

¿QUÉ PIENSA LA CIUDADANÍA SOBRE LA PROBIDAD EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA?

WHAT DO CITIZENS THINK ABOUT PROBITY IN THE NEW POLITICAL CONSTITUTION OF THE REPUBLIC?

Equipo Estrategia Nacional Anticorrupción CGR¹

Resumen

El proceso constituyente, comenzado en Chile durante los últimos meses, es una oportunidad para perfeccionar los estándares de probidad y transparencia en la función pública. En este contexto, este artículo sintetiza las intervenciones de 1.554 personas, quienes, en el marco de la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Contraloría General de la República, dieron su opinión sobre cómo la nueva constitución debiese abordar el combate a la corrupción en el país. Las respuestas de la ciudadanía se articulan en cuatro ejes:

- 1) la regulación de normas avanzadas en materia de probidad,
- 2) el establecimiento de sanciones que acaben con la percepción de impunidad,
- 3) el robustecimiento de la Contraloría y
- 4) el resguardo de la autonomía de las instituciones anticorrupción.

Palabras clave: integridad – probidad – corrupción – Constitución – ciudadanía

Abstract

The constituent process, begun in Chile in recent months, is an opportunity to improve standards of probity and transparency in public service. In this context, this article summarizes the interventions of 1,554 people who gave their opinion on how the new constitution should address the fight against corruption in the

¹ Equipo conformado por: Gabriela Andrades, socióloga, analista de la Unidad de Estudios y Datos; Nayareth Calfulaf, administradora pública, analista de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales; María José Gómez, administradora pública, analista del Gabinete; Nicolás Lagos Machuca, administrador público, magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile, analista de la Unidad de Estudios y Datos; y Tamara Loyola, administradora pública, oficial de Integridad de la Contraloría General de la República.

country. All of that within the framework of the National Anti-Corruption Strategy of the Office of the Comptroller General of the Republic. The responses of the citizens are organized in four axes:

- 1) the regulation of advanced standards in matters of probity,
- 2) the establishment of sanctions that put an end to the perception of impunity,
- 3) the strengthening of the Comptroller's Office, and
- 4) the protection of the autonomy of anti-corruption institutions.

Keywords: integrity – probity – corruption – constitution – citizenship

Introducción

Ningún país es inmune a la corrupción. Las formas en que este fenómeno se presenta son cada vez más complejas y exigen a los Estados adoptar mecanismos oportunos y eficientes para reducir que los efectos que este flagelo tiene en los sectores más vulnerables. Es por esto, que la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2004), la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1996), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), entre otras, alientan a los países a generar estrategias anticorrupción —a través de las cuales se defina una serie de objetivos e iniciativas— para destinarlas a fortalecer una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto.

En este marco, la Contraloría General de la República de Chile, desde su rol de entidad fiscalizadora superior, asumió el desafío de generar una Estrategia Nacional Anticorrupción que permita alinear las medidas de probidad nacionales a las mejores prácticas internacionales. El objetivo de este proyecto radica en fortalecer el aporte que la institución realiza en la construcción de un Estado más probo y transparente, a través del desarrollo de acciones coordinadas de prevención y control de la corrupción.

Consciente de que la formulación de las políticas, planes y programas del sector público debe considerar una participación ciudadana activa y vinculante, la Contraloría definió como un eje transversal en la elaboración de esta estrategia nacional, la generación de espacios de diálogo entre funcionarios y funcionarias de la Contraloría y la ciudadanía. De esta manera, el proceso se alinea a propuestas teóricas en que establecen que la política pública debe concebirse «más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental» (Canto Chac, 2008) y, al mismo tiempo, a

buenas prácticas internacionales que promueven el desarrollo de alianzas con la ciudadanía como una herramienta indispensable para enfrentar el combate contra la corrupción (OCDE, 2020; UNODC, 2017).

Para cumplir con lo anterior, durante los meses de febrero y marzo de 2021 se realizaron 151 actividades participativas con la concurrencia de 1.554 personas de todo el país. En estos encuentros, se discutió sobre qué medidas concretas son necesarias implementar para combatir la corrupción en el país y qué rol debería tener la Contraloría en la materia. Al mismo tiempo, las personas participantes discutieron sobre cómo la nueva constitución debe fortalecer la probidad y la lucha contra la corrupción. Los comentarios obtenidos en esta temática serán abordados en este artículo.

La primera sección de este documento describe la metodología implementada para el levantamiento de información de la Estrategia Nacional Anticorrupción. A continuación, en el segundo apartado, se describen en detalle los comentarios de la ciudadanía agrupados en cuatro temáticas:

- a) la regulación de normas avanzadas en materia de probidad,
- b) el establecimiento de sanciones que acaben con la percepción de impunidad,
- c) el robustecimiento de las atribuciones de la Contraloría y
- d) el resguardo de la autonomía de las instituciones anticorrupción.

Finalmente, en el tercer apartado, se presentan brevemente algunas conclusiones sobre cómo las normas de probidad y anticorrupción podrían ser consideradas en la nueva constitución.

1. Metodología

En el marco del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Contraloría General de la República, se desarrollaron 151 jornadas de diálogo que tuvieron por objetivo recoger las opiniones de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y personas funcionarias públicas sobre la lucha contra la corrupción en el país. Cada actividad tuvo una duración de dos horas y estuvo a cargo de una persona funcionaria de la Contraloría General quienes fueron especialmente capacitadas para moderar el taller.

En total se contó con la asistencia de 1.554 personas, de los cuales 734 se identificaron como mujer, 814 como hombre y 6 personas no se reconocieron como pertenecientes a ninguna de estas categorías.

En términos globales, las 151 jornadas se pueden desagregar según la siguiente categorización:

- 20 jornadas de diálogo con contrapartes técnicas de la Contraloría, quienes son usuarias permanentes de los productos de la institución. Estas contrapartes corresponden a las áreas de auditoría interna; contabilidad y finanzas; jurídica y fiscalía; gestión de personas; y compras y abastecimiento.
- 23 jornadas de diálogo con contraloras y contralores ciudadanos. Este grupo corresponde a personas que han sido certificadas por la Contraloría en este rol, luego de aprobar un curso de 27 horas de duración impartido por el Centro de Estudios de la Administración del Estado. Por lo tanto, son ciudadanas y ciudadanos que cuentan con algún grado de conocimiento sobre el rol de la Contraloría y su labor anticorrupción.
- 27 jornadas de diálogo con personas funcionarias públicas y municipales, quienes no necesariamente son usuarias directas de los productos de la Contraloría y que voluntariamente decidieron participar de estos encuentros.
- 12 jornadas de diálogo con grupos prioritarios que provienen de algún sector de la población que habitualmente es marginado de los procesos de participación ciudadana. Concurrieron organizaciones de la sociedad civil que trabajan las temáticas de: niños, niñas y adolescentes; tercera edad; migrantes; mujeres; pueblos originarios; defensa del medio ambiente; discapacidad; LGBTQ+; personas privadas de libertad; pacientes de salud mental; usuarias y usuarios del sistema de salud; y derechos humanos y ciudadanía.
- 68 jornadas de diálogo con personas funcionarias de la Contraloría quienes voluntariamente se inscribieron a participar y dar su opinión sobre las temáticas consultadas.

A las jornadas anteriormente descritas, se suma el desarrollo de una consulta ciudadana en línea que estuvo disponible para ser respondida durante las últimas dos semanas de marzo, en la que participaron 454 personas.

La Contraloría General realizó convocatorias abiertas para la inscripción en las actividades respectivas, seleccionando a las personas participantes con criterios de paridad de género. El detalle de cada una de las actividades efectuadas en cada región puede ser consultado en el sitio web de la Estrategia Nacional Anticorrupción².

Las jornadas de diálogo y la consulta ciudadana constaban de una serie de preguntas referidas a las temáticas de probidad, corrupción y las acciones que pueden adoptar tanto la ciudadanía como la Contraloría General para combatir

2 Disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/estrategia-nacional-anticorrupcion>

este flagelo. La última pregunta de cada una de las jornadas realizadas fue: *¿Cómo debería la nueva constitución política de la república fortalecer la probidad y la lucha contra la corrupción?*

Cada uno de los comentarios recibidos fue sistematizado en una base de datos que luego ha sido categorizada y transparentada en el sitio web de la Estrategia Nacional Anticorrupción. Para la revisión de la información levantada, se utilizó el tipo de análisis de material narrativo. Según Bernasconi Ramírez (2011) «lo que se narra es inseparable de las condiciones de producción de la narración, así como de los propósitos que la inducen» (página 12). De esta manera, no se separa lo mencionado por las personas participantes de sus realidades regionales y como ellos entienden la corrupción como un fenómeno nacional y también territorial.

En la siguiente sección, se presentan los resultados de esta sistematización y que permiten entender las principales ideas que la ciudadanía menciona en relación con la probidad y la nueva constitución.

2. Nueva constitución: una oportunidad para luchar contra la corrupción

Las personas que asistieron a las jornadas de diálogo expresan que si bien la lucha contra la corrupción, las normas de probidad que rigen el funcionamiento del sector público o las sanciones asociadas a la ocurrencia de irregularidades deben estar reguladas en leyes de menor rango, la constitución es una oportunidad para establecer el marco general a través del cual el Estado se compromete a promover valores como la transparencia, la probidad o la rendición en cuentas como ejes de la democracia.

A partir de lo anterior, es posible señalar que las personas participantes mencionaron cuatro ideas generales como los elementos que la nueva constitución debería abordar. Estos pueden ser entendidos como las bases a partir de las cuales el Estado articula la lucha contra la corrupción en el país.

2.1. Integridad: la consagración de un principio más allá de la probidad

La probidad es un principio consagrado constitucionalmente en nuestro ordenamiento jurídico. Al analizar los comentarios de la ciudadanía, es posible observar que hay una alta valoración y reconocimiento a la importancia que este valor tiene en el funcionamiento del aparato estatal, lo que lleva a que la mayoría de los comentarios recibidos apunte a mantener este principio en la nueva constitución.

Sin embargo, las personas identifican que es necesario ampliar el alcance del principio de probidad, pues en la actualidad está vinculado especialmente al ámbito administrativo. Para las personas participantes esto es un problema, ya que hoy en día la corrupción trasciende lo público y es posible encontrar múltiples casos de corrupción en empresas proveedoras del Estado o incluso en empresas privadas. Casos como la colusión del papel higiénico, de las farmacias o de los pollos son mencionados como ejemplos de corrupción donde se antepuso el interés particular por sobre el general.

Todo lo anterior, se evidencia en el siguiente comentario emitido en la jornada de diálogo de contrapartes técnicas en la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo:

Una nueva constitución debería recoger la importancia de la probidad y la lucha contra la corrupción, ya que esta afecta no solo al sector público, sino que también al privado. Se recalca que los recursos públicos son de todos y por eso es importante el respeto a la probidad por parte de todos los funcionarios, especialmente los que se desempeñan en cargos directivos.

Ante esto, gran parte de los comentarios recibidos apuntan a que es fundamental que la nueva constitución consagre un principio que favorezca un comportamiento ético de todas las personas en la esfera pública. En esto, no importaría si su labor la realizan desde una entidad pública, una empresa privada o una organización de la sociedad civil. Anteponer el interés general por sobre el particular requiere un compromiso más allá de la ley, incorporando elementos valóricos basados en la ética, el respeto cívico y el compromiso con los principios democráticos. El concepto de integridad recoge estas ideas y, por tanto, es reconocido como un concepto más amplio que promovería un compromiso activo por combatir la corrupción más allá de las instituciones públicas.

En este sentido, transitar desde un principio con alcance administrativo, como lo es la probidad, hacia el concepto de integridad en que se incorporan valores éticos como rectores de actuación, tendría múltiples beneficios:

- 1) Consagrar el principio de integridad a nivel constitucional significa plasmar el compromiso político por el combate contra la corrupción al más alto nivel.
- 2) Vinculado a lo anterior, genera un efecto amplificador de la ética en el resto del ordenamiento jurídico, al favorecer que las normas de menor rango se alineen al combate contra la corrupción como eje rector del Estado.
- 3) Permite regular en el largo plazo y de manera amplia actuaciones contrarias a los valores de la vida en comunidad, situaciones que en la actualidad podrían ser simples faltas éticas, pero en el futuro, con la evolución del fenómeno, podrían ser consideradas como casos de corrupción.

2.2. Sanción: acabar con la percepción de impunidad

La sensación de impunidad ante la ocurrencia de irregularidades administrativas y actos de corrupción es uno de los principales problemas que mencionan quienes asistieron a las jornadas de diálogo. Esto surge, ya que, según las personas participantes, existe poca o nula visibilidad de las posibles sanciones que reciben aquellas personas que cometen actos de corrupción.

Esto se condice con los resultados de la consulta ciudadana *¿Qué piensas de la corrupción en Chile?* realizada en 2020 por la Contraloría General. En este estudio, el 47,4 % de las personas participantes señalan no denunciar casos de corrupción por desconfianza con las organizaciones pertinentes y el 39,9 % cree que esta acción no tendrá consecuencias (Contraloría General de la República de Chile, 2020). Estos dos puntos, deben ser analizados en conjunto, porque la sensación de impunidad tiene como una de sus consecuencias más directas, la generación de desconfianza ciudadana hacia las instituciones; lo que aumenta el desinterés por el buen funcionamiento de la institucionalidad pública y desincentiva que las personas denuncien aquellas situaciones irregulares de las cuales son víctimas o testigos (CAF, 2019; Engel Göetz *et al.*, 2018).

Las personas que participaron en las jornadas de diálogo identifican la necesidad de aplicar sanciones eficaces y que jueguen un rol ejemplificador en el resto de la sociedad como un problema grave y que debe ser resuelto de manera prioritaria. Esta idea se evidencia en la jornada de diálogo con contralores ciudadanos de la región de Arica y Parinacota: «Incorporar penas efectivas y ejemplificadoras para los funcionarios que cometan actos de corrupción... falta dureza en los castigos, ya que se observan casos mediáticos en que los responsables no fueron sancionados».

A partir de lo anterior, se establece que es necesario que la constitución promueva como principios generales la posibilidad de aplicar sanciones en tres niveles: administrativo, penal y político.

En primer lugar, las personas participantes advierten la ineficiencia administrativa que se produce por la imposibilidad de que la Contraloría aplique sanciones directas a las autoridades, funcionarios o funcionarias que cometen irregularidades, de manera que muchos procedimientos disciplinarios no tienen efectos reales en la práctica. En otras palabras, el hecho de que las medidas que la Contraloría establece terminen siendo solo recomendaciones o sugerencias, cuya implementación depende de la decisión final de la autoridad, aumenta la percepción de impunidad al interior de las organizaciones. Considerando esto, dentro de las jornadas de diálogo, se plantea que la Contraloría General debería contar con las competencias necesarias para condenar las infracciones que involucren una falta al principio de probidad.

En segundo lugar, las personas asistentes a los talleres señalan que las sanciones de nivel administrativo deben ser complementadas con mayores castigos que tengan un efecto ejemplificador para el resto de la sociedad. Por ejemplo, sanciones basadas en clases de ética son mencionadas reiteradamente como un ejemplo de procesos penales que terminan en penas bajas para aquellas personas involucradas en casos de corrupción. En este sentido, para las personas participantes de las jornadas de diálogo, la constitución debiese reflejar que los delitos de corrupción tienen un impacto mayor que otros, por lo que sería necesario un marco general sancionatorio con mayores penas para aquellos. Dotar de mayores facultades, competencias y recursos al Ministerio Público y a las policías encargadas de investigar estas irregularidades son mencionados como elementos indispensables para impulsar medidas que acaben con la sensación de impunidad en los casos de corrupción.

En tercer lugar, los comentarios recibidos enfatizan aquellas irregularidades que implican a autoridades y las sanciones de nivel político que se les debiesen aplicar. Ejemplos de alcaldes, diputados y diputadas o senadores y senadoras comprometidos en casos de corrupción que se mantienen en sus cargos o son reelectos una y otra vez generan un aumento en la sensación de impunidad. A partir de esto, las personas asistentes a los talleres identifican como una prioridad de la nueva constitución el ordenar un sistema de inhabilidades e incompatibilidades de nivel político para aquellas personas sancionadas por casos de corrupción. Esto podría ocasionar obstáculos o la imposibilidad de que personas envueltas en delitos contra la probidad puedan ocupar un cargo de elección popular, estableciendo una señal clara y determinada por penalizar aquellas conductas que dañan la democracia y ser un disuasivo para el desarrollo este tipo de comportamientos.

A modo de síntesis, las opiniones recogidas destacan no solo la importancia de prevenir la corrupción, sino que la constitución es la plataforma a través de la cual se fija un marco de sanciones apropiadas para disuadir la ocurrencia de nuevos casos de corrupción. Sanciones de nivel administrativo, penal y político son tres niveles que se debiesen considerar para acabar con la sensación de impunidad que las personas participantes evidenciaron en las conversaciones sostenidas.

2.3. Control: robustecimiento de la labor de la Contraloría General

La prevención y la aplicación de sanciones efectivas son dos piedras angulares de la lucha contra la corrupción en el país. A estos dos puntos, las personas participantes adicionan la relevancia de implementar mecanismos eficaces, ágiles y oportunos para detectar irregularidades en el ejercicio de la función pública.

Para lo anterior, uno de los temas más reiterados en los diálogos realizados fue la importancia de contar con un sistema integral de control y supervigilancia sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas, el comportamiento ético del personal de la Administración del Estado y el buen uso de los recursos públicos. Considerando que la actividad fue organizada por la Contraloría General, era esperable que gran parte de los comentarios sobre este ámbito apunte precisamente al rol de este ente de control.

En términos concretos, las personas participantes subrayaron la relevancia de robustecer a la institución como un modo de fortalecer transversalmente la prevención, detección, investigación y sanción de casos de corrupción. La siguiente cita –proveniente de una jornada de diálogo con contrapartes técnicas en la región de Arica y Parinacota– ejemplifica esta idea: «Mantener a Contraloría en la Constitución, incorporando nuevas herramientas que permitan un control preventivo y mayores facultades de fiscalización a las unidades del Estado que son fiscalizadas hoy».

Siguiendo las ideas mencionadas anteriormente, es posible reconocer que el robustecimiento de la Contraloría General debiese incorporar y perfeccionar sus labores en cuatro áreas: prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción.

En términos de prevención, los principales comentarios radican en la importancia de que la Contraloría cuente con facultades normativas claras para apoyar las competencias humanas y técnicas de las instituciones del sector público y municipal. A modo de ejemplo, se menciona la conveniencia de aumentar las capacitaciones en áreas altamente expuestas a riesgos a la probidad, como lo son: compras públicas, remuneraciones o gestión de personas.

Al mismo tiempo, se sugiere entregar lineamientos técnicos a las direcciones de control municipal y auditoría interna de las organizaciones públicas como una manera de fortalecer los mecanismos de control interno del sector público. Por otro lado, se destaca la experiencia que han tenido decenas de municipios a través de los «convenios de revisión previa de juridicidad» como un mecanismo efectivo para fortalecer el control ex ante en los actos administrativos municipales, rol de prevención similar al que cumple la toma de razón en las instituciones del nivel central del gobierno.

En referencia a las labores de detección, las personas asistentes concentran sus comentarios en dos ámbitos: «declaraciones de intereses y patrimonio» y «denuncias de corrupción». En primer lugar, se evidencia una valoración positiva al rol que las declaraciones de intereses y patrimonio juegan en la identificación de conflicto de intereses en funcionarios, funcionarias y autoridades. A partir de esto, se establece la conveniencia de avanzar hacia un mayor número de sujetos obligados a declarar y asegurar que otros poderes e instituciones autónomas

cuenten con entidades de fiscalización externa que verifiquen la oportunidad, integridad y veracidad de estas declaraciones. En segundo lugar, existe un sentimiento generalizado de lo imperioso que es crear un sistema que promueva y proteja a aquellas personas que denuncian casos de corrupción. Permitir que la Contraloría, el Ministerio Público o las policías reciban denuncias de carácter anónimo es mencionado como un mecanismo que podría incentivar que más personas alerten la ocurrencia de irregularidades administrativas.

En relación con la investigación de casos de corrupción, las personas participantes señalaron la relevancia de que la Contraloría cuente con mayores atribuciones para fiscalizar oportunamente las sofisticadas maneras en que la corrupción se manifiesta. En este sentido, se propone que la entidad de control posea mayores atribuciones que le permitan acceder a las bases de datos de las organizaciones públicas, conocer los saldos y movimientos de las cuentas corrientes de las instituciones del sector público y poder disponer de más información sobre la ejecución de los contratos de compras y obras públicas. Con más información, la Contraloría podría avanzar hacia mecanismos más eficaces y oportunos de control que propendan a fortalecer el rol disuasivo de las fiscalizaciones y tener mayores insumos para la persecución penal o administrativa de irregularidades.

Finalmente, y tal como se mencionó en el punto anterior de este artículo, un número considerable de los comentarios recibidos apunta a la necesidad de fortalecer los mecanismos de aplicación de sanciones administrativas. Para esto, las personas participantes subrayan la pertinencia de dotar a la Contraloría de las facultades suficientes para aplicar sanciones directas en los casos de faltas a la probidad ocurridas en la Administración del Estado.

Si bien muchas de estas ideas no requieren necesariamente un rango constitucional y, por tanto, podrían escaparse del objetivo central de este análisis, han sido incorporadas en este documento por dos razones principales. En primer lugar, ya que representan una gran proporción de los comentarios recibidos en las jornadas y, en segundo lugar, dado que pueden significar un insumo relevante en la discusión constitucional respecto a la mejor manera de articular un sistema de control de los recursos públicos que prevenga y permita sancionar la ocurrencia de irregularidades.

2.4. Autonomía: procurar la independencia de los órganos anticorrupción

Otra de las ideas más reiteradas en las jornadas de diálogo —realizadas en el marco del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional Anticorrupción— guarda relación con el rol que le cabe a la Contraloría General en el resguardo de la probidad al más alto nivel. Para cumplir con esto, las personas participantes recalcan la importancia de asegurar la autonomía orgánica, política y financiera de la institución como una manera de asegurar que su labor sea cumplida con elevados estándares de independencia y objetividad.

El mismo análisis efectúan las personas participantes para las instituciones encargadas de investigar y sancionar los casos de corrupción, como son las policías, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Esto puede apreciarse en el siguiente comentario realizado en una jornada de diálogo con personas funcionarias públicas y municipales de la región de Coquimbo: «[la nueva constitución] debe replicar el artículo 8º de la carta fundamental... mantener la autonomía de la Contraloría y de los demás órganos persecutorios de la corrupción».

Cuatro son las principales ideas referidas a asegurar la independencia de los órganos anticorrupción:

- 1) mecanismo de designación de su titular,
- 2) capacidades humanas,
- 3) gestión financiera y operativa, y
- 4) rendición de cuentas.

La designación del titular y los cargos directivos de las instituciones anticorrupción es una piedra angular de la articulación de una entidad independiente y libre de presiones políticas que resten imparcialidad a sus acciones. Un elemento prioritario para las personas participantes de los talleres es asegurar que los más altos cargos de los organismos encargados de combatir la corrupción sean designados según criterios técnicos. Al mismo tiempo, es indispensable regular las causales de cesación e inhabilidades en el cargo y los plazos de carencia una vez que dejen su cargo como una manera de garantizar el máximo nivel de integridad, imparcialidad e independencia de quien sea la persona encargada de liderar la organización.

Un siguiente conjunto de ideas mencionadas en los talleres guarda relación con las capacidades humanas del personal que conforman las instituciones anticorrupción. La evolución de este flagelo hacia irregularidades cada vez intrincadas y sofisticadas exige que las entidades cuenten con el personal suficiente, pero también con que este posea un alto nivel profesional y de especialización. Lo anterior exige que las organizaciones destinen todos los recursos que sean necesarios para capacitar y formar a su personal en aquellas materias, técnicas y habilidades relevantes para desarrollar su labor con altos estándares de calidad.

Complementario a lo anterior, las personas participantes destacan que para asegurar que las entidades desarrollen sus funciones de manera eficiente y eficaz, los organismos anticorrupción deben contar con rangos suficientes de autonomía financiera y operacional. En primer lugar, la autonomía financiera disminuye las posibilidades de limitar el trabajo de la Contraloría a través del

recorte del presupuesto a las instituciones, lo que sería un modo indirecto que obstaculiza e impide su labor. En segundo lugar, la autonomía operacional asegura que los entes cuenten con la libertad suficiente para determinar sus planes de trabajo interno, sin que se vean expuestos a presiones indebidas que resten imparcialidad a las labores de control, investigación y sanción de irregularidades. Abordando estos dos aspectos, las organizaciones anticorrupción podrían asignar y distribuir los recursos económicos de acuerdo con sus áreas de priorización de forma ágil y teniendo en consideración la contingencia del país.

Una mayor autonomía de los organismos anticorrupción requiere también de mayores dispositivos de control hacia las entidades. Es por ello que, de manera anual, deben aumentarse y profundizarse los mecanismos de rendición de cuentas de estas instituciones ante instancias de control y representación popular como el Congreso Nacional. La incorporación de reportes periódicos sobre el funcionamiento presupuestario, operacional y estratégico de la organización son reconocidos como buenas prácticas que es necesario profundizar para establecer los márgenes de discrecionalidad y posible opacidad que la autonomía podría promover.

En síntesis, la lucha contra la corrupción requiere procesos flexibles que permitan enfrentar de modo efectivo y oportuno las múltiples formas en que la corrupción se presenta en la actualidad. Sin embargo, se requieren al mismo tiempo instituciones sólidas que aseguren un trabajo independiente, objetivo y de largo plazo por el fortalecimiento de la integridad.

En consecuencia, a todo lo señalado en este apartado y reiterando las ideas generales expresadas por las personas participantes de las jornadas de diálogo, la redacción de una nueva constitución es una oportunidad en muchos sentidos. La determinación de los principios y valores que debieran regir nuestra vida en sociedad es una coyuntura para establecer un compromiso al más alto nivel por el combate contra la corrupción. Según la opinión de la ciudadanía, avanzar en elevar los estándares de integridad, promover sanciones efectivas, robustecer los sistemas de control de los recursos públicos y fortalecer la autonomía de los organismos anticorrupción debieran ser el punto de partida para consolidar una democracia con tolerancia cero a la corrupción.

Conclusiones

Un combate decidido y eficaz contra la corrupción solo será posible si se involucran de manera vinculante las preocupaciones y demandas de la población. Las políticas anticorrupción, como cualquier otra política pública,

estarán condenadas al fracaso si no se posiciona a la ciudadanía como el centro de la acción estatal. Este documento, resultado de un largo proceso de elaboración participativa y transparente de la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Contraloría es un esfuerzo en este sentido.

Luego de un proceso de ocho semanas, la colaboración de 60 monitores y monitoras de la Contraloría General, 151 actividades ciudadanas y la participación de 1.554 personas de todas las regiones del país; es posible reconocer que la redacción de una nueva constitución, según los ojos de la población, es una oportunidad única para el fortalecimiento de la probidad.

En esta línea, se detectan cuatro ideas generales a partir de los diálogos con la ciudadanía:

- 1) La necesidad de regular de manera amplia el concepto de probidad, avanzando hacia el establecimiento de un principio de integridad que involucre a todos los sectores de la sociedad y promueva el desarrollo de una democracia basada en la responsabilidad cívica, el respeto y la confianza pública.
- 2) El perfeccionamiento de las sanciones asociadas a los delitos de corrupción, disminuyendo la sensación de impunidad en los casos de corrupción, a través de la fijación de penas efectivas y oportunas para las autoridades, personas funcionarias y empresas que cometan irregularidades.
- 3) El robustecimiento de las facultades de la Contraloría General de la República como una forma de instaurar los pilares de un sistema de control administrativo que apunte hacia una efectiva protección de los recursos públicos.
- 4) El fortalecimiento de la autonomía de las instituciones que combaten la corrupción en el país, a través de la dictación de normas claras que disminuyan la exposición de estas organizaciones a las presiones que resten independencia en su labor.

Muchas de estas ideas no son nuevas. No es necesario buscar exhaustivamente para encontrar propuestas teóricas (Dye & Staphenurst, 1998; Huberts & Van Montfort, 2020; Rose-Ackerman & Palifka, 2016), institucionales (CAF, 2019; INTOSAI, 2016; ONU, 2021) o de la sociedad civil (Arís Alonso *et al.*, 2020; Aninat Sahli & Razmilić Burgos, 2017; Chile Transparente, 2021) que apunten a estas mismas temáticas. El valor de este ejercicio, por tanto, radica en que es un primer esfuerzo por realizar un proceso participativo amplio, con un enfoque de abajo hacia arriba, perspectiva regional y paridad de género, con el objetivo de reflexionar sobre las preocupaciones e ideas ciudadanas relacionadas con el combate a la corrupción.

La consolidación de una democracia con tolerancia cero a la corrupción no depende exclusivamente del sector público ni tampoco del sector privado. La lucha contra la corrupción solo será posible a través de mecanismos de coordinación multisectorial donde se ponga en el centro a las preocupaciones y demandas ciudadanas.

Referencias

- **Aninat Sahli, I. & Razmilić Burgos, S. (2017).** *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado.* Centro de Estudios Públicos. <https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/un-estado-para-la-ciudadania-informe-de-la-comision-de-modernizacion>
- **Arís Alonso, M., Engel Göetz, E., & Jaraquemada, M. (2020).** *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017.* Cómo se hizo para mejorar la democracia. Espacio Público.
- **Bernasconi Ramírez, O. (2011).** Aproximación narrativa al estudio de fenómenos sociales: principales líneas de desarrollo. *Acta Sociológica*, (56). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484938e.2011.56.28611>
- **CAF. (2019).** *Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción.* Corporación Andina de Fomento. <https://doi.org/DC2019001543>
- **Canto Chac, M. (2008).** Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002
- **Chile Transparente. (2021).** *Caminos para incluir la integridad pública en las constituciones del mundo.* https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1617723993informeCHT010406.pdf
- **Contraloría General de la República de Chile. (2020).** *Radiografía de la corrupción. Ideas para fortalecer la probidad en Chile.* <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/3865431/RADIOGRAFIA+FINAL+2D.pdf/dc8f8998-7010-a4c0-2f84-a07d9be9961c>
- **Dye, K. M., & Stapenhurst, R. (1998).** *Pillars of Integrity: The importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/828481468779072340/pdf/multi-page.pdf>

- Engel Göetz, E., Noveck, B. S., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Pieth, M., Rose-Ackerman, S., Noveck, B. S., Pieth, M., & Rose-Ackerman, S. (2018). *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/es/informe-del-grupo-asesor-de-expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-america>
- Huberts, L. & Van Montfort, A. (2020). Integrity of Governance: Towards a System Approach. En C. Jurkiewicz (Ed.), *Global Corruption and Ethics Management*, 184-193. Rowan and Littlefield.
- 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-laAuditoría-de-Prevención-de-la-Corrupción.pdf>
- OCDE. (2017). *Recomendación de la OCDE sobre integridad pública*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OCDE. (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- ONU.(2021). *Informe de la Conferencia de los Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre sus trabajos preparatorios para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre los desafíos y las medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional* <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V21/025/91/PDF/V2102591.pdf?OpenElement>
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- UNODC. (2017). *Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_-_Spanish.pdf

