

IDEAS & PROPUESTAS

Nº 445

INTEGRIDAD COMO SISTEMA PREVENTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

En Chile se ha instalado una crisis de legitimidad que solo se recuperará cuando el Estado vuelva predecible la rendición de cuentas, lo que implica prevención, detección temprana y consecuencias oportunas para los comportamientos abusivos o corruptos. En su primera Cuenta Pública, el Presidente Kast anunció medidas en la dirección correcta. Para complementarlas, proponemos reformas que transformen la integridad en una arquitectura preventiva que posibilite el escrutinio, la responsabilidad institucional y la verificabilidad de los procesos y definiciones.

CONTEXTO

Chile enfrenta una crisis de legitimidad alimentada por prácticas irregulares persistentes y una extendida percepción de impunidad. Más que una suma de hechos aislados, expresa una cultura institucional deficitaria caracterizada por tolerancia en los hechos, lentitud correctiva y opacidad funcional. Cuando las personas ven que los abusos se repiten y la respuesta es simbólica, dejan de indignarse y empiezan a resignarse, lo que es la antesala del cinismo que conduce a que se haga común escuchar: “todos lo hacen”.

La probidad descansa en un equilibrio de incentivos. Cuando la probabilidad de detección es baja, la reacción es lenta y las consecuencias son leves, se termina premiando al que se salta las reglas. En este escenario, el deterioro de la confianza es ineluctable.

En esta línea, la primera Cuenta Pública del Presidente Kast tuvo la virtud de reconocer que la corrupción no se derrota solo con buenas intenciones, requiere arquitectura institucional y capacidad de reacción. El presidente anunció que impulsará el perfeccionamiento de la Ley de Transparencia; que avanzará en auditorías internas más robustas; y que promoverá la coordinación de esfuerzos entre la Contraloría General, el Servicio Civil y la Comisión de Integridad Pública y Transparencia para elevar los estándares éticos.

Son iniciativas adecuadas. Pero la naturaleza del problema no es únicamente normativa, también es de implementación y de estructura de incentivos. Este diagnóstico coincide con una idea que la OCDE ha planteado con insistencia. Los países que avanzan sustantivamente en probidad y transparencia lo logran porque —además de contar con un buen estatuto normativo— han desarrollado un compromiso político sostenido y transversal que se nota en cosas concretas: cómo se planifica, cómo se asigna el presupuesto, qué se mide, qué se publica, qué se sanciona y qué se corrige.



Si la probidad se incorpora a los procesos cotidianos —de decisión, gasto y rendición—, por añadidura, mejora el desempeño institucional. Por eso, los modelos más modernos no se agotan en principios, incluyen gestión de riesgos, controles previos y verificación selectiva para auditar mejor.

Es auspicioso constatar que cualquier agenda no parte de cero. En Chile contamos con una base normativa robusta y con instituciones valiosas. Desde 1994 —cuando se instauró la Comisión Nacional de Ética Pública— hemos venido construyendo y adaptando marcos legales que, en varios indicadores, nos tienen bien posicionados a nivel internacional.

No obstante, la evidencia muestra que las leyes por sí solas no bastan. Si los portales no publican información relevante o esta no es útil, o si los sumarios se eternizan o las explicaciones son confusas, entonces la confianza se deteriora. El asunto es la incongruencia entre el marco normativo y su implementación efectiva. Para afrontarlo se requiere voluntad política, coherencia ética y una ciudadanía que exija estándares altos y castigue la inacción.

Aquí aparece la tensión principal. Los escándalos recientes —licencias médicas abusivas, mora en el pago del CAE, licitaciones opacas, manipulación de cifras de producción para lograr metas, remoción de jueces, pagos sin contraprestaciones, tráfico de menores, venta de licencias de conducir— sugieren que las medidas anunciadas son necesarias, pero aún insuficientes, porque no tienen el alcance suficiente para configurar un diseño preventivo.

Del mismo modo, conviene mirar el fenómeno más allá de las anomalías clásicas. La corrupción a veces opera como captura del Estado: actores con poder económico o político que logran inclinar opciones, torcer criterios técnicos o que se adopten reglas para su propio beneficio. En estos casos, la irregularidad no resulta evidente, porque lo crucial ocurrió antes, en la redacción de las bases, en la evaluación, en la excepción o en la modificación contractual. La reticencia a dar publicidad a las resoluciones es un síntoma de cooptación.

Si la política de rectitud aspira a ser más que un andamiaje procesal, tiene que convertirse en una arquitectura de prevención. Para ello, proponemos complementar los anuncios del Presidente con reformas adicionales.

I. DATOS ABIERTOS E INTEGRADOS

La transparencia no puede seguir siendo un repositorio de documentos en formato cerrado (PDF). En muchos organismos funciona de modo artesanal: alguien reúne documentos, los publica y los actualiza cuando puede. No es una cuestión de mala voluntad, más bien es un diseño que depende demasiado de las personas y poco de sistemas.

La automatización cambia esa lógica. La información pública se genera, clasifica y difunde por defecto, de manera periódica y sin intervención humana, a partir de los propios sistemas administrativos y financieros que se usan en cada entidad. Si ya se registran remuneraciones, convenios, pagos, transferencias, beneficios, etc., es razonable que estén disponibles sin mediar requerimientos, en formatos abiertos y reutilizables. La transparencia debiera ser un subproducto natural del funcionamiento ordinario y no una carga que los usuarios deban activar mediante solicitudes individuales. Esto se traduce en que la Administración publique lo que ya registra, con criterios uniformes y contrastables, reduciendo la discrecionalidad y dificultando la manipulación.

También responde a un problema de implementación. Las leyes de acceso pueden ser impecables en el papel, pero su eficacia se desploma cuando la aplicación es desigual o el costo de exigirla recae en el ciudadano. La utilidad importa tanto como la publicidad, por eso, el estándar supone priorizar antecedentes relevantes, comprensibles, comparables y oportunos. Así, el escrutinio depende de una estructura capaz de anticiparse, cotejar desempeños y advertir recurrencias críticas, antes que de la iniciativa del requirente. Se trata de publicar datos útiles desde el origen. De paso, se reduce la carga administrativa, pues el tiempo destinado a preparar respuestas individuales puede redirigirse a otros propósitos.



Es necesario complementar la automatización con un portal único de integridad que permita observar el funcionamiento del aparato estatal. Hoy los datos están diseminados en distintas plataformas (Portal de Transparencia, Infobby, Mercado Público, declaraciones de intereses y patrimonio de Contraloría, etc.). El usuario termina en un peregrinaje digital que dificulta reconstruir la historia completa. Un repositorio integrado, comparativo, con cruces automáticos y señales de riesgo, sería una solución práctica para juntar los antecedentes y evaluar el comportamiento ético.

Pero no basta con reunirlos, hay que añadir inteligencia práctica, lo que significa: alertas automáticas ante vulnerabilidades; paneles de monitoreo para comparar quién publica y quién no, quién tiene sumarios eternos, quién usa más trato directo, etc.; y funcionalidades para monitoreo y fiscalización colaborativa, de modo que universidades, observatorios y medios de comunicación puedan utilizarlos. Se trata de integrar, contrastar y cruzar.

II. TRAZABILIDAD DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

La opacidad más dañina no siempre está en la ejecución del gasto. A veces se produce en la resolución: por qué se eligió una alternativa, quién la impulsó, qué antecedentes la respaldaron y qué interacciones la precedieron. Si la influencia no es visible, el espacio para las presiones indebidas crece. Por eso, establecer agendas abiertas obligatorias para autoridades con poder decisorio significativo permite verificar la influencia. Esas reuniones han de registrarse, integrarse con sus respectivas declaraciones de intereses y patrimonio (DIP), y quedar disponibles para el escrutinio.

Para que esto funcione, la regulación del lobby exige cerrar las zonas grises avanzando legislativamente hacia el registro de interacciones sustantivas, aunque no estén formalmente agendadas, no ocurran en dependencias fiscales o se realicen fuera del horario habitual. El objetivo no es inhibir la interacción, pero sí darle visibilidad. La influencia legítima es parte de la democracia. El problema es aquella invisible, que no deja rastro y, por lo mismo, se sustrae a la rendición de cuentas.

La contratación pública debe someterse a la misma lógica. Transformar a Chile Compra en una plataforma inteligente y plenamente trazable permitiría reconstruir todo el ciclo contractual: desde la definición de la necesidad hasta la ejecución del contrato. En la práctica, incorporar “banderas rojas” automáticas, por ejemplo, ante licitaciones con oferente único, adjudicaciones reiteradas a los mismos proveedores, fraccionamiento de adquisiciones para eludir umbrales, modificaciones contractuales que incrementan montos o extienden plazos sin justificación suficiente. Estas señales no prueban desviaciones, pero sí justifican una auditoría prioritaria. Finalmente, conviene que Chile Compra esté abierta al escrutinio de cualquiera.

III. GESTIÓN PREVENTIVA DE RIESGOS DE INTEGRIDAD

En rigor, los conflictos de intereses no son sinónimo de corrupción, más bien expresan una colisión entre el interés general y un interés privado capaz de influir indebidamente en el análisis o resolución de un asunto. Chile los ha tratado con herramientas fragmentadas. Es una fragilidad objetiva que, si no se gestiona, puede terminar en captura, favoritismo o sesgos.

La idea es administrarlos de manera preventiva. Para ello los modelos más maduros no se detienen en exigir las DIP, obligan a anticipar, a verificar el cumplimiento del deber de abstención, a fiscalizar inhabilidades e incompatibilidades, y a rastrear aquellas definiciones que invocan una excepción. La prevención real requiere capacidad de detección temprana. De lo contrario, el conflicto se descubre tarde, cuando ya fue determinante.

Un soporte digital centralizado e interoperable —por ejemplo, el portal único ya propuesto— permitiría integrar las DIP, monitorear variaciones patrimoniales abruptas y pesquisar vínculos contractuales sospechosos. El objetivo no consiste en perseguir a autoridades ni a funcionarios, consiste en evitar el daño.

En paralelo, el registro de beneficiarios finales es indispensable. Si no se conocen los verdaderos dueños de una empresa, se negocia con opacidad. No es un capricho saber quién está realmente detrás de las personas jurídicas —sociedades, fundaciones o corporaciones— que contratan, colaboran o reciben recursos fiscales para ejecutar políticas. Se trata de constatar eventuales incompatibilidades de intereses.

Y para cerrar el circuito, los periodos de enfriamiento (cooling-off) ayudan a prevenir la cooptación de una autoridad que pasa a una empresa que regulaba o, en el sentido inverso, la influencia de un actor empresarial que ingresa al Estado. Hoy esta inhabilidad específica se aplica a los funcionarios de organismos fiscalizadores que cesan en sus cargos, prohibiéndoles el ingreso al sector que fiscalizaban durante seis meses.

Es preciso considerar plazos más extensos y diferenciados según el grado de incidencia de quienes transitan desde una entidad pública a una privada; por ejemplo, un ministro que, al dejar su cargo, es nombrado ejecutivo de una empresa que regulaba. Igualmente, debieran establecerse periodos de veda para quienes pasen desde una entidad privada al organismo que la regula o fiscaliza, como podría ocurrir con el presidente de un gremio empresarial. De manera complementaria, puede evaluarse una compensación económica durante dichos periodos. Así se ordena la circulación público-privada y se protege la legitimidad del proceso decisional.

IV. CONTROL EFECTIVO

Hasta ahora, gran parte de la supervisión estatal se parece a una cámara lenta: se audita cuando el daño ocurrió; se revisa el contrato cuando ya se ejecutó y el dinero se gastó, o cuando no se ejecutó, pero igual se pagó. Auditar años después equivale, muchas veces, a certificar el daño cuando ya no puede evitarse. Esta lógica reactiva es insuficiente para un sector estatal que opera con miles de transacciones diarias. Las auditorías debieran modernizarse para transitar hacia un modelo preventivo. En términos prácticos, si la Administración registra transacciones, de igual modo puede analizarlas para pesquisar anomalías.

Las auditorías deben incorporar analítica de datos, monitoreo en tiempo real y criterios de priorización, de modo que detectar conductas ímprobables no dependa únicamente de denuncias, escándalos o revisiones posteriores. En concreto, esto exige interoperar las bases (pagos, transferencias, licitaciones, convenios, DIP, etc.) para advertir conductas anómalas. La idea es poder reconstruir el derrotero administrativo sin depender del funcionario a cargo y que la fiscalización se base en riesgos, es decir, que se concentre allí donde el patrón estadístico sugiera mayor probabilidad de irregularidades. Esto facilita pasar de lo reactivo a lo preventivo sin paralizar la operación cotidiana.

La probidad no finaliza al identificar comportamientos reñidos con ella; también exige sancionar, corregir y aprender. Aunque el Estado avanzara en tener datos abiertos e integrados, trazabilidad y gestión preventiva, si la respuesta disciplinaria sigue siendo tardía, leve o inexistente, el incentivo a transgredir las reglas permanecería intacto. En cambio, si el abuso tiene costos reales —administrativos, civiles o penales—, el cumplimiento deja de depender de la buena voluntad y se vuelve un comportamiento racional. Las infracciones exigen sanciones previsibles y eficaces. Ello implica un conjunto de respuestas: administrativas —sumarios, destituciones e inhabilidades—, civiles —restitución del daño o reintegro— y penales, cuando corresponda. La clave pasa por asegurar tres cosas.

Primero, oportunidad. Si un sumario demora años, el castigo pierde poder disuasivo y la responsabilidad se diluye. En la práctica, la demora funciona como un beneficio para el transgresor. Segundo, proporcionalidad. La sanción cumple una función insustituible y su eficacia depende de que sea proporcional a la gravedad de aquello que compromete la probidad, el patrimonio fiscal o la confianza ciudadana. Si la respuesta es débil, no disuade. Y, tercero, reparación. Una medida disciplinaria eficaz, a su vez, repara. Si hubo pago indebido, debe haber reintegro. Si hubo beneficio irregular, ha de revertirse. Si hubo captura de un proceso, se invalida. Es decir, se reprocha la conducta y luego se deshace. Estas dimensiones permiten sanciones previsibles con capacidad disuasiva.

En este marco, es razonable fortalecer las atribuciones de los órganos de control, como la Contraloría General, especialmente para que sus observaciones no queden reducidas a recomendaciones que se archivan. En adición, es necesario articularlas con la jurisdicción penal cuando existan fraude, cohecho o colusión, de modo que lo administrativo no sea un refugio que retrase lo penal, ni lo penal una excusa para paralizar todo lo demás.

Asimismo, supone considerarse situaciones que hoy permanecen en una zona gris, como manipular indicadores de cumplimiento de metas o fraccionar compras para eludir controles. Finalmente, un registro de sanciones hace posible transparentar que sí hubo consecuencias, prevenir la contumacia y facilitar el escrutinio social. La idea no es humillar, es hacer visible la determinación de responsabilidades.

La mayoría de las medidas propuestas en los acápite previos son preventivas. Pero su eficacia depende de que, cuando se identifica una amenaza o se quebranta una norma, exista un circuito rápido y robusto de corrección. De lo contrario, esta arquitectura se convierte en una vitrina que solo pone en evidencia la corrupción. Y si no hay repercusiones se termina normalizando la impunidad.



V. COLOFÓN

La propuesta es dejar de reaccionar ante la constatación de conductas deshonestas y concentrarse en prevenirlas. El propósito es reducir el riesgo de corrupción, aumentar la posibilidad de detectarla oportunamente y asegurar que las infracciones tengan consecuencias efectivas.

En términos prácticos, diseñar un sistema de integridad significa que la información surja por defecto; que las plataformas estén interconectadas y crucen datos automáticamente; que los riesgos sean visibles; que las decisiones dejen huella; que el abuso tenga costo; que el daño se repare, y que la experiencia permita ajustar el diseño. Así, la probidad deja de ser un conjunto de prohibiciones dispersas y pasa a operar como un circuito permanente de prevención, responsabilidad y aprendizaje institucional.

La Cuenta Pública abrió una puerta al admitir la necesidad de robustecer instituciones y coordinar entidades fiscalizadoras. Ese es el punto de partida, pero la oportunidad debe aprovecharse para transformar la integridad en una infraestructura estatal con herramientas capaces de advertir prácticas irregulares y activar respuestas eficaces.

La idea es simple: conducirse con rectitud no puede depender solo de la virtud personal ni del temor ocasional al escándalo; debe quedar sujeto a un diseño que obliga a todos. Hay, además, una razón de eficacia. Un Estado con estándares débiles de supervisión paga más por lo mismo, ejecuta peor, atrae menos talento y gobierna con menor capacidad. En cambio, una arquitectura preventiva fortalece la acción estatal y permite que las personas vuelvan a confiar en que las instituciones actúan en función del bien común.



www.fjguzman.cl

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 29401100