



## Medidas para combatir la corrupción: una mirada desde la experiencia internacional

### Resumen

*Reconocido como uno de los grandes problemas para la democracia y el correcto funcionamiento del estado de derecho, la corrupción ocupa hoy un espacio en la agenda gubernamental de los países. Conscientes del efecto corrosivo que puede tener, la presente edición de Coordenadas Políticas entrega un análisis comparado de prácticas anticorrupción en distintas partes del mundo. Entre los principales hallazgos destaca la tendencia global de adoptar agencias fiscalizadoras con un alto grado de independencia del poder político de turno. Otras experiencias relevante son la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la transparencia y función o la existencia de una Red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción y modelos institucionales.*

La corrupción es una de las acciones más perjudiciales para el funcionamiento de los países. En términos generales, es entendida como una actividad en donde se utiliza el aparato público con el objetivo de obtener ganancias privadas (Rose-Ackerman, 1999<sup>1</sup>; Treisman, 2000<sup>2</sup>), alterando así el comportamiento e incentivos de los tomadores de decisión en el Estado<sup>3</sup>. De ese modo la corrupción logra menoscabar la democracia y el estado de derecho, distorsionando también a los propios mercados.

Aún cuando Chile se mantiene dentro de los 25 países con los menores índices de percepción de corrupción de acuerdo al ranking de Transparencia Internacional<sup>4</sup>, los diversos escándalos políticos vinculados a posibles prácticas de cohecho y corrupción, han logrado afectar la confianza de la ciudadanía respecto al accionar del sector público.

<sup>1</sup> Rose-Ackerman, R. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, Reform*. New York, NY: Cambridge University Press.

<sup>2</sup> Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 399-457.

<sup>3</sup> Estudios de caso respecto a cómo la corrupción distorsiona el incentivos de la burocracia y políticos electos han sido realizados por Adserá, Boix y Payne (2003) "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Laws, Economics, and Organization*, 445-490. O el estudio realizado por Ferráz y Finan (2008) "Exposing Corrupt Politicians: the Effects of Brazil's Public Released Audits on Electoral Outcomes". *The Quarterly Journal of Economics*, entre otros.

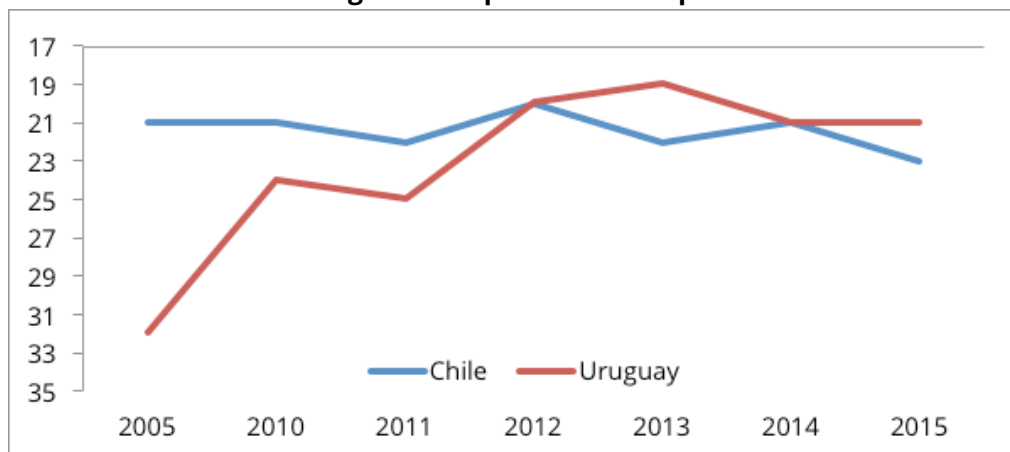
<sup>4</sup> Una de las principales dificultades de la corrupción es precisamente medir su impacto real más allá del potencial impacto económico que pueda tener. El ranking elaborado por Transparencia Internacional reconoce este desafío, y mide exclusivamente la percepción de la ciudadanía respecto a la materia.

## Coordenadas Políticas 05

### Medidas para combatir la corrupción: una mirada desde la experiencia internacional

El gráfico a continuación muestra la evolución de Chile en el ranking de Transparencia Internacional durante los últimos años. Al compararnos con Uruguay – el actual líder de la región – vemos que Chile ha mantenido y a ratos empeorado su posición, en contraste a los progresivos avances que ha logrado Uruguay.

**Gráfico 1: Ranking de Percepción de Corrupción – 2005 2015**



Fuente: Elaboración propia en base a Ranking de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.

Uno de los principales desafíos para combatir la corrupción en el sector público, es la generación de medidas que permitan reducir los espacios de potencial riesgo para la realización de este tipo de prácticas. Para esto, la experiencia internacional comparada permite analizar prácticas exitosas en el combate a la corrupción, que puedan ser implementadas en Chile. Aún cuando la realidad de cada país es distinta – lo cual hace complejo la idéntica adopción de estas prácticas – si es posible detectar ciertas tendencias o marcos de acción que pueden ser implementados en el sector público.

El objetivo del presente informe es entregar un conjunto de prácticas exitosas e innovadoras a nivel mundial que sirven de ejemplo para la región y en particular con posibilidades de poder ser aplicadas en Chile para contribuir a la lucha contra la corrupción. Las siete prácticas destacadas en esta edición de “Coordenadas Políticas” pueden ser distribuidas en tres categorías: i) Mecanismos de Control; ii) Más y mejor información; iii) Cooperación Internacional.

En términos generales, una de las prácticas más comunes entre las diversas experiencias analizadas ha sido la implementación de agencias independientes del poder político, que tienen por objetivo fiscalizar y sancionar delitos de corrupción, además de realizar campañas educativas como acciones preventivas. La creación de estas agencias va siempre acompañada de un marco legal en donde se establezcan sus funciones, así como también un “código de conducta” para los funcionarios

## Coordenadas Políticas 05

### Medidas para combatir la corrupción: una mirada desde la experiencia internacional

públicos en donde se fijen las sanciones a las cuales pueden estar sujetos. Finalmente es importante destacar que para la exitosa implementación de este tipo de iniciativas, el marco institucional debe considerar la incorporación de incentivos a la denuncia de actos de corrupción. Es particularmente relevante para estos efectos la experiencia de Canadá en donde se establecieron garantías efectivas para aquellos servidores públicos que deseen realizar este tipo de denuncias, protegiéndolos de posibles represalias.

#### Buenas Prácticas para combatir la corrupción

##### I. Mecanismos de Control

##### 1. **Práctica: Vigilancia y monitoreo de cargos públicos a través de organismos autónomos.**

**País:** Reino Unido (10; ranking Transparencia Internacional)

**Descripción:** El Acta de Corrupción (2010), es uno de los elementos más recientes de Reino Unido en la lucha contra la corrupción. Esta Acta establece una serie de sanciones administrativas, penales y monetarias para quienes cometen este tipo de ilícitos, contemplando sanciones de hasta 10 años de cárcel y multas que no poseen techo, tanto para el funcionario como el privado partícipe del ilícito.

El gobierno inglés ha focalizado la lucha contra la corrupción en aquellas instancias donde ha existido un menor control y fiscalización, entornos propicios para el surgimiento de conductas de corrupción. En base a lo anterior se crearon “comités normativos”, integrados por miembros electos e independientes, que realizan un seguimiento del funcionamiento de las autoridades locales. Esta administración es fiscalizada por Comisiones de Auditorías, responsable de las auditorías locales, la que investiga fraude y corrupción en el gobierno local (Ley de Gobierno Local 2000).

##### 2. **Práctica: Organismo autónomo para la prevención, investigación y educación para la lucha contra la corrupción.**

**País:** Región Administrativa de Hong Kong (18; ranking Transparencia Internacional). Australia (13; ranking Transparencia Internacional), Canadá (9; ranking Transparencia Internacional), Corea del Sur (37; ranking Transparencia Internacional)

**Descripción:** “La Comisión Independiente Contra la Corrupción” (ICAC), creada en Hong Kong en 1974, es una de las agencias de lucha contra la corrupción mejor conocidas del mundo. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la ICAC ha contribuido exitosamente a la corrupción<sup>5</sup> en el país. Este modelo exitoso ha sido incluso replicado por distintos países que han establecido sus propias agencias anticorrupción (AAC) en el mundo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> “Specialised Anti- Corruption Institutions: Review of models” Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 2008:9 <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

<sup>6</sup> “Guía práctica para: Evaluar capacidades de las agencias anticorrupción”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011:16

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf)

Dicho modelo posee un enfoque interdisciplinario basado en 3 pilares fundamentales: i) prevención, a cargo del Departamento de Prevención de la Corrupción; ii) investigación, dependiente del Departamento de Operaciones; iii) educación pública en materia de corrupción, responsabilidad a cargo del Departamento de relaciones con la comunidad<sup>7</sup>.

El éxito de dicho organismo radica en su carácter independiente y autónomo de los otros poderes y servicios del Estado, además de contar con un marco jurídico de calidad que le permite cumplir con las funciones otorgadas. Otro factor de éxito es el trabajo conjunto que involucra al gobierno, parlamento y poder judicial en la prevención e investigación de delitos de este tipo<sup>8</sup>.

Instancias similares han sido implementado en Australia y Canadá. El objetivo en estas experiencias es establecer una agencia independiente del poder político de turno que cumpla con tres objetivos: educar, prevenir y sancionar prácticas de corrupción. La *"Australian Commission for Law Enforcement Integrity"*<sup>9</sup> tiene por objetivo supervisar el correcto actuar del sector público tanto a nivel federal como estatal. Para esto, se ha establecido un "código de conducta" (*The Public Service Act*, 1999) que fija sanciones que van desde una amonestación verbal hasta una reducción del salario o despido por un caso de corrupción.

Un modelo muy similar fue implantado por Canadá a través del *"Public Servant Disclosure Protection Act"* implementado en 2007. El objetivo de este marco legal es garantizar un proceso confidencial para denuncias sobre actos de corrupción en la administración pública o en empresas del Estado. Las denuncias que pueda surgir pueden ser realizadas directamente al interior del organismo en cuestión o a la *"Public Sector Integrity Commission"*, órgano independiente que le reporta directamente al Parlamento canadiense. Como incentivo para lograr que los funcionarios públicos hagan este tipo de denuncias, la comisión y la legislación vigente garantizan que los denunciantes se mantengan protegidos frente a represalias que lo afecten personalmente o en su ambiente laboral. Como una segunda instancia para garantizar este proceso, Canadá estableció un tribunal (*"Public Servant Disclosure Protection Tribunal"*) que busca precisamente establecer medidas reparatorias para las víctimas o sanciones disciplinarias contra los servidores públicos que busquen amedrentar a los denunciantes o que intenten bloquear las investigaciones.

### 3. Práctica: Incentivos a la participación ciudadana en el control administrativo de la función e inversión pública.

**País:** Colombia (83; ranking Transparencia Internacional)

**Descripción:** El "Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción" creado en 1998, es una política diseñada para atacar las causas estructurales de la corrupción

<sup>7</sup> "Brief History", ICAC 2016 [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html)

<sup>8</sup> "Las agencias anticorrupción en el derecho comparado", Unidad de análisis de Instrumentos Internacionales, México, 2012:24

[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.aclei.gov.au/>

## Coordenadas Políticas 05

### Medidas para combatir la corrupción: una mirada desde la experiencia internacional

que aquejan el funcionamiento del Estado colombiano. Consiste en la incorporación de la sociedad civil a la fiscalización a través de “Auditorías Visibles”, consistentes en la realización de seguimientos visibles de la inversión estatal de alto riesgo de forma conjunta entre ciudadanos y auditores, e interventores que forman parte de los esquemas de control de las entidades del nivel central<sup>10</sup>.

Instancias similares son los “Comités de Seguimiento”, que de manera organizada dan cuenta de los avances de la administración pública en los compromisos adquiridos a través de pactos de transparencia. Estos consisten en un acuerdo de voluntades entre autoridad y ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas, en los que se permite el seguimiento de esto últimos para el cumplimiento de los compromisos definidos, además de garantizar la probidad y transparencia de los procesos públicos<sup>11</sup>.

De esta manera la incorporación de la comunidad – representada por miembros de las organizaciones de la sociedad civil – permite mayores niveles de transparencia y fiscalización, otorgando una mayor responsabilidad a la administración y al funcionamiento del quehacer público.

Son medidas que apuntan al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción a nivel nacional e iniciativas recientes que apuntan acabar con el soborno transnacional, los motivos claves en la invitación de la OCDE a Colombia para formar parte de dicha institución<sup>12</sup>. Se espera que el proceso se concrete este año al cumplir las medidas faltantes solicitadas por la OCDE que incluyen ampliar aún más las medidas anticorrupción del Estado colombiano.

## II. Más y mejor información

### 1. **Práctica: Registro público con información sobre beneficiarios finales de todas las sociedades constituidas**

**País:** Dinamarca (1; ranking Transparencia Internacional)

#### **Descripción:**

El acceso a la información es una de las herramientas más efectivas para evitar casos de corrupción. Dinamarca representa una de las experiencias líderes en esta materia. Actualmente uno de sus principales focos de atención en el combate a la corrupción está en las sociedades anónimas, las que representan la principal forma

<sup>10</sup> “Informe de la República de Colombia sobre las medidas adoptadas y el progreso realizado por el Estado Colombiano en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” 2012:13 [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_colXI.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_colXI.pdf)

<sup>11</sup> “Informe de avances presentados al Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)” Colombia, (2005) [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_colVIII.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_colVIII.pdf)

<sup>12</sup> “Medidas para la lucha contra la corrupción fueron claves en la invitación de la OCDE” Ministerio de Justicia, Colombia, 2013 <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/115/%E2%80%9CMedidas-para-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-fueron-claves-en-la-inviteci%C3%B3n-de-la-OCDE-a-Colombia-para-formar-parte-de-ese-selecto-grupo-de-pa%C3%ADses%E2%80%9D-Ministra-de-Justicia.aspx>

de lavado de dinero, evasión fiscal y corrupción según las palabras de Raymond Baker, director de Global Financial Integrity<sup>13</sup>.

Para hacer frente a esta situación, se ha establecido un esquema similar al utilizado con las declaraciones de patrimonio que se requieren para funcionarios públicos. Así, en Noviembre 2015, el Estado danés propone fijar un registro de los beneficiarios reales de cada empresa anónima para acabar con el flujo de dinero ilegal, propuesta que dejaría al descubierto los flujos monetarios y a quienes benefician, permitiendo contar con información crucial a la hora de perseguir posibles delitos de corrupción.

## 2. Práctica: Incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la transparencia y función pública.

**País:** Suiza (7; ranking Transparencia Internacional).

En forma conjunta el poder judicial, ejecutivo y legislativo han diseñado planes que hacen frente a la corrupción en los organismos del Estado. Estos planes se han enfocado en disminuir las oportunidades para cometer delitos de corrupción al simplificar regulaciones y procedimientos. Esto ha implicado la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la realización de transacciones, inversiones, contrataciones y servicios del orden público apuntando a un mayor grado de responsabilidad y probidad del funcionario público.

Por ejemplo se diseñó una plataforma web para la contratación de empleados fiscales, se implementó un sistema de compras públicas y recientemente se creó una plataforma en línea para facilitar las denuncias de actos de corrupción. Al ser un proceso completamente anónimo, la ciudadanía tiene los incentivos suficientes para hacer la denuncia sin el riesgo de sufrir posibles represalias por este acto.

## 3. Práctica: Red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción.

**País:** Uruguay (21; ranking Transparencia Internacional)<sup>14</sup>.

**Descripción:** En 2010, el gobierno de Uruguay mediante la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), y en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó la iniciativa para crear una red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción, política que responde a las facultades dadas a la JUTEP y en el énfasis en la difusión normativa que la rige<sup>15</sup>.

La iniciativa tuvo como principal objetivo la implementación de un programa de capacitación para la formación de una red de funcionarios públicos, como medida

<sup>13</sup> [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r)

<sup>14</sup> Por segundo año consecutivo Uruguay se ubica en el primer lugar de Latinoamérica en el ranking mundial de Transparencia Internacional (TI).

<sup>15</sup> "Información Convenio JUTEP – PNU" <http://www.jutep.gub.uy/informacion-jutep-pnud>

## Coordenadas Políticas 05

### Medidas para combatir la corrupción: una mirada desde la experiencia internacional

preventiva de actos de corrupción. Mediante la instrucción de talleres lectivos (“Debates y Políticas sobre la corrupción”, “La normativa Nacional Anticorrupción” y “Aspectos Institucionales y Cometidos de la JUTEP”), fueron capacitados más de 700 funcionarios de nivel medio y alto de la Administración pública nacional entre 2010 y 2011<sup>16</sup>.

El exitoso plan inicial – exclusivamente enfocado en la administración central del Estado – derivó en que la experiencia fuera luego replicada en los municipios. Actualmente la red sigue operando, enfocándose en el perfeccionamiento del sistema de capacitaciones para así lograr cubrir a la totalidad de los organismos centrales y regionales.

### III. Experiencia y Cooperación Internacional

#### 1. **Práctica: Cooperación Internacional para la lucha contra la corrupción.**

**País:** Naciones Unidas

**Descripción:** Los procesos de globalización, y el constante flujo de inversiones que migran en busca de nuevas oportunidades en diversos países, han transformado a la corrupción en una problemática de tipo global. Así, el esfuerzo conjunto para combatir la corrupción ha sido una iniciativa liderada por Naciones Unidas a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), tratado ratificado por 158 países y la Unión Europea en 2005.

Entre las disposiciones acordadas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción son definidos 4 aspectos claves que cada uno de los países pactantes debe llevar a cabo. De acuerdo al Capítulo II “Medias preventivas”, artículo 5, cada Estado debe i) aplicar políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, en conjunto con una administración óptima de los asuntos y bienes públicos; ii) establecer prácticas preventivas contra la corrupción; iii) evaluar los instrumentos jurídicos y administrativos con el fin de determinar si son eficientes o deben ser reformados; iv) los Estados parte cooperarán entre sí y con las instancias internacionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas anteriores<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> “Buenas prácticas para la prevención de la corrupción” Junta de Transparencia y ética política, Organización de Estados Americanos (OEA) 2011:2-3 [http://www.oas.org/juridico/mej\\_prac\\_uru.pdf](http://www.oas.org/juridico/mej_prac_uru.pdf)

<sup>17</sup> [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

• **Coordenadas Políticas es un informe del Centro de Estudios Plural Chile.**

Se autoriza el uso de este material, citando la fuente.

Supported in part by a grant from the Open Society Foundations.

Más informaciones en: Don Carlos 2986, Of. 3 - Las Condes, Santiago, Chile

Teléfono: +562 2333-2612/E-mail: [contacto@pluralchile.org](mailto:contacto@pluralchile.org)