indiquen qué se puede hacer y qué no. Son la manera más tradicional y evidente de control en las organizaciones.

La experiencia internacional destaca la importancia de que estas reglas *ex ante* sean simples, de bajo costo y que no exijan una gran cantidad de tiempo a quienes desarrollan los procesos. Esto permite implementar mecanismos de prevención de irregularidades que optimicen los procesos y aseguren un trabajo organizacional con eficiencia y eficacia (Bandiera *et al.*, 2009).

En este sentido, en el ámbito internacional se ha destacado la relevancia del uso del control *ex ante* basado en herramientas tecnológicas como es la automatización de los procedimientos,

lo que permite transformarlo en un mecanismo efectivo para incentivar el fortalecimiento de los controles internos, disuadir la ocurrencia de irregularidades y un insumo para el aprendizaje organizacional y la toma de decisiones a nivel directivo.

b) Mecanismos de control *ex post*

Conscientes de que las reglas *ex ante* siempre dejan un espacio para la maniobra discrecional de los agentes, la tendencia internacional es promover que los recursos se centren especialmente en los mecanismos de control *ex post*, debido al fuerte poder disuasivo que estos tienen (CAF, 2019; Engel *et al.*, 2018; OCDE, 2015).

La forma más clásica de controles *ex post* son las auditorías. La auditoría es un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales se sujetan a con los criterios establecidos (CAF, 2019). En el sector público la auditoría es esencial, ya que proporciona a los órganos legislativos, las autoridades, funcionarios y público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales (INTOSAI, 2019a; OCDE, s.f.-a; Pelizzo, 2013).

Para aumentar la eficacia de las auditorías y fortalecer su impacto, las buenas prácticas internacionales apuntan a la articulación de una red de coordinación y difusión de los resultados de estos mecanismos de control (OCDE, 2020). En esta red es central una coordinación eficiente y oportuna entre las entidades de fiscalización, las procuradurías¹ y las fiscalías. Asimismo, es relevante asegurar una alta difusión ciudadana de los resultados de las auditorías, toda vez que se ha demostrado que impacta en el comportamiento de los votantes ante candidatos involucrados en casos de corrupción (CAF, 2019).

La difusión de los resultados de las auditorías permite fortalecer su eficacia y aumentar su impacto.

¹ En el caso chileno corresponde al Consejo de Defensa del Estado y a cada una de sus oficinas regionales.

Cuadro 3.1: auditorías de desempeño para perfeccionar el control de los recursos públicos

A nivel global, las entidades de fiscalización superior han incorporado nuevas metodologías de trabajo con el objetivo de aumentar el impacto de su labor y fortalecer su aporte en la buena gobernanza. Así, gran parte de estas organizaciones ha tendido a adoptar maneras más diversificadas de control, complementando las auditorías de cumplimiento o financieras con auditorías de desempeño (OCDE, 2017a).

Las auditorías de desempeño son un examen independiente, objetivo y confiable acerca de si las acciones, programas, sistemas, actividades u organizaciones gubernamentales funcionan de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia. Se busca así identificar las desviaciones de estos criterios u otros problemas para proporcionar recomendaciones de mejora (INTOSAI, 2019b). En este sentido, estos tipos de fiscalizaciones son una herramienta de control eficaz contra la corrupción, toda vez que promueven la rendición de cuentas de las autoridades, enfocándose en generar sugerencias para el fortalecimiento de la gestión institucional, en lugar de limitarse exclusivamente a detectar irregularidades ya ocurridas (INTOSAI, s.f).

En la práctica, recientes revisiones de la OCDE (2014a; 2017b) a los sistemas de control público a nivel internacional destacan las ventajas y beneficios que las auditorías de desempeño tienen en países como Australia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Italia, México, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal y Sudáfrica.

Fuente: OCDE (2014a y 2017a).

Cuadro 3.2: experiencias de control concurrente en Estados Unidos y Perú

De forma complementaria a los mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, durante los últimos años, múltiples entidades de fiscalización superior han explorado el desarrollo del control concurrente o *ex dure* en materias específicas de relevancia para cada país. Este tipo de control se concreta en procesos de apoyo y asistencia sistemáticos, en que un equipo multidisciplinario de fiscalizadores acompaña a la institución en el mismo momento en que se llevan a cabo los procesos controlados. Esto permitiría alertar oportunamente a la organización cada vez que la unidad de control identifica una irregularidad en el avance de las actividades.

Es posible encontrar experiencias en este sentido en la Oficina de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos, que ha desarrollado fiscalizaciones concurrentes en el contexto de la pandemia del COVID-19. En específico, la misma ley que aprobó los recursos para enfrentar esta crisis, asignó el 0,001% de dichos montos a esta entidad de fiscalización superior, con el objetivo de supervisar la correcta inversión de los recursos públicos. De igual forma, la Contraloría General de la República del Perú está facultada desde 2017 para implementar fiscalizaciones concurrentes. A la fecha ha ejercido este tipo de control en materias como la construcción de obras públicas, los recursos asociados a los Juegos Panamericanos Lima 2019 y la emergencia sanitaria del COVID-19.

Sin perjuicio de lo anterior, este tipo de control conlleva riesgos asociados a la posible pérdida de independencia de los equipos de auditoría como consecuencia de la relación directa y sistemática con la Administración. Al mismo tiempo, el límite entre los procesos de auditoría y los de asesoría o coadministración podrían volverse difusos y complejizar la relación de las entidades de fiscalización y los órganos auditados. Al respecto, es importante tomar los resguardos de gestión necesarios que permitan fortalecer las ventajas de este modelo, disminuyendo los riesgos que estos mecanismos implican.

Fuente: Oyola (2020) y Shack (2019).

Un último punto relevante en esta materia, es reconocer el rol de las entidades fiscalizadoras superiores, nombre con el que se conoce internacionalmente a órganos como la Contraloría General de la República. Estos organismos son, en definitiva, la base institucional con capacidad de monitoreo y fiscalización de la función pública (CAF, 2019; Dye & Stapenhurst, 1998). Por esto se plantea que es central que los organismos de control externo sean:

- Robustos, con un mandato claro y amplio que facilite un compromiso institucional de largo plazo que trascienda los ciclos políticos de las entidades auditadas.
- Confiables y que actúen en coordinación con otras entidades relacionadas –procuradurías, ministerio público, poder legislativo, ejecutivo, ciudadanía– para que sus hallazgos se transformen efectivamente en sanciones administrativas, civiles, penales, políticas o electorales.

- Políticamente independientes y con total autonomía para definir sus planes de trabajo, los contenidos y la oportunidad de sus informes de auditoría. Aquellas entidades de fiscalización independientes son capaces de encontrar mayores cantidades de irregularidades que aquellos organismos que no lo son.
- Abiertos a las nuevas tendencias y adaptativos. Los organismos de control deben estar alertas a las nuevas formas que toma la corrupción, adaptando sus mecanismos de detección de irregularidades de manera eficiente.

En síntesis, la práctica internacional muestra la relevancia de articular mecanismos de control diversos que hagan frente a las distintas formas y momentos en que la corrupción se presenta. En este sentido, es clave contar con organismos de control robustos, independientes, confiables, coordinados y ágiles para facilitar que los resultados de su labor tengan un alto impacto en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Administración Pública.

2. Incorporación transversal de la tecnología en el combate contra la corrupción

Los procesos de modernización del Estado implementados en las últimas décadas a nivel mundial, han transformado los mecanismos con que los gobiernos operan y entregan sus servicios a la ciudadanía. Es así como la tecnología ha devenido en una herramienta indispensable para enfrentar los distintos desafíos que las instituciones públicas enfrentan.

El Foro Económico Mundial (2019) plantea que la tecnología es el principal motor de cambio en la lucha anticorrupción en dos sentidos. En primer lugar, porque estas herramientas han permitido acceder a nuevas maneras de prevenir, detectar, investigar y perseguir la corrupción de manera más efectiva. Y, en segundo lugar, debido a que la tecnología ha posibilitado que la ciudadanía cuente con nuevos mecanismos para fiscalizar y ejercer un control social sobre los actos administrativos.

A partir de los análisis y propuestas de destacados referentes en la materia como el Banco de Desarrollo de América Latina (2019), el Banco Interamericano de Desarrollo (Engel *et al.*, 2018) y la OCDE (2020) es posible identificar tres grandes áreas donde existen buenas prácticas y experiencias destacadas en la utilización de tecnología para el combate contra la corrupción. Estas son: la promoción del Gobierno Abierto para fortalecer el control social, el análisis de datos masivos para detectar anomalías y el *blockchain* para disminuir los riesgos de irregularidades.

a) Promoción del Gobierno Abierto para fortalecer el control social

La ola de transparencia que vivieron las democracias durante las primeras décadas de este siglo, ha elevado los estándares y las expectativas ciudadanas en materia de acceso a la información pública (Naser *et al.*, 2018; OEA, 2013). Por este motivo, su mera entrega a la ciudadanía hoy resulta insuficiente si las personas no cuentan con los mecanismos para participar en la toma de decisiones políticas.

El uso de la tecnología es una herramienta indispensable para avanzar en la transparencia, fortalecer el acceso a la información pública, aumentar la participación ciudadana y mejorar la rendición de cuentas.

En este escenario, el Gobierno Abierto ha emergido como una oportunidad para fortalecer la labor de las instituciones democráticas. Desde un punto de vista teórico, este se propone como un nuevo paradigma, que busca ampliar la esfera de lo público a través de la promoción de una función pública más transparente, participativa y colaborativa (Kaufman & Oszlak, 2014). Así, el uso de la tecnología aparece como una herramienta indispensable para avanzar en la transparencia y el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación de las organizaciones (Ramírez-Alujas, 2019).

En concreto, las recomendaciones internacionales en la materia establecen que se debe avanzar en estandarizar y simplificar los procesos administrativos, eliminar trámites irrelevantes que no agregan valor, empleando herramientas informáticas para digitalizar y automatizar los procedimientos. En este ámbito, existe cierto consenso sobre la utilidad de que los gobiernos adopten e implementen los estándares definidos por la Alianza para el Gobierno Abierto y la OCDE para consolidar un Estado moderno que, a través de la tecnología, favorezca el control social y permita fortalecer los procesos de combate contra la corrupción (CAF, 2019; Engel *et al.*, 2018; Naser & Ramírez-Alujas, 2014).

Cuadro 3.3: adopción de buenas prácticas de datos abiertos para fortalecer la transparencia

La Carta Internacional de Datos Abiertos (2015) establece seis principios que las instituciones del sector público deberían considerar para fijar los estándares en los que deberían publicar datos:

1. **Apertura por omisión:** apunta a cambiar la lógica general en la que operan actualmente los organismos, para prever la publicidad de todos los datos de la institución y justificar los casos en que se mantendrán cerrados.
2. **Oportuna y exhaustiva:** a través de la publicación de información relevante, de manera rápida y completa.
3. **Accesible y utilizable:** para que los datos sean legibles por otros sistemas y publicados en un formato con licencia abierta.
4. **Comparable e interoperable:** apuntando hacia conjuntos de datos de alta calidad y con estándares comúnmente aceptados.
5. **Que mejoren la gobernanza y la participación ciudadana:** permitiendo que la población conozca lo que están haciendo las autoridades y servidores del Estado.
6. **Que apunten al desarrollo inclusivo y a la innovación:** impulsando un desarrollo económico participativo.

Para promover la adopción de estos principios, a nivel internacional se han destacado las estrategias de datos abiertos o planes de acción impulsados por Irlanda y Polonia.

Fuente: OCDE (2020).

b) Análisis de datos masivos para detectar irregularidades

El desarrollo creciente y acelerado de las tecnologías de la información ha hecho posible el surgimiento de una nueva rama del conocimiento: el *big data*. El procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos para identificar patrones, correlaciones y/o irregularidades, se utilizan en distintas tareas, entre ellas, el combate contra la corrupción (OCDE, 2019).

Uno de los casos más reconocidos en esta materia es el uso de banderas de alerta para detectar irregularidades. Esta metodología, surgida en el campo de la gestión de riesgos, ha sido replicada y adaptada para el uso de la tecnología, obteniéndose experiencias destacadas a nivel mundial. En concreto, estas banderas se utilizan para determinar la robustez de proyectos de inversión, analizar e investigar contratos de compras públicas y decidir medidas preventivas en áreas o sectores principalmente expuestos a casos de corrupción (OCDE, s.f.-b). Todas estas experiencias están basadas en la realización de análisis

predictivos, los cuales, a partir de bases de datos institucionales, permiten identificar y reconocer anticipadamente posibles casos de contravenciones a la probidad.

A partir de lo anterior, las recomendaciones internacionales mencionan a este tipo de herramientas como mecanismos eficientes para fortalecer la detección e investigación de irregularidades. Sin embargo, al mismo tiempo reconocen que en la actualidad resulta indispensable aumentar y perfeccionar la infraestructura y habilidades de las instituciones públicas para realizar análisis predictivos basados en *big data*. Solo de esta forma será posible profundizar este tipo de metodologías y aplicarlas en áreas diferentes de las compras públicas (CAF, 2019; Engel *et al.*, 2018; Penagos & Hernández, 2019).

Cuadro 3.4: recomendaciones para aumentar el uso del análisis de datos en la lucha contra la corrupción

Con el objetivo de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y cumplir con los principios del G20 (2015) sobre el fortalecimiento del uso de datos para el combate a la corrupción, Transparencia internacional ha establecido 5 recomendaciones, a saber:

1. **Aprovechar de mejor forma los datos abiertos para combatir la corrupción:** integrando las políticas de datos abiertos con las estrategias anticorrupción, removiendo las barreras institucionales para facilitar la cooperación y coordinación entre instituciones anticorrupción y promover la publicación oportuna de bases de datos en formatos abiertos.
2. **Invertir en habilidades, tecnología y capacidades técnicas y administrativas para facilitar el uso de datos en el combate contra la corrupción:** estableciendo capacitaciones para toda la administración pública e involucrando a la ciudadanía para determinar las prioridades de uso y aplicación de data análisis para combatir la corrupción.
3. **Aumentar la concientización sobre los beneficios del uso de datos para luchar contra la corrupción:** mediante el desarrollo de instancias de socialización de estas materias y la participación y colaboración con iniciativas multisectoriales para fomentar el uso de datos.
4. **Fomentar una cultura de transparencia y apertura en todos los niveles:** estableciendo incentivos y reformas administrativas para promover la publicación de información administrativa en datos abiertos.
5. **Fortalecer la vinculación entre acceso a la información y datos abiertos:** estableciendo leyes y normas que establezcan apertura por defecto y la publicación de datos en licencias abiertas a nivel nacional.

Fuente: Transparencia Internacional (2017c).

c) Incorporación de técnicas de *blockchain* en la lucha contra la corrupción

El *blockchain* es un sistema de seguridad computacional, hasta ahora inmutable, que guarda la información ingresada en bloques cerrados que no pueden ser posteriormente modificados. Como lo almacenado no se puede alterar, se configura un sistema mucho más transparente y confiable para los distintos actores interesados (Kossow & Dykes, 2018; Engel *et al.*, 2018; OCDE, 2017b).

Esta tecnología corresponde esencialmente a un registro, a prueba de manipulación, de actividades, mediante una marca de tiempo verificada por la red distribuida de ordenadores, donde los datos se vuelven inmutables luego de procesarlos, pues no residen en un ordenador particular (Preukschat, 2019). Por esta razón, el *blockchain* puede ser extremadamente útil en áreas como los pagos y la contratación pública, pues impide alterar las ofertas después de realizada la transacción. Asimismo, están vedados los cambios en las especificaciones de los concursos públicos para adaptarlos a las características de ciertas empresas interesadas y también pues preserva la información suministrada por los denunciantes sin posibilidad de adulteración (Chile Transparente, 2020).

Actualmente existen más de 200 casos en el ámbito internacional en que se emplea esta tecnología, sin embargo, no existen estudios consolidados que evidencien el impacto de su uso en procesos de anticorrupción. En consecuencia, es conveniente implementarla en nuevas áreas, para evaluar sus resultados y sus ventajas en el combate contra la corrupción.

Si bien la tecnología presenta múltiples oportunidades y beneficios para combatir la corrupción, ella no está exenta de riesgos, tales como la implicancia de la criptomoneda en delitos como el lavado de dinero (Transparencia Internacional, 2017a). Ello, considerando que este medio digital de intercambio facilita el anonimato, lo que dificulta pesquisar la identidad del individuo tras determinados movimientos. La incorporación de estas herramientas tecnológicas plantea múltiples beneficios pero

también riesgos, lo que exige cambios legislativos orientados a la prevención de nuevas formas de corrupción.

En este sentido, la experiencia internacional (Kossow & Dykes, 2018; Aliyev & Safarov, 2019; World Economic Forum, 2020a) enseña a no considerar el *blockchain* como una solución mágica, ya que es necesario fortalecer las capacidades institucionales antes de aplicarlo eficazmente, y se requiere de mayor evidencia que demuestre su aporte al fortalecimiento de la integridad pública.

Cuadro 3.5: experiencias de Georgia, Suecia y Jordania en la aplicación de *blockchain*

Aunque el *blockchain* fue desarrollado en 2008, actualmente algunos países ya cuentan con experiencias pioneras en la aplicación de esta tecnología. A continuación, se presentan algunos casos que han tenido por objetivo fortalecer el funcionamiento de los gobiernos, disminuyendo los riesgos de irregularidades.

1. **Registro de tierras en Georgia:** luego de un proceso de más de 10 años de modernización y digitalización de sus procesos, el gobierno impulsó un proyecto para diseñar y administrar un registro público de los derechos de propiedad de tierras basado en *blockchain*. Esta experiencia ha permitido inscribir los derechos de la tierra a través de un registro inmutable mediante la encriptación de los datos. Así se aumentó el acceso de los ciudadanos a sistemas seguros y se disminuyeron los riesgos de fraude (GIZ, s.f.).
2. **Transacciones inmobiliarias en Suecia:** los procesos de registro de derechos inmobiliarios y de hipotecas involucran múltiples entidades como bancos, corredoras y notarías. Esto se traducía en procesos lentos, costosos y altamente expuestos a fraudes. En 2018 la agencia sueca a cargo de estos registros finalizó un proyecto piloto de aplicación del *blockchain* en estas materias. Aunque los resultados fueron positivos, se evidenció la necesidad de avanzar en una nueva legislación de contratos, perfeccionar las firmas digitales y otros aspectos referidos a fortalecer el funcionamiento totalmente digital de los sistemas de registros (ICA, 2016).
3. **Registro de asistencia alimentaria de refugiados sirios en Jordania:** la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados implementó un completo set de herramientas para recolectar datos biométricos para el acceso de los refugiados a asistencia humanitaria. El tratamiento ha sido desarrollado a través de *blockchain*, resguardando la información personal de los más de 100.000 refugiados vinculados a este proyecto (World Food Programme, 2020).

Estas experiencias son aún muy recientes como para concluir que se trata de aplicaciones exitosas de esta tecnología, sin embargo, ejemplifican buenas prácticas que se deben estudiar en profundidad para ser implementadas en el campo del combate contra la corrupción.

La tecnología es una herramienta que ha tenido un notable impacto en los procesos de modernización de los Estados (Foro Económico Mundial, 2019; Naser *et al.*, 2017). Sin embargo, aunque la incorporación de las herramientas tecnológicas representa una gran oportunidad para fortalecer el combate contra la corrupción, no se debe perder de vista que su incorporación es un medio y no un fin en sí mismo. Es así como el fortalecimiento del gobierno abierto para prevenir irregularidades, el uso intensivo del análisis de datos para detectar fraudes y la incorporación del *blockchain* en los procesos, son medios que apoyarán a los gobiernos para favorecer el control social, perfeccionar sus métodos de trabajo y optimizar sus procesos. Esto evidencia que la lucha contra las infracciones éticas solo es posible a través del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas, donde la tecnología juega un rol central.

3. Disminución de las barreras y aumento de los espacios de participación ciudadana

En la actualidad es necesario disminuir los costos de la participación ciudadana y aumentar los mecanismos de relación entre las instituciones y las personas.

La participación ciudadana se ha convertido en una temática predominante dentro de la gestión pública (Montecinos & Contreras, 2019). De manera progresiva pero sistemática, gobiernos de todo el mundo han generado cada vez más espacios para aumentar la vinculación y deliberación de la ciudadanía en relación con los asuntos públicos (Ramos, 2017). Al mismo tiempo, esta es una tendencia alineada con las principales convenciones internacionales que promueven el control social como una herramienta poderosa para fortalecer la integridad (OCDE, s.f.-c; OEA, 1996; ONU, 2004).

En un estudio (Stapenhurst & Titsworth, 2001), el Banco Mundial señaló que existe una correlación positiva entre el nivel de participación ciudadana y el control de la corrupción. Por lo tanto, a mayor intervención de las personas en la lucha contra las contravenciones a la probidad, mejor manejo de las malas prácticas, ya que hay una población activa interesada en velar por el cuidado de los recursos públicos. Esto, en definitiva, hace disminuir los márgenes de discrecionalidad y eventual abuso en la toma de decisiones y aumenta las exigencias de rendición de cuentas a las autoridades.

La experiencia internacional muestra que las mejores dinámicas de participación apuntan en dos sentidos. En primer lugar, a disminuir los costos de las personas para involucrarse y, en segundo lugar, a aumentar los mecanismos a través de los cuales las instituciones se relacionan con sus partes interesadas. A continuación, se profundizan las recomendaciones y buenas prácticas asociadas a cada uno de estos puntos.

a) Disminución de los costos asociados a la participación ciudadana

En un régimen democrático, las elecciones son el principal mecanismo de participación política en el sistema institucional. Tiene la ventaja de no implicar un alto costo para los ciudadanos,

lo que permite que una gran cantidad de individuos puedan hacer oír su voz en estos procesos. Sin embargo, la frecuencia de las votaciones no es alta y esto dificulta el control social permanente y profundo de las personas hacia sus representantes.

Frente a lo señalado, complementar el sufragio con otros mecanismos de participación facilita que la ciudadanía conozca e influya en el funcionamiento sistemático de la Administración. Sin embargo, tales instancias no electorales significan un costo mayor para las personas, y además exigen la acción coordinada de un gran grupo de individuos (CAF, 2019).

En este contexto, las buenas prácticas internacionales apuntan a reducir los costos de participación para las personas. Así, por ejemplo, se recomienda avanzar en la disminución de las barreras que enfrenta la ciudadanía para relacionarse con la Administración. Algunos ejemplos son:

- El uso de un lenguaje claro que facilite que los usuarios comprendan lo que se está comunicando, de lo contrario, podrían ver impedido su acceso a las instituciones. Una experiencia destacada es la Red de Lenguaje Claro de Chile (s., f.), integrada por 7 organismos comprometidos por impulsar iniciativas que faciliten la comunicación entre el Estado y la ciudadanía. De igual forma, en Argentina, un conjunto de instituciones públicas ha impulsado la Red de Lenguaje Claro de Argentina (s.f.) con el propósito de promover el derecho al entendimiento. Por último, a partir de 2018 y con el mismo objetivo anterior, se creó la Red Nacional de Lenguaje Claro en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2019).
- La simplificación de los formularios para realizar consultas o acceder a información, mediante la disminución de los campos obligatorios y los datos personales solicitados. En este sentido, la OCDE (2020) destaca como buenas prácticas el anonimato *de facto* contemplado en el Reino Unido y Canadá para obtener información pública.

La reducción de los tiempos para acceder a información. Esto facilita que la ciudadanía reciba una respuesta oportuna por parte de la Administración a sus inquietudes. Buenas prácticas se observan en los breves plazos que la ley establece para

La tendencia internacional es avanzar desde mecanismos de participación situacional, concentrados en puntos específicos de la institución, hacia herramientas de colaboración estructural.

estos efectos en Estonia: 5 días, Portugal: 10 días, mientras que Finlandia y Polonia: 15 días (OCDE, 2020). Además del tiempo y la información que deben proporcionar las personas al relacionarse con la Administración, existen costos sociales involucrados en la participación, los que son especialmente perjudiciales en los mecanismos de anticorrupción (CAF, 2019). Por ejemplo, las amenazas o represalias experimentadas por quienes reportan irregularidades constituyen un factor disuasivo que merma la eficacia de la lucha contra las prácticas deshonestas. En nuestro continente, un estudio de la Corporación Latinobarómetro, señala que el 33% de los denunciantes en Latinoamérica sufrió algún tipo de represalia en los meses siguientes (CAF, 2019).

Para enfrentar esta situación, las recomendaciones internacionales se concentran en dos vías. En primer lugar, avanzar hacia sistemas integrales de protección de quienes alertan sobre los casos de corrupción —lo que se detalla en el punto 5 de este capítulo— y, en segundo lugar, cambiar las connotaciones negativas asociadas a los reportes de irregularidades. Este segundo punto es relevante en América Latina, donde solo un 60% de los encuestados manifiesta que es socialmente aceptable denunciar. Esto es especialmente crítico en Chile, donde este número baja a un 43% (Transparencia Internacional, 2017b). Mejorar esta situación apunta principalmente a un cambio cultural, para el cual se requiere de mecanismos integrales y de largo plazo que incluyan acciones de capacitación, educación cívica, campañas comunicacionales, entre otras.

Cuadro 3.6: buenas prácticas para cambiar las connotaciones negativas de denunciar en Canadá, Reino Unido, Países Bajos y México

En algunas culturas, el hecho de denunciar puede asociarse con situaciones de deslealtad o traición al sentido de grupo. Por eso, muchos países han desarrollado estrategias comunicacionales destinadas a cambiar la connotación negativa que tiene alertar sobre los casos de corrupción.

1. **Países Bajos:** en neerlandés se ha reemplazado el concepto de denunciante por el de campanero —*klokkenluider*— que evoca aquellas personas que en el pasado tocaban la campana para señalar un peligro inminente para la comunidad.
2. **México:** similar al caso anterior, se ha recurrido al concepto de alertador para disminuir la carga negativa y jurídica que tiene el término denunciante.
3. **Canadá:** la Comisión de Interés Público de Alerta diseñó una estrategia comunicacional destinada a promover el mensaje: «Haga un cambio con una llamada. Sea un héroe para el interés público».
4. **Reino Unido:** un estudio de la Universidad de Cardiff demostró cómo la promulgación de la Ley de Denuncia de Interés Público, que establece incentivos para quienes denuncien, cambió considerablemente la visión de quienes reportan casos de corrupción en los medios de comunicación.

Fuente: OCDE (2020).

La tecnología mencionada en el punto 2 de este capítulo juega un rol central en las buenas prácticas señaladas en este apartado. El uso intensivo de redes sociales o plataformas encriptadas para proteger a quienes denuncian permite disminuir los costos asociados a participar y facilitan que la ciudadanía se comprometa con mayor facilidad en el combate a la corrupción.

b) Aumento de los mecanismos y la incidencia de la participación ciudadana

En una perspectiva teórica, la tendencia internacional es avanzar desde mecanismos de participación situacional concentrados en puntos específicos de la institución hacia herramientas de colaboración estructural que aumentan la incidencia de las personas en el ciclo completo de las políticas públicas (Carrión, 2015). A través de esta modalidad, la población puede influir directamente en los procesos de toma de decisiones. Se generan así políticas más inclusivas, innovadoras y vinculadas a las necesidades ciudadanas y, al mismo tiempo, se disminuyen los márgenes de discreción, se favorece la rendición de cuentas y se incrementa la transparencia.

En este sentido, la OCDE (s.f.-d) ha demostrado cómo en los últimos años los gobiernos han transitado desde formas menos directas de participación como reuniones ciudadanas con conclusiones no vinculantes, hacia otros mecanismos estructurales como consultas participativas con resultados vinculantes o comités ciudadanos con competencias para definir ciertos temas. En la siguiente tabla se mencionan algunas medidas para involucrar a la población transversalmente en cada una de las fases de las políticas públicas anticorrupción:

Tabla 3.1: mecanismos de participación ciudadana

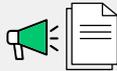
FASE DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN DE INICIATIVAS
 <p data-bbox="224 872 425 938">Establecimiento de la agenda</p>	<p data-bbox="471 753 1093 953">Mecanismos destinados a promover la participación mediante canales de fácil acceso y la inclusión de consultas para recopilar información que permita identificar las prioridades ciudadanas en el combate contra la corrupción. Un ejemplo de esto son encuestas o cuestionarios a través de los cuales las personas puedan priorizar qué medidas anticorrupción les parecen más prioritarias que otras.</p>
 <p data-bbox="243 1081 408 1148">Desarrollo de políticas</p>	<p data-bbox="471 976 1093 1148">Medidas que promuevan la participación en el diseño de las herramientas anticorrupción. Se busca la focalización de los medios de participación en grupos tradicionalmente excluidos, por ejemplo, facilitando la agrupación de personas en aquellos sectores en donde la organización puede ser dificultosa.</p>
 <p data-bbox="224 1271 425 1338">Implementación de políticas</p>	<p data-bbox="471 1182 1093 1325">Instancias en que las instituciones ejecutan las políticas de manera colaborativa con las comunidades, al mismo tiempo que habilitan mecanismos para la rendición de cuentas, para facilitar el seguimiento y control del estado de implementación a la ciudadanía.</p>
 <p data-bbox="243 1467 408 1534">Evaluación de políticas</p>	<p data-bbox="471 1391 1093 1506">Complementar los procesos de evaluación interna con mecanismos a cargo de la sociedad civil que permitan levantar información relevante sobre el funcionamiento e implementación de las medidas anticorrupción.</p>

Fuente: OCDE (2020).

Dentro de las instancias mencionadas en esta tabla, atrae especialmente la atención de la academia y las instituciones, la forma en que la ciudadanía puede ejercer labores de control

o monitoreo de la función pública (Castillo & Villavicencio, s.f.; Chêne, 2012; Lagunes, 2017; OCDE, 2014b; Smulovitz & Peruzzotti, 2000). En la tabla 3.2 se señalan las principales prácticas a través de las cuales se promueve el monitoreo ciudadano a nivel internacional y en el cuadro 3.7 se presentan dos experiencias internacionales destacadas en este sentido.

Tabla 3.2: mecanismos de monitoreo ciudadano

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
 <p>Campañas de información</p>	<p>Estas estrategias buscan estimular la participación ciudadana entregando información detallada a la población sobre alguna prestación o servicio que recibe. En algunas ocasiones, estas campañas van acompañadas de instrucciones sobre cómo monitorear el funcionamiento de dichas políticas públicas.</p>
 <p>Cartillas de desempeño</p>	<p>Estos mecanismos promueven el involucramiento de la ciudadanía en el buen funcionamiento de la Administración, a través de la generación de información sobre el desempeño de alguna política o entidad pública. Para esto se diseñan e implementan instancias de encuentro entre la ciudadanía y las organizaciones, que permiten conocer sobre la percepción y satisfacción de la población con el programa. Como resultado de estas intervenciones se generan planes de acción para resolver las debilidades identificadas.</p>
 <p>Auditorías sociales</p>	<p>Estas acciones se describen como procesos sistemáticos en que un grupo de personas de la sociedad civil se organiza para realizar una evaluación pormenorizada sobre la marcha de alguna entidad o política pública, con el objetivo de verificar su buen funcionamiento. En este escenario, las instituciones públicas solo deberían tener el rol de entregar la información solicitada para facilitar el control social. Estos mecanismos son más complejos y costosos, ya que requieren un alto grado de conocimiento sobre el objeto a analizar, acceso a la información detallada y una gran inversión de tiempo por parte del equipo responsable.</p>
 <p>Mecanismos de gestión de reclamos</p>	<p>Estas iniciativas buscan fortalecer la incidencia de la ciudadanía en el buen funcionamiento del sector público, a través de la reducción de los costos asociados a las peticiones o quejas ante las instituciones. Para esto se promueve la agrupación de reclamos similares a fin de que las personas hagan frente a la entidad de manera coordinada y se imponen sanciones contra los servidores que desatiendan los requerimientos interpuestos.</p>

Fuente: Carella et al. (2017).

Cuadro 3.7: auditorías sociales en Colombia y Costa Rica

Las auditorías sociales han devenido en herramientas eficaces de control, que las organizaciones de la sociedad civil emplean para prevenir, detectar e investigar posibles casos de corrupción. A continuación, se señalan dos buenas prácticas destacadas a nivel internacional:

1. **Programa de Auditorías Sociales en Colombia:** en 2008, la Comisión Presidencial Anticorrupción colombiana inició este programa con el objetivo de que las comunidades impactadas por proyectos de alto alcance pudiesen fiscalizar el uso de los recursos públicos asociados a las medidas de mitigación implicadas. Para esto, el programa contempla tres etapas. En primer lugar, se desarrollan acciones de socialización para invitar a la ciudadanía a una reunión informativa del proyecto, luego se conforma un grupo de personas interesadas en realizar el monitoreo de los fondos públicos y, finalmente, se efectúa un seguimiento de la inversión de los fondos.
2. **Guía para Auditoría Ciudadana en Costa Rica:** En la actualidad el Poder Judicial pone a disposición un manual para facilitar las auditorías a algún proceso o proyecto de este sector, por parte de grupos de la sociedad civil. Su objetivo es promover la colaboración activa de los funcionarios responsables para facilitar la agilizar el procedimiento. Con esta finalidad se señalan buenas prácticas sobre cómo optimizar la entrega de documentación y recomendaciones concretas sobre formatos y plazos para materializarla.

Fuente: Portal Único del Estado Colombiano (2020) y Poder Judicial Costa Rica (s.f.).

Para concluir, es posible identificar ciertos principios generales que la experiencia internacional destaca como claves para fortalecer la participación ciudadana (CAF, 2019; Transparencia Internacional, 2019b). En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana deben:

- **Presentar información relevante y clara.** Las iniciativas deben estar basadas en la entrega de información entendible, accesible y en medios seguros que respondan a las necesidades de poblaciones específicas, con el objetivo de aumentar su impacto en la comunidad.
- **Fortalecer la vinculación entre las organizaciones, sus trabajadores y la población.** Las entidades deben incrementar los espacios de interacción entre ciudadanos, proveedores, servidores y autoridades, disminuyendo el costo de involucrarse en estas actividades para las personas y aumentando su impacto en el funcionamiento institucional.
- **Actuar propositivamente.** Una manera de reducir los costos de participación es brindar espacios de formación y educación específica a la población que se involucra en las instancias participativas. De igual forma, las instituciones deben asegurar que sus mecanismos promuevan la diversidad en la participación ciudadana.

- **Ser seguros y confiables.** Los mecanismos deben garantizar la protección de quienes participan, como una manera de disminuir los riesgos de represalias o amenazas por involucrarse en materias de alto impacto.
- **Comenzar con el compromiso de autoridades.** El impacto de la participación ciudadana en el desempeño de las organizaciones se verá fortalecido si existe el compromiso claro y permanente de sus autoridades por transformar las sugerencias de la población en acciones de mejora institucional.

4. Fortalecimiento del comportamiento ético de las personas

Las personas juegan un papel clave en el combate a la corrupción, elevar sus estándares de comportamiento ético es clave para fortalecer la integridad.

Los individuos son actores determinantes en el combate contra la corrupción. Esto ha sido estudiado desde múltiples perspectivas teóricas (Köbis *et al.*, 2015; Mazar & Ariely, 2006; OCDE, 2009; Transparencia Internacional, 2017b), las cuales concluyen que las mejores prácticas anticorrupción enfrentarán un gran obstáculo si la población no se compromete a actuar éticamente en su vida laboral, familiar y personal. A partir de esto, el presente apartado analiza y destaca distintas iniciativas que buscan elevar los estándares de comportamiento probado de las personas en distintas esferas.

En primer lugar, se destaca cómo la capacitación y las instancias de formación laboral pueden, a través del desarrollo de habilidades y actitudes, articular un clima ético al interior de las organizaciones. Luego, se analiza la importancia de concientizar y socializar la lucha contra la corrupción en el quehacer diario de las personas y, finalmente, se presentan algunas nuevas perspectivas teóricas que podrían ser un aporte innovador en la manera en que las organizaciones enfrentan este desafío.

a) Desarrollo de capacidades para elevar el comportamiento ético

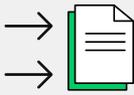
En la actualidad existe un consenso institucional sobre la relevancia que poseen los mecanismos de capacitación en el fortalecimiento de la integridad organizacional (Compromiso de Lima, 2018). Al mismo tiempo, esto ha sido investigado en la academia (Kaptein, 2015; Ritter, 2006; Warren *et al.*, 2014), con resultados que destacan el impacto de las actividades de formación laboral en el clima ético de las entidades. En este mismo sentido, a nivel nacional, dentro de las 236 medidas que propuso la Comisión Engel (Consejo Anticorrupción, 2015) más de una veintena recomendaba aumentar la capacitación tanto en el sector público como privado, lo que refleja también la importancia que tiene esta materia.

En el ámbito internacional, es posible identificar tres propósitos que persiguen los procesos de creación de capacidades en la lucha contra la corrupción:

- Perfeccionar el conocimiento de los miembros de una institución para que comprendan los conceptos de corrupción y probidad. Así reconocerán los actos que atentan contra la probidad, qué deben hacer frente a ellos y cómo pueden aportar en la articulación de una estructura favorable a la integridad.
- El desarrollo de las habilidades necesarias para promover prácticas concretas, a través de las cuales los directivos de una organización promuevan entre sus subalternos y pares, la consolidación de una cultura de la integridad institucional.
- El fortalecimiento de actitudes anticorrupción para que los miembros de la organización asuman un compromiso activo y permanente en prevenir, denunciar y recriminar las malas prácticas administrativas.

En términos concretos, las organizaciones abordan cada uno de los ejes señalados a través de diversos métodos de enseñanza. En la tabla 3.3, se presenta una propuesta de la OCDE (2020), sobre los distintos formatos de actividades de capacitación que se pueden ejecutar para el desarrollo de habilidades entre los miembros de una institución.

Tabla 3.3: formatos de actividades de capacitación sobre integridad

 Tipo de actividad	 Enfoque metodológico	 Descripción
Conferencia	Basado en reglas	Curso en formato de conferencia sobre integridad y procesos administrativos. Participación principalmente de los capacitadores.
Módulo de aprendizaje electrónico	Basado en reglas	Cursos en línea sobre integridad y procesos administrativos.
Coaching y tutoría	Combinación de enfoques de reglas y valores	Funcionarios y directivos tienen la oportunidad de interactuar con alguna conducta comprobada que permitirá crear conciencia ética dentro de la institución
Estudio de casos y debate sobre dilemas éticos	Combinación de enfoques de reglas y valores	A través del estudio de casos, se espera que los funcionarios identifiquen los problemas de integridad y ética que se presentan, y cuáles son los mejores mecanismos para abordarlos y manejarlos.
Juego rol	Basado en valores	Se pide a los servidores que simulen ciertos escenarios para observar la conducta que tendrían en la realidad.

Fuente: OCDE (2020).

A partir del cuadro anterior, es posible concluir que las capacitaciones deben presentar dos condiciones para aumentar su impacto. En primer lugar, deben focalizarse y segmentarse en las necesidades de los miembros de la organización, en consecuencia, hay que ofrecer actividades diferenciadas, según se trate de directivos, profesionales o administrativos. En segundo lugar, es recomendable que las instancias de formación no se limiten a traspasar información desde un orador hasta un público receptor, sino que sean momentos de reflexión y discusión respecto de los dilemas éticos y riesgos de integridad que comúnmente enfrentan los funcionarios; estos son los llamados entrenamientos éticos, los cuales permiten alinear los valores personales con los valores institucionales (Chêne, 2014).

Cuadro 3.8: buenas prácticas para la capacitación anticorrupción en el sector público y privado

En el ámbito internacional existen múltiples casos de desarrollo de capacidades para fortalecer una cultura de integridad. A continuación, se muestran experiencias destacadas:

1. **Sector público:** durante los últimos años, países como Canadá, Estados Unidos, Lituania y Turquía han hecho obligatoria la capacitación ética a quienes se incorporan a la Administración del Estado. En este mismo sentido, la Agencia de Servidores Públicos del Gobierno de Bélgica imparte formación en dilemas de integridad a sus funcionarios, a través de mecanismos prácticos en que se alienta la discusión ética y la reflexión acerca de cómo resolverlos. En Estados Unidos, la Oficina de Ética Gubernamental ha elaborado un sitio con recursos y herramientas útiles para que cada institución desarrolle capacitaciones ajustadas a su propia realidad.
2. **Sector privado:** desde 2015, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional —GIZ por sus siglas en alemán— ha implementado la iniciativa global «Alliance for Integrity» para apoyar a las empresas en el desarrollo y fortalecimiento de sus mecanismos de prevención de la corrupción, a través de soluciones prácticas y herramientas efectivas. Uno de sus focos de trabajo son las capacitaciones, a través de un programa denominado «de empresas para empresas», en el cual expertos de grandes corporaciones las asisten en la elaboración de mecanismos para afianzar una cultura de integridad organizacional.

Fuente: OCDE (s.f.-c).

b) Concientización ciudadana sobre el valor de la integridad

Tal como se presentó en los puntos anteriores de este capítulo, la ciudadanía cumple un rol central en el combate contra la corrupción. Por esto, es relevante generar mecanismos que promuevan que cada individuo y la sociedad en su conjunto adopte un compromiso en esta contienda y sancionen con determinación las faltas a la integridad.

Como punto de partida teórico es necesario comprender que la corrupción es un fenómeno que se origina, en lo mental antes que en lo conductual, normativo o financiero (Brioschi, 2004). Esto quiere decir que los individuos miden su proceder desde el contexto colectivo en que se encuentran antes que en el verdadero valor económico que se pueden adjudicar. Así, si alguien percibe que todos están incurriendo en contravenciones a la probidad, lo más probable es que también ceda, pues la responsabilidad moral disminuye. Al tener una población que condena la corrupción en

todas sus formas y alcances, es esperable que menos personas se arriesguen a cometer algún acto corrupto, pues enfrentarían el castigo moral, el cual muchas veces puede ser más imponente socialmente que una sanción monetaria o penal. Allí radica la importancia de poder aumentar la concientización de estas materias en la ciudadanía (Köbis *et al.*, 2015).

En la siguiente tabla se presentan tres factores que, según la experiencia internacional son indispensables para reforzar la concientización y compromiso de la ciudadanía en el combate contra la corrupción:

Tabla 3.4: factores indispensables para avanzar en la concientización ciudadana

Nivel de conocimiento sobre corrupción	El grado de instrucción que un individuo tenga sobre el fenómeno podría determinar su actitud frente a irregularidades o delitos de corrupción. Por ejemplo, si una persona desconoce que pagar para acelerar un trámite es un delito, difícilmente tomará alguna medida concreta para enfrentarlo.
Nivel de tolerancia a la corrupción	El nivel de flexibilidad moral que un individuo tenga frente a determinadas inobservancias éticas podría favorecer el establecimiento de justificaciones que disminuyan la carga negativa de actuar incorrectamente ante dilemas de integridad y lo muevan a cometer irregularidades.
Normas sociales imperantes	Las costumbres comúnmente aceptadas funcionan como un anclaje ético al cual recurren los individuos para justificar las decisiones que toman. En ese sentido, si las normas sociales no sancionan con determinación las contravenciones a la probidad, se transforman en incentivos éticos para el mal comportamiento de las personas.

Fuente: CAF (2019).

Las prácticas internacionales más exitosas proponen aumentar el nivel de conocimiento sobre la corrupción, y apuntan a desarrollar acciones formativas transversales para los grupos sociales, las que deben comenzar desde las escuelas. Así la OCDE (2018a), a través de su iniciativa «Education for Integrity», destaca la importancia de generar instancias de enseñanza sobre este flagelo desde los currículos escolares, ya que al instruir a los más jóvenes se construye una base que estos mantendrán hasta su vida adulta.

Cuadro 3.9: experiencias de educación anticorrupción en Austria, Hungría y Corea del Sur

Siguiendo las buenas prácticas destinadas a aumentar el nivel de conocimiento sobre corrupción desde la infancia, múltiples países han incorporado en sus currículos la relevancia de los valores éticos y la integridad, el impacto de las infracciones a la probidad y la importancia del Estado de Derecho. A continuación, algunas prácticas destacadas:

1. **Austria:** con el propósito de favorecer los procesos formativos en integridad pública, desde 2015 se realizan actividades de formación para que los profesores conmemoren el día anticorrupción en sus escuelas, con dinámicas prácticas y cotidianas.
2. **Hungría:** durante los dos últimos cursos escolares, los estudiantes tienen como materias obligatorias contenidos asociados al Estado de Derecho y al combate contra la corrupción. Estudios han demostrado su impacto cuando las metodologías utilizadas consideran casos de su propio país.
3. **Corea del Sur:** ha incorporado tecnologías en sus procesos de formación ética. Así, los estudiantes analizan el impacto de la corrupción a través del uso de plataformas en línea y videojuegos.

Fuente: OCDE (2018a).

Junto con los procesos de formación, las campañas de concientización son herramientas útiles para manejar y disminuir el nivel de tolerancia de los individuos frente a las contravenciones de las normas de integridad. En el ámbito internacional destaca la relevancia de desarrollar múltiples estrategias de comunicación con una mirada estratégica y de largo plazo, que permitan reducir la tolerancia ante la corrupción.

Cuadro 3.10: la estrategia de Hong Kong para generar un cambio en la tolerancia ciudadana

Hong Kong es un ejemplo de cómo un proceso de socialización bien pensado genera grandes cambios culturales. Pasó de ser una de las comunidades con mayor corrupción a ubicarse en el número 16 del *ranking* de Transparencia Internacional (2019a), mediante un plan cuya idea fundamental fue desarrollar el sentido del deber ciudadano.

La estrategia de Hong Kong se articula sobre 3 principios:

- **Simplicidad:** al entregar un plan anticorrupción de largo plazo que pudiera ser entendido por la ciudadanía en general.
- **Disuasión:** comprendiendo que la prevención es uno de los pilares fundamentales para cualquier estrategia anticorrupción.
- **Confianza:** educar a la ciudadanía como elemento base y transversal a la sociedad.

Estos principios sirvieron de base en un proceso de cambio social, que fue acompañado del renacer del sentimiento de confianza entre los ciudadanos, acerca de que no cometerán actos corruptos y denunciarán cada vez que estén en presencia de alguna irregularidad .

Fuente: Hsieh (2017).

El establecimiento de normas sociales que permitan articular una comunidad que valora y se responsabiliza por el fortalecimiento de la integridad es una tarea que trasciende a los gobiernos. Así, las recomendaciones internacionales resaltan el rol que el sector privado, la academia, la sociedad civil organizada, entre otros, tienen en la visibilización, socialización y consolidación del combate contra la corrupción (OCDE, 2018b; UNODC, s.f; World Economic Forum, 2020b). En este sentido, es indispensable que los distintos sectores de la sociedad se involucren en la erradicación de las malas prácticas a través de iniciativas proactivas que orienten las normas sociales imperantes hacia los valores y principios de la probidad.

Cuadro 3.11: compromiso de la sociedad civil por la visibilización de la integridad en Argentina

En 2017, un grupo de mujeres de distintas empresas privadas y estatales argentinas creó la red *Women in Compliance*, con el fin de compartir entre las participantes sus conocimientos y experiencias en *compliance*, ética, integridad y transparencia. Esta organización tiene como objetivos visibilizar, compartir, capacitar y difundir buenas prácticas éticas, inclusivas y sustentables que fortalezcan una cultura de integridad en Argentina. La iniciativa no cuenta con representantes y se sustenta exclusivamente en el trabajo voluntario y coordinado de las más de 170 asociadas que actualmente la conforman.

Esta red ha sido reconocida internacionalmente por su aporte a la visibilización de la lucha contra la corrupción, su compromiso por elevar los estándares éticos en la sociedad y la acción colectiva a través de un trabajo coordinado con el sector público y el privado.

Fuente: Women in Compliance Argentina (s.f.).

c) Incorporación de nuevos enfoques para orientar el comportamiento ético

La utilización de propuestas y experiencias de la economía conductual o del comportamiento para generar cambios en las personas, con el fin de potenciar el comportamiento íntegro y honesto, es una tendencia en boga, tanto a nivel institucional (Afif, 2017; European Commission, 2017; OCDE, 2018b) como académico (Graff, 2015; Sunstein, 2014; Wiltermuth, 2011).

Esta corriente cuestiona el modelo de elección racional sobre el que se sustenta la economía clásica. En términos simples, plantea que los seres humanos toman decisiones motivados por factores externos –como patrones culturales o elementos emocionales– que influyen en la selección que realizan. Esto hace que no siempre prefieran la opción que maximiza su bienestar. En este contexto, la economía conductual sostiene que las organizaciones podrían orientar a los individuos para que tomen mejores decisiones, a través de pequeños «empujones» o «nudges» (Ariely, 2008; Thaler & Sunstein, 2008; Güemes, 2017).

Durante los últimos años, tanto la OCDE (2018b) como el Banco Mundial (2018) y el Banco Interamericano de Desarrollo (s.f.) han promovido que los gobiernos impulsen políticas públicas basadas en los principios de la economía del comportamiento,

para estimular a las personas para tomar mejores decisiones que maximicen el bienestar social. Aplicado a la esfera del combate contra la corrupción, estas recomendaciones permitirían hacer frente a cuestiones mencionadas en el punto anterior, como la necesidad de disminuir la tolerancia a las inobservancias éticas y modificar aquellas normas sociales adversas a una cultura de integridad.

La experiencia internacional evidencia el potencial que tienen los principios de la economía del comportamiento para modificar las normas sociales y los sesgos psicológicos que explicarían la apatía de los individuos frente a las irregularidades (CAF, 2019). En este sentido, la aplicación de ciertos «nudges» podría impulsar una actitud más activa por parte de la ciudadanía, a través de la disminución de las barreras que complejizan la reacción de las personas o del aumento de los incentivos para denunciar las irregularidades.

En la siguiente tabla se señalan seis herramientas de la economía del comportamiento para orientar las conductas de la ciudadanía:

Tabla 3.5: herramientas de la economía del comportamiento

 Herramienta	 Descripción	 Ejemplo aplicado a la promoción de la integridad
Configuración por omisión	Las personas son reacias a tomar acciones distintas a las habituales. En consecuencia, las organizaciones podrían poner como opciones preestablecidas aquellas que desean impulsar en sus miembros.	En las plataformas de compras públicas, la incorporación predeterminada del convenio marco por sobre otras formas de contratación.
Recordatorios	Los individuos están expuestos constantemente a mucha información. Por eso, lograr que presten atención a mensajes clave en momentos precisos, puede ayudarlos a actuar de acuerdo con los valores socialmente aceptados.	Durante diciembre, el envío de correos que recuerden la prohibición de aceptar regalos de usuarios y proveedores.
Encuadre	Las personas perciben de manera muy diferente la información según cómo se le presente. En consecuencia, comunicar de forma estratégica para destacar el comportamiento que se quiere promover las ayuda a modificar sus conductas.	Reemplazar mensajes del tipo «el 30% de las personas no denuncia» por otros que destaquen el comportamiento deseado «el 70% de las personas sí denuncia».
Simplificación y mayor conveniencia	Los individuos se desmotivan cuando enfrentan situaciones o procesos complejos. Por eso, simplificar los trámites que la organización desea promover aumenta las probabilidades de que la conducta se efectúe.	Simplificar los formularios a través de los cuales un ciudadano puede ingresar una denuncia de corrupción.
Juegos	Las personas disfrutan jugando. En consecuencia, las acciones lúdicas o los procesos que incorporan premios o incentivos son motivadores de la conducta humana.	Incorporación de mecanismos lúdicos en las capacitaciones para promover el compromiso de las personas.
Compromiso	Los individuos se muestran más proclives a actuar si se comprometieron en el pasado. Por eso, la adopción de compromisos que cambien la conducta futura aumenta la probabilidad de que ocurra el comportamiento deseado.	Firma de compromisos formales, que obligan a una persona a alertar cada vez que conozca una irregularidad.

Fuente: OCDE (2018b).

A partir de lo expuesto en esta sección, es recomendable que las instituciones públicas y privadas estudien, evalúen e implementen las teorías y propuestas que la economía conductual ha desarrollado. Esto podría significar la incorporación de técnicas y herramientas innovadoras para fortalecer la integridad, tanto a nivel organizacional como individual.

Cuadro 3.12: la incorporación de nudges para denunciar en Nigeria

La psicología, ha planteado que proporcionar role models o modelos de conductas puede traer efectos positivos cuando se busca cambiar una conducta imperante.

Durante siete meses, los miembros de una colectividad en Nigeria estuvieron expuestos a una película en la que actores conocidos usaban una aplicación de celular –de reciente lanzamiento- para poner en conocimiento de las autoridades los actos de corrupción. Otro grupo de la población no tuvo acceso a estas escenas y la diferencia fue notable: el incremento de las denuncias pues tuvo un impacto 1,7 veces mayor que una campaña nacional en ese mismo sentido y se registraron 78 reportes adicionales al promedio durante el transcurso de la política pública.

Fuente: CAF (2019).

Finalmente, es importante reiterar la trascendencia de las personas en el combate contra la corrupción. La evidencia internacional demuestra que no existen soluciones mágicas, ni procesos incorruptibles. En este sentido, resulta esencial impulsar acciones de capacitación para que los funcionarios públicos cuenten con mejores competencias y para sensibilizar a la ciudadanía para elevar su compromiso con la integridad. Asimismo hay que explorar constantemente nuevas formas que promuevan el comportamiento ético de los individuos en particular y de la sociedad en su conjunto.

5. Articulación de sistemas integrales para promover las denuncias de corrupción

A lo largo de este libro, se ha reiterado la importancia de generar condiciones para fomentar las denuncias ante la ocurrencia de irregularidades y, al mismo tiempo, asegurar a los individuos mecanismos efectivos para evitar represalias que perjudiquen su bienestar físico y/o psicológico.

Lo anterior es particularmente relevante en Latinoamérica, donde un gran número de personas deciden no denunciar los casos de corrupción de los cuáles han sido testigos por miedo a las consecuencias negativas que esto les pueda traer en su trabajo o vida cotidiana (Transparencia Internacional, 2017b). En la encuesta de Latinobarómetro 2018, la variable «cuando se sabe algo corrupto es mejor no meterse y quedarse callado» presenta respuestas con una dispersión similar entre ambas tendencias: el 35,3% de las personas concuerda con esta afirmación, mientras que el 38,8% la rechaza (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Para combatir este fenómeno, la experiencia internacional destaca la necesidad de avanzar en tres ejes:

- El fortalecimiento de normas sociales que valoren la denuncia de faltas a la integridad.
- La promoción de una cultura abierta al interior de las organizaciones, y
- El establecimiento de un sistema normativo que proteja a los denunciantes.

Considerando que el primer eje fue analizado con detalle en el punto cuatro de este capítulo, a continuación se examinarán el segundo y el tercer eje.

a) Promoción de una cultura organizacional abierta

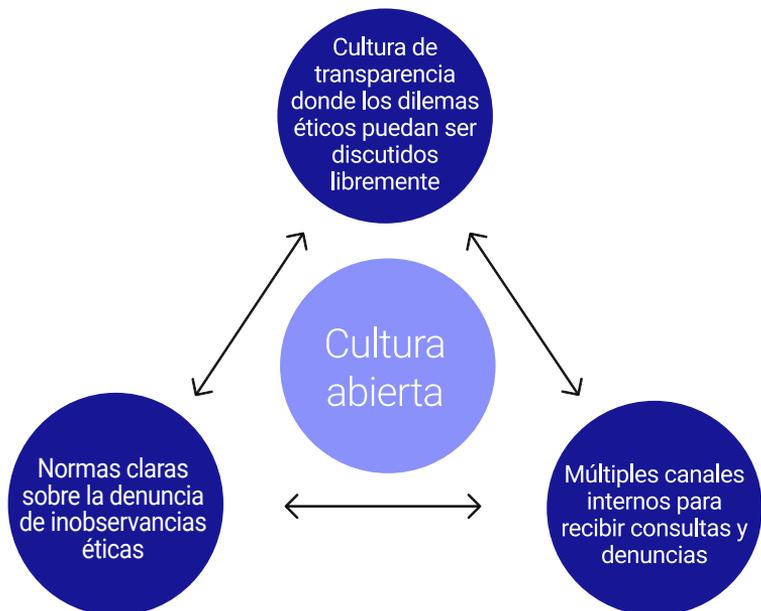
Tanto en el sector público como en el privado, es relevante la promoción de un entorno seguro y un clima favorable para que

La corrupción es un fenómeno que actúa en la oscuridad y se nutre del silencio cómplice de quienes participan en ella. Proteger a quienes denuncian es indispensable para romper este silencio cómplice.

las personas alerten cuando detecten alguna acción u omisión que podría afectar la integridad institucional. Desde un punto de vista teórico, una cultura organizativa abierta se caracteriza por asegurar a todos los individuos un espacio para plantear sus inquietudes y la confianza para comunicar sus críticas e ideas al interior de la entidad (OCDE, 2020). Ello, a través de la articulación de relaciones jerárquicas más horizontales, con mecanismos de interacción transversales y liderazgos que promueven el reconocimiento de errores sin reproches. Esto genera un ambiente propicio para que los miembros de la organización reflexionen abiertamente sobre la integridad y puedan identificar posibles irregularidades.

La Recomendación sobre Integridad Pública (OCDE, 2017b) promueve que las organizaciones articulen una cultura organizacional abierta través de:

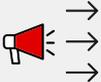
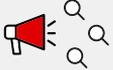
Imagen 3.1: componentes de una cultura organizacional abierta



Fuente: elaboración propia a partir OCDE (2020).

Conforme a lo graficado en la imagen 3.1, la tabla 3.6 describe los elementos indispensables para el fortalecimiento de una cultura abierta:

Tabla 3.6: elementos para impulsar una cultura abierta

ELEMENTOS	DESCRIPCIÓN
 <p>Canales claros de denuncia y seguimiento</p>	<p>Ofrecer acceso a instancias de consultas y denuncias confidenciales o anónimas facilita alertar la ocurrencia o sospecha de inobservancias éticas. Aunque estos canales pueden ser ofrecidos mediante distintas herramientas — formularios digitales, correos electrónicos, buzones, líneas telefónicas—, lo relevante es que la recepción del reporte sea acompañada por una explicación de los pasos que se seguirán para dar una respuesta, lo cual favorece la confianza y reduce la incertidumbre del denunciante.</p>
 <p>Mecanismos de protección garantizados</p>	<p>Asegurar a quienes dan cuenta de irregularidades un completo sistema de protección para prevenir o corregir la ocurrencia de represalias, para fomentar que las personas utilicen los canales de denuncia. Por ello, es esencial proteger la confidencialidad de quienes reportan irregularidades, tanto al interior de la organización como frente a los organismos externos, los medios de comunicación o la sociedad en general.</p>
 <p>Prohibición explícita de represalias</p>	<p>Declarar de manera explícita la prohibición de ejercer acciones formales o informales contra la persona denunciante disminuye la sensación de exposición que genera el alertar un caso de corrupción. En este sentido, se destacan como buena práctica la protección amplia contra medidas discriminatorias, como el despido, la suspensión, la degradación, el traslado, la reasignación, la reducción de la remuneración, entre otros.</p>
 <p>Investigaciones eficaces de denuncias</p>	<p>La confianza en los canales de denuncia está asociada a la eficacia con que sean resueltas las investigaciones correspondientes. En este sentido, es relevante que la alta dirección demuestre su preocupación por investigar y sancionar oportunamente las infracciones reportadas. Al mismo tiempo, la organización debe establecer un procedimiento de aprendizaje organizativo en que la recepción de varias consultas o reportes similares se respondan de manera agrupada y homogénea. Finalmente, hay que asegurar que el alertador conozca los pasos que se seguirán durante la pesquisa.</p>
 <p>Medidas de concientización</p>	<p>Las actividades de difusión y capacitación sobre el funcionamiento de los canales de denuncia son claves para asegurar su eficacia. Con este propósito, hay que organizar campañas informativas destinadas a que toda la institución conozca los mecanismos disponibles, su alcance, operación y resultados.</p>

Fuente: Carella et al. (2017).

A nivel internacional se han desarrollado algunas prácticas exitosas orientadas a promover una cultura abierta al interior de las organizaciones. El cuadro 3.13 presenta brevemente el caso de los asesores de integridad en el sector público francés.

Cuadro 3.13: asesores de integridad en Francia

En 2016 se promulgó en Francia la ley que otorga acceso a asesoría en materia de integridad a cada servidor público. Con este propósito, se designaron funcionarios de ética en todas las organizaciones públicas.

Los funcionarios de ética deben asesorar a los funcionarios públicos sobre las dudas que se le presenten en materia de integridad dentro de sus funciones. Este sistema se ha ido ampliando a las diferentes regiones del país administrativas.

En 2019 se publicó el primer informe de actividades, que menciona las principales tendencias en materia de asesoramiento y la orientación proporcionada a los funcionarios públicos, resguardando el anonimato de los casos presentados. Además, estos asesores también sirven como punto de contacto para denunciar dentro de la misma institución.

Fuente: OCDE (2020).

La instauración de mecanismos de gestión y administrativos como los señalados en este apartado es indispensable para facilitar la identificación de irregularidades en la organización. Sin embargo, es perentorio que tales herramientas sean acompañadas de un marco jurídico amplio, que otorgue una protección a los denunciantes más allá de su propia organización.

b) Establecimiento de un sistema de protección de quienes denuncian

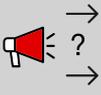
En esta materia es posible constatar que las legislaciones y buenas prácticas varían de país en país, toda vez que responden a la realidad política, cultural y administrativa de cada Estado. Sin embargo, existe consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sistemas nacionales que promuevan el reporte de actos de corrupción y, al mismo tiempo, ofrezcan mecanismos de protección para los denunciantes (OEA, 1996; ONU, 2004).

A partir de los documentos revisados, es posible afirmar que las mejores prácticas internacionales (OCDE, 2020; UNODC, 2016) apuntan hacia la regulación de cinco ámbitos:

- **Alcance:** áreas, temáticas o niveles en que se aplican las normas de protección al denunciante.
- **Mecanismos de denuncia:** medios a través de los cuales los informantes pueden reportar la ocurrencia de irregularidades o sospechas de corrupción.
- **Medidas de protección:** recursos que garantizan para el denunciante su protección frente a represalias.
- **Mecanismos de solicitud de protección:** instancias para requerir la aplicación de medidas de amparo para asegurar la integridad personal del denunciante.
- **Responsables institucionales:** entidades encargadas de implementar y dar coherencia práctica a los sistemas de protección.

En esta línea, un estudio reciente de la UNODC (Von Söhnen, 2019) plantea preguntas básicas que debiese responder un buen marco de protección al denunciante y algunos desafíos en el mismo sentido. Estos se señalan en la tabla 3.7.

Tabla 3.7: preguntas para diseñar un marco de protección al denunciante

 <p>¿A quién se debe proteger?</p>	<p>La tendencia es que los marcos regulatorios amplíen el alcance de su protección, incluyendo no solo a víctimas o testigos, sino que también a arrepentidos, periodistas, <i>hackers</i>, entre otros.</p>
 <p>¿Qué canales de denuncia?</p>	<p>Se debiese contar con tres niveles de canal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canales internos • Instituciones de denuncia administrativa y/o penal • Instancias externas (medios de comunicación, redes sociales)
 <p>¿Qué medidas de protección?</p>	<p>Se plantea la necesidad de medidas de protección preventivas y correctivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preventivas —simplificación de los canales de denuncia, confidencialidad y anonimato del informante, políticas claras de investigación y seguimiento, mantener al corriente a este sujeto, inteligencia de datos para poner el foco de la prueba en el canal no en el alertador—. • Correctivas —protección civil y penal a los denunciantes, compensación por daños y perjuicios que puedan sufrir, establecer sanciones a quienes ejercen represalias, recompensas como un porcentaje del monto recuperado, protección física—.
 <p>¿Quiénes deberían ofrecer las medidas de protección?</p>	<p>Se pueden identificar tres actores relevantes en este sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades a cargo de recibir los reportes • Autoridades especiales e independientes tales como entidades de fiscalización superior u oficinas de protección al denunciante • Tribunales

Fuente: Von Söhnen (2019).

Tal como se expresó anteriormente, las respuestas a estas preguntas varían de un país a otro, de acuerdo con la realidad de cada institucionalidad. Sin embargo, un estudio de la OCDE (2016) permite identificar el escenario internacional predominante en estas materias. A continuación, se señalan las principales características de 32 países miembros de esta organización analizadas en el informe:

- El 47% de los países cuenta con una norma para proteger a los funcionarios públicos; el 41%, con múltiples estatutos, y el 12%, con ningún tipo de regulación.
- Dentro de los países que disponen de un estatuto, existen países que amplían su cobertura de protección más allá del sector público. Así, el 50% incluye protección a los trabajadores de empresas proveedoras; el 35%, a asesores externos y consultores; el 35% a extrabajadores; y el 12%, a practicantes y pasantes de la organización.
- El 85% de los países tiene regulaciones para disuadir el reporte de denuncias de mala fe.
- El 59% de los países establece mecanismos para la recepción de denuncias anónimas.
- El 56% de los países realiza actividades de capacitación y concientización sobre la protección de denunciantes.

En el cuadro 3.14 se presenta brevemente la experiencia de Países Bajos en esta materia.

Cuadro 3.14: protección al denunciante en Países Bajos

En la actualidad, Países Bajos tiene uno de los sistemas de protección a los denunciantes de corrupción más reconocidos a nivel mundial (OCDE, 2020; Whistleblowers Authority, 2019). Su mecanismo consta de tres etapas, con múltiples canales alertar sobre faltas a la integridad:

1. **Denuncias internas:** se promueve que las personas planteen sus inquietudes o denuncias a través de los mecanismos habilitados al interior de cada organización. En este sentido, se busca que las personas alerten a sus jefaturas directas o superiores, a través del asesor ético en las instituciones o a través de canales internos de consultas y reportes. Como resultado de esta acción, se emite un informe que podría habilitar al individuo a recurrir a una segunda o tercera instancia.
2. **Denuncias externas:** tras la emisión del informe interno, en una segunda instancia y bajo situaciones explícitamente determinadas en la ley, se permite recurrir a una organización externa. Así, las personas podrían apelar ante autoridades superiores de supervisión, ante el departamento de investigaciones de la policía nacional o ante instituciones de inteligencia financiera. En situaciones específicas se faculta para acudir directamente a las entidades externas, por ejemplo, cuando los hechos comprometen a la alta dirección de las instituciones.
3. **Denuncias en la Oficina de Protección al Denunciante:** esta institución funciona como una tercera instancia cuando no existe un organismo externo adecuado o cuando las situaciones son excepcionales. Esta entidad puede llevar directamente las investigaciones, entregar medidas de protección y asesoría legal y psicológica a los denunciantes.

Fuente: OCDE (2020) y Whistleblowers Authority (2019).

La corrupción es un fenómeno que actúa en la oscuridad y se nutre del silencio cómplice de quienes participan en ella. Por esto, la instauración de sistemas amplios e integrales que apoyen a quienes rompen dicho silencio es un mecanismo clave para fortalecer los procesos de lucha contra las infracciones a la ética.

Las prácticas internacionales reseñadas en este capítulo indican un objetivo al cual los países deberían apuntar para articular y fortalecer un sistema de integridad que involucre a los distintos actores sociales. Al mismo tiempo, conocer las experiencias concretas implementadas a nivel internacional es una invitación a pensar sobre las brechas y desafíos que Chile tiene en la materia. Este ejercicio de reflexión y que tomará como base lo expuesto en los primeros tres capítulos, será presentado en el siguiente apartado.

REFERENCIAS

- Aarvik, P. (2020). *Blockchain as an anti-corruption tool: Case examples and introduction to the technology*. <https://www.u4.no/publications/are-blockchain-technologies-efficient-in-combatting-corruption>
- Afif, Z. (2017). *Nudge Units - Where they came from and what they can do*. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/nudge-units-where-they-came-and-what-they-can-do>
- Aliyev, Z. & Safarov, I. (2019). *Logos, Mythos and Ethos of Blockchain: an integrated framework for anticorruption*. OECD. <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Z-Aliyev-I-Safarov-BlockchainBlockchain-anti-corruption.pdf>
- Ariely, D. (2008). *Las trampas del deseo: cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*. Editorial Ariel.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f). *Behavioral Economics Group*. <https://www.iadb.org/en/research-and-data/behavioral>
- Banco Mundial. (2018). *Unidad de integración. Mente, comportamiento y desarrollo*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/140621532460617085/pdf/128784-SPANISH-BRI-PUBLIC-eMBeD-Brochure-Spanish-Digital.pdf>
- Bandiera, O.; Prat, A. & Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99 (4), 1.278-1.308.
- Brioschi, C. (2004). *Breve historia de la corrupción: de la antigüedad a nuestros días*. Editorial Taurus.
- CAF. (2019). RED 2019. *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Carella, L.; Cruces, G.; Gasparini, L.; Molina, E. & Pacheco, A. (2017). *Community monitoring interventions to curb corruption and increase access and quality in service delivery: a systematic review*. <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1378243>
- Carrión, C. (2015). *Mecanismos de participación ciudadana en entidades fiscalizadoras: el caso de la Contraloría General de la República de Chile*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

- Carta Internacional de Datos Abiertos.** (2015). *International Open Data Charter*. https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- Castillo, A. & Villavicencio, H.** (s.f.). *Manual control ciudadano de recursos de inversión municipal*. El Tercer Actor. <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/libertades-ciudadanas.pdf>
- Chêne, M.** (2012). *Impact of Community Monitoring on Corruption*. En Transparencia Internacional. <https://www.u4.no/publications/impact-of-community-monitoring-on-corruption.pdf>
- Chêne, M.** (2014). *Anti-corruption training in sectors - current approaches, experience and evidence about effectiveness*. En Transparencia Internacional. <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-training-in-sectors-current-approaches-experience-and-evidence-about-effectiveness.pdf>
- Chile Transparente.** (2020). *Prácticas internacionales en estrategias nacionales anticorrupción* [en revisión].
- Compromiso de Lima.** (2018). *Gobernabilidad democrática frente a la corrupción*. <https://www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>
- Consejo Anticorrupción.** (2015). *Consejo asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, informe final*. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Corporación Latinobarómetro.** (2018). *Informe final 2018 - Base de datos 2018. Banco de datos en línea*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Departamento Nacional de Planeación.** (2019). *Colombia celebra el primer año de su Red de Lenguaje Claro*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-celebra-el-primer-ano-de-su-Red-de-Lenguaje-Claro.aspx>
- Dye, K. M. & Stapenhurst, R.** (1998). *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption*. <https://etico.iiep.unesco.org/es/resource/pillars-integrity-importance-supreme-audit-institutions-curbing-corruption>
- Engel, E.; Noveck, B. S.; Ferreira Rubio, D.; Kaufmann, D.; Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J.; Pieth, M. & Rose-Ackerman, S.** (2018). *Informe del grupo asesor de expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/00001419>

- European Commission.** (2017). *Behavioural Insights Applied to Policy. European Report 2016*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb1f5ea2-d3ae-11e5-a4b5-01aa75ed71a1/language-en>
- Foro Económico Mundial.** (2019). *Partnering Against Corruption Initiative*. <https://www.weforum.org/communities/partnering-against-corruption-initiative>
- G20.** (2015). *G20 Anti-Corruption Open Data Principles*. <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>
- GIZ.** (s.f.). *Land registries on a distributed ledger*. <https://www.giz.de/de/downloads/giz2019-en-distributed-land-registry.pdf>
- Graff, J.** (2015). *Preventing Corruption by Promoting Trust - Insights from Behavioral Science*. 10.13140/RG.2.1.3563.4006
- Güemes, C.** (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68).
- Hsieh, M.** (2017). A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*, 6, 5-15. https://www.researchgate.net/publication/314312549_A_Case_Study_Lessons_from_the_Hong_Kong_Independent_Commission_Against_Corruption
- ICA.** (2016). *The Land Registry in the Blockchain*. http://ica-it.org/pdf/Blockchain_Landregistry_Report.pdf
- INTOSAI.** (s.f.). *Principios fundamentales de la auditoría de desempeño*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_es.pdf
- INTOSAI.** (2019a). *INTOSAI-P 12. El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>
- INTOSAI.** (2019b). *ISSAI 100. Principios fundamentales de auditoría del sector público*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditor%C3%ADa-del-Sector-P%C3%BAblico.pdf>
- Kaptein, M.** (2015). The Effectiveness of Ethics Programs: The Role of Scope, Composition, and Sequence. *Journal of Business Ethics*, 132, 415-431 <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2296-3>

- Kaufman, E. & Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Klitgaard, R. E. (1994). *Controlando la corrupción*. Editorial Sudamericana.
- Köbis, N. C.; van Prooijen, J.-W.; Righetti, F. & van Lange, P. A. M. (2015). Who doesn't? - the impact of descriptive norms on corruption. *PLoS ONE*, 10 (6). <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131830>
- Kossow, N. & Dykes, V. (2018). *Blockchain, bitcoin and corruption: A review of the linkages*. Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/bitcoin-blockchain-and-corruption-an-overview>
- Lagunes, P. (2017). *Guardians of Accountability: A field experiment on corruption and inefficiency in local public works*. C-89335- PER-1. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/11/Lagunes-2017-Working-paper.pdf>
- Mazar, N. & Ariely, D. (2006). Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25 (1), 117-126. https://www-2.rotman.utoronto.ca/facbios/file/Mazar_JPPM_2006.pdf
- Montecinos, E. & Contreras, P. (2019). *Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual*. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/290/29059356004/29059356004.pdf>
- Naser, A. & Ramírez-Alujas, A. (2014). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Serie Manuales CEPAL* 81. <http://hdl.handle.net/11362/36665>
- Naser, A.; Ramírez-Alujas, A & Rosales D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144.
- OCDE. (s.f.-a). *About the MENA-OECD Investment Programme*. <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/aboutthemena-oecdinvestmentprogramme.htm>
- OCDE. (s.f.-b). *La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho*. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPAÑOL.pdf
- OCDE. (s.f.-c). *Buenas prácticas para el apoyo a entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*. https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Prácticas_para_el_Apoyo_a_entidades_fiscalizadoras_superiores-%20for%20web.pdf

- OCDE. (s.f-d). *Indicators of Regulatory Policy and Governance*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>
- OCDE. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*. Conference Paper. OECD Global Forum on Public Governance. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
- OCDE. (2014a). *Chile's Supreme Audit Institution: enhancing Strategic Agility and Public Trust*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OCDE. (2014b). *Practical Guide: How to conduct monitoring by civil society. Istanbul Anti-corruption Action Plan*. <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Civil-Society-Monitoring-Practical-Guide-ENG.pdf>
- OCDE. (2015). *Entidad fiscalizadora superior de Chile: mejorando la agilidad estratégica y la gobernanza pública*.
- OCDE. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>
- OCDE. (2017a). *Entidades fiscalizadoras superiores y el buen gobierno: supervisión, información y visión*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/24143316>
- OCDE. (2017b). *Recomendación de la OCDE sobre integridad pública*. <http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/#:~:text=La%20Recomendación%20de%20la%20OCDE%20sobre%20Contratación%20Pública%20describe%20los,%2C%20y%20supervisión%20y%20control>
- OCDE. (2018a). *Education for Public Integrity*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-education.htm#:~:text=Education%20for%20Integrity%20is%20the,system%20and%20in%20the%20classroom.&text=the%20following%20areas%3A-,Anti,Integrity%20and>
- OCDE. (2018b). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. <http://www.oecd.org/gov/la-integridad-publica-desde-una-perspectiva-conductual-9789264306745-es.html>
- OCDE. (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

- OCDE. (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. HYPERLINK "http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_%20interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf" http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- OEA. (2013). *El derecho de acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Oyola, J. (2020). *Buenas prácticas en el control previo, concurrente y posterior. Auditoría de GAO al COVID-19. Beneficios y riesgos de los tres tipos de control*. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/07/Control-Concurrente-GAO-Oyola-2020.pdf>
- Pelizzo, R. (2013). *Government accountability and legislative oversight*. <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/805/Improving%20Democratic.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Penagos, N. & Hernández, O. (2019). *Examinando con datos las banderas rojas de compras en América Latina*. <https://www.open-contracting.org/es/2019/06/27/examinando-con-datos-las-banderas-rojas-de-compras-en-america-latina/>
- Poder Judicial de Costa Rica. (s.f.). *Guía práctica para incorporar la participación ciudadana en el poder judicial: la auditoría ciudadana*. <https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/incidencia-toma-decisiones/auditoria-ciudadana.html#section2113>
- Portal Único del Estado Colombiano. (2020). *Prosperidad social implementa nuevos mecanismos para garantizar control ciudadano a obras en medio de la pandemia*. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-implementa-nuevos-mecanismos-para-garantizar-control-ciudadano-a-obras-en-medio-de-la-pandemia/>
- Preukschat, A. (8 de septiembre de 2019). Bitcoin o 'blockchain': ¿descentralizado o distribuido?. *Retina, El País*. <http://bcn.cl/2lcg1>.

- Ramírez-Alujas, A. (2019). *El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas*. *Estado Abierto*, 4. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132/110>
- Ramos, A. (2017). Información y participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto: las potencialidades de la biblioteca pública. *Biblios*, 68, 34-47. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1562-47302017000300003&script=sci_abstract&tlng=es
- Red de Lenguaje Claro Argentina. (s.f). *Qué es la red*. <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/conoce/>
- Red de Lenguaje Claro Chile. (s.f.). *¿Quiénes somos?* <http://www.lenguajeclarochile.cl/quienes-somos/>
- Ritter, B.A. (2006). Can Business Ethics be Trained? A Study of the Ethical Decision-making Process in Business Students. *Journal of Business Ethics*, 68, 153-164 <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9062-0>
- Shack, N. (2019). *Modelo de control concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental en el Perú*. Lima, Perú. https://observatorioefs.contraloria.gob.pe/pdf/Modelo_de_control_concurrente.pdf
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, (4), 147-158.
- Stapenhurst, R. & Titsworth, J. (2001). Features and Functions of Supreme Audit Institutions. *PREM Notes* (59). Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11363>
- Sunstein, C. (2014). *Nudging: A very short guide*. <https://doi.org/10.1007/s10603-014-9273-1>
- Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press.
- Transparencia Internacional. (2017a). *Riesgos de corrupción y formas para combatir en otorgamiento de concesiones mineras*. <https://www.transparency.org/es/press/corruption-risks-and-ways-to-combat-them-in-the-mining-approval-process>
- Transparencia Internacional. (2017b). *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf

- Transparencia Internacional.** (2017c). *Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption*.
- Transparencia Internacional.** (2019a). *Corruption Perceptions Index 2019: Full Source Description*. https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf
- Transparencia Internacional.** (2019b). *Five principles to encourage greater citizen in anti-corruption mechanisms*. https://images.transparencycdn.org/images/2019_Toolkit_EngagingCitizensAnti-CorruptionMechanisms_English.pdf
- UNODC.** (s.f.). *On the level: Business and Governments against Corruption*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Toolkit_of_Private_Sector_Outreach_Materials/3_Factsheet_-_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf
- UNODC.** (2016). *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección al denunciante*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf
- Von Söhnen, C.** (2019). *Whistleblower protection: International experiences, global initiatives and key concepts*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/SpecialEvents/Presentation_-_UNODC_Constanze_von_Soehnen.pdf
- Warren, D. E.; Gaspar, J. P. & Laufer, W. S.** (2014). Is Formal Ethics Training Merely Cosmetic? A Study of Ethics Training and Ethical Organizational Culture. *Business Ethics Quarterly*, 24 (1), 85-117. doi:10.5840/beq2014233
- Whistleblowers Authority.** (2019). *Annual Report 2018*. <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/binaries/huisvoorklokkenluiders/documenten/jaarverslagen/2019/03/14/annual-report-2018---dutch-whistleblowers-authority/Annual+Report+2018+-+Dutch+Whistleblowers+Authority.pdf>
- Wiltermuth, S. S.** (2011). *Cheating more when the spoils are split*. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2010.10.001>
- Women in Compliance Argentina.** (s.f). *¿Qué es Women in Compliance Argentina?* <https://www.womenincompliance.com.ar>

World Economic Forum. (2020a). *Agenda for Business Integrity: Collective Action*.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agenda_for_Business_Integrity.pdf

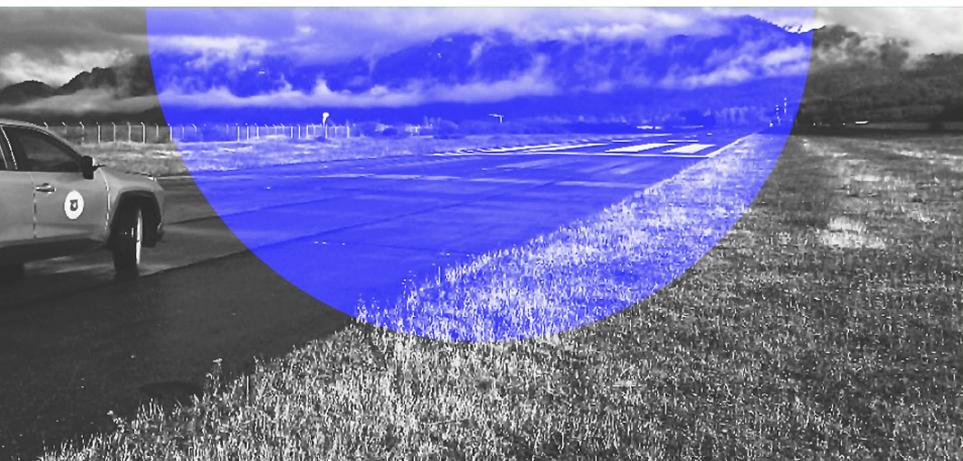
World Economic Forum. (2020b). *Exploring Blockchain Technology for Government Transparency: Blockchain-Based Public Procurement to Reduce Corruption*.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf

World Food Programme. (2020). *Building Blocks: Blockchain for Zero Hunger*.
<https://innovation.wfp.org/project/building-blocks>

Capítulo 4:

Caminos para fortalecer la integridad en Chile





CAMINOS PARA FORTALECER LA INTEGRIDAD EN CHILE

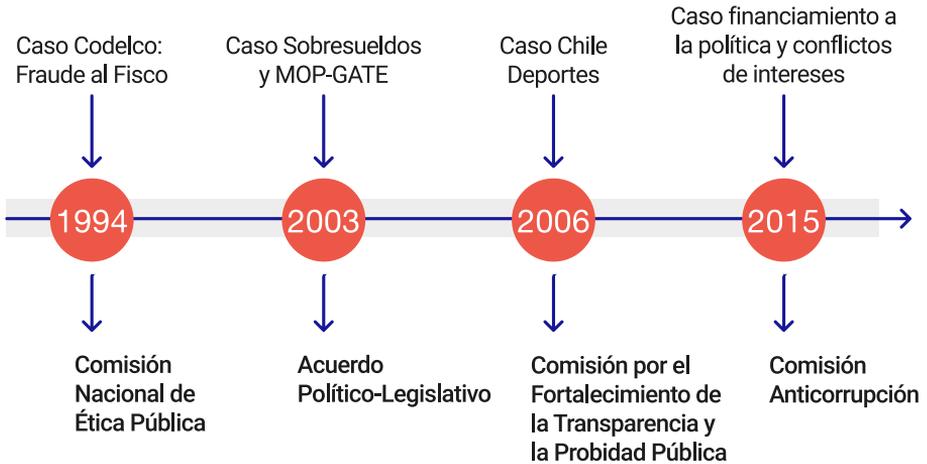
A lo largo de su historia, Chile ha tenido una tradición de probidad administrativa que ha sido reconocida tanto a nivel nacional como internacional (Silva, 2018; Agnic & Sierra, 2017; Orellana, 2007). Sin embargo, en los últimos años, el descubrimiento de un conjunto de irregularidades públicas y privadas, ha llevado a cuestionar esta visión, aumentando la percepción de corrupción entre la ciudadanía y disminuyendo la confianza pública en las instituciones (PNUD, 2019; Transparencia Internacional, 2020). Tal escenario ha evidenciado la necesidad de reflexionar sobre las manifestaciones de este fenómeno en la sociedad desde una perspectiva histórica amplia, y avanzar en el desarrollo de mejores mecanismos, legales y administrativos, para prevenir el surgimiento de nuevos casos de faltas a la integridad.

El estudio de la diada probidad y corrupción no es reciente en el país. Existen múltiples y destacadas investigaciones que analizan estos elementos desde puntos de vista jurídicos (Rajevic, 2013; Bermúdez, 2014; Barra, 2002), éticos (Orellana, 2007; Godoy, 1996; Binder, 2002), históricos (Silva, 2018; Neely, 2010) y políticos (Muñoz, 2008; Solar *et al.*, 2008; Brescia, 2001).

Mientras la elaboración de estudios de la corrupción ha sido diverso y permanente en el último tiempo, las políticas públicas implementadas para enfrentarla han sido aisladas y esporádicas. Así, tal como se observa en la imagen 4.1, durante los últimos 30 años solo se identifican cuatro hitos en el desarrollo de agendas estatales anticorrupción de alcance amplio.

En la actualidad es necesario reflexionar sobre las manifestaciones de la corrupción desde una perspectiva histórica amplia que permita identificar mejores mecanismos para combatirla.

Imagen 4.1: agendas anticorrupción entre 1990 y 2020



Fuente: elaboración propia.

Las iniciativas presentadas en la imagen 4.1 muestran dos características importantes de cómo se ha enfrentado la corrupción:

- 1) Las políticas públicas en esta materia han sido el resultado del trabajo de comisiones o consejos técnicos asesores conformados a solicitud de la Presidencia de la República. Todos estos, han tenido el propósito de generar una visión compartida del problema, proponer medidas legales o administrativas y recomendar acciones que logren resolver, preventiva y correctivamente, las irregularidades detectadas. Esta fórmula ha permitido que el diseño de las medidas anticorrupción cuente con una mirada transversal, pues incorpora las distintas visiones de los miembros de estas comisiones.
- 2) Cada una de esas instancias fue la respuesta institucional a escándalos de corrupción que suscitaron la atención de la ciudadanía y el reproche hacia sus gobernantes. Situaciones de crisis en las que aumentó el cuestionamiento a las instituciones públicas y mostraron la necesidad urgente de modernizar el aparato estatal. Esto fue así en cada una de las cuatro agendas estatales anticorrupción presentadas:

- **Caso Codelco:** en enero de 1994, esta corporación reveló la pérdida de US\$200 millones, atribuida a un ejecutivo de la empresa, quien recibió comisiones por alrededor de US\$10 millones por parte de *brokers* internacionales, a cambio de sus operaciones en mercados de futuros. Años después fue condenado a ocho años de presidio por fraude al fisco (Revista Qué Pasa, 2014). Para responder a este escándalo, en abril de 1994 se crea la Comisión Nacional de Ética Pública como una instancia asesora del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.
- **Caso sobresueldos y MOP-Gate:** en 2002, a raíz de una serie de acusaciones sobre el pago de coimas y esquemas de triangulación de recursos para defraudar al fisco en los ministerios de Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones, se develó el pago de sobresueldos a ministros de Estado como una práctica «vieja y conocida» (Herrera, 2003). Para enfrentar esta crisis, en enero de 2003 se crea el *Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento*.
- **Caso Chiledeportes:** entre marzo de 2005 y octubre de 2006 se divulgaron una serie de irregularidades en la Subsecretaría de Deportes, las que involucraban adjudicaciones de proyectos por asignación directa a las autoridades de Chiledeportes, cursos impartidos a personas fallecidas o presuntas triangulaciones de dinero para financiar campañas políticas. Para hacer frente a las críticas, se crea la *Comisión para el Fortalecimiento de los Principios de Probidad y Transparencia Pública*, dependiente directamente de la Presidencia de la República.
- **Casos de financiamiento irregular a la política:** entre octubre de 2014 y marzo de 2015, los medios de comunicación dieron a conocer múltiples casos relativos al financiamiento irregular de campañas políticas, que, que afectaron transversalmente a los partidos y dejaron en evidencia una serie de malas prácticas consistentes en la emisión boletas de honorarios por servicios no prestados, con el objetivo de reducir las cargas impositivas y recaudar mayores aportes para campañas electorales. La respuesta a esta crisis fue la creación del *Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*.

La lucha contra la corrupción requiere la capacidad de sumar nuevas miradas y poner el foco ciudadano en el centro de la función pública.

Los resultados de estos esfuerzos se han traducido en 375 propuestas de optimización al funcionamiento del sector público y privado (Figuroa, 2019). Ellas abarcan desde mejoras a las normas de operatividad de la Administración pública, modelos de financiamiento de los partidos políticos, requisitos y mecanismos para ejercer un cargo de alta dirección pública, hasta recursos para promover la confianza en los mercados financieros y regular los usos del suelo.

Más allá de una evaluación del funcionamiento de estas estrategias o el impacto de las medidas en la percepción de la corrupción, la presencia de estas agendas como resultado directo de escándalos mediáticos de corrupción evidencia que en el país ha primado una lógica reactiva en la elaboración de políticas de integridad estatal.

Esta visión es contraria a las principales recomendaciones internacionales promovidas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004), la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996) y la Convención Anticohecho de la OCDE (s.f.-b). Todos estos acuerdos, presentados en el capítulo 1 de este libro, promueven el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de estrategias de largo plazo que permitan dar una mirada integral y multidisciplinaria al fenómeno. Por esto, la reflexión desde una óptica amplia y con visión de futuro es clave para el fortalecimiento de la probidad; solo así será posible hacer frente a los retos que el combate a las irregularidades presenta y resolver muchas de las brechas que este estudio ha señalado.

El desafío de volver a pensar la corrupción, sus significados y la relevancia para la vida democrática, requiere la capacidad de sumar diversas miradas, facilitar los procesos de aprendizaje colectivo, internalizar las experiencias y promover la implementación de acciones concretas que pongan la innovación, la adaptabilidad y el foco ciudadano en el centro de la función pública.

Para abordar este desafío, el presente capítulo busca analizar de manera integral las distintas perspectivas, experiencias y problemáticas señaladas a lo largo de este libro. A partir de

esto, se reflexionará sobre los obstáculos que la lucha contra la corrupción enfrenta en la actualidad, se mencionarán desafíos indispensables para fortalecer la integridad pública y se presentarán algunas medidas concretas para transitar el camino de consolidación de una cultura de la probidad en el país.

Las conclusiones y propuestas de este apartado son el resultado de un proceso analítico, que consideró la revisión bibliográfica, las opiniones y preocupaciones ciudadanas expuestas en el capítulo 2, y el levantamiento de información de 8 directivos de la Contraloría General de la República y de 5 representantes de diferentes organismos que componen el sistema de integridad chileno mencionado en el capítulo 1.

Como resultado de este proceso, se identificaron tres desafíos, a los cuales la discusión sobre el fortalecimiento a la probidad pública debería hacer frente en el largo plazo. En primer lugar, la complejidad de definir e identificar casos de corrupción que evolucionan en el tiempo y se vuelven cada día más sofisticados. En segundo lugar, la dualidad existente entre política y Administración en el ejercicio de la función pública; lo que genera dos campos de acción diversos para avanzar en el robustecimiento de la integridad. En tercer lugar, la necesidad de gestionar lo público en un escenario de gran incertidumbre, en el cual los problemas sociales son dinámicos, las soluciones son cada vez más variadas y las instituciones deben adaptar sus estructuras para responder a los requerimientos ciudadanos. El capítulo finaliza con un esquema que permite visualizar y comprender los distintos caminos esenciales para afianzar la probidad pública en Chile.

1. Corrupción y complejidad: hacia un cambio de lógica

La corrupción es un fenómeno complejo de definir. Por esto, no ha sido tarea fácil poner los límites que permitan discernir de manera consensuada cuándo se está frente a un hecho corrupto, a un error no intencionado o simplemente ante desprolijidades en el actuar de servidores públicos. Tal como se explicó en el capítulo 1, esta cuestión ha sido abordada desde diferentes perspectivas, entre ellas, las económicas, jurídicas, sociológicas, morales y politológicas, pero sin lograr contenidos, márgenes y variables comunes al problema.

Una de las dificultades de generar un concepto común, es que, a lo largo del tiempo, las definiciones se van adaptando a los intereses de los actores que les dan forma, a las circunstancias históricas y sociales en que se aplican y a los atributos culturales que componen la sociedad. Desde estas variaciones surgen diferentes manifestaciones de corrupción, algunas que se normalizan y otras que se condenan. En este sentido, el presente análisis ha evidenciado que las personas asocian un significado distinto a un mismo hecho ilícito, dependiendo de la persona involucrada y la frecuencia de dicho comportamiento. Los datos recogidos en la consulta ciudadana muestran que se considera como un acto corrupto recibir un beneficio por ser familiar de una autoridad pública, pero no se condena con la misma fuerza cuando es la propia persona la que realiza un acto deshonesto para obtener una ventaja individual. Se produce así una especie de paradoja, en que hay una falsa sensación de rectitud moral propia, pero que no es replicable a toda la comunidad. Esto ejemplifica el obstáculo para avanzar en el establecimiento de concepciones uniformes frente a contravenciones a la probidad.

A pesar de estas diferencias, el fenómeno presenta ciertas características elementales. Por ejemplo, hoy no cabe duda de que es una amenaza pública en constante evolución, cuya capacidad de mutación imposibilita predecir sus futuras transformaciones. Esto hace que los Estados enfrenten el flagelo con información incompleta y muchas veces contradictoria, que deja sus herramientas rápidamente obsoletas. A ello se agrega,

que para resolverlo se precisa de espacios de deliberación pública donde se manejen y contrapongan las distintas visiones y marcos éticos existentes en la sociedad. Este tipo de cuestiones son denominadas, desde la teoría, como *wicked problems* o problemas complejos (OCDE, s.f.-a). Desde esta perspectiva conceptual, se comprende la necesidad de resolver este desafío a través de una visión sistémica, articuladora y abierta que combine múltiples enfoques y considere el contexto sociocultural en que aparecen estas controversias.

Lo anterior, exige transitar hacia una nueva lógica en el diseño e implementación de las políticas públicas anticorrupción. En ella, los problemas deben ser afrontados con estrategias ágiles y flexibles, formuladas luego de un análisis multidisciplinario que provee soluciones sistémicas e integrales. Para esto habrá que abordar tres desafíos. En primer lugar, es relevante estudiar, comprender y delimitar el fenómeno para atacarlo de la mejor manera posible; en segundo lugar, se requiere incorporar herramientas y técnicas de trabajo que permitan encarar las novedosas formas de corrupción de una manera eficaz. Finalmente, es menester avanzar hacia soluciones de política pública, que incorporen las diversas causas y consecuencias de este flagelo. A continuación, se desarrollará cada una de estas ideas.

a) Fomentar la generación de conocimiento anticorrupción

Uno de los resultados más llamativos de la consulta ciudadana presentada en el capítulo 2, se refiere a la autopercepción de los participantes sobre el fenómeno. Ante la pregunta *¿Cuánto sabe usted de corrupción?* el 67,1% de las personas responde que sabe bastante o mucho, mientras que solo el 5,1% indica que sabe poco o nada. Esto no se condice con el grado de investigación sobre la materia en Latinoamérica ni en Chile, donde se ha reconocido el escaso desarrollo académico que asuntos como la corrupción, la ética y la integridad en el sector público han tenido durante los últimos 20 años (Pliscoff, 2019). Esta situación plantea la contradicción de tener a una población convencida de tener un alto conocimiento sobre este flagelo y un sector académico con una baja producción intelectual sobre el tema.

En la actualidad es esencial aumentar los espacios de encuentro entre los diseñadores de políticas públicas anticorrupción y la academia.

¿Puede evidenciar esto que las políticas públicas se están realizando a partir de un conocimiento generalista más que uno experto o académico? ¿cuáles han sido los fundamentos teóricos o técnicos que han orientado las recientes agendas de probidad en el país?, ¿han privilegiado las comisiones asesoras presidenciales la visión ciudadana por sobre especializada?, ¿cuáles son los principales espacios de encuentro en que comparten conocimiento los tomadores de decisiones y la academia?¹ Estas interrogantes se presentan como una invitación a reflexionar sobre el énfasis técnico o político que están teniendo las medidas anticorrupción en el país y cómo eso incidiría en la efectividad de las mismas.

Con esta finalidad es esencial aumentar los espacios de encuentro entre los diseñadores de políticas públicas anticorrupción y la academia. Solo mediante la generación de conocimiento científico sobre el funcionamiento de la Administración pública, las capacidades institucionales y el fenómeno de la corrupción será posible atacar este problema. El gran reto aquí es que existan universidades, centros de estudio o *think tanks* cuyo centro de gravedad sea la elaboración de material sobre la corrupción y su impacto en la vida pública y que ese pensamiento científico se conecte con la ciudadanía y las entidades públicas. Solo de ese modo quienes diseñan, implementan y evalúan políticas públicas contarán con mejores insumos y técnicas para perfeccionar los planes y programas para combatir la corrupción. En este sentido, experiencias internacionales como el Centro de Recursos Anticorrupción U4 en Noruega, el Instituto de Gobernanza de Basilea en Suiza, la Escuela de Gobernanza Herti en Alemania, la organización Ethical Systems en Estados Unidos, podrían ser replicables en Chile.

b) Promover organizaciones íntegras

La complejidad que implica prevenir, detectar e investigar las formas avanzadas de corrupción, se traduce en dos situaciones prácticas difíciles de abordar. Por un lado, su constante evolución

¹ Estas preguntas han sido abordadas de manera general en el ámbito de las políticas públicas por el cientista político Patricio Silva (2010) en el texto: *En el nombre de la razón*.

y capacidad de adaptación imposibilita predecir comportamientos individuales indeseados y establecer medidas preventivas adecuadas. Por otra parte, las herramientas para construir soluciones no resultan idóneas para enfrentar la multiplicidad de áreas y momentos en que las irregularidades acontecen, lo que plantea el desafío de repensar los mecanismos y estrategias.

Teóricamente existen dos grandes paradigmas para enfrentar la corrupción: la perspectiva del cumplimiento –o *compliance*,– y el modelo a través de la integridad o valores (Rohr, 1989; Jiménez, 2017; Huberts & Hoekstra, 2016). No obstante, el desafiante escenario actual exige buscar soluciones creativas que complementen y saquen el máximo provecho de ambas corrientes. Tras analizar las buenas prácticas internacionales mencionadas en el capítulo 3, queda en evidencia que los países vanguardistas han abrazado tales lineamientos, y ya no se limitan a las sanciones para combatir las irregularidades, sino que se han aventurado con nuevos elementos disuasivos del mal comportamiento. En consecuencia, las organizaciones públicas y privadas requieren abandonar sus rígidas estructuras burocráticas para implementar metodologías de trabajo que promuevan la innovación y la adopción temprana de los mejores procedimientos a nivel global.

De la revisión internacional presentada en el capítulo anterior, aparece que la articulación de organizaciones flexibles y conectadas con las tendencias anticorrupción debe considerar dos ejes indispensables: el foco en las personas y la incorporación permanente de las herramientas tecnológicas disponibles en el entorno.

Foco en las personas: fortalecimiento del estándar ético de la organización

Las entidades con altos estándares de probidad se caracterizan por promover instrumentos que orientan el actuar ético de los individuos por sobre las sanciones correctivas de las malas acciones. En este sentido, aquellos mecanismos anticorrupción que consideran las necesidades y actitudes de las personas parecen tener mejores resultados, ya que apuntan

El foco en las personas y la incorporación de tecnología son claves para construir organizaciones íntegras.

a sus motivaciones intrínsecas (OCDE, 2020a). Los sistemas de integridad organizacional surgidos desde la academia (Huberts, 2018; Heywood *et al.*, 2017; Maesschalck, 2005) y destacados por organismos multilaterales (OCDE, s.f.-b; INTOSAI, 2019; PNUD, s.f.) impulsan esta tendencia y recomiendan instalar y apuntalar herramientas de prevención como: códigos de conducta, canales internos de consultas y capacitaciones permanentes para guiar el buen comportamiento de los miembros de una institución.

Tecnología al servicio de la transparencia y de la consolidación de la integridad

Las entidades deben incorporar mecanismos tecnológicos idóneos a sus procesos y flujos de trabajo. Esto se puede traducir, por ejemplo, en plataformas informáticas que divulguen la gestión institucional, mediante datos abiertos que faciliten el control social. Son iniciativas destacadas en este sentido: la web Transparencia Proactiva de la Contraloría General de la República –que va más allá de las normas de acceso a la información de la ley N° 20.285– y el sitio Infolobby administrado por el Consejo para la Transparencia y la Contraloría General –que publica declaraciones de intereses y patrimonio de la ley N° 20.880–.

Asimismo, las nuevas tecnologías como el *blockchain*, la inteligencia artificial y el análisis a través de datos masivos podrían significar para la prevención de irregularidades. En este contexto, las buenas prácticas mencionadas en el capítulo anterior recomiendan su incorporación a través de un enfoque integral. Esto exige el desarrollo de las capacidades humanas necesarias para un óptimo uso de tales herramientas, la digitalización de los procesos como un punto de partida para impulsar un gobierno abierto y, finalmente, transitar hacia un cambio en la lógica de datos, en que la publicidad de la información administrativa sea la norma general y no la excepción.

En síntesis, el foco en el comportamiento ético de las personas y la incorporación de medios tecnológicos deben ser considerados ejes indispensables para avanzar hacia organizaciones íntegras. El rápido avance de la ciencia y el desarrollo permanente de nuevas herramientas anticorrupción exigen que las instituciones

comprometidas con el fortalecimiento de la probidad, no solo lo declaren, sino que estén continuamente analizando su contexto, identificando tendencias de gestión y sumando las mejores prácticas a su quehacer institucional.

c) Incorporar una visión sistémica en las políticas anticorrupción

El origen de la corrupción podemos encontrarlo en elementos históricos, políticos, económicos, sociales, organizacionales y valóricos. Su ocurrencia impide la consolidación de la democracia, merma el crecimiento económico, disminuye la confianza interpersonal y favorece el actuar deshonesto. En consecuencia, para enfrentar su complejidad, es indispensable que las políticas públicas de probidad sean esfuerzos coordinados interinstitucionalmente, prolongados en el tiempo y que apunten de manera multidisciplinaria a sus diversas causas.

Un ejemplo de lo anterior lo vemos en el caso de Hong Kong, mencionado en el capítulo 3. La Comisión Independiente contra la Corrupción hongkonesa, impulsó una estrategia holística de largo plazo que tuvo como propósito generar un cambio cultural favorable a la integridad pública. Este plan de acción transversal ha sido reconocido como una de las razones por las que en la actualidad esta región tenga una de las mejores ubicaciones en el *ranking* de Transparencia Internacional (Hsieh, 2017).

Desafortunadamente las políticas anticorrupción en Chile no han ido en esta dirección. Un estudio de las características, alcances e impacto de los esfuerzos gubernamentales de los últimos 30 años concluye que se han centrado exclusivamente en modificaciones legales, sin una visión sistémica para enfrentar el fenómeno (Muñoz, 2008; Arís *et al.*, 2020; Rehren, 2008; Manzur *et al.*, 2018). Así entre 1999 y 2016, hubo al menos 20 medidas legislativas encaminadas a fortalecer la probidad en el sector público, pero las iniciativas dirigidas a la gestión de la integridad en la Administración fueron limitadas y aisladas (Lagos & Pliscoff, 2020). Existe escasa evidencia de que una perspectiva puramente normativa haya repercutido favorablemente en los niveles de honestidad institucional. Al contrario, tal como se

mencionó en el capítulo 1 y siguiendo a Brinks *et al.* (2019), la excesiva regulación produce un entramado complejo de abordar, que aumenta la opacidad y genera un ambiente propicio para las faltas a la ética. Esto incluso promovería el cumplimiento de los preceptos sin efectividad, provocándose un efecto contrario al buscado, dañando la capacidad organizacional en el largo plazo.

Desde la perspectiva de la OCDE (s.f.-b), esta óptica transversal y multidisciplinaria debe estar orientada sobre tres ejes ilustrados en la imagen 4.2. En primer lugar, articular un sistema coherente y completo que establezca una estrategia con objetivos y prioridades claras, responsabilidades y normas bien definidas que permitan aumentar el compromiso de las personas a nivel político, directivo y operativo. En segundo lugar, estimular una cultura de la integridad pública basada en la meritocracia, un clima de apertura y diálogo, el fortalecimiento de los liderazgos éticos y el involucramiento de la sociedad en su conjunto para instaurar la tolerancia cero ante la corrupción. Finalmente, fomentar una rendición de cuentas eficaz que facilite la participación de la ciudadanía en el desarrollo e implementación de los programas anticorrupción, consolide mecanismos efectivos de gestión de riesgos en las entidades públicas y apunte las competencias de los órganos de control.

Imagen 4.2: recomendación de la OCDE sobre integridad pública (OCDE, s.f.-c).



Fuente: Recomendación de la OCDE sobre integridad pública (OCDE, s.f.-c).

En Chile, la Alianza Anticorrupción UNCAC ha contribuido en el avance de esta nueva mirada holística para fortalecer la probidad en el país. Este trabajo, liderado desde el 2012 por la Contraloría General de la República y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– reúne a más de 30 instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil comprometidas en impulsar buenas prácticas para implementar en el país los principios de la Convención Anticorrupción de las Naciones Unidas. Estos esfuerzos han creado una plataforma de coordinación en la que se han formulado propuestas de cambios normativos, capacitaciones, elaboración de códigos de ética y reconocimiento a prácticas destacadas de integridad a nivel nacional.

No obstante los importantes logros que muestra la experiencia de la Alianza Anticorrupción en esta materia, todavía se requiere crear y consolidar más y mejores plataformas de encuentro entre los actores involucrados en el combate contra la corrupción. De esta manera, será posible efectuar trabajos coordinados a niveles político y operativo, para enfrentar este flagelo con una mirada de largo plazo e integral.

En consecuencia, las nuevas modalidades en que la corrupción se manifiesta exigen que la institucionalidad pública transite hacia una estrategia eficaz para enfrentarla. Esta lógica debe considerar: una vinculación robusta entre la academia y el sector público, para estudiar el fenómeno y buscar soluciones apropiadas; la consolidación de una cultura de la integridad en las organizaciones públicas; y la implementación de políticas multidisciplinarias que respondan a estos desafíos.

2. Las dos caras del problema: la dualidad entre política y administración

El ejercicio de la función pública tiene como objetivo primordial la resolución de los problemas que afectan a la población a través de la provisión de bienes y servicios que satisfagan necesidades públicas. El aparato estatal juega un rol central en esta tarea, debido a que es la estructura responsable de diseñar e implementar las reglas, procedimientos y mecanismos que permiten cumplir esta misión.

Desde un punto de vista teórico, en este escenario conviven dos mundos: la política y la administración. En el primero se fijan las reglas, valores, ideas y metas que deben ser cumplidos por la sociedad y, en el segundo, se busca convertir dichos elementos en decisiones específicas (Peters, 1999). En otras palabras, «la política aporta los objetivos y la administración su implementación» (Ramió, 2017, p.13). De esta forma, se ha considerado que el aparato estatal debe coordinar adecuadamente un cuerpo funcionarial profesional y la clara separación entre el ámbito político y el de la administración (Wilson, 1887; Innerarity, 2020; Asensio, 2018). En esta combinación, la perspectiva valórica e ideológica es atribuida al nivel político y las competencias técnicas y objetivas al cuerpo burocrático.

Durante los últimos años, los Estados han emprendido reformas destinadas a fortalecer el equilibrio entre los grupos políticos y administrativos. Dahlström y Lapuente (2018) identifican tres beneficios que trae aparejados la separación de ambas esferas en el aparato estatal. En primer lugar, favorece la articulación de mecanismos formales de pesos y contrapesos, ya que políticos y burócratas obedecen a dos cadenas distintas de rendición de cuentas: los políticos, a sus electores y los burócratas a las instancias de control que cada institucionalidad establece. En segundo lugar, la eficacia del gobierno se vería reforzada, puesto que la estabilidad laboral de los empleados públicos no estaría determinada por su red de contactos, sino por el cumplimiento de su trabajo, lo que en la práctica se traduce en un incentivo a actuar de una mejor manera. En tercer lugar, y siguiendo a

La dualidad entre política y administración, inherente a la función pública, representa un gran desafío para el desarrollo de una institucionalidad que enfrenta la corrupción.

Miller (en Dahlström & Lapuente, 2018), los autores observan que aumentaría la eficiencia laboral de los funcionarios, pues al no depender de los políticos, los servidores desarrollan redes de confianza con los altos niveles burocráticos de las entidades, lo que refuerza el compromiso con la propia organización.

Esta perspectiva teórica tiene un correlato empírico al analizar las diferencias relevantes que la ciudadanía percibe sobre el rol, actitudes y comportamientos de los funcionarios públicos en comparación con las autoridades. Así, el *Estudio nacional de opinión pública* del Centro de Estudios Públicos (2019), menciona que el 35% de los ciudadanos cree que casi todos los funcionarios públicos están involucrados en hechos de corrupción; este indicador sube a un 50% cuando se pregunta cuántos políticos están involucrados en casos de ese tipo. Resultados similares arrojó la consulta ciudadana en línea mencionada en el capítulo 2, donde la acción que fue sancionada más severamente fue: «*Que se otorgue un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad*», donde el 97% de los consultados dijo que esa acción era muy o bastante corrupta.

Lo anterior, evidencia cómo la dualidad política-administración, inherente a la función pública, representa un gran desafío para el desarrollo de una institucionalidad que enfrenta la corrupción. En este sentido, es indispensable avanzar en el desarrollo de estrategias diferenciadas que permitan utilizar al máximo los beneficios de las dos esferas, pero al mismo tiempo, disminuir los riesgos que representan para el ejercicio de lo público.

Partiendo de estos dos niveles de análisis, se presentan a continuación dos ideas para fortalecer la integridad pública, considerando las características y especificidades de la diada política y administración.

a) Aumentar el compromiso político con la integridad

Recomendaciones recientes de la OCDE señalan que cualquier mecanismo de combate contra la corrupción debe comenzar con un compromiso claro, formal y permanente con la integridad por

parte de los niveles políticos y altos directivos públicos (OCDE, 2020a). Esto supone la existencia de un sistema coherente que defina, apoye y controle que la probidad sea un propósito transversal a nivel de Estado. Asimismo, se espera que las organizaciones asuman una responsabilidad activa en gestionar la integridad y fijen expectativas claras sobre el comportamiento ético que se espera de los altos niveles políticos.

En el caso de Chile, esto parece ser especialmente relevante, considerando que, en varios de los grandes casos de corrupción, que dieron pie a agendas modernizadoras del Estado, involucraron a altas autoridades públicas: ministros y subsecretarios –2003–, jefes de servicios –2006– y, políticos y candidatos de diversos sectores –2015–.

Por su parte, las entidades cuyas autoridades son electas por sufragio popular, demuestran en su conjunto altos niveles de cuestionamiento ciudadano. En efecto, la *Encuesta nacional bicentenario* (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020) refleja bajos niveles de confianza institucional, lo que es especialmente grave en aquellas organizaciones con autoridades electas: Municipalidades –17%–, Gobierno –10%– y Congreso –1%–. ¿Qué está haciendo el país para enfrentar esta situación? Esta no es una pregunta fácil de responder y, por lo mismo, probablemente solo ha sido contestada tangencialmente en las últimas agendas anticorrupción.

En este contexto, parece relevante avanzar en el establecimiento de lineamientos éticos transversales para los niveles políticos y directivos del sector público y, por otro lado, definir reglas claras que eleven los estándares referidos a conflictos de intereses y al tráfico de influencias.

Lineamientos éticos para autoridades del sector público

Es fundamental que las autoridades y directivos que lideran los procesos políticos u organizacionales comprendan que su comportamiento es un ejemplo a seguir para el resto de las personas, por lo cual sus acciones funcionan como modelos de actuación para los demás miembros de la entidad (Thaler &

Helmig, 2015; Treviño *et al.*, 1999; Vogel & Masal, 2015.) De allí la relevancia del *tone from the top* o tono desde arriba en la cultura organizacional y en el establecimiento de un clima favorable para la integridad. El *Manual de integridad pública* de la OCDE (2020a), a partir de una propuesta de Treviño *et al.* (2000), recomienda cuatro aspectos claves para el establecimiento de un liderazgo ético a nivel directivo:

- Ser un modelo ético a seguir a partir de acciones visibles, concretas y sistemáticas en el tiempo, que incluyan procesos de comunicación tanto organizacional como políticos.
- Demostrar un compromiso para sancionar aquellos comportamientos indeseados.
- Comunicar y destacar permanentemente los valores y normas relevantes en una cultura de integridad.
- Empoderar y promover la confianza entre las personas internas y externas a la organización, generando espacios de participación e involucramiento en los procesos de toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, es relevante que, además de declarar su compromiso con la integridad, las autoridades demuestren con hechos concretos su respeto por las normas y promuevan activamente el fortalecimiento de los valores éticos y ciudadanos.

Reglas avanzadas en materia de conflictos de intereses

La experiencia internacional demuestra que uno de los principales desafíos es la regulación de los conflictos de intereses y los tráficos de influencias, debido a las formas sofisticadas en que estas irregularidades se presentan, involucrando a autoridades tanto del sector público como del privado (Loewenstein *et al.*, 2011; Arís & Jaraquemada, 2019). En este sentido y tal como se señaló en el capítulo 1, múltiples informes nacionales (Alianza Anticorrupción, 2018; Chile Transparente *et al.* 2019; Engel, *et al.*, 2018) han destacado la necesidad de establecer reglas claras que eviten la puerta giratoria entre los sectores público y privado, así como profundizar la regulación sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública y sobre la abstención frente a potenciales conflictos de intereses. Estas

normas funcionan, en la práctica, como mecanismos de control *ex ante*, que ayudan a prevenir el surgimiento de irregularidades que empañan la integridad institucional, aumentando la desconfianza ciudadana hacia sus autoridades.

b) Fortalecer las capacidades institucionales de la Administración Pública

El economista del Banco Mundial Daniel Kaufmann, sostiene que la guerra contra la corrupción es la lucha por el fortalecimiento de las instituciones y el combate a las fragilidades del sistema de gobernanza (Bermell, 2019). Esto permite comprender la importancia que tiene la propia Administración como nivel técnico de aplicación de las normas e implementación de las políticas en los procesos de fortalecimiento de la integridad. En este mismo sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fija como una de sus metas globales el objetivo número 16 «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas», donde se destaca la relevancia que tienen las organizaciones del sector público en el combate contra este problema (ONU, 2015, p. 29). El mismo énfasis hacen la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004), al promover el desarrollo de mecanismos integrales para formar cuerpos funcionariales de alto nivel que perfeccionen el ejercicio de la función pública.

Los resultados de la consulta ciudadana, en línea presentados en el capítulo 2, son un insumo importante para este análisis. Ante la pregunta *¿Cuáles son las áreas en donde hay más corrupción en Chile?*, las personas se inclinan en su gran mayoría por dos opciones: compras públicas (71,8%) y contratación de personal (65,3%), once puntos más abajo aparece la construcción de obra pública (54%). Lo interesante de estos resultados radica en que las dos primeras áreas mencionadas son sectores comunes a las instituciones públicas, es decir, todas las entidades estatales desarrollan procesos de adquisiciones y seleccionan y reclutan nuevos integrantes. Si bien Chile destaca a nivel internacional por sus sistemas de compras (BID, 2008; Lara, 2017; Meyer & Fath Meyer, 2012) y de alta dirección pública (Fraile, 2018; Echebarría

La guerra contra la corrupción es la lucha por el fortalecimiento de las instituciones.

et al., 2006), estos resultados deberían ser una invitación a reflexionar sobre cuáles son las brechas aún existentes en estos ámbitos que generan estas tendencias en la percepción ciudadana.

Mejorar los procesos de compras públicas

Como ya se ha señalado, los procesos de compras públicas están expuestos a riesgos de corrupción, debido a la contraposición de intereses públicos y privados involucrados, y las altas cantidades de recursos públicos consideradas en este sector. En este sentido y con el objetivo de disminuir los riesgos en esta área, hay que desarrollar procesos permanentes y sistemáticos que doten de mayores niveles de transparencia a las adquisiciones de bienes y servicios. Además, se requiere una actualización de las normas sobre compras y contratación pública, que considere los mejores estándares vigentes, los resultados de las acciones de control interno y las observaciones de auditoría de la Contraloría General de la República. Asimismo, el establecimiento de un registro de beneficiario final o dueños de empresas como el señalado en los compromisos de la Unidad de Análisis Financiero ante la Alianza de Gobierno Abierto (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019) puede ser un mecanismo efectivo para dotar de mayores niveles de transparencia a los procesos de compras en el Estado.

Perfeccionar las políticas de gestión de personas

Tal como se mencionó en el capítulo 1, los procesos asociados a la contratación de personal en el sector público están intrínsecamente expuestos a faltas a la integridad, pues se vinculan con procesos altamente riesgosos como el pago de remuneraciones. Estos peligros se incrementan al combinarse con factores que agravan estas situaciones, como el entramado legal existente en la gestión de recursos humanos de las entidades públicas y la opacidad en las reglas de contratación. Para hacer frente a dicho escenario, resulta indispensable repensar en el largo plazo y con una mirada a nivel de Estado, los mecanismos de gestión de personal en el sector público. El establecimiento de un sistema de carrera funcionaria común entre los órganos de la Administración, con reglas de reclutamiento, selección,

evaluación y desvinculación claras y eficientes debería ser el punto de partida de esta discusión. Solo con mejores servidores públicos será posible fortalecer las capacidades administrativas y técnicas de las instituciones, disminuyendo con ello los riesgos de corrupción.

Fortalecer los mecanismos de control

El último desafío en esta materia está relacionado con los incentivos que enfrentan los funcionarios para desempeñar bien su labor. Anteriormente se mencionó que, a nivel político, estos se encuentran relacionados con la rendición de cuentas que las autoridades realizan ante sus electores. A nivel burocrático, estos incentivos están ligados a los mecanismos de supervisión que ejecutan tanto sus pares profesionales como las entidades de fiscalización. La experiencia internacional analizada en el capítulo 3, evidencia el rol central que posee el control interno y externo en esta materia. Por esta razón y desde una perspectiva de lucha contra la corrupción, es clave articular un sistema coherente de prevención, detección y control de irregularidades en tres niveles:

- **Primer nivel: autocontrol y control jerárquico.** La primera línea de combate contra la corrupción está representada por cada persona que cumple una labor pública, sea como funcionario o jefatura de un equipo de trabajo. Al respecto, es necesario aumentar y perfeccionar los mecanismos a través de los cuales las organizaciones fortalecen los valores de sus servidores, para no dejar el desempeño ético de las instituciones al libre albedrío individual. En este sentido se debe fortalecer a la alta dirección como principal responsable la aplicación y cumplimiento de los mecanismos de control al interior de cada organización.
- **Segundo nivel: control interno.** Las unidades responsables de la función de auditoría interna conocen la actividad diaria y detallada de los procesos organizacionales, lo que las coloca en una situación única y ventajosa para prevenir y corregir oportunamente las posibles irregularidades. El fortalecimiento operativo de estas unidades, el establecimiento de procesos formativos que certifiquen la calidad profesional de los auditores de nivel central y municipal, su posición estratégica en el organigrama de la entidad, el trabajo coordinado con

Los mecanismos de control anticorrupción debiesen considerar la combinación de distintos niveles de supervisión y fiscalización.

El control debe ser entendido como una herramienta estratégica para el fortalecimiento del buen gobierno.

las instancias de control externo y su orientación hacia un rol asesor de la alta dirección, tendrían un impacto positivo tanto en el funcionamiento organizacional como en la institucionalidad anticorrupción en su conjunto.

- **Tercer nivel: control externo.** Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) entregan una visión independiente y técnica sobre el funcionamiento institucional. En este sentido, son actores claves para el fortalecimiento de la confianza ciudadana, pues proveen información sobre el uso de los recursos públicos, tanto a los niveles políticos como a la ciudadanía en su conjunto. Por lo tanto, es necesario avanzar en disponer mecanismos de resguardo institucional necesarios dotarlas de la autonomía política y presupuestaria suficientes adecuados que disminuyan, disminuyendo los riesgos de presiones políticas en el ejercicio de su labor. Asimismo, las EFS deben contar con competencias legales y operativas suficientes que les permitan adaptarse a las nuevas formas que adopte la corrupción, y disponer de mecanismos de rendición de cuentas y *accountability* que prevengan fenómenos de corrupción al interior de las mismas.

El trabajo coordinado y coherente entre estos tres niveles o líneas de control es imprescindible para alcanzar resultados reales en la lucha contra este flagelo. En consecuencia, hay que transitar desde una perspectiva operativa, que solo busca asegurar que los procesos se desarrollen según lo esperado, hacia otra estratégica, donde el control sea una herramienta de fortalecimiento del buen gobierno y, en definitiva, un camino para aumentar la confianza en las instituciones públicas.

Finalmente, en este segundo apartado se ha intentado presentar y analizar cómo la diada política y administración exige el diseño de medidas diferenciadas de lucha contra la corrupción. A nivel político, es preciso el desarrollo de acciones claras y permanentes de compromiso por la integridad; mientras que a nivel administrativo, el perfeccionamiento de las capacidades institucionales a través del fortalecimiento de los procesos de compras, personal y control administrativo. Avanzar en mejores estrategias anticorrupción en estos dos niveles es esencial para hacer frente a la dualidad que la lucha contra la corrupción presenta.

3. Incertidumbre: viejas institucionalidades y nuevas realidades

El contexto actual, en que los órganos de la Administración del Estado deben tratar de resolver los problemas y demandas sociales, es distinto a aquel en que fueron creados. Hoy las técnicas, procesos y mecanismos para tratar los asuntos públicos son otros; se ha avanzado desde la gestión operativa en cadenas de mando entrelazadas y comunicadas por mensajes en papel hacia procesos interconectados digitalmente a nivel global. Dichos cambios han sido posibles frutos de las transformaciones de las tecnologías de la información, las que han facilitado a las organizaciones a evolucionar y adaptarse a los nuevos avances y formas de trabajo disponibles en el mercado.

Lo anterior se ha visto acelerado y profundizado por la crisis causada por la pandemia del COVID-19. Así, muchas entidades públicas y privadas debieron comenzar sorpresivamente rápidos procesos de modernización e incorporación de tecnologías para asegurar la continuidad de su labor, sin afectar la salud de los miembros de la organización, de sus proveedores y usuarios. Asimismo, la coyuntura ha quedado en evidencia cómo los problemas públicos trascienden las fronteras de una nación y la incertidumbre en la que los gobiernos, las empresas y la sociedad en su conjunto deberán vivir durante los próximos años.

En este sentido, la complejidad y dinamismo de los asuntos públicos exigen que la institucionalidad desarrolle mejores y más efectivos mecanismos de gobernanza pública, que le permitan enfrentar los nuevos problemas que trae la modernidad.

Todo lo anterior se ha traducido en dos situaciones relevantes para la forma en que se desenvuelven las políticas públicas. En primer lugar, ya no es suficiente la lógica tradicional, en donde cada organismo público opera aislado, en el ámbito acotado de sus funciones y atribuciones. Por el contrario, resulta necesario desarrollar estrategias de gobernanza donde el sector público asuma que no tiene el monopolio de las soluciones a los problemas sociales, e impulse acciones colectivas que involucren

y comprometan al sector privado, a la sociedad civil y a los organismos internacionales multilaterales en su conjunto. Por otro lado, la falta de certezas sobre los desafíos que la institucionalidad deberá afrontar en el futuro exige planes de trabajo de largo plazo que, de manera general, establezcan marcos de acción, los que permitirían enfrentar la incertidumbre con un norte claro, sin que las contingencias paralicen el ejercicio organizacional.

Partiendo de estas premisas en el campo específico de la integridad pública, hoy en día, la complejidad para abordar eficazmente la corrupción en escenarios dinámicos de gran incertidumbre está definida hoy en día por tres elementos: por la dificultad de establecer con claridad sus límites y fronteras conceptuales; por la imposibilidad de predecir adecuadamente las diferentes formas en que se presenta y, por la multiplicidad de factores que influyen en que ella se desencadene.

Considerando todo lo anterior, este apartado presenta dos caminos a través de los cuales se debería avanzar para luchar contra la corrupción en contextos de alto dinamismo social y con una mirada a largo plazo. En primer lugar, articular diálogos transversales en la sociedad para incorporar al sector privado, a la ciudadanía y a la academia. El segundo se relaciona con el desarrollo de estrategias de mediano y largo plazo que definan un objetivo a alcanzar.

a) Involucrar a la ciudadanía y al sector privado en el combate contra la corrupción

Uno de los resultados más interesantes de la consulta ciudadana en línea presentada en el capítulo 2, dice relación con las percepciones que las personas muestran ante las víctimas de la corrupción. Así, ante la pregunta *¿Quién/es cree que resulta más perjudicado con la corrupción?*, el 95% de los encuestados considera que es la ciudadanía en general. Esta cifra demuestra que hay una percepción por parte de la ciudadanía de que la población es consciente de que este flagelo afecta a la sociedad en su conjunto, demostrando claramente que la corrupción es un problema social que podría ser causante de otros de la misma naturaleza.

En armonía con dichos resultados, y tal como se detalló en el capítulo 3, existe un consenso a nivel internacional sobre la relevancia de que la ciudadanía no solo tenga conciencia del impacto que la corrupción trae a la sociedad en su conjunto, sino que además se comprometa activamente en su combate.

Para esto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004) alienta a los Estados a elaborar estrategias diferenciadas que, por un lado, aumenten la participación de la ciudadanía en su combate y, por otro, involucren al sector privado para que efectúe acciones concretas de prevención de malas prácticas. En este mismo sentido, la OCDE (2020) propone formular políticas públicas de probidad que incluyan a la población y a las empresas, dado que desempeñan un rol relevante en la promoción de una cultura de integridad entre sus pares. Incorporar diversos actores en la implementación de las políticas públicas permitiría realizar acciones colaborativas integrales para luchar contra este flagelo y aumentar el compromiso con la honestidad en los individuos y las empresas.

Es posible establecer que los desafíos de Chile en esta materia se concentran en tres áreas: primero, desarrollar programas de formación ciudadana a nivel nacional que consideren entre sus contenidos la relevancia de la democracia, las normas de integridad pública y los riesgos de la corrupción, tal como se presentó en el capítulo 3, a través de las experiencias de Austria, Hungría y Corea del Sur. La importancia de impulsar este tipo de iniciativas dice relación con la necesidad de educar, desde una edad temprana, a los futuros ciudadanos sobre cómo proteger la integridad pública y combatir la corrupción y eso, lo que tendrá un mayor impacto si se hace a partir de los primeros años de escolaridad (OCDE, 2020a). En este sentido, es importante avanzar hacia la formación de trabajos coordinados entre el sector público, la sociedad civil y las instituciones de educación. Este sería un punto de partida adecuado para diseñar estrategias pedagógicas que permitan instalar y perfeccionar los conocimientos necesarios para involucrar activamente a la ciudadanía en el combate contra la corrupción.

Para incorporar nuevas miradas en el combate contra la corrupción se deben desarrollar estrategias diferenciadas dirigidas al sector privado y a la ciudadanía.

Un segundo nudo que es necesario resolver para aumentar el compromiso de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, se evidencia al analizar las dificultades que las personas enfrentan para denunciar irregularidades. Así, los resultados de la consulta ciudadana en línea mencionada en el capítulo 2, señala que el 51,4% de los participantes fue víctima y/o testigo de un acto de corrupción, pero el 67,1% no lo denunció. Dentro de las razones, manifestadas se encuentra la desconfianza en las instituciones que conocerán la denuncia (47,4%), el sentimiento de impunidad (39,9%), la posibilidad de haber recibido amenazas o represalias (35,1%) y la falta de pruebas o testigos (34,3%). Lo anterior, al igual que lo señalado en el capítulo 1 por organizaciones de la sociedad civil, muestra la necesidad de desarrollar un sistema integral que promueva la denuncia de irregularidades y proteja a quienes lo hacen. Este sistema debiese, al menos, considerar:

- El establecimiento de canales internos y externos por medio de los cuales las personas puedan alertar sobre irregularidades en el sector público.
- La prohibición de recibir castigos o represalias en su lugar de trabajo, como consecuencia de una denuncia anticorrupción, sancionando a quienes las ejerzan.
- Definición de requisitos de denuncia fundada y eventualmente sanciones a quienes denuncien de mala fe.
- Mecanismos de protección a los que pueden acogerse los denunciantes.

Estos cuatro elementos son indispensables para avanzar en la materia, y podrían ser el punto de partida para mejorar aquellos indicadores que señalan a Chile como uno de los países en que se condena socialmente a aquellos que deciden denunciar irregularidades (Transparencia Internacional, 2017).

En tercer lugar, el involucramiento de la sociedad en su conjunto no abarca solamente a los individuos o a las organizaciones de la sociedad civil; múltiples convenciones internacionales promueven que los gobiernos alienten el compromiso explícito de las empresas en la lucha contra la corrupción (OCDE, 2009, 2011, 2019; OEA, 1996; ONU, 2011; OIT, 2017). En la práctica, esto debe traducirse en lineamientos claros respecto a las prohibiciones

de comportamiento, pero también en relación con las buenas prácticas esperables de las empresas públicas y privadas. En Chile, iniciativas como el sistema de empresas públicas a través del código SEP (SEP, 2017), la Fundación Generación Empresarial o la Cámara Chileno-Alemana de Comercio e Industria-CAMCHAL a través de la iniciativa *Alliance for Integrity* o Chile Compra (2018) mediante su *Código de ética para proveedores*, han liderado procesos para elevar los estándares éticos en las empresas; sin embargo, aún hay mucho que avanzar.

La complejidad del fenómeno de la corrupción exige buscar soluciones más allá del sector público.

En Chile todavía se reconoce como un desafío fortalecer el aporte y rol que tienen las empresas de todos los tamaños en la lucha contra la corrupción (Fundación Generación Empresarial, 2019). En este sentido, se requiere que las compañías desarrollen compromisos concretos, orientados a establecer políticas anticorrupción internas, a través de las cuales se promueva el cumplimiento de las normas de integridad, además de elaborar programas de cumplimiento para fomentar una cultura organizativa de integridad en sus procesos de gestión (OCDE, 2020a). Esto es especialmente relevante en las empresas proveedoras del Estado, las que, tal como se ha comentado anteriormente, están especialmente expuestas a riesgos de integridad en sus transacciones con organizaciones públicas y, por tanto, requieren mayores controles y las mejores prácticas de prevención de faltas a la integridad (OCDE, s.f.-d).

En síntesis, es importante destacar que en medio de un contexto de incertidumbre y cambios sociales constantes, la solución al fenómeno de la corrupción no vendrá exclusivamente del sector público. Por ello es necesario avanzar hacia una gestión pública en red, que logre comprometer en el fortalecimiento de la integridad a la ciudadanía la sociedad civil organizada y también a las empresas públicas y privadas.

b) Desarrollar estrategias de largo plazo

Al igual que los resultados señalados en el punto anterior, la consulta ciudadana en línea entrega resultados sobre cuál será la situación futura de Chile en el combate contra la corrupción. Ante la pregunta, *Pensando en 5 años más, ¿Chile será más o*

menos corrupto? un 46,3% de los encuestados considera que el país será más o mucho más corrupto, lo que demuestra que las personas tienen una percepción negativa sobre la evolución de este fenómeno en el futuro.

Dichos resultados reiteran las ideas sobre la urgencia de anticiparse al desarrollo de estos asuntos y pensar la lucha contra este flagelo en la actualidad, pero también con una visión de largo plazo.

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción alienta a los Estados a elaborar «políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas» (ONU, 2004, artículo 5). En la práctica, se ha traducido en la tarea emprendida por la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas de apoyar a que los países desarrollen esfuerzos coordinados para implementar planes anticorrupción totales y de largo plazo, tanto a nivel nacional como institucional (UNODC, 2017). En este contexto, se adoptó la Declaración de Kuala Lumpur, que promueve la elaboración de estrategias de lucha contra la corrupción a través de plataformas participativas que consideren las opiniones de funcionarios públicos, pero también de actores provenientes de la sociedad civil (ONU, 2013). A partir de esto, la UNODC (2017) publicó una guía práctica para la elaboración de estrategias nacionales anticorrupción, en donde se establecen que los países deben:

- **Realizar un diagnóstico preliminar de la corrupción y un análisis de la situación en el país.** Para ello, deben celebrar consultas amplias con participación activa de la ciudadanía, que permitan identificar de manera conjunta cómo se presenta este flagelo en el país.
- **Formular medidas que permitan combatir la corrupción.** En esta etapa deben establecer los mecanismos concretos que se adoptarán en el marco de la estrategia para combatir la corrupción, junto a una descripción del objetivo que cada uno de ellos tendrá, además del costo asociado y los plazos de su implementación. Estas medidas deben ser adaptables, eficaces y medibles: Adaptables, pues la corrupción es un

fenómeno que muta en el tiempo y el espacio. Además deben ser; eficaces, porque deben desincentivar las conductas corruptas y facilitar su detección; y, medibles, para mostrar los niveles de avance y retroceso en esta lucha.

- **Definir un plan de seguimiento y evaluación de la estrategia.** Para cada una de las medidas que integrarán la estrategia se debe establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita ir supervisando su proceso de ejecución. En este sentido, es necesario definir los indicadores de proceso, producto y resultado que serán informados en la entrega de reportes e informes.

Estas buenas prácticas ya han sido desarrolladas por diversos países a través de planes nacionales o estrategias anticorrupción, los cuales buscan articular esfuerzos de alcance gubernamental o aplicados en sectores específicos del sector público. A continuación, se presentan algunas prácticas destacadas y su año de elaboración:

- **Alemania (2012):** en su estrategia presenta mecanismos anticorrupción de alcance nacional a través de tres niveles de intervención y tres actores que dan origen a nueve principios de implementación (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012).
- **Reino Unido (2017):** su estrategia nacional contra la corrupción tiene un foco en el fortalecimiento de la integridad en el comercio internacional, proponiendo metas de corto y largo plazo con indicadores que permitan medir la eficacia de las medidas. En 2019 realizaron una actualización del documento a raíz del nuevo contexto nacional (HM Government, s.f.).
- **Colombia (2013):** parte de la premisa de la ineficiencia del sistema actual, para esto se proponen dos estrategias transversales: dimensión territorial del problema de corrupción y realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación integral de la política (Secretaría de Transparencia, 2013).
- **México (2019):** su política nacional anticorrupción se estructura sobre la base de una mirada dual entre la necesidad de proponer acciones de alcance nacional para disminuir la corrupción y que se pueda atacar este fenómeno desde una perspectiva sistémica (Secretaría Ejecutiva SNA, s.f.).

La experiencia internacional evidencia la necesidad de avanzar en estrategias anticorrupción con objetivos de largo plazo.

Chile, en los últimos años, ha logrado avanzar en el desarrollo de múltiples iniciativas para fortalecer el combate contra la corrupción. Entre otras medidas, y según las distintas etapas del fenómeno, se pueden destacar:

- **Prevención:** la elaboración participativa de códigos de ética en las instituciones del gobierno central y el fortalecimiento del sistema nacional de prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo a cargo de la Unidad de Análisis Financiero.
- **Detección:** la dictación de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, estipuló que los altos cargos de la Administración pública chilena deben realizar declaraciones de intereses y patrimonio, dotó de mayores competencias a la Contraloría General de la República y estableció una plataforma digital para identificar irregularidades a través de análisis de datos masivos.
- **Investigación:** se creó la Brigada Investigadora Anticorrupción Metropolitana de la Policía de Investigaciones de Chile.
- **Sanción:** se promulgó la ley N° 21.121, que eleva las penas para los delitos de cohecho y soborno.

Sin embargo, se encuentra pendiente realizar esfuerzos en la articulación de una política anticorrupción intersectorial que involucre a las instituciones públicas que conforman el sistema de integridad como a la sociedad civil. En este sentido, es necesario mejorar la manera en que las organizaciones identifican y adoptan buenas prácticas internacionales, y avanzar en la elaboración de estrategias anticorrupción de alcance nacional que permitan abordar este fenómeno a través de una mirada integral de las distintas causas, manifestaciones y sus efectos.

Como se ha reiterado en este estudio, dichas iniciativas son el punto de partida para aumentar el impacto que las medidas anticorrupción tienen en la institucionalidad y permiten fortalecer la manera en que los servidores públicos, el sector privado, la academia y la ciudadanía en general se comprometen en la consolidación de una cultura de integridad pública.

La evidencia histórica demuestra que Chile es un país con fuertes raíces de probidad e integridad pública (Silva, 2018), sin embargo, tal característica no puede ser motivo de tranquilidad e indiferencia, por el contrario, exige tomar los resguardos necesarios para enfrentar los desafíos futuros sin dañar este importante patrimonio institucional.

Las nuevas dinámicas sociales, el avance tecnológico y las transformaciones de los problemas públicos, requieren que las instituciones estatales sean ágiles, flexibles, capaces de conectarse con su entorno y anticiparse a los desafíos que la sociedad presenta. Por ello, las reformas y las acciones de modernización del Estado deben ser procesos continuos que perfeccionen la manera en que las organizaciones impactan en la vida de la ciudadanía.

La lógica de trabajo en silos que ha primado en la institucionalidad pública está condenada al fracaso, pues no permitirá resolver los complejos desafíos que la democracia enfrenta. Se debe abandonar el desarrollo de programas efectistas de corto plazo y reemplazarlos por políticas públicas construidas en red, con la participación del sector público, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Solo de esta forma será posible responder a las demandas ciudadanas con una perspectiva de Estado que trascienda a los distintos gobiernos.

Este estudio ha expuesto una visión introductoria a la conceptualización de la corrupción, las causas que la originan, los factores que agravan sus consecuencias y la manera en que la institucionalidad chilena intenta combatirla. Además, se ha explorado la percepción de la ciudadanía sobre este fenómeno, identificando una visión crítica que las personas sobre la situación presente y futura

de la corrupción, las áreas más expuestas a riesgos de probidad y el rol que la Contraloría General de la República debiese asumir para frenar este flagelo. Al mismo tiempo se identificó una serie de buenas prácticas internacionales en materias de control, tecnología, formación ética, participación ciudadana y protección a quienes denuncian casos de corrupción, como herramientas concretas para fortalecer la integridad pública.

A modo de conclusión, en este capítulo se han presentado tres desafíos para enfrentar la corrupción con una mirada de largo plazo: primero, la complejidad de enfrentar un fenómeno que muta y adopta formas cada vez más sofisticadas; segundo, la dualidad existente en el ejercicio de la función pública entre la política y la administración, lo que plantea el reto de desarrollar estrategias diferenciadas para cada nivel; y, tercero, la incertidumbre que afrontan las organizaciones ante una sociedad que evoluciona constantemente y suscita nuevos problemas. Para cada uno de estos desafíos, el estudio ha permitido identificar un conjunto de ideas y medidas que señalan un camino por el que se debiese avanzar para fortalecer la probidad a nivel estatal. Estas sendas no deben ser consideradas como una respuesta universal a las dificultades actuales de la democracia, por el contrario, esperan ser el punto de partida para las discusiones que el país enfrenta, a fin de consolidar los valores de la integridad y fortalecer los principios de la buena administración.

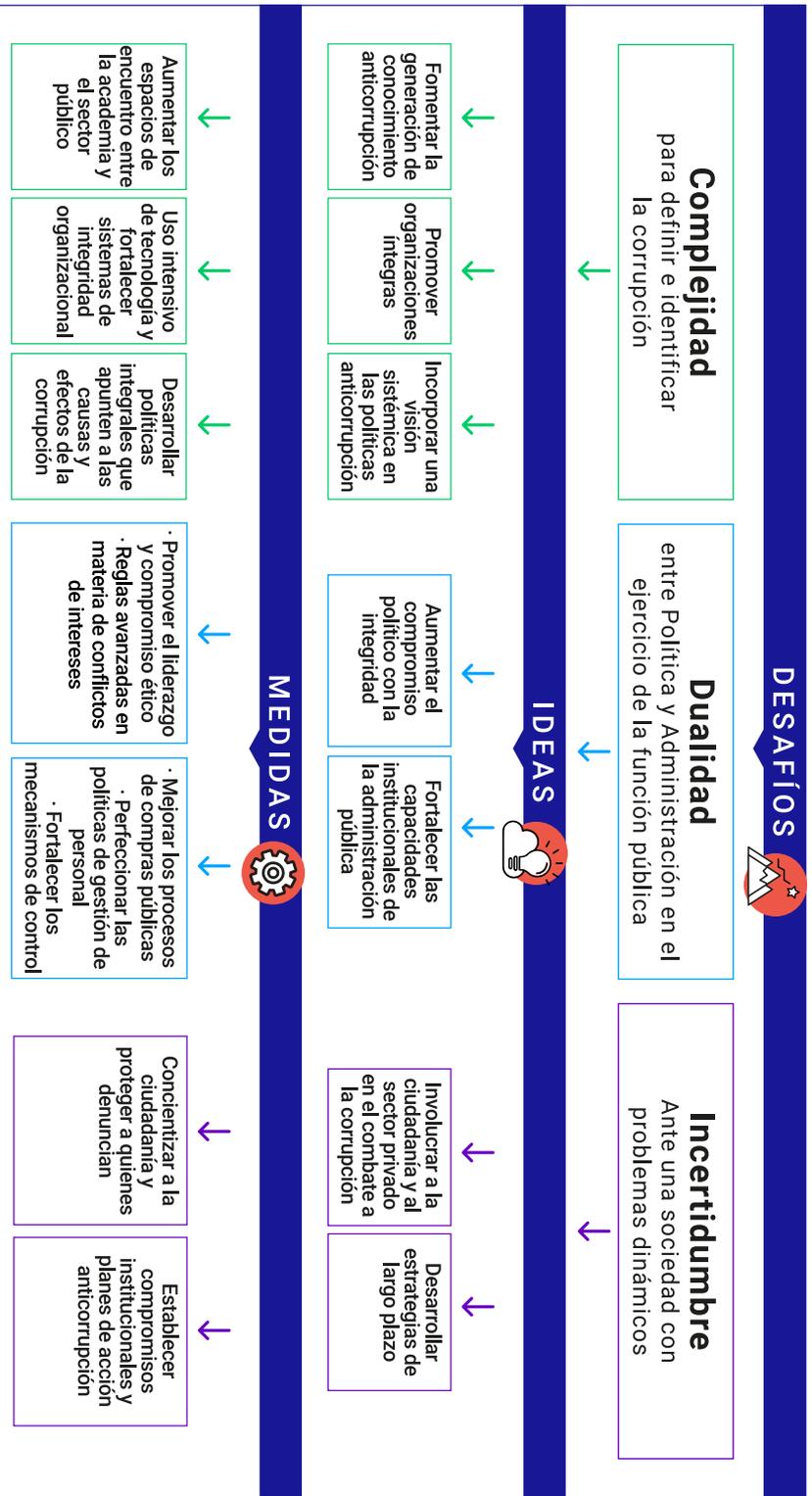
La Contraloría General de la República tiene un mandato constitucional claro, pero a la vez limitado en el combate contra la corrupción. Por un lado, el control jurídico preventivo y la fiscalización posterior que realiza a través de sus auditorías son herramientas poderosas y eficaces para prevenir, detectar e investigar irregularidades en las entidades públicas. No obstante, la corrupción es un fenómeno muchísimo más amplio, cuyos alcances

trascienden a la esfera del control administrativo. Por esta razón, es indispensable aumentar y promover las instancias de coordinación entre las distintas instituciones responsables de fortalecer la probidad en el Estado. Solo a través de un trabajo colaborativo e interinstitucional será posible responder a la expectativa ciudadana de consolidar una cultura de tolerancia cero a la corrupción.

Desde la visión de la Contraloría General, el combate contra la corrupción no se agota en el cuidado y buen uso los recursos públicos. Para fortalecer la probidad es clave el compromiso político del más alto nivel para la erradicación de las malas prácticas públicas y privadas, el impulso de cambios normativos eficaces para fortalecer las capacidades institucionales y el diseño e implementación de políticas públicas de integridad basadas en el conocimiento experto, que tengan un impacto en el funcionamiento de la Administración y en la percepción ciudadana.

En la actualidad, es indiscutible que la corrupción socava la democracia desde dentro y dificulta el crecimiento económico sostenible. Sin embargo, sus efectos tienen consecuencias mucho más profundas para los grupos vulnerables, cuyas condiciones de vida dependen en gran medida de la ayuda del Estado. Por esta razón, la corrupción es mucho más que un problema de procesos administrativos deficientes o de políticas públicas ineficaces. La lucha contra la corrupción es un imperativo moral para todos quienes ejercen una función pública, solo de esta manera se podrá asegurar el respeto a los derechos humanos, consolidar una mejor democracia y ofrecer mejores condiciones de vida a todas las personas.

Imagen 4.3: caminos para fortalecer la probidad



Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS

- Agnic, T. & Sierra, S. (2017). *Corrupción a la carta*. Ediciones B.
- Alianza Anticorrupción. (2018). *Grupo de trabajo de medidas legislativas y capítulos pendientes: priorización de iniciativas legales para el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* [en revisión].
- Arís, M.; Engel, E. & Jaraquemada, M. (2020). *Reformas anticorrupción en Chile (2015-2017). Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Espacio Público. <https://www.espaciopublico.cl/reformas-anticorrupcion-en-chile-2015-2017-como-se-hizo-para-mejorar-la-democracia/>
- Arís, M. & Jaraquemada, M. (2019). *Regulaciones y estándares internacionales de prevención de conflictos de intereses*. Espacio Público. https://www.academia.edu/41691747/Regulaciones_y_est%C3%A1ndares_internacionales_de_preveni%C3%B3n_de_conflictos_de_intereses
- Asensio, R. (2018). *Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización*. <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Barra, N. (2002). *Probidad administrativa. Aproximación a la ley N° 19.653 y a la jurisprudencia administrativa*. Lexis Nexis.
- Bermell, C. (2019). Daniel Kaufmann: «Uno no lucha contra la corrupción luchando contra ella». *Revista Economía* 3. <https://economia3.com/2019/05/04/195450-daniel-kaufmann-uno-no-lucha-contra-la-corrupcion-luchando-contra-ella/>
- Bermúdez, J. (2014). *Derecho administrativo general*. LegalPublishing.
- BID. (2008). *Evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas*. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/evaluacion-del-sistema-de-compras-y-contrataciones-publicas-de-chile-cpar.pdf>
- Binder, J. (2002). *La infraestructura ética en Chile: problemas y desafíos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Brescia, M. (2001). *Manos limpias: la corrupción en las empresas públicas (de todos los chilenos), 1980-2001*. Editorial Mare Nostrum.
- Brinks, M.; Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2019). Understanding institutional weakness. Power and Design in Latin American institutions. En T. G. Falletti, J. P. Luna, A. Schrank & M. V. Murillo (Eds.), *Elements in Politics and Society in Latin America*. Cambridge University Press.

- Centro de Estudios Públicos. (2019). *Estudio nacional de opinión pública N° 84, diciembre 2019*. <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html>
- Chile Compra. (2018). *Aprueba directiva de contratación pública N° 31 Código de ética para proveedores del Estado. Resolución exenta N° 092-B*. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/02/CodigodeEticaParaProveedoresdelEstado.pdf>
- Chile Transparente, Espacio Público & Fundación Observatorio Fiscal. (2019). *Detalle propuesta agenda contra la impunidad*. https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/2019-11-20-agenda_en_materia_de_probidad.pdf
- Dahlström, C. & Lapuente, V. (2018). *Organizando el leviatán*. Deusto
- Echebarría, K.; Longo, F.; Iacoviello, M.; Zuvanic, L.; Rodríguez Gusta, A. L.; Iturburu, M. & De la Cruz Orozco, I. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. <https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina>
- Engel, E.; Noveck, B. S.; Ferreira Rubio, D.; Kaufmann, D.; Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J.; Pieth, M. & Rose-Ackerman, S. (2018). *Informe del grupo asesor de expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/00001419>
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2012). *Anti-corruption and Integrity in German Development Policy*. http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier323_04_2012.pdf
- Figuroa, M. A. (2019). *La corrupción y sus significados. Un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile* [tesis de magister, Universidad de Chile]. Repositorio institucional. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/175016>
- Fraile, A. (2018). *13 años de funcionamiento del sistema de alta dirección pública en Chile*. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416104621/libro_un_estado_para_la_ciudadania_fraile.pdf
- Fundación Generación Empresarial. (2019). *Memoria de actividades 2019*. <https://fge.org/wp-content/uploads/2020/01/Memoria-2019.pdf>
- Godoy, Ó. (1996). *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/10851>
- Herrera, M. (2003). Ministerio de Obras Públicas. La extendida práctica hoy cuestionada por la justicia: sobresueldos: de Lagos a Etcheberry. *El Mercurio*. https://www.emol.com/especiales/corrupcion/gate/articulo_040503_sobresueldos_de.htm

- Heywood, P.; Marquette, H.; Peiffer, C. & Zúñiga, N. (2017). *Integrity and Integrity Management in Public Life*. European Union. <http://anticorpp.eu/publications/integrity-and-integrity-management-in-public-life/>
- HM Government. (s.f.). *United Kingdom Anti-corruption Strategy 2017-2022. Year 2 Update*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902020/6.6451_Anti-Corruption_Strategy_Year_2_Update.pdf
- Hsieh, M. (2017). A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*, 6, 5-15. https://www.researchgate.net/publication/314312549_A_Case_Study_Lessons_from_the_Hong_Kong_Independent_Commission_Against_Corruption
- Huberts, L. W. J. C. (2018). *Integrity: What it is and Why it is Important*. *Public Integrity*, (20), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L. W. J. C. & Hoekstra, A. (Eds.). (2016). *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. Dutch National Integrity Office. <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- INTOSAI. (2019). *ISSAI 130, Código de ética*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-130-Código-de-Ética.pdf>
- Jiménez, R. (2017). *Como prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Catarata.
- Lagos, N. & Pliscoff, C. (2020). Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: reflexiones a partir del manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre integridad pública. En *Revista Chilena de la Administración de Estado*, (3). <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2651194/Revista+CEA+3a/ffd7eafa-8ee4-f1ef-547c-bfa5223323d1>
- Lara, J. L. (2017). Funcionamiento del sistema nacional de compras públicas y evaluación del caso del Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio. En I. Aninat & S. Razmilic, *Un Estado para la ciudadanía*, 715-752. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416110857/libro_un_estado_para_la_ciudadania_lara.pdf
- Loewenstein, G.; Cain, D. & Sah, S. (2011). The limits of Transparency: Pitfalls and Potential of Disclosing Conflict of Interest. *American Economic Review*, 101 (3), 423-28. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.101.3.423>

- Maesschalck, J.** (2005). Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A proposed extension of the Compliance-Integrity Continuum. *Public Integrity*, 7(1), 21-41. https://www.researchgate.net/publication/266030173_Approaches_to_Ethics_Management_in_the_Public_Sector_A_Proposed_Extension_of_the_Compliance-Integrity_Continuum
- Manzur, I; Neupert, B. & Torres, A.** (2018). Probidad y transparencia: agendas anticorrupción. *Revista Búsquedas Políticas*. http://politicaygobierno.uahurtado.cl/wp-content/uploads/sites/8/2018/06/manzur_neupert_torres.pdf
- Meyer, A. D. & Fath Meyer, J. M.** (2012). Evaluación de las contrataciones públicas en Chile. En S. Valdés (Ed.), *Reforma del Estado*, Vol. II, 543-605. https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093615/refor2_08_meyer.pdf
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia.** (2019). *Cuarto plan de acción de Gobierno abierto 2018-2020*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4to%20Plan%20GP%20Chile.pdf>
- Muñoz, Á.** (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. En J. Zalaquett & Á. Muñoz (Eds.), *Transparencia y probidad pública: estudios de caso en América Latina*, 113-131. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122741/Transparencia-y-Probidad-Publica.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Neely, C.** (2010). *Crónicas de corrupción a la chilena*. Editorial Cuarto Propio. <https://www.tagusbooks.com/leer?isbn=9789562605243&li=1&idsource=3001>
- OCDE.** (s.f.-a). *From Transactional to Strategic: systems approaches to public service challenges*. https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/images/h2020_systemsthinking-fin.pdf
- OCDE.** (s.f.-b). *La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho*. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPAÑOL.pdf
- OCDE.** (s.f.-c). *Recomendación de la OCDE sobre integridad pública*. <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OCDE.** (2009). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- OCDE.** (2011). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales*. <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/03/Directrices-Empresas-Multinacionales-OCDE.pdf>

- OCDE. (2019). *Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas*. <http://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises-ES.pdf>
- OCDE. (2020a). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.
- OEА. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- OIT. (2017). *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- ONU. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- ONU. (2013). *Declaración de Kuala Lumpur*. https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf
- ONU. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- Orellana, P. (2007). Chile, un caso de corrupción oculta. *Revista de Sociología* (21), 257-272.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Editorial Pinter.
- Pliscoff, C. (2019). Ethics and Public Administration in Latin America. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- PNUD. (s.f.). *Sistemas de integridad y códigos de ética. Mecanismos para prevenir la corrupción y fortalecer la integridad en la función pública*. <https://cutt.ly/pgp4GqR>
- PNUD. (2019). *Diez años de auditoría a la democracia: antes del estallido*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). *Encuesta nacional bicentenario UC en pandemia*. <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

- Rajevic, E. (2013). *La probidad como motor de la renovación del derecho administrativo chileno*. https://www.academia.edu/5583556/La_Probidad_como_motor_de_la_Renovación_del_Derecho_Administrativo_chileno
- Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Rehren, A. (2008). *La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la Concertación*. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/la-evolucion-de-la-agenda-de-transparencia-en-los-gobiernos-de-la-concertacion.pdf>
- Revista Qué Pasa. (2014). «El Davilazo» llega a su fin: termina condena a principal implicado. <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/>
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Virtue* (2ª Ed.). Marcel Dekker, Inc.
- Secretaría de Transparencia. (2013). *Documento Conpes N° 167*. http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes_167.pdf
- Secretaría Ejecutiva SNA. (s.f.). *Política nacional anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorruccion/>
- SEP. (2017). *Código SEP*. http://www.sepchile.cl/fileadmin/ArchivosPortal/CodigoSep/GobiernoCorporativo/CODIGO_SEP_V2.pdf
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones UDP.
- Silva, P. (2018). *La república virtuosa*. Ediciones UDP. <https://ediciones.udp.cl/libro/la-republica-virtuosa/>
- Solar, F.; Solimano, A. & Tanzi, V. (2008). *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Thaler, J. & Helmig, B. (2015). Do Codes of Conduct and Ethical Leadership Influence Public Employees' Attitudes and Behaviours?: An experimental analysis. *Public Management Review*, 18 (9), 1.365-1.399. DOI: 10.1080/14719037.2015.1103890
- Transparencia Internacional. (2017). *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf
- Treviño, L. K.; Weaver, G. R.; Gibson, D. G. & Toffler B. L. (1999). Managing Ethics and Legal Compliance: What Works and What Hurts. *California Management Review*, 41 (2), 131-151. doi:10.2307/41165990.

- Treviño, L. K.; Hartman, L. P. & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42 (4), 128-142. <https://doi.org/10.2307/41166057>.
- UNODC. (2017). *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción. Guía práctica*. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_-_Spanish.pdf
- Vogel, R. & Masal, D. (2015). Public Leadership: A Review of the Literature and Framework for Future Research. *Public Management Review* 17 (8): 1.165-1.189. doi:10.1080/14719037.2014.895031.
- Wilson, W. (1887). El estudio de la Administración. En J. M. Shafritz & A. C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1:

Metodología de la Consulta Ciudadana ¿Qué piensas de la corrupción en Chile?

1. Metodología

Este capítulo se propone presentar los métodos y datos con los cuales se trabajó la consulta en línea sobre corrupción en Chile, liderada por la Contraloría General de la República en colaboración con Chile Transparente y la Universidad Austral de Chile. La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar, se exponen los objetivos y relevancia de la indagación. Segundo, se entregan argumentos respecto al tipo de estudio y las preguntas de investigación que orientan el análisis e interpretación de los datos. Tercero, se describe el proceso de elaboración de la consulta, el cual muestra los pasos en la construcción e implementación de aquella, junto a las características fundamentales de los datos obtenidos. Cuarto, se define la operacionalización de las variables, abarcando con ello las metas que persigue cubrir la consulta, la dimensión medida de los fines señalados, los factores que se derivan de las dimensiones, los indicadores que se busca medir y las preguntas que materializan lo anterior. Quinto, se explican brevemente los métodos utilizados, para terminar con las limitaciones de esta monografía desde un punto de vista metodológico.

2. Relevancia y objetivos

Como vimos en el capítulo 1, la corrupción es un fenómeno que se extiende tanto en el ámbito público como en el privado, donde ninguna organización se encuentra inmune a él. Se funda en el abuso de poder, en la posición que una persona ejerce en una estructura organizacional para la búsqueda de un beneficio propio (Transparencia Internacional, 2020). Sin embargo, y de acuerdo con la revisión de literatura y de documentos oficiales del capítulo 1, la materia sigue siendo un concepto confuso, elástico en cuanto puede abarcar muchas acciones y sectores, como también aspectos más específicos del quehacer de una institución. Asimismo, salvo estudios y publicaciones del Consejo para la Transparencia (2019), en especial la «propuesta de un acuerdo nacional sobre integridad pública y anticorrupción», no existen muchos trabajos desarrollados por entidades públicas que traten sobre contravenciones a la probidad. En ese sentido, el solo hecho de que la Contraloría General de la República, dada su misión constitucional, lidere una consulta sobre la corrupción es, de por sí, una contribución sustantiva a la discusión sobre este tema y sus ramificaciones.

Del mismo modo, la decisión de optar por un instrumento de medición autorreportado, considerando en ello las críticas y recomendaciones que han emergido desde las ciencias sociales, se fundamenta en cuatro aspectos elementales:

- **Presupuesto:** las restricciones presupuestarias son reales y los costos de llevar a cabo una encuesta nacional, con representación regional cara a cara, exceden los deseos y capacidades institucionales de carácter financiero de la Contraloría General de la República.
- **Naturaleza de la consulta:** si bien será explicado más adelante, el carácter de esta consulta en línea es exploratorio, toda vez que no busca inferir o explicar relaciones entre variables o fenómenos. Por el contrario, y si bien el tema de la corrupción no es nuevo en tanto objeto de análisis en general —academia y centros de estudios—, sí lo es para las organizaciones públicas en el sentido interno de reflexión sobre las amenazas a la función pública desde esta

perspectiva. Así, y tal como lo expone Babbie (2007), las investigaciones en las ciencias sociales son realizadas para explorar un tópico y comenzar a familiarizarse con él. En este caso, la Contraloría, como organismo público comprometido en su quehacer institucional con la reducción de la corrupción, realiza un primer estudio sobre este tópico.

- **Alcance:** considerando que la aplicación de una encuesta cara a cada fue desestimada, el hecho de poder contar con un instrumento de medición en línea abrió oportunidades de superar la muestra promedio de las encuestas de opinión pública de alcance nacional, la que se encuentra en torno a los 1.500 a 2.000 casos. En este sentido, una consulta digital permitía superar dicho umbral de respuestas, generando a la vez más información y hallazgos en el formato de preguntas de investigación e hipótesis abiertas para el futuro.

3. Desarrollo de la consulta ciudadana

El desarrollo de la consulta en línea fue un proceso de trabajo en equipo, liderado por la Contraloría General de la República, junto al apoyo de Chile Transparente y la Universidad Austral de Chile. Dicho proceso se inició en septiembre y contempló dos fases:

Preparación: esta fase comenzó con la revisión de literatura y de documentos oficiales —leyes, cuentas públicas, reportes— para acotar el objeto de estudio y entregar los lineamientos fundamentales para la construcción de las preguntas de la consulta virtual. Una vez realizada esta tarea, se procedió a diseñar el cuestionario borrador con las interrogantes que debería tener el instrumento de medición. Esta actividad se tradujo en un espacio de tiempo relevante de trabajo para las tres organizaciones, pues hubo que pulir las preguntas para aumentar su facilidad de comprensión y así poder abarcar las dimensiones significativas del fenómeno en estudio. Teniendo claridad del cuestionario, este fue enviado a la Unidad de Informática de la Contraloría General de la República para digitalizarlo y hacer posible la encuesta en línea. Completada esta operación, se presentó al equipo ampliado, con la finalidad de hacer los ajustes y comentarios pertinentes antes de pasar a la próxima etapa de implementación.

Implementación: antes de poner a disposición la consulta en línea, hubo actividades que precedieron a la ejecución. La primera de ellas fue la respuesta del instrumento de medición por parte de los/as miembros de las tres entidades, con el objetivo principal de reducir sesgos: por comprensión y asimetrías de información, por estructura de cuestionario y contexto de respuesta, y de respuesta socialmente deseable (Nederhof, 1985; Randall & Fernandes, 1991; Brener *et al.*, 2003). Una vez que los integrantes del grupo de trabajo contestaron las preguntas, se sostuvo una reunión para comentar las percepciones y sugerencias para ajustar el cuestionario. El resultado fue enviado a la Unidad de Informática para la actualización de la encuesta digital, siguiendo los nuevos parámetros convenidos. Tras esto, se procedió a pretestear por segunda vez el instrumento de medición, en esta ocasión, con funcionarios/as públicos/as, integrantes de organismos de la

sociedad civil y académicos. Ello con la finalidad de aminorar los sesgos reportados por las ciencias sociales respecto a los instrumentos autorreportados. Se les otorgó un plazo de 4 a 5 días corridos, al término del cual, se recolectaron las observaciones y sugerencias para que fueran incluidas por la Unidad de Informática. Solo entonces, se abrió la consulta computacional entre el 17 y 24 de agosto de 2020 en la web de la Contraloría. Cabe agregar que el equipo de trabajo evaluó ampliar el período, pero desistió al comprobar que el número de respuestas ya satisfacía el objetivo inicial, que era contar con al menos cinco mil respuestas válidas y ello se cumplió latamente.

4. Operacionalización de las variables

Habiendo efectuado la revisión de literatura y de documentos oficiales, e identificado los objetivos, tipo de estudio y pregunta de investigación, ahora corresponde presentar la operacionalización de las variables. Para Babbie (2007), «la operacionalización es el proceso de elaboración de definiciones operacionales, o de especificación de las operaciones exactas que conlleva la medición de una variable» (p. 44). En consecuencia, la propuesta de cuestionario de esta consulta tuvo por finalidad identificar variables, indicadores y preguntas que hicieran aplicable, de manera simple y real, los conceptos y discusión presentados en el capítulo 1.

Tabla 1: operacionalización de las variables de la Consulta en línea

Objetivos Específicos	Variables	Indicadores	Preguntas
Manifestaciones de la corrupción	Nivel de gravedad de acciones	Nivel de gravedad de acciones	¿Cuán corruptas cree usted que son las siguientes acciones? - Que un/a funcionario/a público/a acepte dinero para acelerar un trámite. - Que una persona mienta para obtener un beneficio del gobierno. - Que un/a funcionario/a público/a use su horario de trabajo para trámites personales. - Que una autoridad o un/a funcionario/a público/a favorezca a un familiar o amigo/a. - Que se otorgue un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad. - Que un/a funcionario/a público/a sea ineficaz en su trabajo. - Que una autoridad o funcionario/a público/a no denuncie un acto de corrupción.
	Nivel de probabilidad de acciones	Nivel de probabilidad de acciones	¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones? - Ocultar y/o modificar algunos de mis datos personales para conseguir un beneficio. - Utilizar material del lugar donde trabajo para fines personales. - Ayudar a un familiar o amigo/a usando mi posición en el lugar donde trabajo. - No denunciar algún acto de corrupción. - Pagar y/u ofrecer dinero para acelerar un trámite.

Objetivos Específicos	Variables	Indicadores	Preguntas
Corrupción en Chile	Víctima de corrupción	Víctima y/o testigo de corrupción	¿Ha sido usted víctima y/o testigo de un acto de corrupción?
		Grupo perjudicado por corrupción	¿Quién/es cree usted que resulta(n) más perjudicados por la corrupción?
	Denuncia acto de corrupción	Denuncia de corrupción	¿Denunció usted el acto de corrupción del que fue víctima y/o testigo?
		Razones para no denunciar	¿Por qué no denunció el acto de corrupción del que fue víctima y/o testigo?
	Nivel de corrupción en Chile	Percepción de corrupción año anterior	Respecto al año anterior, ¿Chile es más o menos corrupto?
		Percepción de corrupción actual	¿Qué tan corrupto considera que es nuestro país?
		Percepción de corrupción en 5 años más	¿Cómo cree que será la corrupción en Chile en los próximos 5 años?
		Áreas más corruptas	¿Cuáles son las áreas en donde hay más corrupción en Chile?
Acciones anticorrupción	Principales problemas a abordar	Nivel de acuerdo con labores de la Contraloría	De las labores de la Contraloría, ¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones? <ul style="list-style-type: none"> - La Contraloría es la institución responsable de combatir la corrupción. - La Contraloría es imparcial en su trabajo. - La Contraloría tiene un tiempo de respuesta adecuado. - La Contraloría realiza fiscalizaciones de calidad. - La Contraloría trabaja siempre dentro de sus funciones legales.
		Acciones de fortalecimiento de la Contraloría	¿Qué debería hacer la Contraloría para fortalecer su rol en la lucha contra la corrupción?

Fuente: Elaboración propia.

En relación con las preguntas de perfil del encuestado/a, estas son las siguientes: edad, género, región, comuna, ocupación, nivel educacional, conocimiento de corrupción, ¿usa usted redes sociales?, ¿ha visto publicaciones de la contraloría en redes sociales?, ¿por qué medios se ha enterado de lo que hace la Contraloría?

Con la finalidad de reducir las categorías de las preguntas y así lograr mayor parsimonia, se procedió a recategorizar las siguientes variables:

- **Edad >>> tramo de edad:** esta variable fue recodificada desde una de tipo escala a una ordinal. Así, se construyeron seis categorías: menores de 18 años, 18-29, 30-39, 40-49, 50-59, y 60 o más años. Para la distinción de las categorías, se utilizó la encuesta Casen 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2020a), específicamente la sección de educación y la subsección escolaridad. Sin embargo, y con el objetivo de obtener mayor variabilidad y profundización en el análisis, las categorías originales de la Casen fueron ajustadas.
- **Género >>> género (2):** esta variable fue dicotomizada, desde una pregunta con cuatro opciones (femenino, masculino, no responde, otros), quedando en dos categorías: femenino y masculino. Las otras categorías fueron registradas como valores perdidos, por la poca cantidad de respuestas.
- **Ocupación >>> ocupación (2):** esta variable fue recodificada desde una de tipo nominal —nueve categorías— a una nominal —ocho categorías—. Así, se construyeron las siguientes categorías: no informa/sin ocupación, docente universitario, dueño/a de casa, empresario/a, estudiante, funcionario/a público/a, proveedores del Estado, trabajador/a por cuenta propia/sector privado. Para el diseño de la pregunta, se consideraron las categorías de la encuesta Casen 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2020b), específicamente la sección de trabajo y la subsección distribución de la población ocupada según categoría ocupacional (2006-2017). Sin embargo, y con el objetivo de obtener mayor profundización en el análisis, las categorías originales de la Casen fueron ajustadas, dejando en una sola categoría a trabajador/a por cuenta propia y trabajador/a del sector privado.

- **Nivel de educación >>> nivel de educación (2):** esta variable fue recodificada desde una de tipo ordinal —once categorías— a una ordinal —seis categorías—, con menos categorías. Así, se construyeron las siguientes categorías: no informa, estudios básicos, estudios secundarios, estudios técnicos, estudios universitarios, posgrado. Para el diseño de la pregunta, se consideraron las categorías de la encuesta Casen 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2020b), específicamente la sección de trabajo y la subsección tasa de participación laboral por nivel educacional (2006-2017).

5. Método de análisis

Una vez que finalizó el período de aplicación de la consulta en línea, los datos fueron descargados en un archivo «.csv». Dicho archivo fue traspasado a una planilla Excel con la finalidad de limpiar la base, para así dejar las variables que iban a ser utilizadas en el análisis de los datos. Tal como se señaló más arriba, se crearon nuevas variables para reducir el número de categorías de las preguntas de perfil del encuestado/a: edad, género, ocupación y nivel educacional.

6. Limitaciones

La consulta ciudadana en línea sobre corrupción en Chile se fundamenta en un proceso autorreportado¹ para conocer las percepciones y actitudes que tienen las personas frente a este fenómeno.

En esta línea, preguntas o tópicos de la consulta en línea autoadministrada, podrían presentar una baja o excesiva representación, pues podrían estar influenciadas por respuestas o comportamientos socialmente deseables o indeseables, es decir, sesgos en las respuestas, sobre todo en temáticas relacionadas a la corrupción y sus manifestaciones. Asimismo, Brener *et al.* (2003) establecen que «la mayoría de los datos provistos por los autorreportes no pueden ser verificados independientemente en

¹ Los conceptos de autorreportado, autoevaluación y autoadministración se usan como sinónimos en este estudio.

una manera costo-efectiva, viable y ética» (p. 437). Como vemos, los sesgos pueden funcionar como dispositivos de generación de respuestas positivas o negativas, dependiendo de lo que se está preguntando y el contexto en el que se pregunta. Del mismo modo, la deseabilidad social es considerada una distorsión de las respuestas en una dirección deseable socialmente, la cual, para Nederhof (1985), es el resultante de dos factores: el autoengaño y la creencia imprecisa.

En relación con los factores que afectan la validez de este tipo de instrumentos de medición, Nederhof (1985) identifica la existencia de determinantes del sesgo de deseabilidad social: los determinantes situacionales y los determinantes personales. Siguiendo a Brener *et al.* (2003), dos son las perspectivas teóricas que han explicado las fuentes de validez de los problemas que podrían emerger con los datos autorreportados. La primera de ellas es la perspectiva cognitiva. Este enfoque «se focaliza en los procesos mentales subyacentes a los datos autorreportados y atribuye problemas de validez a las imprecisiones que surgen de la comprensión, el recuerdo y otras operaciones cognitivas» (Brener *et al.*, 2003, p. 437). La segunda perspectiva es la situacional, la cual se centra en los problemas de validez que emergen desde los factores relacionados de la deseabilidad social y las condiciones de las entrevistas. Dichas perspectivas no son mutuamente excluyentes.

La perspectiva cognitiva postula cuatro procesos cognitivos básicos que influyen en el proceso de preguntas y respuestas: a) comprensión, b) recuperación, c) toma de decisiones y d) generación de respuestas. A su vez, la perspectiva situacional se centra en los problemas de validez que surgen de las características del entorno externo en lugar del tratamiento interno. Los factores que se presumen especialmente influyentes incluyen la presencia de otras personas mientras responden a las preguntas y las percepciones de los encuestados sobre el nivel de privacidad o confidencialidad que se les da a las respuestas. La deseabilidad social, que es el deseo de dar a los demás una impresión favorable de sí mismo, es una construcción utilizada para explicar los sesgos situacionales.

Como una forma de mitigar los potenciales sesgos de deseabilidad social que podrían aparecer, se presenta una tabla con la perspectiva que analizan los sesgos de deseabilidad social, sesgo, problema y modo de mitigación. Cabe decir que algunos sesgos quedan como desafíos y aprendizajes para una futura aplicación de este instrumento de medición.

Tabla 2: identificación de potenciales sesgos de deseabilidad social según perspectiva, problema y modo de mitigación

Perspectiva	Sesgo	Problema	Modo de Mitigación
Cognitiva	Sesgo por comprensión y asimetrías de información	Comprensión de términos desconocidos excesivamente técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Usar términos simples y familiares para los autorreportados. - Aplicación de dos pretest.
	Sesgo por recuperación o memoria	Dificultad para definir y utilizar períodos de referencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Usar términos simples y uso de solo un año hacia atrás (recuerdo de acciones de corrupción)
	Sesgo por uso de redes sociales	Focalización de respuestas por personas con alta exposición a redes sociales y potenciales bulos.	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de dos pretest. - Controlar resultados por uso de redes sociales. - Se espera mejorar este aspecto a futuro.
Situacional	Sesgo por estructura de cuestionario y contexto de respuesta	<p>Cansancio por longitud del cuestionario.</p> <p>Efecto halo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cinco minutos como tiempo para responder. - No saturar páginas con preguntas, dividiéndolas en diversas pantallas. - Aplicación de dos pretest.
	Sesgo por presión social	Temor a represalias.	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar privacidad y confidencialidad en las respuestas. - Administración en línea del cuestionario.
	Sesgo por desconfianza	Percepción negativa de privacidad y confidencialidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar privacidad y confidencialidad en las respuestas. - Administración en línea del cuestionario.
	Sesgo de respuesta socialmente deseable	Baja o sobre representación de una visión en las respuestas.	<ul style="list-style-type: none"> - Administración en línea del cuestionario. - Aplicación de dos pretest.
	Sesgo por deseo de participar más de una vez	Mismo usuario podría responder más de una vez la consulta en línea.	<ul style="list-style-type: none"> - Una vez que una persona responde desde un IP, dicho IP queda bloqueado. - Se espera mejorar este aspecto a futuro.

Fuente: Fuentes-González (2019).

REFERENCIAS

- Babbie, E. R. (2007). *The practice of Social Research* (11ª Ed.). Wadsworth Thomson.
- Brener, N. D.; Billy, J. O. & Grady, W. R. (2003). *Assessment of factors affecting the validity of self-reported health-risk behavior among adolescents: evidence from the scientific literature. Journal of Adolescent Health, 33* (6), 436-457.
- Consejo para la Transparencia. (2019). *Propuesta de un acuerdo nacional sobre integridad pública y anticorrupción*. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2019/07/Propuesta-anticorrupcion.pdf>
- Fuentes-González, C. (2019). *Curso de Gestión Municipal*. Magíster en Gestión Municipal y Desarrollo Local del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020a). *Resultados encuesta Casen 2017, sección educación, subsección escolaridad*. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Educacion_casen_2017.xlsx
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020b). *Resultados encuesta Casen 2017, sección trabajo, subsección tasa de participación laboral por nivel educacional (2006-2017)*. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Trabajo_Casen_2017.xlsx
- Nederhof, A. J. (1985). Methods of coping with social desirability bias: A review. *European Journal of Social Psychology, 15* (3), 263-280.
- Randall, D. M. & Fernandes, M. F. (1991). The social desirability response bias in ethics research. *Journal of Business Ethics, 10* (11), 805-817.
- Transparencia Internacional. (2020). What is corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Anexo 2:

Reporte de datos de la Consulta Ciudadana ¿Qué piensas de la corrupción?

En este anexo se presentan las tablas de frecuencias con las respuestas de cada una de las 30 preguntas que se realizaron en la consulta en línea detallada en el capítulo 2 de esta publicación. La base de datos con las respuestas obtenidas a partir de esta consulta en línea se encuentra disponible para ser descargada en el sitio web de la Contraloría.

1. Perfil de las personas encuestadas

1.1. Tramo de edad

	Número	%
Menores de 18 años	98	0,6
18-29	3.843	22,9
30-39	5.672	33,7
40-49	3.798	22,6
50-59	2.049	12,2
60 o más años	1.349	8
Total	16.809	100

1.2. Género

	Número	%
Masculino	9.187	54,7
Femenino	7.393	44,0
No responde/otro	229	1,4
Total	16.809	100

1.3. Región

	Número	%
Tarapacá	207	1,2
Antofagasta	437	2,6
Atacama	250	1,5
Coquimbo	496	3,0
Valparaíso	1.784	10,6
O'Higgins	500	3,0
Maule	538	3,2
Biobío	1.105	6,6
La Araucanía	592	3,5
Los Lagos	642	3,8
Aysén	160	1,0
Magallanes	192	1,1
Metropolitana	9.007	53,6
Los Ríos	470	2,8
Arica-Parinacota	188	1,1
Ñuble	241	1,4
Total	16.809	100

1.4. Ocupación

	Número	%
No informa/sin ocupación	1.455	8,7
Docente universitario	751	4,5
Dueño/a de casa	418	2,5
Empresario/a	801	4,8
Estudiante	1.878	11,2
Funcionario/a Público/a	5.226	31,1
Proveedores del Estado	198	1,2
Trabajador/a por cuenta propia/sector privado	6.082	36,2
Total	16.809	100

1.5. Nivel Educativo

	Número	%
No informa	74	0,4
Estudios básicos	25	0,1
Estudios secundarios	925	5,5
Estudios técnicos	2.514	15,0
Estudios universitarios	9.685	57,6
Posgrado	3.584	21,3
Total	16.807	100
Perdidos	2	0,0

1.6. Conocimiento corrupción

	Número	%
Nada	97	0,6
2	758	4,5
3	4.687	27,9
4	6.651	39,6
Bastante	4.616	27,5
Total	16.809	100

1.7. Uso de redes sociales

	Número	%
No	469	2,8
Sí	16.340	97,2
Total	16.809	100

1.8. Publicaciones de la Contraloría en redes sociales

	Número	%
No	2.366	14,1
Sí	14.443	85,9
Total	16.809	100

1.9. Medios de acceso a información de la Contraloría

		Número	%
Familia o amigos	No	14.081	83,8
	Sí	2.728	16,2
Redes sociales	No	3.494	20,8
	Sí	13.315	79,2
Trabajo o estudios	No	10.098	60,1
	Sí	6.711	39,9
Televisión	No	12.906	76,8
	Sí	3.903	23,2
Prensa escrita	No	13.052	77,6
	Sí	3.757	22,4
Radio	No	14.467	86,1
	Sí	2.342	13,9
Prensa digital	No	9.084	54,0
	Sí	7.725	46,0

2. Manifestación de la corrupción: nivel de gravedad y probabilidad de acciones

2.1. Nivel de gravedad de acciones. ¿Cuán corruptas cree usted que son las siguientes acciones?:

2.1.1. Que un/a funcionario/a público/a acepte dinero para acelerar un trámite

	Número	%
Nada corrupta	201	1,2
2	349	2,1
3	779	4,6
4	1.477	8,8
Totalmente corrupta	14.003	83,3
Total	16.809	100

2.1.2. Que una persona mienta para obtener algún beneficio del Gobierno

	Número	%
Nada corrupta	281	1,7
2	755	4,5
3	2.479	14,7
4	3.566	21,2
Totalmente corrupta	9.728	57,9
Total	16.809	100

2.1.3. Que un/a funcionario/a público/a use su horario de trabajo para hacer trámites personales

	Número	%
Nada corrupta	717	4,3
2	1.674	10,0
3	4.030	24,0
4	4.398	26,2
Totalmente corrupta	5.990	35,6
Total	16.809	100

2.1.4. Que una autoridad o un/a funcionario/a público/a favorezca a un familiar o amigo/a

	Número	%
Nada corrupta	100	0,6
2	182	1,1
3	714	4,2
4	2.405	14,3
Totalmente corrupta	13.408	79,8
Total	16.809	100

2.1.5. Que se otorgue un beneficio a alguien por ser familiar de una autoridad

	Número	%
Nada corrupta	113	,7
2	111	,7
3	294	1,7
4	1.013	6,0
Totalmente corrupta	15.278	90,9
Total	16.809	100

2.1.6. Que un/a funcionario/a público/a sea ineficaz en su trabajo

	Número	%
Nada corrupta	2.279	13,6
2	2.063	12,3
3	4.104	24,4
4	3.332	19,8
Totalmente corrupta	5.031	29,9
Total	16.809	100

2.1.7. Que una autoridad o funcionario/a público/a no denuncie un acto de corrupción

	Número	%
Nada corrupta	282	1,7
2	422	2,5
3	1.831	10,9
4	2.941	17,5
Totalmente corrupta	11.333	67,4
Total	16.809	100

2.2. ¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones? Marque 1 si es «nada probable» y 5 «totalmente probable»

2.2.1. ¿Cuan probable es que usted haga las siguientes acciones?: pagar u ofrecer dinero por acelerar un trámite

	Número	%
Nada probable	15.290	91
2	796	4,7
3	309	1,8
4	146	0,9
Totalmente probable	268	1,6
Total	16.809	100

2.2.2. ¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?: ocultar o modificar algunos de mis datos personales para conseguir un beneficio

	Número	%
Nada probable	12.477	74,2
2	2.560	15,2
3	1.027	6,1
4	420	2,5
Totalmente probable	325	1,9
Total	16.809	100

2.2.3. ¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?: utilizar material del lugar donde trabajo para fines personales (por ejemplo: impresora o elementos de oficina)

	Número	%
Nada probable	6.320	37,6
2	5.607	33,4
3	2.517	15,0
4	1.392	8,3
Totalmente probable	973	5,8
Total	16.809	100

2.2.4. ¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?: ayudar a un familiar o amigo/a usando mi posición en el lugar donde trabajo

	Número	%
Nada probable	9.274	55,2
2	4.388	26,1
3	1.981	11,8
4	743	4,4
Totalmente probable	423	2,5
Total	16.809	100

2.2.5. ¿Cuán probable es que usted haga las siguientes acciones?: no denunciar algún acto de corrupción

	Número	%
Nada probable	7.103	42,3
2	2.923	17,4
3	3.577	21,3
4	1.683	10,0
Totalmente probable	1.523	9,1
Total	16.809	100

3. Corrupción en Chile

3.2. ¿Ha sido usted víctima y/o testigo de un acto de corrupción?

	Número	%
No	8.164	48,6
Sí	8.645	51,4
Total	16.809	100

3.3. Denuncia algún acto de corrupción

	Número	%
No	5.798	67,1
Sí	2.847	32,9
Total	8.645	100

3.4. ¿Quién/es cree que resulta más perjudicado con la corrupción?

3.4.2. Ciudadanía en general

	Número	%
No	879	5,2
Sí	15.930	94,8
Total	16.809	100

3.4.3. Empresas privadas

	Número	%
No	16.132	96,0
Sí	677	4,0
Total	16.809	100

3.4.4. Empresas proveedoras del Estado

	Número	%
No	15.810	94,1
Sí	999	5,9
Total	16.809	100

3.4.5. Empresas públicas

	Número	%
No	15.372	91,5
Sí	1.437	8,5
Total	16.809	100

3.4.6. Funcionarias y Funcionarios públicos

	Número	%
No	14.631	87,0
Sí	2.178	13,0
Total	16.809	100

3.4.7. Gobierno

	Número	%
No	15.113	89,9
Sí	1.696	10,1
Total	16.809	100

3.4.8. Organizaciones de la sociedad civil

	Número	%
No	14.356	85,4
Sí	2.453	14,6
Total	16.809	100

3.4.9. Partidos políticos

	Número	%
No	16.552	98,5
Sí	257	1,5
Total	16.809	100

3.4.10. Personas en situación de vulnerabilidad

	Número	%
No	8.137	48,4
Sí	8.672	51,6
Total	16.809	100

3.4.11. Personas que reciben beneficios del Estado

	Número	%
No	12.145	72,3
Sí	4.664	27,7
Total	16.809	100

3.4.12. Sector público

	Número	%
No	12.983	77,2
Sí	3.826	22,8
Total	16.809	100

3.5. Razones para no denunciar

3.5.1. Porque podría haber recibido amenazas o represalias

	Número	%
No	3.763	64,9
Sí	2.035	35,1
Total	5.798	100

3.5.2. Porque no tuve pruebas o testigos

	Número	%
No	3.809	65,7
Sí	1.989	34,3
Total	5.798	100

3.5.3. Porque conocía a los/as responsables

	Número	%
No	5.205	89,8
Sí	593	10,2
Total	5.798	100

3.5.4. Porque desconfié de las instituciones que verán mi denuncia

	Número	%
No	3.048	52,6
Sí	2.750	47,4
Total	5.798	100

3.5.5. Porque no supe dónde realizar la denuncia

	Número	%
No	4.922	84,9
Sí	876	15,1
Total	5.798	100

3.5.6. Porque alguien me recomendó no hacer la denuncia

	Número	%
No	5.497	94,8
Sí	301	5,2
Total	5.798	100

3.5.7. Porque el caso no era lo suficientemente grave

	Número	%
No	5.054	87,2
Sí	744	12,8
Total	5.798	100

3.5.8. Porque la denuncia no tendría consecuencias

	Número	%
No	3.484	60,1
Sí	2.314	39,9
Total	5.798	100

3.6. Respecto al año anterior, ¿Chile es más o menos corrupto?

	Número	%
Mucho menos corrupto	104	,6
2	677	4,0
3	4.211	25,1
4	5.253	31,3
Mucho más corrupto	6.564	39,1
Total	16.809	100

3.7. ¿Qué tan corrupto considera que es nuestro país?

	Número	%
Nada corrupto	25	,1
2	587	3,5
3	3.254	19,4
4	7.500	44,6
Totalmente corrupto	5.443	32,4
Total	16.809	100

3.8. Pensando en 5 años más, ¿Chile será más o menos corrupto?

	Número	%
Mucho menos corrupto	654	3,9
2	3.334	19,8
3	5.035	30,0
4	4.038	24,0
Mucho más corrupto	3.748	22,3
Total	16.809	100

3.9. ¿Cuáles son las áreas en donde hay más corrupción en Chile?

3.9.1. Compras públicas

	Número	%
No	4.732	28,2
Sí	12.077	71,8
Total	16.809	100

3.9.2. Contratación de personal

	Número	%
No	5.825	34,7
Sí	10.984	65,3
Total	16.809	100

3.9.3. Entrega de beneficios sociales

	Número	%
No	10.957	65,2
Sí	5.852	34,8
Total	16.809	100

3.9.4. Construcción de obra pública

	Número	%
No	7.727	46,0
Sí	9.082	54,0
Total	16.809	100

3.9.5. Fiscalización y auditorías

	Número	%
No	11.329	67,4
Sí	5.480	32,6
Total	16.809	100

4. Acciones nacionales en materia de anticorrupción

4.5. ¿Qué debería hacer la Contraloría para fortalecer su rol en la lucha contra la corrupción?

4.5.1. Más fiscalización y control de los recursos públicos

	Número	%
No	3.678	21,9
Sí	13.131	78,1
Total	16.809	100

4.5.2. Más rapidez en su trabajo

	Número	%
No	13.007	77,4
Sí	3.802	22,6
Total	16.809	100

4.5.3. Más capacitaciones a funcionarias y funcionarios públicos

	Número	%
No	11.921	70,9
Sí	4.888	29,1
Total	16.809	100

4.5.4. Aumentar la colaboración con el sector público

	Número	%
No	12.976	77,2
Sí	3.833	22,8
Total	16.809	100

4.5.5. Usar más tecnología

	Número	%
No	12.803	76,2
Sí	4.006	23,8
Total	16.809	100

4.5.6. Más funciones legales para luchar contra la corrupción

	Número	%
No	5.639	33,5
Sí	11.170	66,5
Total	16.809	100

4.5.7. Mejorar respuesta a denuncias ciudadanas

	Número	%
No	10.803	64,3
Sí	6.006	35,7
Total	16.809	100

4.6. Del rol de la Contraloría. ¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones?:

4.6.1. La Contraloría es la institución responsable de combatir la corrupción

	Número	%
Muy en desacuerdo	429	2,6
2	406	2,5
3	1.607	9,8
4	3.421	20,8
Muy de acuerdo	10.574	64,3
Total	16.437	100

4.6.2. La Contraloría es imparcial en su trabajo

	Número	%
Muy en desacuerdo	872	5,5
2	840	5,3
3	2.368	14,9
4	3.664	23,0
Muy de acuerdo	8.156	51,3
Total	15.900	100

4.6.3. La Contraloría tiene un tiempo de respuesta adecuado

	Número	%
Muy en desacuerdo	1.432	10,6
2	1.737	12,8
3	3.970	29,3
4	3.609	26,6
Muy de acuerdo	2.813	20,7
Total	13.561	100

4.6.4. La Contraloría realiza fiscalizaciones de calidad

	Número	%
Muy en desacuerdo	913	6,3
2	1.274	8,8
3	3.213	22,3
4	4.796	33,3
Muy de acuerdo	4.211	29,2
Total	14.407	100

4.6.5. La Contraloría trabaja siempre dentro de sus funciones legales

	Número	%
Muy en desacuerdo	417	2,8
2	512	3,5
3	1.535	10,4
4	3.258	22,0
Muy de acuerdo	9.084	61,4
Total	14.806	100



Universidad Austral de Chile
Conocimiento y Naturaleza

