

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020). RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN: IDEAS PARA FORTALECER LA PROBIDAD EN CHILE

Isabel Aninat Sahli¹

Según la encuesta del Centro de Estudios Públicos, en el período julio-agosto de 2016, el 36 % de los chilenos señalaba que la corrupción era uno de los tres problemas a los que el Gobierno debía dedicar el mayor esfuerzo en solucionar (Centro de Estudios Públicos, 2016). Por primera vez, se ubicaba dentro de los tres primeros lugares de la lista, los cuales eran ocupados desde principios de los años noventa, por la delincuencia, la salud y la educación. Ahora bien, según la última versión de ese instrumento, publicada en diciembre 2019, el 18 % manifestó que la corrupción está entre los tres principales problemas del país (Centro de Estudios Públicos, 2019). Ahora sí, en sexto lugar, muy por debajo de las pensiones, la salud y la educación.

Lo anterior muestra claramente el desafío que tenemos en materias de probidad. El debate público en torno a ella suele aumentar fuertemente como una reacción a los escándalos de corrupción que se ventilan de tanto en tanto, pero disminuye en la medida que no ocurra alguna crisis. Nos acordamos de revisar nuestro marco regulatorio e intentamos comprender las causas de la corrupción cuando los casos ya han sido expuestos a la opinión pública, por lo que es, en medio de esa vorágine, que pretendemos encontrar las soluciones. Ello tiene de bueno y de malo. Las crisis, por supuesto, pueden ser entendidas como una oportunidad para la búsqueda de mejoras. Como bien se apunta en el libro que comentamos, la historia reciente, desde 1990 en adelante, es muy ilustrativa de ello. Los expresidentes Frei, Lagos y Bachelet crearon diversas comisiones con ocasión de sonados episodios de faltas a la probidad acaecidos en sus respectivos Gobiernos (Aninat Sahli, 2019). Pero la premura en la acción durante tiempos de crisis acarrea riesgos, como que los remedios propuestos resulten fragmentarios y carentes de una adecuada sistematización (Contraloría General de la República, 2020).

Igual que la tarea de modernización del Estado, el combate a la corrupción y la agenda de probidad y transparencia son iniciativas que, si bien han sido avanzadas por los distintos Gobiernos, no suelen ocupar un espacio prioritario, salvo que deban ser invocadas para enfrentar un escándalo. El problema con los saltos discretos y esporádicos, como pueden caracterizarse a las reformas de

1 Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, directora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, maestría en Derecho de la Universidad de Columbia.

reacción por crisis, es que afectan la mantención de la memoria institucional, la estabilidad y la coherencia (Aninat Sahli, 2019).

Este es el contexto en que aparece el libro «Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile». De ahí su especial valor. Constituye un aporte para una disciplina como el derecho, que luce pocos estudios sobre la materia, lo cual, dicho sea de paso, puede interpretarse como una interpelación a quienes trabajamos en la academia. También sirve de recordatorio en un año como 2020, en que tuvimos desafíos en múltiples áreas, para no olvidar la importancia que tiene el combate de forma permanente a la corrupción.

El libro aborda la cuestión desde distintas aproximaciones. Por un lado, tiene un objetivo informativo —las 10 preguntas del capítulo inicial—, pero también aporta nuevos datos —gracias al termómetro de la corrupción cuyos datos se discuten en el segundo capítulo y se detallan en los anexos—. Asimismo, incluye información sobre qué está sucediendo a nivel comparado y propuestas que pueden ser útiles para nuestro país. Sin duda, será referencia obligada para quienes trabajamos en los temas de modernización, probidad y transparencia.

Debido a la variedad de temas tratados, resulta evidente que no podré comentarlos con la profundidad que merecen, limitándome a comentar aquellas cuestiones que juzgo más relevantes. La primera, es volver sobre la pregunta habitual «¿es Chile un país corrupto?». Luego, quisiera aludir a los caminos para fortalecer la integridad pública y aportar ideas para densificar ciertas propuestas en ese sentido. Finalmente, vincularé algunos de estos tópicos con el proceso constituyente en marcha.

«¿Es Chile un país corrupto?». Como se señala en el libro, en los *rankings* internacionales de Transparencia Internacional y del Banco Mundial no estamos tan mal ubicados, a pesar de que hay un estancamiento en la percepción durante los últimos años (Contraloría General de la República, 2020, p. 32). El problema, como bien se plantea, es que la corrupción no es solo difícil de definir sino también de medir, pues se caracteriza por ser un fenómeno oculto y silencioso. Limitar su estudio a la cantidad de denuncias por delitos tiene múltiples inconvenientes asociados. Por lo mismo, se suele trabajar con estudios de percepciones. Como muestra el termómetro en este libro, al igual que otras encuestas en esta materia, las percepciones de corrupción no se construyen únicamente a partir de la experiencia personal cotidiana. Por lo mismo, las cifras de quienes dicen haber sido víctimas o testigos de un hecho corrupto no calzan de manera exacta con la probabilidad de llevar a cabo distintas acciones —como pagar dinero para acelerar un trámite o cambiar datos personales para obtener un beneficio—, así como tampoco con la idea de cuán extendida está o no la corrupción en Chile.

Esta disociación, presente en varias oportunidades a lo largo de nuestra historia, puede explicarse por la manera como se construyen las percepciones sobre la corrupción. El intelectual estadounidense Walter Lippmann (1922) planteó

que las opiniones serían una construcción tanto de lo que se imagina de una situación como, también, de lo que los demás nos han informado sobre ella. Por lo tanto, su formación es algo más complejo que la experiencia directa de los individuos. Las percepciones o «imágenes mentales», como las ha llamado la sociología, se forman a partir de los distintos eventos o desafíos que se presentan al conocimiento en el mundo de la vida, como también de información provista por terceros, incluyendo la prensa. Por lo mismo, estudios de sociología en temas de corrupción incluyen en su análisis el nivel de libertad de prensa de un país².

Esto ha llevado a reflexiones sobre los beneficios de la transparencia. El filósofo surcoreano Byung-Chul Han (2014), en su libro «La sociedad de la transparencia», explica que, cuando hay más información disponible, se torna más complicado comprender el mundo, porque aumenta su complejidad. Con esto refiere a que los individuos tienen que incurrir en «costos interpretativos» para intentar entender los hechos y calzarlos en un marco coherente. A medida que la información crece, estos costos aumentan, conduciendo a las personas a confiar en las generalizaciones o en lo reportado por los medios de comunicación o en las redes sociales —como se muestra en el termómetro en este libro—.

Todo esto demuestra que el contexto importa. Pero tratándose de la corrupción, este se torna especialmente relevante.

La pregunta sobre si Chile es un país corrupto o no, me parece que es un intento de simplificar una materia que, como bien demuestra el libro, es compleja. No disponemos de una definición única y específica de corrupción, porque es un fenómeno cambiante, que se manifiesta de muchas maneras: soborno, cohecho, apropiación indebida, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, actos de menor entidad y otros a gran escala. Como bien expresa la obra, no todos los hechos reprochables son delitos penales, pues algunos constituyen faltas administrativas y conductas que atentan contra la ética y los códigos de conducta institucionales (Contraloría General de la República, 2020, p. 22). Pero, además, la corrupción tiene implicancias que van más allá del caso concreto en que se presenta. De ahí la importancia de las percepciones.

Algunos estudios de opinión muestran la corrupción como el principal motivo de desconfianza hacia la actividad política, incluso por sobre la clásica consigna de que los políticos no cumplen las cosas que prometen. Por ejemplo, al conocerse durante 2015 los casos de financiamiento irregular de la política, un 80 % de los chilenos creía que bastante o casi todos los políticos en Chile estaban involucrados en hechos corruptos, 40 % más que en 2006. Un 70 % creía que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban comprometidos en actos reprochables (Centro de Estudios Públicos, 2015).

2 Por ejemplo, existen investigaciones académicas que muestran que, en los estados más represivos, hay 40 % menos de noticias sobre corrupción (González Toro et al., 2019).

Dicho de otra manera, combatir la corrupción y, muy especialmente prevenir su ocurrencia, es importante en el caso particular, pero sus implicancias lo superan ampliamente. En efecto, las percepciones sobre la misma afectan la confianza pública en las instituciones y el valor otorgado a la democracia, como lo demuestran los estudios que muestran la correlación entre esas variables. De todo ello, hemos sido testigos en los últimos años. Sin duda, las faltas a la probidad inciden más allá de la situación particular de los funcionarios involucrados, afectando al sistema político y el vínculo de los ciudadanos con el Estado.

La pérdida de confianza no puede explicarse únicamente por la corrupción; ello sería un reduccionismo. Pero cabe señalar que existe una correlación entre los niveles de satisfacción con la democracia y la percepción de corrupción: mientras más bajos los niveles de corrupción percibida, mayor es la satisfacción con la democracia (Aninat Sahli *et al.*, 2017).

Por lo mismo, y vuelvo sobre lo que señalaba anteriormente, el hecho de que la agenda anticorrupción se ponga sobre la mesa como una respuesta de urgencia ante los escándalos, constituye de por sí un problema. Combatir la corrupción es una manera importante de cuidar la confianza en las instituciones y la valoración de la democracia y, por lo mismo, nos exige una agenda constante y permanente en el tiempo. En este sentido, libros como el que hoy nos convoca resaltan esa tarea una vez más.

A continuación, quisiera referirme a algunas de las propuestas planteadas en el capítulo 4 del libro, denominado «Caminos para fortalecer la integridad en Chile», el cual vuelve sobre cuestiones planteadas en aquellos que lo preceden.

Me parece muy importante la generación de un conocimiento anticorrupción y recojo la invitación que se hace en el libro a un mayor diálogo con la academia. En esta materia, creo que es relevante lo que se dice sobre colocar el foco en las personas para promover organizaciones íntegras (Contraloría General de la República, 2020, pp. 157-158).

Ello, especialmente a la luz de los resultados de la *Encuesta nacional de funcionarios* (Schuster *et al.*, 2020), los cuales evidenciaron los desafíos importantes que existen en la detección de conflictos de interés. En ese trabajo, por ejemplo, casi un tercio de los servidores falló al identificarlos en escenarios hipotéticos y mostró que no procedería apropiadamente frente a ellos. También arrojó que existe una cobertura limitada de las capacitaciones en ética, las cuales, según el sondeo, alcanzaron a cubrir poco más de la mitad del personal. Esto es importante, porque esas instancias de formación están relacionadas positivamente con el conocimiento legal de aspectos éticos, así como también con la disposición de los trabajadores a reportar problemas de esa índole. Por lo mismo, el Servicio Civil tiene y debe tener un liderazgo relevante en la materia,

en particular, a través de su Programa Campus y el reforzamiento de los códigos de ética, un avance importante de los últimos años (Contraloría General de la República, 2020).

Otro fenómeno manifestado durante 2020 fue el uso masivo de las tecnologías. El libro hace hincapié en la utilización de esos avances para analizar grandes cantidades de datos —para prevenir irregularidades—, el empleo de *blockchains* y la promoción de un gobierno abierto. Ellas pueden servir, como el informe subraya, para fomentar la participación ciudadana. En las auditorías su potencial es enorme, pues podrían dar lugar a sistematizaciones transversales. Para quien desee asumir el desafío, existe aquí un campo fértil para formar lazos de cooperación con los centros académicos.

Ahora bien, el libro enfatiza en varios subcapítulos la importancia de los mecanismos de denuncia, lo cual celebro. Asimismo, se ha avanzado en la tramitación de un proyecto de ley que mejora la protección al denunciante, el cual apunta en la dirección que señala el informe.

Dicho lo anterior, hay una cuestión interesante que figura en el termómetro. Una de las principales razones para no denunciar, incluso más relevante que el temor a las amenazas o no saber dónde hacerlo, es aquella que se resume en la frase «porque desconfié de las instituciones que verían mi denuncia» (Contraloría General de la República, 2020, p. 218). Si a ello le sumamos que casi un 40 % dice no efectuarla porque le pareció inconducente (Contraloría General de la República, 2020, p. 218), entonces tenemos un problema complejo ante nosotros. Abordar este aspecto será crucial para que los mecanismos de denuncia sean efectivos y eficaces.

El libro concluye destacando dos áreas transversales relevantes para la tarea que nos convoca y con las que concuerdo: compras públicas o Chilecompras y la gestión de personas. En ambas, los desafíos van mucho más allá de la corrupción y registran importantes avances, pero aún quedan transformaciones que llevar a cabo. Sobre ellas se ha escrito mucho: no solo diagnósticos, sino también propuestas. Urge actualizar el sistema de Chilecompras, por ejemplo, a la luz del informe de la Fiscalía Nacional Económica de 2020 y de las propuestas para el Tribunal de Compras Públicas. Pero quizás, el reto mayor es la modificación del Estatuto Administrativo, pues aparte de las necesarias capacitaciones y mejoras en formación, lo que falta es un nuevo cuerpo normativo que regule íntegramente el vínculo entre el funcionario y la Administración.

Cabe agregar un área transversal relevante, especialmente para los próximos años, como es aquella formada por los gobiernos regionales y locales. Lamento su ausencia en el libro y me permito por eso destacarlo en esta presentación. El proceso de descentralización, actualmente en curso, se ha focalizado en la elección de los nuevos gobernadores regionales. Menos notoriedad ha ostentado

el traspaso de competencias, también en desarrollo. Resulta fundamental para lograr que el proceso de descentralización funcione adecuadamente, el trabajo de reforzamiento de la institucionalidad local y regional.

Sobre la relación entre corrupción y descentralización no existe unanimidad en la literatura, pues si bien los procesos descentralizadores ayudan a combatir la corrupción también pueden agudizarla. La experiencia comparada latinoamericana demuestra que atender preventivamente los riesgos de ineficiencias, captura y corrupción es crucial para el éxito. Por ejemplo, los casos de Perú y Colombia que emprendieron transformaciones esta materia, recalcan la importancia de controlar las malas prácticas y fortalecer las instituciones desde su inicio. Por lo mismo, es necesario tomarse en serio el riesgo de que la corrupción termine debilitando el proceso descentralizador y, en su extremo, paralizándolo. Por ello, más que pensar que detrás de los llamados a mejores sistemas de control se esconden argumentos centralistas, es importante diseñar e implementar mecanismos que le den sustentabilidad al proceso de descentralización en el largo plazo. Ello, especialmente atendiendo a que los gobiernos regionales y locales no han estado exentos de casos de corrupción durante los últimos años (Aninat Sahli *et al.*, 2020). Existen importantes desafíos, por ejemplo, en materia de control interno de los gobiernos regionales, especialmente en algo que sí aparece en el termómetro, que son las obras de infraestructura pública (Contraloría General de la República, 2020, p. 27).

Por último, quisiera referirme a la concepción de un sistema de integridad pública compuesto por varias instituciones. En esto destaco a las siguientes instituciones: la Contraloría General, el Ministerio Público, el Consejo de Defensa del Estado, la Unidad de Análisis Financiero, el Consejo para la Transparencia, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la Comisión de Integridad Pública y Transparencia y la Fiscalía Nacional Económica.

Como notarán, algunas de esas instituciones tienen reconocimiento constitucional, otras no. Incluso, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno ni siquiera tiene existencia legal, lo cual debiera corregirse. Asimismo, un sistema amplio de combate a la corrupción debe generar lazos con las autoridades electorales y el Poder Judicial.

En tiempos de un proceso constituyente, no debemos olvidar que, si bien la Constitución Política importa, e importa mucho, no todo exige su consagración constitucional. En efecto, cabe recordar que la Constitución de 1925 sentó las bases de lo que normativamente entendemos por probidad administrativa, mismas que las sucesivas reformas a la Constitución de 1980 han reafirmado y desarrollado. Pero existe también un amplio espacio para el combate a la corrupción que dice relación con la ley y con la gestión administrativa.

A modo de reflexión final, el desafío que tenemos enfrente es construir un verdadero sistema de integridad pública. ¿Qué juega en contra? La fragmentación de competencias, los pocos incentivos para la colaboración interinstitucional, las autonomías constitucionales mal entendidas. Quiero ser clara, hay órganos que deben estar consagrados en la Constitución: la Contraloría General de la República es, sin duda, uno de ellos. Sin embargo, la ejecución no se agota en la discusión de ese texto, sino, como señalé, con la ley y la gestión. Como bien establece el libro en sus conclusiones, «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» (Contraloría General de la República, 2020, p. 181).

En los próximos años, el reto es, creo yo, lograr consolidar ese sistema interinstitucional y que el ordenamiento jurídico permita espacios para la coordinación, a fin de poder desarrollar un trabajo constante y sistemático. Evitar las soluciones fragmentadas a las que, como decía al inicio, nos hemos acostumbrado. ¿Cómo hacerlo?, ¿qué impedimentos existen?, ¿qué incentivos debemos incorporar? Esas son las preguntas que debemos responder en los próximos meses.

Referencias

- **Aninat Sahli, I. (2019).** Modernización del Estado: reflexiones históricas para su futura institucionalidad. En J. Cifuentes Ovalle, G. Marín Vargas & C. Pérez Lillo (Eds.), *Democracia y políticas públicas: aportes y propuestas para Chile* (pp. 26-34). Centro de Estudios del Desarrollo.
- **Aninat Sahli, I., González Toro, R. & Mackenna, B. (2017).** ¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis de la democracia? En R. González Toro (Ed.), *Informe de la encuesta CEP 2016 ¿Malestar en Chile?* (pp. 139-180). https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170627/20170627093424/informe_encuesta_cep2016_malestar_en_chile_1.pdf
- **Aninat Sahli, I., Irrarázaval Llona, I., Razmilić Burgos, S. & Rodríguez Cabello, J. (2020).** *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*. CEP Chile y Centro de Políticas Públicas UC. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200712/20200712173318/mas_alla_de_santiago_cep_centrouc.pdf
- **Centro de Estudios Públicos. (2015).** *Estudio nacional de opinión pública N° 74, agosto*. <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2019/estudio-nacional-de-opinion-publica-agosto-2015>

- **Centro de Estudios Públicos. (2016).** *Estudio nacional de opinión pública N° 77, julio-agosto.* <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2019/estudio-nacional-de-opinion-publica-julio-agosto-2016>
- **Centro de Estudios Públicos. (2019).** *Estudio nacional de opinión pública N° 84, diciembre.* <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2019/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019>
- **Contraloría General de la República. (2020).** *Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile.* Contraloría General de la República.
- **González Toro, R., Mackenna, B., & Muñoz Schuffenegger, E. (2019).** The experience and perception of corruption: A comparative study in 34 societies. *International Journal of Sociology*, 49 (3), 222-240. doi:10.1080/00207659.2019.1605030
- **Han, B.-C. (2014).** *La sociedad de la transparencia.* Herder.
- **Lippmann, W. (1922).** *Public Opinion.* Free Press.
- **Schuster, C., Fuenzalida Aguirre, J., Meyer-Sahling, J., Sass Mikkelsen, K. & Titelman, N. (2020).** *Encuesta nacional de funcionarios en Chile. Evidencia para un servicio público más motivado, satisfecho, comprometido y ético.* Centro de Sistemas Públicos. http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2020/01/encuesta-nacional-de-funcionarios-informe-general-final-14012020_compressed.pdf